

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). Regeringen har därefter den 29 mars 2001 och den 28 februari 2002 beslutat om tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2001:25 respektive dir. 2002:37).

Statsrådet Kjell Larsson förordnade från den 22 december 1999 hovrättslagmannen Ulf Bjällas att vara ordförande i kommittén. Som ledamöter har förordnats riksdagsledamoten Carina Adolfsson-Elgestam (s) (fr.o.m. den 7 mars 2000), riksdagsledamoten Catharina Elmsäter-Svärd (m) (fr.o.m. den 29 augusti 2000 t.o.m. den 30 november 2001), miljö- och hälsoskyddsinspektören Marithe Eriksson (kd) (fr.o.m. den 7 mars 2000), riksdagsledamoten Göte Jonsson (m) (fr.o.m. den 7 mars 2000 t.o.m. den 27 augusti 2000), riksdagsledamoten Lars Lindblad (m) (fr.o.m. den 1 december 2001), riksdagsledamoten Maggi Mikaelsson (v) (fr.o.m. den 2 maj 2000 t.o.m. den 31 januari 2002), kommunalrådet Stig Nilson (s) (fr.o.m. den 7 mars 2000), f.d. riksdagsledamoten Sören Norrby (fp) (fr.o.m. den 7 mars 2000), riksdagsledamoten Carina Ohlsson (s) (fr.o.m. den 7 mars 2000), biokemisten Roy Resare (mp) (fr.o.m. den 7 mars 2000 t.o.m. den 30 november 2001), riksdagsledamoten Birgitta Sellén (c) (fr.o.m. den 7 mars 2000), riksdagsledamoten Hans Stenberg (s) (fr.o.m. den 7 mars 2000), riksdagsledamoten Willy Söderdahl (v) (fr.o.m. den 1 februari 2002) och riksdagsledamoten Maria Wetterstrand (mp) (fr.o.m. den 1 december 2001).

Som sakkunniga har förordnats departementsrådet Egon Abresparr (fr.o.m. den 2 april 2002), expeditions- och rättschefen Kathrin Flossing (fr.o.m. den 7 mars 2000) och departementsrådet Stefan Rubenson (fr.o.m. den 7 mars 2000 t.o.m. den 1 april 2002).

Följande experter deltar, nämligen miljöjuristen Karolina Ardesjö-Lundén (fr.o.m. den 29 maj 2000), advokaten Märten Bengtsson (fr.o.m. den 29 maj 2000), biträdande riksåklagaren Catharina Bergqvist Levin (fr.o.m. den 29 maj 2000 t.o.m. den 31 december 2001), kriminalinspektören Karin Björkman (fr. o. m. den 20 februari 2001), chefsjuristen Fredrik Bonde (fr.o.m. den 29 maj 2000), direktören Kerstin Cederlöf (fr.o.m. den 29 maj 2000), kammarrådet Gunnar Edenman (fr.o.m. den 29 maj 2000), miljöingenjören Ann-Sofie Eriksson (fr.o.m. den 29 maj 2000), direktören Martin Eriksson (fr.o.m. den 29 maj 2000), juristen Agneta Gardar (fr.o.m. den 13 februari 2001), departementssekreteraren Anders Hedberg (fr.o.m. den 13 maj 2002), departementsrådet Anders Holmgren (fr.o.m. den 29 maj 2000), rådmannen Lars Holmgård (fr.o.m. den 29 maj 2000), tidigare miljörådet Tore Jansson (fr.o.m. den 29 maj 2000), bolagsjuristen Ulrik Johansson (fr.o.m. den 29 maj 2000), biträdande chefsåklagaren Stefan Karlmark (fr.o.m. den 20 februari 2001), miljövärdskontrollör Kerstin Kvarnström (fr.o.m. den 29 maj 2000), verkställande direktören Anders Lindh (fr.o.m. den 10 maj 2001), professorn Gabriel Michanek (fr.o.m. den 29 maj 2000), kanslirådet Lars-Olof Mikaelsson (fr.o.m. den 15 september 2001 t.o.m. den 12 maj 2002), kanslirådet Joakim Munter (fr.o.m. den 7 mars 2000 t.o.m. den 31 januari 2002), hovrättsassessorn Åsa Nord (fr.o.m. den 1 mars 2002), lagmannen Håkan Nordling (fr.o.m. den 29 maj 2000), miljörådet Thomas Rahmn (fr.o.m. den 13 februari 2001), departementsrådet Cecilia Renfors (fr.o.m. den 29 maj 2000 t.o.m. den 28 februari 2002), tidigare biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl (fr.o.m. den 1 januari 2002), direktören Björn Risinger (fr.o.m. den 29 maj 2000), ordföranden och chefen för Statens vavnämnd Stefan Rubenson (fr.o.m. den 2 april 2002), förste länsjuristen Magnus Sandström (fr.o.m. den 29 maj 2000), tidigare generaldirektören Rolf Strömberg (fr.o.m. den 29 maj 2000), departementssekreteraren Gia Wickbom (fr.o.m. den 29 maj 2000 t.o.m. den 14 september 2001) och departementssekreteraren Henrik Wingfors (fr.o.m. den 20 februari 2001).

I sekretariatet ingår hovrättsassessorn Anders Lillienau (fr.o.m. den 1 november 2001), kammarrättsassessorn Johan Svensson (fr.o.m. den 3 april 2000), hovrättsassessorn Anna Tiberg (fr.o.m. den 1 mars 2001) och som huvudsekreterare miljörådet Anna-Lena Rosengården (fr.o.m. den 1 mars 2000).

Vi har antagit namnet Miljöbalkskommittén.

Miljödepartementet har överlämnat ett antal ärenden till oss. Vi har också mottagit ett flertal skrivelser och synpunkter direkt från myndigheter, organisationer och enskilda.

Till delbetänkandet har fogats reservationer och särskilda yttranden från vissa av ledamöterna. De sakkunniga har inte lämnat några särskilda yttranden. Kommittén har bestämt att experter inte skall få avge särskilda yttranden.

Miljöbalkskommittén har tidigare överlämnat delbetänkandet Uppföljning av miljöbalken, Vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116) och får härmed överlämna det andra delbetänkandet, Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande (SOU 2002:50). Vi fortsätter vårt arbete med ett delbetänkande senast den 30 november 2002 och ett slutbetänkande senast den 31 december 2003.

Stockholm i juni 2002

Ulf Bjällås

*Carina Adolfsson-Elgestam
Marithe Eriksson
Lars Lindblad
Stig Nilson
Sören Norrby*

*Carina Ohlsson
Birgitta Sellén
Hans Stenberg
Willy Söderdahl
Maria Wetterstrand*

*/ Anna-Lena Rosengården
Anders Lillienau
Johan Svensson
Anna Tiberg*

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	19
Författningsförslag	29
Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	29
1 Våra uppdrag och hur de kommer att redovisas	31
2 Visioner och övergripande synpunkter	35
3 Lägesrapport om tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler	41
3.1 Uppläggning och genomförande.....	41
3.2 Genomgång av beslut från kommunala miljönämnder	45
3.2.1 Kommunernas olika typer av beslut	46
3.2.2 Hur tillämpar kommunerna miljöbalkens allmänna hänsynsregler och andra nya bestämmelser?	50
3.3 Genomgång av beslut från länsstyrelser	56
3.3.1 Länsstyrelsernas olika typer av beslut.....	57
3.3.2 Hur tillämpar länsstyrelserna miljöbalkens allmänna hänsynsregler och andra nya bestämmelser?	61

3.4	Genomgång av avgöranden från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen	69
4	Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden	73
4.1	Nuvarande bestämmelser i miljöbalken	75
4.1.1	Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken	75
4.1.2	Andra bestämmelser om platsval och markanvändning i miljöbalken.....	76
4.2	Förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken och andra bestämmelser.....	80
4.2.1	Förhållandet till annan lagstiftning	80
4.2.2	Förhållandet till miljöbalkens mål och tillämpning (1 kap.)	87
4.2.3	Förhållandet till de allmänna hänsynsreglerna (2 kap.)	92
4.3	Prövningens systematik	94
4.4	Förslag till ändringar	96
5	Prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.....	99
5.1	Skillnader mellan prövningen av vattenverksamhet och prövningen av miljöfarlig verksamhet	101
5.2	Domstolsprövning eller administrativ prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet?	105
5.2.1	Flera faktorer är av betydelse för hur prövningsordningen bör utformas	105
5.2.2	Tidigare utredningar och förslag om vattenverksamhet.....	108

5.3	Två alternativ till en ny prövningsordning för vattenverksamhet	109
5.3.1	Alternativ 1. Tillståndsfrågor och civilrättsliga frågor prövas i separata rättegångar.	110
5.3.2	Alternativ 2. Tillståndsfrågor och civilrättsliga frågor prövas även i fortsättningen i en rättegång	111
5.4	Prövningsmyndigheter och indelning i olika typer av vattenverksamhet	113
5.4.1	Både alternativ 1 och alternativ 2 utgår från nuvarande myndighetsorganisation	113
5.4.2	Det behövs ett anmälningsförfarande för vattenverksamhet	114
5.4.3	En detaljerad indelning i olika typer av vattenverksamhet tydliggör kraven på tillstånd och anmälan.....	115
5.4.4	Ett stort antal vattenmål kan prövas av förvaltningsmyndighet om alternativ 1 eller 2 genomförs.....	117
5.5	Den samhällsekonomiska prövningen av vattenverksamhet bör begränsas.....	119
5.6	Förslag till prövningsordning för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet	123
5.6.1	Konsekvenser av alternativ 1 och 2 för vattenverksamhet	123
5.6.2	Alternativ 2 bör genomföras nu.....	130
5.6.3	Ingen förändring för miljöfarlig verksamhet.....	131
5.7	Kostnader för förslagen	131
5.8	Konsekvenser av förslagen för små företag.....	133

6	Prövning av infrastrukturprojekt	135
6.1	Den nuvarande prövningen av infrastrukturprojekt hos trafikverken.....	137
6.1.1	Byggande av väg och järnväg.....	138
6.1.2	Inrättande av allmän farled.....	141
6.2	Allmänt om prövning i domstol eller i förvaltningsmyndighet.....	142
6.3	Utformningen av en tillståndsprövning i domstol.....	143
6.4	Jämförelse mellan prövning i miljödomstol och prövning hos trafikverken.....	146
6.4.1	Prövning av vägar och järnvägar – konsekvenser utifrån Tunnelkommissionens synpunkter.....	146
6.4.2	Andra konsekvenser av en domstolsprövning av vägar och järnvägar.....	148
6.4.3	Allmänna farleder.....	151
6.5	Våra slutsatser och förslag.....	152
7	Översvämningar	155
7.1	Bakgrund.....	156
7.2	Möjligheterna att genom omprövning av vattendomar förebygga översvämningar.....	158
7.2.1	Reglering av vattendrag.....	158
7.2.2	Dammar och dammsäkerhet.....	159
7.2.3	Vattendomar.....	161
7.2.4	Uppkomsten av höga flöden och översvämningar... ..	163
7.2.5	Möjligheter att förebygga översvämningar.....	166
7.2.6	Genomgång av domar.....	173
7.2.7	Andra åtgärder än ändring i vattendomar.....	173
7.3	Bör samhället kunna besluta att frångå vattendomar?	176
7.3.1	Möjligheter att frångå vattendomar i dag.....	176
7.3.2	Det finns inte anledning att ändra samhällets möjligheter att besluta att frångå vattendomar	179

7.4	Frågor om ändringar av omprövningsregler	182
7.4.1	Allmänt	182
7.4.2	Rättegångskostnadsregler	183
7.5	Tillståndslösa och herrelösa dammar	184
8	Tillsyn vid företag med miljöledningssystem	185
8.1	Bakgrund	186
8.1.1	Miljöledningssystemen ISO 14001 och EMAS	186
8.1.2	Bestämmelser och anvisningar om tillsyn	188
8.1.3	Tidigare undersökningar	191
8.2	Våra undersökningar	192
8.2.1	Enkäten	192
8.2.2	Brevet	193
8.2.3	Resultatet av undersökningarna	194
8.3	Våra slutsatser av undersökningarna	205
8.3.1	Allmänt	205
8.3.2	Samordning	206
8.3.3	Effekter på myndigheternas tillsynsarbete	207
8.3.4	Effekter på företagens miljöpåverkan	208
8.3.5	Effekter på avgiften för prövning och tillsyn	209
9	Miljöbalkens sanktionssystem	211
9.1	Situationen före miljöbalken och överväganden i samband med införandet av den	212
9.1.1	Tidigare regler om avgifter för lagöverträdelser	212
9.1.2	Miljösanktionsavgifter	213
9.1.3	Syftet med miljösanktionsavgifter	214
9.1.4	Straff	215
9.1.5	Förhållandet mellan miljösanktionsavgifter och straff	217
9.1.6	Åtalsprövningsregel	217
9.1.7	Skyldighet att anmäla misstanke om brott	218

9.2	Problem med sanktionssystemet och frågor att beakta	220
9.2.1	Övergripande principiella problem	220
9.2.2	Straffrättsligt ansvar för brott begångna i företagsverksamhet	222
9.2.3	Andra frågor att beakta	223
9.2.4	Situationen i dag	224
9.2.5	Slutsatser	226
9.3	Principiella synpunkter på sanktionssystemet.....	227
9.3.1	Sanktionernas plats i samhällets system för miljökontroll.....	227
9.3.2	Förutsebarhet och proportionalitet	229
9.3.3	Straff och straffvärde.....	230
9.3.4	Slutsatser om principer för sanktionssystemet på miljöområdet.....	233
9.3.5	Bör straff avskaffas för underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldigheter?.....	238
9.4	Förslag på ändringar	245
9.4.1	En åtalsprövningsregel bör införas.....	245
9.4.2	Ingen förseningsavgift bör införas	249
9.4.3	Beloppens storlek bör förändras	249
9.4.4	Förslagets kostnadskonsekvenser	251
9.4.5	Förslagets konsekvenser för små företag.....	251
10	Fortsatta utredningar	253
10.1	Fortsatt arbete med sådana frågor som behandlas i detta betänkande	253
10.2	Återstående frågor enligt vårt uppdrag	257
10.3	Övriga uppfångade frågor	258
11	Författningskommentar.....	261
	Reservationer och särskilda yttranden.....	263

Bilagor

1	Kommittédirektiv Dir. 1999:109.....	267
2	Tilläggsdirektiv Dir. 2001:25	277
3	Tilläggsdirektiv Dir. 2002:37	285
4	Tabeller över insamlade beslut.....	287
5	Ett beslut av Miljökontoret i Falu kommun.....	289
6	Ett beslut av Miljöförvaltningen i Botkyrka kommun.....	291
7	Ett beslut av Samhällsbyggnadsförvaltningen i Tanums kommun.....	293
8	Ett beslut av Miljö- och hälsoskyddskontoret i Kristianstads kommun.....	297
9	Föreslagen lydelse av 2 kap. miljöbalken, allmänna hänsynsregler m.m.	299
10	Förslag till förteckning över tillstånds- eller anmälningspliktiga vattenverksamheter.....	303
11	Frågor i brevundersökning om tillsyn vid företag med miljöledningssystem.....	307
12	Vilka sanktioner finns på miljöområdet?.....	311

Förkortningar

Artskyddsförordningen	Artskyddsförordningen (1998:179)
Avfallsförordningen	Avfallsförordningen (2001:1063)
Brottsbalken	Brottsbalken (1962:700)
EG:s fågeldirektiv	Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar
EG:s livsmiljödirektiv	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
EG:s ramdirektiv för vatten	Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
Ellagen	Ellagen (1997:857)
EMAS	Eco Management and Audit Scheme
EPD	Environmental Product Declaration
Europakonventionen	Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna	Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Expropriationslagen	Expropriationslagen (1972:719)

Fastighetsbildningslagen	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
Förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken	Förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken
Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m.	Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer	Förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer
Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar	Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
Förordningen om miljöskattionsavgifter	Förordningen (1998:950) om miljöskattionsavgifter
Förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll	Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll
Förvaltningslagen	Förvaltningslagen (1986:223)
Hälsoskyddslagen	Hälsoskyddslagen (1982:1080)
ISO	Internationella Standardiseringsorganisationen
IVF	Institutet för verkstadsteknisk forskning
JO	Justitieombudsmannen
Jordabalken	Jordabalken (1970:994)
Kommittéförordningen	Kommittéförordningen (1998:1474)
Kommunallagen	Kommunallagen (1991:900)
Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
Lagen om byggande av järnväg	Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Lagen om införande av brottsbalken	Lagen (1964:163) om införande av brottsbalken
Lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn
Lagen om kemiska produkter	Lagen (1985:426) om kemiska produkter
Lagen om kontinentalsockeln	Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln
Lagen om Sveriges ekonomiska zon	Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon
Lagen om vissa rörledningar	Lagen (1978:160) om vissa rörledningar
Lagen om vissa torvfyndigheter	Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
Luftfartslagen	Luftfartslagen (1957:297)
Miljöbalken	Miljöbalken (1998:808)
Miljöskadelagen	Miljöskadelagen (1986:225)
Miljöskyddslagen	Miljöskyddslagen (1969:387)
Minerallagen	Minerallagen (1991:45)
Naturgaslagen	Naturgaslagen (2000:599)
Naturresurslagen	Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
Naturvårdslagen	Naturvårdslagen (1964:822)
Naturvårdsverkets allmänna råd om egenkontroll	Naturvårdsverkets allmänna råd om egenkontroll [till 26 kap. 19 § miljöbalken och förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll]; NFS (2001:2)

Naturvårdsverkets allmänna råd till förordningen om avgifter för myndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken	Naturvårdsverkets allmänna råd till förordningen (1998:940) om avgifter för myndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken; NFS (2000:8)
Plan- och bygglagen	Plan- och bygglagen (1987:10)
Ramdirektivet för vatten	Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
Renhållningslagen	Renhållningslagen (1979:596)
Räddningstjänstlagen	Räddningstjänstlagen (1986:1102)
Rättegångsbalken	Rättegångsbalken (1942:740)
Skadeståndslagen	Skadeståndslagen (1972:207)
SMHI	Sveriges metrologiska och hydrologiska institut
SPRU	Science and Technology Policy Research, University of Sussex
SWEDAC	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
Taxeringslagen	Taxeringslagen (1990:324)
Tillsynsförordningen	Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
Utredningen svensk vattenadministration	Utredningen svensk vattenadministration (M 2001:01) (Dir. 2001:78)
Vattenlagen	Vattenlagen (1983:291)
Väglagen	Väglagen (1971:948)
Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m. i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner	Vägverkets föreskrifter (2001:18) om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m m i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner
Äldre vattenlagen	Vattenlagen (1918:523)

Sammanfattning

Miljöbalkskommittén har i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. Uppdraget kommer att redovisas i ett slutbetänkande vid utgången av år 2003. I detta delbetänkande redovisar vi principiella förslag och slutsatser i några av de mer omfattande frågor som vi enligt uppdragen skall ägna särskilt intresse. Det gäller

- bestämmelserna om användning av mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken,
- ordningen för tillståndsprövning,
- bestämmelserna om omprövning av vattendomar mot bakgrund av översvämningar,
- förhållandet mellan tillsyn och standardiserade miljöledningssystem och
- sanktionssystemet.

Dessutom lämnar vi en lägesrapport om vår uppföljning av hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas hos myndigheter och domstolar. Erfarenheterna från de första årens tillämpning av bestämmelserna om miljöstraffavgifter och straff har också givit oss anledning att redan i detta betänkande lämna förslag till vissa begränsade ändringar som bör träda i kraft så snart som möjligt. Vi lämnar förslag till författningstext i den delen.

I vårt nästa delbetänkande, som skall lämnas senast den 30 november 2002, kommer vi att lämna förslag som gäller införlivandet av EG:s ramdirektiv för vatten i svensk lagstiftning. Vi kommer då också att behandla vissa frågor som gäller miljökvalitetsnormer. Övriga frågor enligt vårt uppdrag – erfarenheter av miljökonsekvensbeskrivningar, kostnadsmissiga konsekvenser för miljöbalkens aktörer och systemet för tillsyns- och prövningsavgifter – kommer att behandlas i slutbetänkandet.

Lägesrapport om tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna (kapitel 3)

Uppföljningen av hur miljöbalkens hänsynsregler tillämpas av myndigheter och domstolar har än så länge begränsats till genomgångar av avgöranden som fattats av kommunala miljönämnder, länsstyrelser (inklusive miljöprövningsdelegationer) Miljööverdomstolen och Högsta domstolen.

De slutsatser vi dragit efter genomgången av beslut från kommunala miljönämnder är att införandet av miljöbalkens allmänna hänsynsregler inte inneburit så stor skillnad jämfört med vad som gällde tidigare. Den nya lagstiftningen kan i de flesta fall inte anses ha lett till andra bedömningar eller krav än vad den gamla lagstiftningen skulle ha gjort. I den mån det ställs nya typer av krav gäller dessa främst kemikalieanvändning och säkerhetsfrågor. De inbördes skillnaderna mellan kommunerna vid tillämpningen av hänsynsreglerna är större än skillnaderna mellan tillämpningen av gammal och ny lagstiftning.

Besluten från länsstyrelserna visar att myndigheterna är väl medvetna om miljöbalkens hänsynsregler. De speglar också en osäkerhet om hur reglerna skall omsättas till konkreta krav i de enskilda fallen. Vi har uppfattat att detta tyder på ett behov av stöd och vägledning i form av praxis, anvisningar eller annat för att hänsynsreglerna skall få fullt genomslag. Avgörandena från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen visar dock att eftersläpningen är stor när det gäller i vilken takt miljöbalkens materiella krav slår igenom. Dessa instanser har ännu inte avgjort några mål som ger vägledning för tillämpningen av miljöbalkens nya hänsynsregler och det kommer alltså att ta mycket lång tid innan en praxis utbildas i överinstanserna.

Under det fortsatta arbetet kommer också domar från miljödomstolar att gås igenom. Undersökningen kommer även att fördjupas genom frågor till myndigheterna och domstolarna, bland annat beträffande behovet av stöd och vägledning angående tillämpningen av miljöbalkens nya hänsynsregler. Den kommer att samordnas med utredningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Bestämmelserna om användning av mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken (kapitel 4)

Vi har utrett hur miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden skall integreras med hänsynsreglerna och med andra regler om markanvändning i balken. Vi har gjort det genom att steg för steg undersöka hur hushållningsbestämmelserna förhåller sig till annan lagstiftning, till miljöbalkens mål och tillämpningsregler och till miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Slutsatserna från vart och ett av dessa steg samt från de överväganden vi gjort om systematiken vid prövning enligt miljöbalken har lett fram till ett principförslag som främst innebär förtydliganden i 2 kap. miljöbalken som innehåller de allmänna hänsynsreglerna. Förtydligandena består dels i ett införande av underrubriker, dels i att den nuvarande lokaliseringsregeln ersätts med ett nytt block av bestämmelser som handlar om valet av plats för verksamheter och åtgärder.

Vi föreslår således att man inför underrubriker i 2 kap. som visar att kapitlet i huvudsak omfattar tre huvudblock av bestämmelser, nämligen hänsynsregler, regler om val av plats och slutavvägningsregler. Reglerna om platsval syftar till att genom tre nya paragrafer lyfta fram de delmoment som ingår. Det gäller nämligen att välja bästa plats som inte är orimlig, att i vissa fall tillämpa miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden och att inte meddela vissa slag av beslut i strid mot planbestämmelser.

Utöver dessa förtydliganden föreslår vi också en saklig förändring. Vi anser att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna bör utvidgas till att också avse verksamheter och åtgärder som är anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 § i de fall som gäller ändrad användning av mark- och vattenområden. Hushållningsbestämmelserna bör på motsvarande sätt också bli tillämpliga för de vattenverksamheter som enligt vårt förslag beträffande prövningsordningen för vattenverksamheter skulle bli anmälningspliktiga.

De ändringsförslag vi lämnar i denna del kan komma att påverkas av andra delutredningar och bör bearbetas vidare. Våra slutliga förslag kommer att presenteras i slutbetänkandet.

Ordningen för tillståndsprövning (kapitel 2, 5 och 6)

Detta delbetänkande inleds med en vision av hur miljöbalken i framtiden skall kunna göras mer effektiv och tydlig, och hur bestämmelser för olika typer av verksamheter skall kunna samordnas bättre än i dag. Vi skisserar en bild av hur prövningsordningen på längre sikt, efter vårt slutbetänkande och utanför ramarna för vårt nuvarande utredningsuppdrag, skulle kunna utformas. Visionen förutsätter en ny myndighetsorganisation och ansluter till den pågående Utredningen svensk vattenadministration, dvs. utredningen om vilka myndigheter som skall verka som avrinningsmyndigheter enligt EG:s ramdirektiv för vatten. Vår vision innebär att all tillståndsprövning av stora verksamheter av olika slag enligt miljöbalken i framtiden skulle ske hos förvaltningsmyndigheter av samma antal (4 diskuteras), på samma orter och med ansvar för samma geografiska områden som avrinningsmyndigheterna.

Vi har också utrett principerna för hur prövningsordningen för vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet och infrastrukturprojekt på kortare sikt, med nuvarande myndighetsorganisation, bör utformas. Våra förslag i dessa delar är utformade så att de inte skall lägga hinder i vägen för ett senare genomförande av visionen och utgör delvis steg på vägen mot den.

När det gäller prövningsordningen för vattenverksamhet har uppdraget varit att undersöka möjligheterna att flytta prövningen i första instans från miljödomstolar till förvaltningsmyndigheter. En huvudfråga är då hur frågor om ersättning för skada och intrång samt tvångsvis tillträde till mark skall hanteras. Dessa frågor behandlas i dag gemensamt med tillståndsprövningen hos miljödomstol. Förvaltningsmyndigheter är väl lämpade för den del av prövningen som gäller verksamhetens miljöpåverkan, men bör normalt inte pröva tvistiga ersättningsfrågor eller frågor om tvångsvis tillträde till mark. Med denna utgångspunkt har vi utrett två alternativa möjligheter att flytta prövningen från domstol till förvaltningsmyndighet.

Alternativ 1 är mest långtgående och innebär att vattenverksamheter prövas på samma sätt som miljöfarliga verksamheter. Det betyder att frågor om ersättning för skada och intrång och om marktillträde inte alls behandlas vid tillståndsprövningen, utan att prövningen enbart gäller miljöfrågorna. Med detta alternativ skulle en förvaltningsmyndighet i princip kunna pröva alla typer av vattenverksamheter men med hänsyn till kompetensen i den nuva-

rande prövningsorganisationen skulle de stora verksamheterna fortfarande prövas av miljödomstol, medan de mindre skulle prövas av länsstyrelse (miljöprövningsdelegation). Alternativet ger de processuella förutsättningarna för att uppfylla den vision vi skisserat.

Alternativ 2 innebär att tvistiga frågor om markåtkomst och ersättning för skada liksom nu prövas tillsammans med miljöfrågorna i en och samma rättegång vid miljödomstol. Till skillnad mot i dag skulle en förvaltningsmyndighet kunna pröva sådana vattenmål där frågor om tvångsrätt och ersättning inte förekommer eller inte är tvistiga. Det innebär att ett stort antal mål kan flyttas från miljödomstol till en förvaltningsmyndighet som med dagens prövningsorganisation bör vara länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen).

Oavsett om alternativ 1 eller 2 väljs, föreslår vi en ändring så att de minst omfattande av de vattenverksamheter som nu är tillståndspliktiga i stället blir anmälningspliktiga till länsstyrelsen.

Med nuvarande myndighetsorganisation är vårt förslag att alternativ 2 genomförs. Ett genomförande av den vision vi skisserat förutsätter ytterligare utredningar.

Om vi inte ges andra direktiv avser vi att till vårt slutbetänkande utarbeta förslag till de regler som behövs enligt alternativ 2 för tillståndsprövningen hos länsstyrelserna och för länsstyrelsens handläggning av anmälningsärenden. Vi kommer också att närmare överväga vilka typer av verksamheter som bör tillståndsprövas hos miljödomstolen respektive länsstyrelsens miljöprövningsdelegation och vilka som bör vara anmälningspliktiga till länsstyrelsen.

Vi föreslår vidare att de materiella reglerna för tillståndsprövning av vattenverksamhet samordnas med motsvarande regler för miljöfarlig verksamhet så att kravet på samhällsekonomisk tillåtlighet som nu gäller för vattenverksamhet begränsas till att enbart gälla vid prövning av frågor om tvångsvis tillträde till mark och rätt till strömfall. Det innebär att det både för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i huvudsak blir miljöbalkens allmänna hänsynsregler som blir styrande vid tillståndsprövningen.

Den nuvarande prövningsordningen för miljöfarlig verksamhet medger, liksom alternativ 1 gör för vattenverksamhet, i princip att all miljöfarlig verksamhet skulle kunna tillståndsprövas hos en förvaltningsmyndighet. Med dagens myndighetsorganisation föreslår vi inte några förändringar i prövningsordningen för miljöfarlig verksamhet.

När det gäller den särskilda frågan om tillståndsprövning av infrastrukturprojekt har vi i enlighet med vårt uppdrag utrett en prövningsordning som innebär att dagens fastställande av arbets- och järnvägsplaner för vägar och järnvägar hos Vägverket respektive Banverket ersätts med en tillståndsprövning hos miljödomstol. En sådan prövning skulle uppfylla de krav som Tunnelkommissionen ställt på att prövningen skall ske vid en fristående instans skild från trafikverken, att prövningen tillförs tillräckligt miljö-kunnande och att det sker en samlad prövning vid ett tillfälle för varje infrastrukturprojekt.

Vi har också konstaterat att dagens prövningssystem som genomgick stora förändringar i och med införandet av miljöbalken till vissa delar uppfyller dessa krav, eller har förutsättningar att uppfylla dem för de största projekten. Erfarenheterna av tillämpningen av det nya systemet är än så länge inte tillräckliga för att det skall kunna gå att dra några slutsatser om hur väl miljökraven tillgodoses. Vi är principiellt kritiska till att trafikverken själva har ansvar för miljöprövningen. En överflyttning av tillståndsprövningen för infrastrukturprojekt från trafikverk till miljödomstolar skulle dock inte ligga i linje med den renodling av domstolarnas roll som eftersträvas och inte heller med den framtida vision om tillståndsprövning som skisserats.

Vårt förslag är att miljöprövningen av vägar och järnvägar tills vidare ligger kvar hos regeringen och trafikverken. Vi anser dock – i enlighet med vår vision – att man på sikt bör pröva att överföra miljöprövningen till ett fåtal kompetenta förvaltningsmyndigheter med ansvar även för annan tillståndsprövning enligt miljöbalken. Detta måste bli föremål för fortsatta överväganden och utredningar i särskild ordning.

Vi föreslår inte någon ändring när det gäller prövningsordningen för allmänna farleder.

Det föreslagna fortsatta utredningsarbetet kommer att syfta till en ökad samordning av tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, både sakligt och förfarandemässigt. Vi avser att under det fortsatta arbetet också utreda förutsättningarna för att nå en bättre samordning i dessa hänseenden med den tredje stora gruppen verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken, nämligen täkter.

Bestämmelserna om omprövning av vattendomar mot bakgrund av översvämningar (kapitel 7)

Vi har utrett omständigheterna kring översvämningar och analyserat ett antal vattendomar som pekats ut som särskilt intressanta med hänsyn till risken för översvämningar. Vi har funnit att vattendomar i allmänhet inte innehåller några sådana systematiska brister som kan åtgärdas så att risken för översvämningar minskas. Orsaken är främst att det inte är möjligt att med avtappade, utvidgade eller nya magasin undanröja risken för betydande översvämningar. Även om sådana åtgärder i viss mån skulle kunna minska antalet mindre översvämningar, medför de stora kostnader för samhället i form av bortfall av elproduktion och omfattande påverkan på bebyggelse och naturmiljö. Det är alltså generellt sett inte genom omprövning av vattendomar som översvämningsproblemen kan mildras. Vi föreslår därför inga ändringar av omprövningsreglerna.

Slutsatsen är i stället att vi måste vara beredda på att översvämningar kommer att inträffa. För att mildra verkningarna av dem förefaller det mer ändamålsenligt med ökad hänsyn till översvämningensrisken vid den fysiska planeringen och en utbyggd verksamhet med älv- och samordningsgrupper.

Vi har inte funnit skäl att öka samhällets möjligheter att besluta att frångå gällande tillstånd till vattenverksamhet. Vi har inte heller funnit skäl att i detta sammanhang föreslå ändringar av reglerna om rättegångskostnader i sådana mål som handlar om att öka säkerheten vid vattenverksamheter. Frågan om rättegångskostnader i allmänhet kan dock aktualiseras vid den fortsatta utredningen om prövningsordningen för vattenverksamhet.

Förhållandet mellan tillsyn och standardiserade miljöledningssystem (kapitel 8)

Frågor som gäller tillsyn vid företag med miljöledningssystem har utretts huvudsakligen genom en enkät till samtliga länsstyrelser och kommunala miljönämnder och genom fördjupade brevfrågor till olika myndigheter, certifieringsorgan, organisationer och verksamhetsutövare.

Vi har dragit slutsatsen att miljöledningssystemen ISO 14001 och EMAS ger positiva effekter för miljöarbetet i företagen, men

att sådana effekter också kan nås på andra sätt. Det finns redan nu möjligheter att samordna egenkontroll och myndighetstillsyn och vi anser inte att det behövs några nya regler för att öka samordningen.

Vi har också funnit att behovet av insatser från tillsynsmyndigheterna inte är mindre vid företag med miljöledningssystem än vid andra företag. Det är heller inte troligt att insatserna med nuvarande resurser hos myndigheterna kommer att kunna minska i någon större omfattning på längre sikt. Däremot kan tillsynens innehåll ändras beroende på om ett företag har miljöledningssystem eller inte.

I ett vidare samhällsperspektiv och på längre sikt finns det förhoppningar om att införandet av miljöledningssystem kan ge minskad miljöpåverkan.

I vårt fortsatta utredningsarbete beträffande systemet för provnings- och tillsynsavgifter kommer vi inte att föreslå några generella avgiftsnedläggningar för företag med miljöledningssystemen ISO 14001 eller EMAS.

Sanktionssystemet (kapitel 9)

Sanktionssystemet – bland annat miljöstraffavgifter och straff – i miljöbalken behöver ses över i grunden. Det är nödvändigt med en genomgripande revision av framför allt miljöbalkens straffbestämmelser.

Utgångspunkten måste vara att sanktionssystemet skall präglas av förutsebarhet och proportionalitet. Straff bör i huvudsak reserveras för de beteenden som är skadliga, kränkande eller farliga för de intressen de är avsedda att skydda. Överträdelser som inte är så allvarliga att straff skall användas kan sanktioneras på andra sätt. Skärpningar kan övervägas för de centrala brotten, till exempel miljöbrott och vållande till miljöstörning, medan straffen bör avskaffas för vissa mindre allvarliga överträdelser. Bland annat bör straff avskaffas för vissa – men inte alla – slag av underrättelse- eller uppgiftsskyldighet och anmälningskyldighet. Straffbestämmelserna bör också avgränsas tydligare.

I avvaktan på en mer genomgripande reform föreslår vi mildringar av de sanktionsbestämmelser som gäller mindre allvarliga överträdelser. Vi föreslår en åtalsprövningsregel och en sänkt

beloppsgräns. Dessa ändringar bör träda i kraft så snart som möjligt.

Åtalsprövningsregeln införs eftersom det framstår som en överreaktion från samhällets sida att både miljöstraffavgifter och straff skall utgå för vissa mindre allvarliga brott. Den innebär att när en miljöstraffavgift kan åläggas kommer åtal bara att väckas när det är uppsåtliga brott och när det är särskilt motiverat att dessutom döma till straff.

Den sänkta beloppsgränsen innebär att det lägsta beloppet för miljöstraffavgift ändras från 5 000 kr till 1 000 kr. Miljöstraffavgifter som gäller för sent inlämnade uppgifter eller undermåttelser bör utformas med ett första belopp som är lägre än i dag och därefter med successivt högre belopp vid fortsatt försening.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 11 § och 30 kap. 2 § miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap. Straffbestämmelser och förverkande

11 §

Om gärning som avses i 3–10 §§ är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt detta kapitel för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Om ett brott som avses i 4–10 §§ kan föranleda miljöskattavgift och brottet

1. har begåtts av oaktsamhet och

2. inte kan antas föranleda annan påföljd än böter får brottet åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

30 kap. Miljösanktionsavgifter

2 §

Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljösanktionsavgift skall betalas och om avgiftens storlek för olika överträdelser. När avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Miljösanktionsavgiften skall uppgå till minst 5 000 och högst 1 000 000 kr.	Miljösanktionsavgiften skall uppgå till minst 1 000 och högst 1 000 000 kronor.
---	---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

1 Våra uppdrag och hur de kommer att redovisas

Regeringen har givit Miljöbalkskommittén i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I direktiven (se bilagorna 1, 2 och 3) pekas särskilt ut deluppdrag som gäller följande frågor:

- tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos myndigheter och domstolar
- bestämmelserna om markanvändning i 3 och 4 kap. miljöbalken
- systemet med miljökvalitetsnormer
- erfarenheter av miljökonsekvensbeskrivningar
- ordningen för tillståndsprövning
- kostnadsmissiga konsekvenser för balkens aktörer
- förhållandet mellan tillsyn och standardiserade miljöledningssystem
- systemet för tillsyns- och provningsavgifter
- sanktionsregler, framför allt miljöstraffavgifter och straff
- bestämmelserna om omprövning av vattendomar mot bakgrund av översvämningar
- införandet av bestämmelser i EG:s ramdirektiv för vatten om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten i svensk lagstiftning

Detta är det andra av sammanlagt fyra betänkanden som kommittén planerar att lämna.

I det första delbetänkandet – Uppföljning av miljöbalken. Vissa lagtekniska frågor (SOU 200:116) – lämnade vi förslag till mindre komplicerade lagändringar i ett antal begränsade frågor.

Detta delbetänkande – vårt andra – har framför allt karaktären av ett principbetänkande. Här presenteras förslag till inriktningen av det fortsatta arbetet beträffande några av de mer storskaliga frågor som uppdraget omfattar. Av de olika deluppdragen ovan behandlas

på detta vis bestämmelserna om markanvändning i 3 och 4 kap. miljöbalken (kapitel 4 i betänkandet), ordningen för tillståndsprövning (kapitel 5 och 6), förhållandet mellan tillsyn och standardiserade miljöledningssystem (kapitel 8), sanktionsregler (kapitel 9) samt bestämmelserna om omprövning av vattendomar mot bakgrund av översvämningar (kapitel 7). Förutom dessa principförslag lämnas en lägesrapport från den pågående utredningen om hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas hos myndigheter och domstolar (kapitel 3) samt vissa förslag till lagändringar som snarast bör genomföras när det gäller miljöstraffsavgifter och straff (kapitel 9).

Det tredje delbetänkandet kommer att innehålla slutförslag i den del av vårt uppdrag som gäller bestämmelser med anledning av EG:s ramdirektiv för vatten. Det kommer att innehålla förslag till de förändringar i miljölagstiftningen som behövs och skall lämnas senast den 30 november 2002. Det är samtidigt som Utredningen svensk vattenadministration skall lämna förslag till ett administrativt system för förvaltning av avrinningsdistrikt, dvs. förslag till de administrativa och organisatoriska förändringar som följer av ramdirektivet för vatten. I det tredje delbetänkandet kommer vi också att redovisa uppdraget som gäller systemet för miljö kvalitetsnormer i de delar som knyter an till ramdirektivet för vatten.

Kommitténs slutbetänkande, det fjärde betänkandet, skall lämnas senast vid utgången av år 2003. Det kommer att omfatta uppdragets återstående frågor samt slutliga förslag i de delar som inte slutredovisats tidigare.

Av kapitel 10 i detta delbetänkande framgår mer i detalj vilka förslag och enskilda frågor vi avser att arbeta vidare med och utgångspunkterna för detta. Vi kommer i det fortsatta arbetet i huvudsak att följa de linjer som anges i det avsnittet om inte tilläggsdirektiv eller andra tydliga anvisningar ger anledning till något annat.

I delbetänkandet finns också ett kapitel 2 som presenterar visioner för framtiden. Visionerna är inte underbyggda av utredningar på samma sätt som principförslagen i betänkandet utan har mer formen av idéskisser i ett långsiktigt perspektiv.

Av de typer av konsekvenser som enligt kommittéförordningen alltid skall redovisas i de fall de aktualiseras, är det främst ekonomiska konsekvenser, konsekvenser för små företag samt konsekvenser beträffande brottslighet och brottsförebyggande arbete som är aktuella i detta fall. Konsekvenser i dessa avseenden som

följer av våra förslag redovisas i respektive kapitel. Det är framför allt förslagen i kapitel 5 om prövningsordningen för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samt kapitel 9 om miljöskatt och straffbestämmelser som innebär ekonomiska konsekvenser och som också har intresse utgående från de små företagens perspektiv. Förslagen i både kapitel 5 och 9 bedöms innebära minskade kostnader för staten och fördelar för de små företagen. Utredningen i kapitel 9 är i sin helhet av betydelse beträffande brottslighet och brottsförebyggande arbete.

Konsekvenser med avseende på jämställdhet, integrationspolitiska mål, kommunalt självstyre och offentlig service i olika delar av landet aktualiseras inte genom någon av de delutredningar som presenteras i detta betänkande. Däremot skulle ett genomförande av den vision av en framtida prövningsordning som presenteras i kapitel 2 kunna få betydelse för den offentliga servicen i olika delar av landet.

2 Visioner och övergripande synpunkter

En bärande princip bakom införandet av miljöbalken var att man genom en gemensam balk med delvis nya regler skulle få en skärpt och samordnad miljölagstiftning. Balkens samlade form och många av de enskilda förändringarna i miljöbalken har också varit betydande steg i den riktningen. Några av de viktigaste nyheterna i miljöbalken i dessa avseenden är exempelvis de gemensamma materiella reglerna som samlats som allmänna hänsynsregler i 2 kap., den till stora delar gemensamma organisationen för tillståndsprövning samt närmandet av de processuella reglerna till varandra genom till exempel gemensamma regler för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet när det gäller omprövning av villkor. De nya bestämmelserna om miljöstraffavgifter och om straff är exempel på miljöbalkens nya skärpta regler.

De förändringar som föreslås i detta delbetänkande är avsedda att utgöra ytterligare steg i riktningen mot en skärpt och samordnad miljölagstiftning. I innebörden av ordet skärpt ligger då också begrepp som effektiviserad och tydlig. Ett övergripande mål för skärpningen av balken måste vara att åstadkomma regler som medför att samhällets resurser främst läggs på de insatser som har störst betydelse för att nå en hållbar utveckling. Miljöbalkens trovärdighet riskerar att urholkas om miljöprövningsprocessen tar omotiverat lång tid eller om alltför stora insatser riktas mot exempelvis administrativa förseelser, samtidigt som överträdelser som direkt skadar miljön inte bemöts lika strängt. De förslag i detta betänkande som gäller sanktionssystemet är alltså avsedda att vara steg i riktning mot en effektiviserad miljöbalk. På motsvarande sätt syftar de förslag som är resultat av utredningen om miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten till ett förtydligande av hur bestämmelserna skall tillämpas.

Bland våra olika deluppdrag kommer samordningen av miljöbalkens bestämmelser främst in när det gäller att utreda prövnings-

ordningen. Trots att miljöbalken inneburit att tillståndsprövningen av exempelvis vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet bringats närmare varandra genom många gemensamma regler, finns det fortfarande stora skillnader. Det gäller både materiella regler och prövningsordningen i sig som innebär olika sätt att hantera civilrättsliga frågor och därmed också olika ställning för sakägarna. Skillnaderna motiveras oftast av reglernas olika historiska bakgrund. Det är fråga om prövningssystem som varit etablerade under lång tid och där det fordras noggranna överväganden i alla enskilda delar innan konkreta ändringsförslag kan lämnas. De mindre genomgripande förändringar av prövningsordningen som föreslås här i syfte att kunna genomföras efter den detaljgenomgång som kommer att ske i vårt slutbetänkande, bör dock ses i ljuset av en mer långsiktig vision.

Den vision som skisseras här är inte underbyggd av utredningar på samma sätt som övriga kapitel i betänkandet. Den är i stället att se som en idéskiss i ett långsiktigt perspektiv som också ligger bortom vårt slutbetänkande. De enskilda förslagen i betänkandet syftar alltså inte till att nå visionen utan enbart att vara steg i riktning mot den – eller att åtminstone inte motverka den.

I det långsiktiga perspektivet är det alltså i många fall inte längre motiverat att behålla olika bestämmelser för de olika typer av verksamheter och åtgärder på vilka miljöbalken är tillämplig. En strävan bör vara att så långt som möjligt få gemensamma materiella och processuella bestämmelser. Det skulle innebära att den nuvarande avgränsningen mellan olika slag av verksamheter skulle luckras upp. Samtliga delar av ett projekt som innehåller både miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täktverksamhet skulle kunna prövas som en enhet. I en förlängning skulle det alltså bli möjligt att meddela tillstånd enligt miljöbalken, inte enligt balkens enskilda kapitel. Då skulle det också vara möjligt att frivilligt söka tillstånd till verksamheter som täcks av balken och som inte är att hänföra till något av kapitlen med särskilda bestämmelser. Innan detta kan bli verklighet måste dock frågan om prövningens omfattning i samband med ändringar få en lösning. Det skulle naturligtvis inte vara effektivt om det alltid skulle erfordras en heltäckande prövning så snart en mindre del av ett projekt ändrades.

När det gäller de materiella bestämmelserna är det balkens hänsynsregler som är av störst intresse. Förutom de allmänna hänsynsreglerna finns det i dag särskilda hänsynsregler insprängda i de kapitel i miljöbalken som innehåller särskilda bestämmelser om

vissa verksamheter. I många fall fordras det sådana särskilda hänsynsregler på grund av verksamheternas eller åtgärdernas speciella egenarter eller på grund av särskilda bestämmelser i EG-direktiv. För en del av dem är det dock inte uppenbart att de enbart måste gälla för just den aktuella verksamhetstypen. De skulle alltså möjligen kunna tas bort eller omarbetas så att de i stället kan gälla generellt som allmänna hänsynsregler. Detta skulle innebära en ökad samordning av de materiella bestämmelserna, vilket också i sin tur skulle förbättra förutsättningarna för att integrera prövningen av olika typer av verksamheter och åtgärder enligt balken.

Förutom att det alltså finns samordningsvinster att göra, finns det också nackdelar med att utan vägande skäl behålla särskilda hänsynsregler av detta slag.

När det finns särskilda regler för en verksamhetstyp kan det vara svårt att avgöra hur dessa skall förhålla sig till de allmänna hänsynsreglerna. Det finns en risk att de särskilda hänsynsreglerna – som oftast hämtats från tidigare gällande lagstiftning – tillämpas i första hand och att de därmed i viss mån blockerar tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. De särskilda reglerna kan alltså i värsta fall fungera konserverande så att miljöbalkens mål inte får fullt genomslag. Det är nämligen i hög grad genom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. som miljöbalkens mål kan omsättas i konkreta krav och bestämmelser i det enskilda fallet.

När det gäller samordningen av de processuella bestämmelserna är det framför allt tillståndsprövningen som är av intresse för oss. I ett långsiktigt perspektiv är det mycket som talar för att all tillståndsprövning i första instans borde ske hos förvaltningsmyndighet och inte hos domstol. Det innebär att de civilrättsliga frågorna om markåtkomst, tvångsrätt och ersättningar för intrång och skador lämpligen bör frikopplas från den renodlade miljöprövningen och prövas av allmän domstol. Tillståndsprövningen skulle då kunna fokuseras på miljöfrågorna som därmed stärks.

Miljöprövningen, dvs. den del av tillståndsprövningen som utgår från de allmänna hänsynsreglerna och balkens övriga hänsynsregler, bör alltså på längre sikt ske hos en förvaltningsmyndighet i första instans. Miljöprövningen är i allt väsentligt en uppgift av förvaltningsrättslig karaktär. Prövningen fordrar ett brett kunskapsunderlag från många områden, där bland annat de tekniska och naturvetenskapliga frågorna har stor betydelse och där inslaget av samhällsplanering ofta är stort. Förvaltningsmyndigheter är bäst

lämpade för att så effektivt och flexibelt som möjligt hämta in ett brett beslutsunderlag till grund för bästa möjliga beslut.

De allmänna domstolarna är bäst avpassade för en rättssäker tvistelösning. Överprövningen av överklagade beslut samt frågorna av civilrättslig natur hör naturligt hemma hos miljödomstolarna.

En sådan arbetsfördelning mellan förvaltningsmyndigheter och miljödomstolar stämmer bättre överens med vad som normalt gäller i samhället. Den bedöms också ta tillvara miljöintresset på bästa sätt, samtidigt som den bedöms spara tid och kostnader.

Ett avgörande argument mot att i dag överföra all tillståndsprövning i första instans till förvaltningsmyndighet är att det är svårt att finna förvaltningsmyndigheter som är lämpade för uppgiften. Det är länsstyrelserna, i form av miljöprövningsdelegationer, som ligger närmast till hands, men eftersom de är så många till antalet – 21 stycken – är det omöjligt att upprätthålla tillräcklig kompetens på var och en av dem för att klara prövningen av de största och mest komplicerade förprövningspliktiga verksamheterna.

Situationen kan dock komma att förändras inom en inte alltför avlägsen framtid. EG:s ramdirektiv för vatten kommer att medföra att vi i Sverige måste inrätta avrinningsmyndigheter. Utredningen svensk vattenadministration håller för närvarande på att utreda frågan om avrinningsmyndigheternas organisation. Utredningen kommer senast den 30 november 2002 att lämna förslag när det gäller exempelvis avrinningsmyndigheternas antal och geografiska områden. Med den inriktning som utredningen för närvarande har är det troligt att förslaget kommer att utmyнна i ganska få myndigheter (4 diskuteras) uppdelade efter avrinningsområden. Det är troligt att de kommer att ha någon form av anknytning till länsstyrelser.

Det antal avrinningsmyndigheter som diskuteras skulle också kunna vara lämpligt för en organisation av förvaltningsmyndigheter med ansvar för tillståndsprövning. Det skulle vidare vara lämpligt även för tillståndsprövning att ha en geografisk uppdelning som följer avrinningsområden. Det fordras också – åtminstone delvis – samma slag av kompetenser för en avrinningsmyndighet och en tillståndsprövningsmyndighet.

En vision när det gäller den framtida tillståndsprövningen enligt miljöbalken är att prövningen skulle kunna ske i förvaltningsmyndigheter av samma antal, på samma orter och med ansvar för samma geografiska områden som avrinningsmyndigheterna. Hur organisationerna närmare skulle förhålla sig till varandra och till

länsstyrelsernas organisation och vilken sammansättning och form tillståndsmyndigheterna skulle ha är öppna frågor.

Tanken är att dessa nya tillståndsmyndigheter skulle pröva samtliga A-verksamheter (både miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter) i första instans, medan B-verksamheterna skulle prövas av länsstyrelserna (miljöprövningsdelegationerna) som nu. De föreslagna C-verksamheterna när det gäller vattenverksamheter skulle också prövas av länsstyrelserna. Med nya tillståndsmyndigheter skulle det naturligtvis finnas anledning att på nytt överväga gränsdragningen mellan A- och B-verksamheter.

Miljödomstolarna skulle förutom att pröva de civilrättsliga frågorna i anknytning till miljöbalken få rollen som överprövningsinstanser. Beslut från länsstyrelserna skulle överklagas direkt till miljödomstolarna utan att passera de nya tillståndsmyndigheterna. Den närmare utformningen av överinstanserna skulle få övervägas vidare.

En viktig fråga för den framtida visionen är sakägarnas ställning. I ett långsiktigt perspektiv framstår det inte som rättvist att sakägarna när det gäller vattenverksamhet skall ha en så mycket starkare ställning än sakägarna när det gäller miljöfarliga verksamheter.

Om miljöprövningen av alla vattenverksamheter sker vid förvaltningsmyndighet mister sakägarna sin nuvarande rätt till ersättning för rättegångskostnader i den delen. Rätten till ersättning för rättegångskostnader vid prövning av frågor om markåtkomst, tvångsrätt och ersättningar för intrång och skador skulle dock vara oförändrad.

Sakägare vid miljöfarliga verksamheter har aldrig haft någon rätt till ersättning för rättegångskostnader i samband med miljöprövning. Det bör dock finnas förutsättningar att förbättra dessa sakägares ställning genom att öka deras möjligheter att få frågor om ersättning för skador prövade. Det skulle eventuellt kunna ske exempelvis genom att frågor av detta slag lyfts direkt från miljöprövningsärendet till domstol, i stället för att sakägaren som nu skall vara tvungen att på egen hand initiera målet genom ansökan om stämning. Denna och andra möjligheter skulle behöva undersökas vidare i kommande steg mot visionen.

I kapitel 5 i detta betänkande redovisar vi två alternativ till den nuvarande prövningsordningen för vattenverksamhet. Alternativ 1 innebär att miljöprövningen helt skiljs från de civilrättsliga frågorna. Det alternativet ger förutsättningar för att pröva alla vattenverksamheter i förvaltningsmyndighet. Alternativ 2 innebär att

mindre vattenverksamheter som inte innehåller några tvistiga civilrättsliga frågor kan prövas i förvaltningsmyndighet. Båda de utredda alternativen förutsätter nuvarande myndighetsorganisation.

Den prövningsordning som skisseras i visionen bygger på alternativ 1 för vattenverksamhet, men förutsätter därutöver en ny myndighetsorganisation.

Även om vi i kapitel 5, med utgångspunkt i den nuvarande myndighetsorganisationen, i ett kortsiktigt perspektiv föreslår att alternativ 2 genomförs, anser vi alltså att det finns skäl att i ett längre tidsperspektiv överväga visionen. Vi anser således att fördelarna med prövning hos en kompetent förvaltningsmyndighet i första instans, med åtföljande möjligheter till gemensam behandling av tillståndsprövningen av olika slag av verksamheter (vattenverksamheter, miljöfarliga verksamheter och täkter), väger tyngre än de fördelar som följer av att civilrättsliga frågor kan behandlas samtidigt med tillståndsprövningen i de vattenmål där de civilrättsliga frågorna är tvistiga.

Sammanfattningsvis innebär alltså visionerna så långt möjligt gemensamma materiella och processuella regler för alla tillståndspliktiga verksamheter i balken. All tillståndsprövning i första instans skulle ske hos förvaltningsmyndighet, där de största verksamheterna av olika slag skulle prövas av ca 4 nya tillståndsmyndigheter som täcker samma områden som de nya avrinningsmyndigheterna. Domstolarna skulle pröva civilrättsliga frågor och överklagade ärenden. Sakägarna vid miljöfarliga verksamheter skulle ges en stärkt ställning.

3 Lägesrapport om tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler

I vårt uppdrag understryks att tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler kommer att ha stor betydelse för vilket genomslag miljöbalken får och för möjligheterna att uppnå dess mål. En viktig utgångspunkt för vårt arbete skall vara hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas när det gäller ärenden om tillstånd eller motsvarande prövning som följer av miljöbalken liksom i frågor som rör den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen.

I fråga om små och medelstora företag skall vi belysa hur dessa påverkas av hänsynsreglerna och vid behov föreslå åtgärder för att underlätta för företagen att leva upp till miljöbalkens mål.

I detta kapitel lämnas en lägesrapport för den undersökning som pågår och som gäller tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos myndigheter och domstolar. Arbetet har hittills främst varit inriktat på beslut från kommunala miljönämnder och från länsstyrelser men även på domar och beslut från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Resultatet av det arbetet redovisas i detta kapitel. Än så länge begränsar sig slutsatserna till vad som kommit fram vid dessa genomgångar.

Under det fortsatta arbetet kommer också domar från miljödomstolarna att täckas in. Erfarenheterna från uppföljningen av beslut och domar från myndigheter och domstolar kommer också att i det fortsatta arbetet ligga till grund för ytterligare utredningar. Därefter kommer samlade och mer ingående slutsatser beträffande tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos domstolar och andra myndigheter att kunna redovisas.

3.1 Uppläggning och genomförande

I den pågående undersökningen studerar vi tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna bland annat genom att gå igenom och analysera beslut och domar som samlas in från tillstånds- och till-

synsmyndigheter. Arbetet läggs upp så att vi under sexmånadersperioder samlar in samtliga beslut och domar enligt miljöbalken från vissa utvalda kommunala miljönämnder, länsstyrelser och miljödomstolar. Turordningen anpassas efter hur miljöbalkens materiella regler successivt får genomslag hos de olika myndigheterna och domstolarna.

Under den första halvårsperioden samlades därför beslut från de utvalda miljönämnderna in, varefter insamlingen övergick till de utvalda länsstyrelserna.

I det fortsatta arbetet kommer insamling av domar från miljödomstolarna att ingå.

Därutöver samlas in samtliga domar och beslut från Miljööverdomstolen och alla miljöavgöranden från Högsta domstolen under hela undersökningsperioden från och med år 2000.

Insamlingarna omfattar alla beslut och domar som meddelas med stöd av miljöbalken och dess förordningar. För länsstyrelserna har insamlingen dock inskränkt sig till de beslut som länsstyrelsen fattat som första prövningsinstans. Beslut i överklagade ärenden från miljönämnderna har alltså inte tagits med.

Genomgångarna ger en allmän bild av vilka typer av avgöranden som fattas och i vilken utsträckning de är sådana att de allmänna hänsynsreglerna bör ha en betydande roll. De ger också underlag för vissa slutsatser om tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna. De kommer dock under det fortsatta arbetet att få kompletteras genom fördjupade frågor till tillstånds- och tillsynsmyndigheterna innan det går att dra några samlade och mer ingående slutsatser om hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas.

Syftet med analysen av beslut och domar är alltså i första hand att studera hur sakfrågorna bedöms hos myndigheter och domstolar med tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna. Dessutom passar vi på att som underlag för våra övriga utredningsuppdrag också låta genomgångarna belysa hur andra bestämmelser som tillkommit genom miljöbalken tillämpas för att tillvarata miljöintressena. Genomgångarna är alltså till sin helhet inriktade på miljöbalkens materiella regler; hur bestämmelserna tillämpas i sak. I vissa fall kan handläggningsrutiner och andra frågor av processuell karaktär också ha betydelse för det materiella utfallet. Det görs dock inte någon systematisk genomgång av denna typ av frågor.

Analysen av de insamlade avgörandena sker mot bakgrund av ett antal frågeställningar som vi bedömer vara viktiga för att belysa hur miljöbalkens nya regler för att tillvarata miljöintressena tillämpas i

praktiken. Inför analysen konstaterade vi att det är av särskilt intresse att fånga upp sådana avgöranden som belyser följande aspekter och frågeställningar.

Särskilda frågeställningar	
Miljöbalkens tillämpningsområde	Tillämpas miljöbalken på andra verksamheter eller åtgärder än den tidigare lagstiftningen?
Prövningens omfattning	Hur avgränsas prövningen? Vilken är inställningen till så kallade påbyggnadstillstånd?
Tillämpningen av balkens miljömål	Tillämpas 1 kap. 1 § direkt eller endast indirekt?
Tillämpningen av bestämmelser om hushållning med mark och vatten	Tillämpas bestämmelserna på något annat sätt än de gjorde med tidigare lagstiftning?
Tillämpning av miljö kvalitetsnormer	I vilken omfattning påverkar förekomsten av miljö kvalitetsnormer och eventuella åtgärdsprogram olika typer av beslut?
Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag	Vilka krav ställs på det sakliga innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag?
Tillämpningen av allmänna och särskilda hänsynsregler	Leder miljöbalkens hänsynsregler till andra överväganden och krav än tidigare? Ställs det alltså krav beträffande andra sakfrågor än tidigare, exempelvis vad gäller energihushållning, säkerhet eller transporter?
Frågor om följdverksamheter	Vilka typer av följdverksamheter förekommer i övervägandena? Hur påverkar de avgörandena?
Deltagande av remissmyndigheter och miljöorganisationer	Har valet av remissmyndigheter påverkats av att miljöbalken täcker fler frågeställningar än tidigare lagstiftning? I vilken utsträckning deltar miljöorganisationer vid prövningar?
Tillämpning av EG-rätt	Finns det behov av att göra EG-konform tolkning av några av miljöbalkens bestämmelser, och i så fall vilka och hur?
Egen utredning hos tillståndsmyndigheten	Hur fungerar myndigheternas officialprövningsskyldighet i den delen?

Samtliga frågeställningar är naturligtvis inte relevanta i alla typer av beslut, och det anges heller inte alltid explicit i besluten att det är just någon av de ovanstående frågorna som är av intresse. Vid identifieringen av intressanta beslut blir därför i praktiken det viktigaste kriteriet om beslutet i sak lika gärna hade kunnat fattas med stöd av gammal lagstiftning, eller om miljöbalkens nya regler medfört ställningstaganden eller krav som inte kunnat bli följden tidigare.

Också när det gäller tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna är det miljöbalkens nya möjligheter i förhållande till den gamla lagstiftningen som är av störst intresse. Vad har exempelvis kunskapskravet fått för betydelse? Ställs det krav på energihushållning? Hur hanteras produktvalsprincipen i mål och ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter? Har säkerhetsfrågorna fått ökad tyngd?

Det är svårare att utifrån besluten dra slutsatser när det gäller om sådana regler som även fanns i den gamla lagstiftningen, och som införts i balken, fått en strängare tillämpning. Det gäller exempelvis kravet på en god lokalisering och kravet på skyddsåtgärder. Om det numera skulle ställas hårdare krav på skyddsåtgärder är det svårt att veta om detta är att hänföra till den strängare lydelsen i lagtexten eller om det är fråga om en fortsättning på den teknisk/miljö-mässiga utveckling som pågått och pågår utan direkt samband med lagens krav.

Det bör också understrykas att utfallet i beslut och domar inte ger någon fullständig bild av vilken betydelse eller genomslagskraft miljöbalkens allmänna hänsynsregler har fått hos miljöbalkens aktörer. De allmänna hänsynsreglerna kan i många fall ha stor betydelse vid muntliga kontakter mellan myndigheter och verksamhetsutövare och vid planeringen av myndigheternas arbete. Reglernas betydelse i dessa delar avspeglas inte av beslut i enskilda ärenden. Som exempel kan nämnas att om en verksamhetsutövare redan lever upp till miljöbalkens bestämmelser, resulterar troligen ett tillsynsbesök inte i något beslut över huvud taget. Vårt uppdrag är dock begränsat till att avse tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i ärenden som gäller tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning.

Vi räknar med att kunna få en tydligare bild av de allmänna hänsynsreglernas verkliga genomslagskraft efter fördjupade frågor till myndigheterna.

3.2 Genomgång av beslut från kommunala miljönämnder

Slutsatser

För de ärenden som handläggs av de kommunala miljönämnderna har införandet av miljöbalkens allmänna och särskilda hänsynsregler inte haft så stor betydelse. Den nya lagstiftningen kan i flertalet fall inte bedömas ha lett till andra bedömningar eller krav än vad den gamla skulle ha gjort. I den mån det ställs nya typer av krav gäller de främst kemikalieanvändning och säkerhetsfrågor.

Olikheterna i vilka krav som ställs bedöms vara större mellan kommunerna inbördes än mellan miljöbalken och tidigare lagstiftning.

Beslut från sex kommunala miljönämnder har samlats in under perioden oktober 2000 – mars 2001. Valet av kommuner har avsett att spegla olika typer av boendestruktur och huvudsaklig näringsinriktning. De kommuner som omfattats är följande:

- Botkyrka
- Falun
- Kristianstad (insamlingen begränsad till oktober 2000 – mitten av februari 2001)
- Lycksele
- Malmö
- Tanum

De valda kommunerna skiljer sig åt i flera avseenden. För att något illustrera kommunernas olika förutsättningar anges här befolkningsantalet och befolkningstätheten.

Kommun	Befolkning (utgången av år 2000)	Invånare per km ²
Botkyrka	73 097	367
Falun	54 426	27
Kristianstad	74 161	59
Lycksele	13 058	2
Malmö	259 579	1 677
Tanum	12 105	13

Förutom olikheterna i befolkningsstruktur och näringsinriktning kan kommunerna också ha delvis olika arbetsuppgifter beroende på vad som exempelvis delegerats från länsstyrelse och vad som anges i kommunens egna föreskrifter. De naturliga förhållandena kan också skilja sig mellan kommunerna, med exempelvis olika tillgång till grundvatten och känslighet för olika slag av föroreningar. Det finns alltså ett antal orsaker till att besluten i flera avseenden kan skilja sig mellan kommunerna. Miljöbalkens materiella regler gäller dock naturligtvis lika i alla kommunerna.

3.2.1 Kommunernas olika typer av beslut

Sammanlagt har 916 beslut samlats in från de sex kommunerna. Innan de kan analyseras med avseende på hur de allmänna hänsynsreglerna och miljöbalkens andra materiella regler tillämpas, finns det behov av att grovt gruppera dem efter olika typer. Grupperingen syftar till att förbättra överblicken över besluten. Den kan också vara av betydelse eftersom det kan finnas större eller mindre anledning att förvänta sig en tillämpning av miljöbalkens nya bestämmelser i olika typer av beslut.

I tabell 1 i bilaga 4 till betänkandet redovisas de insamlade besluten från de olika kommunerna uppdelat på olika grupper. Grupperingen har skett i två nivåer, dels efter huvudtyper, dels mer detaljerat.

De huvudtyper som har valts för de kommunala besluten är

- a. beslut av enbart formell karaktär som inte innebär någon miljöbedömning,
- b. tillståndsbeslut samt sådana tillsynsbeslut som är av tillståndskaraktär, och
- c. renodlade tillsynsbeslut.

För de kommuner till vilka frågor om strandskydd har delegerats tillkommer huvudgruppen områdesskydd.

Det är totalt ca 20 procent av besluten som kan hänföras till huvudtypen a där de allmänna hänsynsreglerna inte har någon direkt tillämpning. Huvudtyperna b och c, där de allmänna hänsynsreglerna generellt sett bör kunna tillämpas, utgör tillsammans ca 75 procent av besluten. De båda huvudtyperna skiljer inte särskilt mycket i storlek inbördes. Resterande ca 5 procent utgörs av strandskyddsdispenser.

Det finns stora skillnader mellan olika kommuner, dels när det gäller antalet beslut, dels när det gäller hur besluten fördelar sig på olika huvudtyper. Exempelvis är antalet beslut per kommuninvånare tio gånger större i Tanum än i Lycksele. Förhållandet mellan beslut av formell natur (typ a) å ena sidan och av materiell natur (typerna b och c) å andra sidan varierar också. I Tanum har inte fattats några formella beslut över huvud taget och i Malmö har bara fattats ett formellt beslut per tio materiella. I Botkyrka och Lycksele däremot har fattats 13 respektive 15 formella beslut per tio materiella.

Skillnaderna kan inte enbart förklaras av olika befolkningsstruktur (t.ex. förhållandet mellan tätort och glesbygd eller antalet sommarboende/turister), olika huvudsakliga näringsinriktning (t.ex. industri, jordbruk, service eller tjänstesektor) eller olika fysiska förutsättningar. Det finns säkerligen också skillnader i handlägningsrutiner som innebär att ärenden dokumenteras mer eller mindre formellt i olika kommuner. Ett ställningstagande som i en kommun får formen av ett skriftligt beslut kan sannolikt i en annan kommun få formen av protokoll eller muntligt besked. Det finns också skillnader i resurser och i hur olika arbetsuppgifter kan ha prioriterats hos de olika kommunerna.

Bsluten av enbart formell karaktär som inte innehåller miljöbedömningar (huvudtyp a)

Ungefär hälften av besluten av formell karaktär gäller miljöskaktionsavgifter och den andra hälften avgifter för prövning och tillsyn. Övriga beslut av formell karaktär är sådana som exempelvis gäller anstånd med att ge in rapporter, återkallelser av beslut beträffande verksamhet som upphört och förelägganden att betala miljöskade- och saneringsförsäkring.

Det finns stora skillnader mellan kommunerna när det gäller beslut om miljöskaktionsavgifter. I Malmö och Tanum har det inte fattats några beslut om miljöskaktionsavgifter, medan antalet sådana beslut varit relativt stort i Falun och Kristianstad. Ofta fattas det ett stort antal beslut om miljöskaktionsavgifter vid enstaka miljönämndssammanträden. Det kan alltså vara så att den sexmånadersperiod under vilken undersökningen varat inte är tillräcklig för att hinna fånga upp och utjämna beslutsmängden från de relativt få beslutstillfällena. Undersökningen ger därmed inte någon

riktig bild av hur besluten om miljöstraffavgifter fördelar sig mellan kommunerna.

När det gäller besluten om provnings- och tillsynsavgifter går det inte heller att dra några särskilda slutsatser. I själva verket finns många av de beslut som fattas om avgifter med som delar i andra typer av beslut och redovisningen i vår tabell är därför inte på något sätt fullständig.

I det här sammanhanget tas besluten av formell karaktär med främst därför att de kan avskrivas från att vara av intresse ur de allmänna hänsynsreglernas synvinkel.

Tillståndsbesluten samt de tillsynsbeslut som är av tillståndskaraktär (huvudtyp b)

De ärenden som resulterar i beslut av denna huvudtyp har det gemensamt att de initierats av verksamhetsutövaren.

Den största enskilda gruppen av ärenden inom huvudtypen gäller avloppsanordningar; det är främst fråga om tillstånd till nya eller ändrade enskilda avlopp samt ändrade tömningsintervall för slamavskiljare. Besluten om avloppsanordningar utgör ca 40 procent av de beslut som är av tillståndskaraktär.

Också när det gäller antalet beslut inom denna huvudtyp, och den mer detaljerade uppdelningen på vilka typer av ärenden de avser, är det stora skillnader mellan kommunerna. Det kan till en stor del förklaras av kommunernas olika förutsättningar; i en tätortskommun som Malmö finns det inte anledning att förvänta sig samma andel beslut om enskilda avloppsanordningar som i en landsortskommun som Tanum där det dessutom förekommer många sommarbostäder. Det är dock möjligen förvånande att antalet industriärenden i Botkyrka och Falun inte är större än vad som registrerats (4 i vardera kommun) med hänsyn till antalet ärenden av detta slag i Malmö och Kristianstad (32 respektive 15). Det är också förvånande att det enbart är i Falun och Kristianstad som det förekommer beslut i anmälningsärenden om "vård m m" (dvs. hälsoinriktade beslut enligt 38 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

I denna huvudtyp av beslut borde kommunens egna prioriteringar av miljöskyddsarbetet få ett mindre genomslag eftersom ärendena inte initieras av myndigheten själv.

De renodlade tillsynsbesluten

Många av de renodlade tillsynsbesluten hos de kommunala miljönämnderna har initierats av någon annan än verksamhetsutövaren själv, nämligen av myndigheten eller av någon som störs av verksamheten.

Den avgjort största enskilda posten av beslut inom huvudtypen (46 %) gäller störningar i bostäder. Det kan vara fråga om både störningar inom fastigheten (t.ex. dålig ventilation, mögellukt eller buller från hiss, tvättstuga eller grannar) och störningar från verksamheter utanför fastigheten (t.ex. gatustädning, kyrkklockor, trafik eller restaurangmusik). Bakgrunden till dessa ärenden är att någon har framfört klagomål till miljönämnden om en störning. Miljökontoret har därefter gjort besök, ibland mätningar, och har haft kontakt med den ansvarige – fastighetsägaren eller verksamhetsutövaren – som vidtagit åtgärder så att störningarna upphört. I vissa fall konstaterar miljökontoret i stället att störningarna inte motsvarar olägenhet enligt miljöbalken eller att ärendet av någon orsak inte längre är aktuellt. Det stora flertalet ärenden i denna kategori resulterar därmed i avskrivningsbeslut. Det är bara en mindre andel där miljönämnden är tvungen att ingripa med ett föreläggande om åtgärder.

Antalet beslut inom denna huvudtyp skiljer också kraftigt mellan de olika kommunerna. Av de totalt 173 besluten som gäller störningar i bostäder kommer 164 från Malmö. Eftersom antalet klagomål per innevånare inte borde skilja sig särskilt mycket mellan den kommunen och de andra kommunerna med mycket tätbebyggelse är det troligen fråga om olikheter i dokumentationen av ärendena.

Ett sådant förhållande som att Kristianstads kommun står för 38 av de totalt 41 besiktningarna av oljecisterner är sannolikt i stället beroende dels på kommunens bebyggelsestruktur, dels på prioriteringar av insatserna.

3.2.2 Hur tillämpar kommunerna miljöbalkens allmänna hänsynsregler och andra nya bestämmelser?

Kartläggningen av de olika typerna av beslut ovan syftar till att ge underlag för en bedömning av i vilken utsträckning det är rimligt att förvänta sig att de allmänna hänsynsreglerna eller andra regler som tillkommit genom miljöbalken skall ha betydelse för besluten.

Det har redan konstaterats ovan att det i de formella besluten – dvs. i ca 20 procent av det totala antalet beslut – inte finns anledning att förvänta sig en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna eller andra materiella regler.

I förhållande till motsvarande mål och ärenden hos miljödomstolar och länsstyrelser är många av tillsyns- och tillståndsbesluten hos de kommunala miljönämnderna miljömässigt okomplicerade i det avseendet att störningen eller olägenheten är tydlig, samtidigt som de nödvändiga åtgärderna också är lätta att peka ut. Det gäller exempelvis de tillsynsärenden där privatpersoner störs i sin bostad. Enbart "bostadsgruppen" utgör hela 20 procent av det totala antalet insamlade beslut. Motsvarande förhållanden gäller också i många av de övriga grupperna.

I detta slag av ärenden sätts de allmänna hänsynsreglerna inte på prov eftersom det inte är så många olika faktorer som måste vägas samman. Avvägningarna av vad som är rimliga krav i det enskilda fallet kan däremot vara svåra. Likartade avvägningar gjordes dock även med stöd av den tidigare lagstiftningen och de beslut som fattas med stöd av miljöbalken ställer inte heller krav på andra åtgärder än vad beslut enligt den tidigare lagstiftningen skulle ha gjort.

De tillstånds- och tillsynsbeslut som fattas av de kommunala miljönämnderna utgörs till stor del av detta slag av förhållandevis miljömässigt okomplicerade fall. Det finns därmed inte anledning att förvänta sig att de allmänna hänsynsreglerna skall ha medfört ändrade ställningstaganden i någon större utsträckning jämfört med förhållandena innan miljöbalken trädde i kraft.

Möjligen hade man kunnat vänta sig att några kommuner skulle ha startat tillsynskampanjer inriktade på någon eller några av de miljöfrågor som är nya eller utvidgade i miljöbalken jämfört med tidigare lagstiftning, t.ex. energihushållning eller kemikalieanvändning. Någon sådan kampanj har dock inte kunnat fångas upp i de sex aktuella kommunerna under den tid undersökningen varat.

Det är givetvis så att enbart de skriftliga besluten inte ger en fullständig bild av tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos kommunerna. Den stora del av miljönämndernas arbete som baserar sig på bestämmelserna i miljöbalken men som inte resulterar i skriftliga beslut täcks inte in av denna undersökning. I samtliga tillståndsärenden måste dock beslut fattas. De tillsynsärenden som är kontroversiella och där tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna kan få avgörande betydelse bör också utmyнна i skriftliga beslut hos samtliga de undersökta kommunerna.

Det är också endast i ett fåtal beslut från miljönämnderna där införandet av miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna har inneburit någon större förändring jämfört med tidigare. I själva verket framstår olikheterna kommunerna emellan som större än den förändring som miljöbalken inneburit jämfört med tidigare lagstiftning.

Som exempel för att belysa skillnaderna mellan kommunerna bifogas två beslut från Falu respektive Botkyrka kommuner som båda gäller inrättande av värmepumpsanläggningar (bilaga 5 och 6). Sådana anläggningar är enligt 17 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anmälningspliktiga. Kommunen har också rätt att föreskriva att det skall krävas tillstånd av miljönämnden, vilket skett i Botkyrka. Av exemplen framgår att det för samma typ av anläggning i den ena kommunen (Falun) räcker med en anmälan som endast resulterar i allmänt hållna krav, medan det i den andra (Botkyrka) lämnas ett tidsbegränsat tillstånd med femton specificerade villkorspunkter.

Ytterligare exempel som visar olikheter mellan kommunerna i vilka krav som ställs på likartade anläggningar är bifogade beslut från Tanums och Kristianstads kommuner som båda gäller installation av toaletter med infiltrationsanläggningar (bilaga 7 och 8). För anläggningen i Tanum ställs också krav på urinseparation. Av exemplen framgår att villkoren i det ena fallet (Tanum) är betydligt mer detaljerade och omfattar fler miljöaspekter än i det andra fallet.

Exemplen avser alltså att belysa att det finns skillnader mellan kommunerna när det gäller utformningen av kraven på likartade anläggningar. I det här sammanhanget har det inte gjorts någon uppföljning av om något av besluten överprövats och vilket resultatet i så fall blivit. Det som är av intresse här är att konstatera att olikheter föreligger, inte att värdera de enskilda besluten.

En allmän reflexion är att det verkar vara en fördel för miljönämnderna att i det stora antalet ärenden som gäller störningar i

boendemiljön slippa, som tidigare, tvingas välja om miljöskyddslagen eller hälsoskyddslagen skall tillämpas. Det är tillräckligt med tillsynsbestämmelserna och hänsynsreglerna och miljönämndens spelrum begränsas av tillsynsförordningens bestämmelser om fördelningen av tillsynsansvaret. Däremot måste man givetvis även fortsättningsvis välja mot vem kraven skall riktas; exempelvis om man vid bullerstörningar i en bostad skall vända sig mot den som utövar den bullrande verksamheten, fastighetsägaren (isoleringsåtgärder) eller om det möjligen är mera relevant med en hänvisning till jordabalkens bestämmelser om hyra (störningar från bullrande grannar i hyreshus).

Särskilda frågeställningar

Bland de särskilda frågeställningar som nämndes under avsnittet 3.1 är det utöver frågan om tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna möjligen frågan om miljöbalkens tillämpningsområde som kan vara av intresse när det gäller miljönämndernas beslut. Miljönämnderna kan i egenskap av tillsynsmyndigheter konfronteras med verksamheter och åtgärder som ligger inom miljöbalkens vida tillämpningsområde, men som inte skulle ha täckts av tidigare lagstiftning.

Enligt tillsynsförordningen har de kommunala miljönämnderna ansvar för den operativa tillsynen beträffande vissa typer av verksamheter och åtgärder som också omfattades av tidigare lagars tillämpningsområden. Enligt förordningen är det Naturvårdsverket som har det övergripande tillsynsansvaret och som alltså är den myndighet som skall fatta beslut inom miljöbalkens nya tillämpningsområden.

Trots att miljönämnderna inte har ansvar för tillsynen inom de nya tillämpningsområdena, finns det ändå något beslut som möjligen kan ses som gränsfall i detta avseende.

Det gäller Miljönämnden i Malmö som har förelagt ett rederi att sanera ett oljeutsläpp i vatten. Utsläppet uppstod vid tankning av en båt och kan delvis ha haft samband med brister i båtens överfyllnadsskydd. Vad som är intressant i detta sammanhang är att föreläggandet alltså gällde en rörlig utsläppskälla (båt).

De allmänna hänsynsreglerna

När det gäller tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler kan följande konstateras. Liksom när det gäller tidigare enskilda exempel är det också här viktigt att påpeka att besluten fattats av första prövningsinstans och att man alltså inte vet hur de skulle stå sig vid en eventuell överprövning.

Det har inte gått att finna några exempel på beslut där *kunskapskravet i 2 kap. 2 §* tydligt gjort sig gällande. Visserligen finns i en del beslut med krav på ytterligare undersökningar hänvisningar till 2 kap. 2 §, men kravens sakinnehåll skiljer sig inte på något tydligt sätt från vad som skulle ha kunnat förekomma med tidigare lagstiftning.

Kraven på *skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i 2 kap. 3 §* skiljer sig överlag inte särskilt mycket från vad som gällde tidigare. Som redan konstaterats är det också svårt att avgöra om eventuella skärpningar av kraven beträffande störningar som redan tidigare reglerades är att hänföra till miljöbalkens strängare bestämmelser (t.ex. 2 kap. 7 §) eller om de är en följd av teknisk och kunskapsmässig utveckling.

Vad som är av intresse är dock om kraven är inriktade på nya typer av störningar eller störningsrisker. Har miljöbalkens mål medfört att nya typer av krav kunnat ställas? Har exempelvis säkerhetsfrågorna eller transportfrågorna lyfts fram i större utsträckning än tidigare? Förekommer naturvårdshänsyn i kraven som riktas mot verksamhetsutövare?

När det gäller säkerhetsfrågorna finns det exempel på villkor och föreskrifter i förelägganden som syftar till att öka säkerheten genom att förebygga olyckor eller minska konsekvenserna av olyckor.

Exempelvis finns det i Kristianstads kommun i de beslut som fattas efter anmälan om installation av värmepumpar regelmässigt villkor om materialvalet i syfte att förhindra sönderfrysning. Sådana villkor finns också i motsvarande tillståndsbeslut från Botkyrka kommun. I Tanums kommun lämnas som svar på anmälningar om värmepumpar bl.a. råd om utmärkning av köldbärarkretsen för att förhindra skador vid markarbeten. I samma kommun finns i vissa tillståndsbeslut beträffande infiltrationsanläggningar för enskilda avlopp villkor om att anläggningen inte får utsättas för ständiga belastningar från fordon och därför inte får placeras under parkeringsplats, väg eller liknande. Det finns också en föreskrift om att

spilltråg vid förvaring av diesel m.m. på grund av sin placering (brygga) måste utföras av korrosionsbeständigt material.

Transporterna skulle kunna vara av intresse både i den utsträckning de behandlas som följd företag (16 kap. 7 §), om de regleras genom föreskrifter om skyddsåtgärder eller begränsningar (2 kap. 3 §) eller om de behandlas från energihushållningsperspektiv (2 kap. 5 §). De insamlade besluten från miljönämnderna ger dock inte några exempel i dessa avseenden. Besluten är dock inte heller av den karaktären att de ger anledning att förvänta något större antal exempel av detta slag.

Det finns några exempel på krav riktade mot miljöfarlig verksamhet och som innebär begränsningar och skyddsåtgärder med hänsyn till natur- och kulturmiljöer. Tillståndsbeslut rörande avloppsanordningar från Tanums kommun innehåller villkor om att vid markarbetena (för en infiltrationsanläggning) skall hänsyn tas för att i möjligaste mån begränsa skadorna på vegetationen (se bilaga 7, andra villkorspunkten). Beslutet i bilagan innehåller också villkor om att återställa en stenmur till ursprungligt skick efter utförda grävningar, samt om att bibehålla en gångstig. Detta slag av villkor har visserligen fastställts även med stöd av tidigare lagstiftning (se t.ex. Miljööverdomstolens dom DM 9 år 2001), men enligt vår uppfattning endast i enstaka fall.

Som exempel på ett beslut som gäller en störningstyp som är mindre vanlig kan nämnas att Miljönämnden i Malmö har fattat ett beslut som gäller störningar för boende till följd av solreflexer från ett tak. Likartade störningar har dock prövats tidigare enligt miljöskyddslagen – ljusstörningar från vindkraftverk och från reklamskyltar – och störningstypen är alltså inte helt ny.

Lokaliseringsbestämmelserna i 2 kap. 4 § skiljer sig inte så mycket från innehållet i tidigare bestämmelser i miljöskyddslagen. Det har inte heller gått att finna exempel på beslut där miljöbalkens lokaliseringsregler medför ett annat ställningstagande än vad den tidigare lagens motsvarande regler skulle gjort.

Hushållningsbestämmelserna i 2 kap. 5 § miljöbalken skulle kunna resultera i nya typer av krav och ställningstaganden jämfört med tidigare. Hushållning med råvaror har i viss mån kunnat regleras tidigare via exempelvis krav rörande uppkomsten av avfall, men energifrågorna har tidigare bara kunnat regleras indirekt i den mån energianvändningen givit upphov till utsläpp på platsen. Det har dock inte gått att finna särskilt många exempel på direkt tillämpning av hushållningsbestämmelserna vid fastställandet av krav (vill-

kor eller föreskrifter i förelägganden) i miljönämndernas beslut. Detta beror återigen säkerligen till största del på beslutens karaktär. I ett anmälningsärende beträffande ett tryckeri i Botkyrka kommun har man dock i beskrivningen av verksamheten och i övervägandena påtalat användningen av energi, råvaror och förbrukningsmaterial som en miljöstörning vid sidan av utsläppen till vatten och luft.

Det finns dock ett antal exempel på beslut där den prövade verksamheten i sig är positiv från hushållningssynpunkt – ett exempel är återvinning av asfalt. Hushållningsregeln skulle då möjligen kunna sägas vara tillämplig vid tillåtighetsbedömningen och i dessa fall peka till verksamhetsutövarens fördel. Det framgår dock inte av de aktuella besluten om sådana överväganden gjorts.

Kemikaliefrågorna har i flera beslut från olika kommuner, med stöd av *produktvalsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken*, behandlats i samband med miljöfarlig verksamhet på ett sätt som inte varit möjligt med tidigare lagstiftning. Miljöskyddslagen gav bara möjlighet att behandla sådan kemikalieanvändning som påverkade utsläppen eller störningarna i övrigt från den prövade verksamheten, inte kemikalieanvändningen som sådan (utan medgivande från verksamhetsutövaren). I flera av undersökningens beslut har kemikalieanvändningen på olika sätt reglerats utan att man först konstaterat om kemikalierna förekommer i utsläpp eller ej.

Det gäller exempelvis föreskrifter i förelägganden om att vid bilvårdsanläggningar endast använda kemikalier som är godkända enligt Kemikaliesvepets listor. (Kemikaliesvepet är ett projekt som bedrivits av Miljöförvaltningen i Göteborg och som ursprungligen beskrivits i förvaltningens rapport 1993:21. Rapporten har senare reviderats.) Flertalet av dessa kemikalier avgår säkerligen till avloppet och skulle ha kunnat regleras även med stöd av tidigare lagstiftning. Det finns dock troligen några kemikalier på listorna som inte i någon större utsträckning hamnar i avloppet från bilvårdsanläggningen, utan som tillförs miljön först senare och som alltså inte skulle ha kunnat regleras tidigare vid prövningen av bilvårdsanläggningen.

I några av kommunerna föreskrivs regelmässigt kemikalievillkor i beslut om tillstånd till enskilda avlopp. Som exempel på hur villkoren formuleras kan hänvisas till det näst sista villkoret i beslutet i bilaga 7. (Beslutet i bilaga 8 saknar däremot kemikalievillkor.) Sådana villkor hade ofta kunnat föreskrivas även med den gamla lagstiftningen, men det var då mindre vanligt.

Miljönämnden i Malmö har vidare förbjudit användningen av kemikalier innehållande akrylamidmonomer i samband med att man lägger ned skyddsror till bredbandskabel i mark. Det beslutet är också av intresse genom att det visar att nämnden agerar utifrån tillsynsbestämmelserna i 26 kap. miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna utan att – som med tidigare lagstiftning – behöva ta ställning till om tillsynen avser miljöfarlig verksamhet eller kemikaliehantering.

3.3 Genomgång av beslut från länsstyrelser

Slutsatser

Besluten från länsstyrelserna visar i de flesta fall en hög grad av medvetenhet om miljöbalkens allmänna och särskilda hänsynsregler. De speglar samtidigt en osäkerhet om hur reglerna skall omsättas i konkreta krav i de enskilda fallen. Det tyder på att det finns ett behov av stöd och vägledning i form av praxis, anvisningar eller annat för att hänsynsreglerna skall få fullt genomslag.

Miljöbalkens nya bestämmelser tillämpas i varierande utsträckning i olika beslut. Det finns beslut där enbart de bestämmelser som också gällde enligt den gamla lagstiftningen tillämpas, men det finns också ett stort antal beslut som visar att miljöbalkens nya hänsynsregler tillämpas fullt ut.

För en noggrannare analys av tillämpningen av hänsynsreglerna och behovet av stöd och vägledning i deras tillämpning fordras fördjupade undersökningar.

Under en sexmånadersperiod, mars 2001 – augusti 2001, har beslut enligt miljöbalken och dess förordningar samlats in från tre länsstyrelser och deras miljöprövningsdelegationer. De län som omfattats av undersökningen är följande:

- Jönköpings län
- Västernorrlands län
- Västra Götalands län

Länen är på grund av sin större geografiska utbredning och sin organisation mer lika varandra inbördes än vad kommunerna är.

Befolkningsantalet och befolkningstätheten för de undersökta länen kan dock vara av visst intresse och framgår av följande tabell.

Län	Befolkning (utgången av år 2001)	Invånare per km ²
Jönköpings län	327 824	31
Västernorrlands län	245 078	11
Västra Götalands län	1 500 857	59

De skillnader som ändå föreligger mellan länen beror bland annat på olikheter i de naturliga förhållandena, befolkningens struktur och näringslivets sammansättning. Det finns också skillnader beroende på att uppgifter – t.ex. tillsyn över miljöfarliga verksamheter – kan ha delegerats på olika sätt och i olika omfattning i länen.

3.3.1 Länsstyrelsernas olika typer av beslut

Sammanlagt har 856 beslut samlats in från de tre länen. På motsvarande sätt som när det gällde de kommunala besluten har länsstyrelsebesluten grovt grupperats på huvudtyper. I tabell 2 i bilaga 4 till betänkandet redovisas de insamlade länsstyrelsebesluten, uppdelade på dels huvudtyper, dels en mer detaljerad nivå för vardera av de tre länsstyrelserna.

Så långt det varit lämpligt har valet av huvudtyper anpassats till vad som gällt för de kommunala besluten, men på grund av beslutens karaktär har länsstyrelsebesluten fått sorteras i något fler grupper. De huvudtyper som använts för länsstyrelsebesluten är följande:

- a. beslut av enbart formell karaktär som inte innebär någon miljöprövning
- b. beslut i tillståndsärenden där verksamheten kan ha en direkt miljöpåverkan
- c. beslut i tillståndsärenden av annat slag
- d. tillsynsbeslut av tillståndskaraktär
- e. renodlade tillsynsbeslut
- f. beslut som rör områdesskydd

Det är bara drygt en procent av länsstyrelsebesluten som är av enbart formell karaktär, utan att innefatta någon miljöbedömning. I alla de övriga beslutstyperna kan de allmänna hänsynsreglerna och miljöbalkens andra materiella bestämmelser ha tillämpning i större eller mindre grad.

De betydande skillnader som noterades beträffande kommunerna när det gällde antalet beslut och fördelningen av dem på olika huvudgrupper föreligger inte på samma sätt när det gäller länsstyrelsebesluten. De tre länsstyrelserna är alltså ganska lika varandra när det gäller antalet beslut per invånare och andelen beslut inom de olika huvudgrupperna. Andelen tillståndsbeslut är något större i Västernorrlands län än i de andra länen, delvis beroende på ett ganska stort antal beslut med anknytning till utbyggnaden av Botniabanan.

Besluten av enbart formell karaktär som inte innebär någon miljöprövning (huvudtyp a)

Denna grupp av beslut är mycket liten och utgörs av beslut rörande miljöstraffavgifter och avgifter för prövning och tillsyn. Den saknar intresse för undersökningen av hur de materiella bestämmelserna i miljöbalken tillämpas.

Tillståndsbeslut; direkt miljöpåverkan (huvudtyp b)

Denna kategori av beslut omfattar tillstånd till miljöfarlig verksamhet (B-verksamhet) enligt 9 kap., markavvattning enligt 11 kap. och täkter och vilthägn enligt 12 kap. miljöbalken. Den omfattar också tillstånd till verksamheter inom Natura 2000-områden enligt 7 kap. miljöbalken. Av de totalt 118 tillståndsbesluten gäller de största grupperna miljöfarliga verksamheter (totalt 56 beslut) och täkter (totalt 49 beslut).

Till kategorin har också förts den ganska stora grupp beslut, 102 stycken, som följer efter tidigt samråd och som innebär ett avgörande av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte.

De allmänna hänsynsreglerna och miljöbalkens andra materiella bestämmelser har direkt tillämpning i de tillståndsbeslut som kan medföra direkt miljöpåverkan. Övervägandena i besluten är också

normalt så utvecklade att det framgår hur reglerna tillämpats. Denna kategori beslut är därmed av stort intresse för undersökningen.

Andra tillståndsbeslut (huvudtyp c)

De beslut som förts till denna huvudgrupp gäller tillstånd till preparering, handel och förevisning av vissa djur- och växtarter enligt artskyddsförordningen, tillstånd till överlåtelse av kemikalier enligt förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer samt tillstånd till yrkesmässig avfallstransport och tillstånd till transport av farligt avfall enligt avfallsförordningen. Gruppen har beräknats omfatta 228 beslut totalt.

Även om de allmänna hänsynsreglerna – särskilt kunskapskravet och kravet på skyddsåtgärder och försiktighetsmått – är tillämpliga i ärendena av detta slag, är det svårt att av beslutstexterna utläsa hur de tillämpats i enskilda fall. Tillstånden och eventuella villkor är oftast schabloniserade och övervägandena mycket kortfattade.

Tillsynsbeslut som är av tillståndskaraktär (huvudtyp d)

De tillsynsbeslut som följer av anmälningar rörande miljöfarlig verksamhet (9 kap. 6 §) och av anmälningar om samråd som gäller verksamheter eller åtgärder som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön (12 kap. 6 §) har många likheter med tillståndsbeslut och har förts till en egen grupp, skild från de renodlade tillsynsbesluten. Till kategorin har också förts beslut efter anmälningar om att jordbruksmark tas ur produktion. Totalt ingår 247 beslut i huvudtypen.

Prövningen innebär en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna och andra materiella bestämmelser och besluten är därför av intresse i undersökningen. Samtidigt är besluten ofta ganska kortfattade och det är svårt att enbart av besluten utläsa på vilket sätt hänsynsreglerna tillämpats. För detta fordras mer djupgående undersökningar.

En grupp ärenden har särskilt uppmärksammats inom kategorin. Det gäller ärendena om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 §. Typiska ärenden av detta slag gäller uppsättning av kommunikationsmaster, markutfyllnader och nedläggning av kabel. Särskilt i

Jönköpings län, men även i Västra Götalands län, finns också ett betydande antal ärenden som gäller rena vattenverksamheter, exempelvis anläggande av viltvatten och andra dammar, utvidgning av pir, nedläggning av kabel i vattendrag m.m.

I anknytning till utredningen om prövningsordningen och tillståndsplikten för vattenverksamhet (kapitel 5) kan det konstateras att det i dag förekommer en osäkerhet hos verksamhetsutövarna om olika åtgärder och verksamheter skall bedömas som tillståndspliktiga eller inte. De frågor som då ställs till tillsynsmyndigheten – länsstyrelsen – hanteras i dag på olika sätt hos olika länsstyrelser. Vissa länsstyrelser – som Länsstyrelsen i Jönköpings län – hanterar frågorna som anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 §. I Jönköpings län gäller 60 procent av 12 kap. 6 § ärendena ren vattenverksamhet. Andra länsstyrelser – som den i Västra Götalands län – hanterar vattenfrågorna antingen som 12 kap. 6 § ärenden eller inom ramen för ansökningar om strandskyddsdispenser. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har inte redovisat några skriftliga beslut som visar hur vattenfrågorna hanteras där.

På grund av behovet har det alltså vuxit fram olika slag av icke-formaliserade anmälningsförfaranden för vattenverksamheter som skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser. I kapitel 5 i betänkandet föreslår vi att ett formaliserat anmälningsförfarande för vattenverksamheter införs.

Renodlade tillsynsbeslut (huvudtyp f)

Sammanlagt 185 beslut av renodlad tillsynskaraktär har samlats in. Av dem utgör länsstyrelsernas svar på ingivna miljörapporter och andra rapporter den största gruppen eller ca 65 procent. Dessa beslut härrör till helt övervägande del från Länsstyrelsen i Västra Götalands län. I gruppen ingår i övrigt bland annat beslut om kontrollprogram.

Inom de övriga huvudgrupperna är det tydligt att alla ärendena initieras av verksamhetsutövarna. Det enda undantaget gäller de sammanlagt 9 besluten om miljöstraffavgifter. Inom huvudgruppen renodlade tillsynsbeslut skulle man dock kunna vänta sig att finna ett betydligt större antal beslut som tillkommit efter myndighetens egna initiativ. Antalet beslut av det slaget är dock mycket litet – sammanlagt under tio, eller en procent av undersökningens totalt insamlade beslut.

Liksom när det gäller tillsynsbesluten av tillståndskaraktär är miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpliga i detta slag av ärenden, men det är svårt att av beslutstexterna utläsa på vilket sätt reglerna haft betydelse.

Beslut om områdesskydd (huvudtyp g)

Besluten om områdesskydd gäller dels nya eller ändrade skydds-föreskrifter för olika typer av skyddade områden, dels dispenser från skyddsföreskrifter. Gruppen utgörs totalt av 129 beslut. Den avgjort största delen, ca 95 procent, är dispenser och de utgörs i sin tur mest av strandskyddsdispenser.

Även om de allmänna hänsynsreglerna är tillämpliga, är det svårt att enbart utifrån besluten utläsa vilken betydelse de haft i de olika fallen. Även när det gäller denna grupp fordras fortsatta undersökningar.

3.3.2 Hur tillämpar länsstyrelserna miljöbalkens allmänna hänsynsregler och andra nya bestämmelser?

De allmänna hänsynsreglerna är tillämpliga i nästan alla de beslut som fattas av länsstyrelserna. Tillämpningen kan lättast läsas ut i de beslut som gäller tillstånd till verksamheter som kan ha en direkt miljöpåverkan. Inom den gruppen utgör de tillståndsbeslut som gäller miljöfarlig verksamhet och täcker det största antalet. Besluten i övriga typer av ärenden innehåller mer kortfattade överväganden. Besluten kan också vara mer eller mindre schabloniserade. Det gäller exempelvis olika typer av tillstånd till avfallstransporter. Även om det gjorts noggranna överväganden om exempelvis uppfyllandet av kunskapskravet inför ett sådant beslut, går det inte att utläsa av beslutsdokumentet. I det fortsatta utredningsarbetet fordras kompletterande och fördjupade undersökningar för att närmare klarlägga hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas. Resultaten här nedan är alltså att se som delvis preliminära slutsatser.

Undersökningen har inte visat några större systematiska skillnader mellan länsstyrelserna annat än när det gäller hanteringen av frågor som gäller mindre vattenverksamheter. Detta har vi redovisat i avsnitt 3.3.1. I Västra Götalands län förekommer också i

betydligt större utsträckning än i de övriga länen noggranna skriftliga svar på ingivna miljörapporter.

Ett övergripande intryck från beslutsgenomgången är att det överlag finns en hög grad av medvetenhet om miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Detta tar sig uttryck i att det i beslutstext, överväganden och ibland i bilagor till besluten hänvisas till de bestämmelser som gäller. Det förekommer också att en allmän hänsynsregel direkt omformas till villkor i tillståndsbeslut, förutom att den i samma beslut också ligger till grund för ett antal specificerade villkor. Ett exempel på det är följande villkor som förekommer i flera beslut om tillstånd till täkter i Västra Götalands län.

Alla som bedriver eller avser att bedriva täktverksamhet skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsåtgärder i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall bästa möjliga teknik användas.

Villkoret har nästan samma lydelse som den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 §. I besluten som innehåller detta villkor finns också ett tiotal villkor om bland annat buller och damning. De villkoren måste grunda sig på samma hänsynsregel.

För att hänsynsreglerna skall kunna anses vara tillämpade måste de dock ha omsatts i konkreta krav i tillstånd, villkor eller förelägganden. Det räcker inte att man hänvisat till dem eller ens att man återgivit dem i fulltext. Om hänsynsreglerna inte konkretiseras utan i stort sett formulerats på samma sätt som i lagtexten, överläts det helt och hållet på verksamhetsutövaren att tolka innebörden av bestämmelserna. Då riskerar syftet med prövningen att förfelas.

Det är förstås inte nödvändigt att skriva ut hänvisningen till hänsynsregeln då den tillämpas. Kort sagt är det beslutets sakliga innehåll som visar om en hänsynsregel tillämpats eller inte.

Ur besluten kan alltså utläsas en osäkerhet om hur hänsynsreglerna praktiskt skall tillämpas i de enskilda fallen. Den osäkerheten resulterar också i att det i många fall förs resonemang i beslutsmotiveringarna om vilka åtgärder m.m. som bör vidtas till följd av de allmänna hänsynsreglerna, utan att resonemangen följs upp med villkor eller förelägganden.

Osäkerheten beror troligen delvis på att miljöbalken ännu inte gällt under särskilt lång tid. Tillämpningen av de nya reglerna har inte funnit sina former än. För att miljöbalkens allmänna hänsynsregler – och därigenom balkens miljömål – skall kunna få genom-

slagskraft är det viktigt att ge länsstyrelserna och deras miljöprövningsdelegationer stöd genom exempelvis praxis, återföring av goda exempel och rådgivning av olika slag från de centrala myndigheterna. De olika samordningsaktiviteter som länsstyrelserna redan nu bedriver genom handläggargrupper m.m. är också av stor betydelse. Vilken form av stöd, och vilka utvecklingsmöjligheter som finns, får utredas vidare under det fortsatta arbetet. Som framgår av sammanställningen av avgöranden från Miljööverdomstolen i följande avsnitt kan det dock redan nu konstateras att det kommer att ta lång tid innan det utbildats praxis i många av de sakfrågor som aktualiseras genom de allmänna hänsynsreglerna. En förutsättning för att praxis skall kunna utvecklas är naturligtvis också att högre instanser får tillfälle att pröva tillämpningen av reglerna. De centrala myndigheterna har i dessa avseenden viktiga uppgifter att fylla.

Det övervägande intrycket är att det finns en stor medvetenhet om de allmänna hänsynsreglerna, samtidigt som också osäkerheten om deras tillämpning är stor. Det finns också ett spektrum av exempel som visar olika grader av tillämpning av dem. I det här avseendet går det inte några skiljelinjer mellan olika länsstyrelser, utan olikheterna finns både inom och mellan dem.

Eftersom de flesta hänsynsreglerna i miljöbalken har sin grund i tidigare lagstiftning, är det möjligt att utgå från de bestämmelser som gällde tidigare inom ett visst område och tillämpa dessa på samma sätt som innan miljöbalken infördes. Det finns många exempel där man enbart tillämpat de regler som också gällde enligt den gamla lagstiftningen, utan att sätta in dem i miljöbalkens nya sammanhang och jämföra dem med miljöbalkens mål (1 kap. 1 §).

Ett tydligt exempel på detta är följande. Ett företag hade sedan tidigare tillstånd till viss produktion och verksamhet enligt miljöskyddslagen. Företaget ville permanent minska sin produktion och verksamhet och sökte tillstånd enligt miljöbalken, dock utan att ge in någon miljökonsekvensbeskrivning. Miljöprövningsdelegationen konstaterade att verksamheten inte bedömdes medföra någon negativ miljöpåverkan och att det därför inte behövdes någon miljökonsekvensbeskrivning i detta ärende. Exemplet visar att miljöprövningsdelegationen inte ansåg att prövningen breddats genom de nya hänsynsregler och mål som införts genom miljöbalken.

Andra exempel på att inflytandet från den tidigare lagstiftningen är stort, inte bara när det gäller tillåtighets- eller hänsynsreglerna, är tillämpningen av tidsbegränsning av tillstånd samt ställande av

ekonomisk säkerhet. Enligt tidigare lagstiftning tidsbegränsades alltid tillstånden till täkter. För täkter fordrades också normalt ekonomisk säkerhet. Tillstånd till miljöfarlig verksamhet fick där-
emot bara tidsbegränsas om det fanns särskilda skäl och det fanns inte några möjligheter att ställa krav på ekonomisk säkerhet i dessa ärenden.

Genom miljöbalken gäller numera reglerna om tidsbegränsning av tillstånd och ställande av ekonomisk säkerhet lika för täkter och miljöfarlig verksamhet (16 kap. 2 och 3 §§). Reglerna tillämpas dock på samma sätt som enligt den gamla lagstiftningen. Tillstånden för täkterna tidsbegränsas alltså regelmässigt och görs oftast också beroende av att det ställs ekonomisk säkerhet. Bland de undersökta besluten om miljöfarlig verksamhet finns det inte något exempel där tillståndet gjorts beroende av att det ställs ekonomisk säkerhet. Det finns bland besluten om miljöfarlig verksamhet – som inte har anknytning till täkter – få exempel på tidsbegränsning av tillståndstiden. Ett beslut gäller två vindkraftverk där miljöprövningsdelegationen begränsat tillståndstiden till ca 15 år. Miljöprövningsdelegationen åberopade i beslutet miljöbalkens ökade möjligheter till tidsbegränsning och motiven till dessa i propositionen till miljöbalken (prop. 1997/98:45).

Miljöbalkens bestämmelse om sökandens vandel, dvs. bestämmelsen i 16 kap. 6 § om att tillstånd m.m. kan vägras den som tidigare inte fullgjort sina skyldigheter enligt balken, har också åberopats som grund för tidsbegränsning av tillstånd. Det har då varit fråga om beslut om tillstånd till yrkesmässig handel med djur enligt artskyddsförordningen där sökanden tidigare bedrivit verksamhet utan tillstånd.

Särskilda frågeställningar

Bland de frågeställningar som diskuterades i avsnittet 3.1 och som innan insamlandet av beslut identifierades som särskilt intressanta är det, utöver tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna, frågorna om prövningens omfattning, tillämpningen av miljökvalitetsnormer, miljökonsekvensbeskrivningarna och frågorna om följdverksamheter som kan ge anledning till kommentarer efter genomgången av länsstyrelsebesluten.

När det gäller vilken omfattning prövningen har vid länsstyrelserna eller miljöprövningsdelegationerna är det överlag så att pröv-

ningen avser hela verksamheten. När det inte är fråga om en ren nyetablering avser tillstånden både befintlig och utökad eller förändrad verksamhet.

Några exempel visar att fördelar skulle kunna nås vid en ökad samordning av prövningsreglerna för olika typer av verksamhet. Ett exempel gäller två beslut avseende samma företag och geografiska område. Det ena är ett tillståndsbeslut, fattat av länsstyrelsen, avseende täktverksamhet och det andra är ett tillståndsbeslut, fattat av miljöprövningsdelegationen, avseende uppläggning och mellanlagring av vissa massor inom samma täktområde. För båda besluten gäller ett antal villkor. Ett annat exempel gäller ett tillstånd till en anläggning för avloppsvatten. I det fallet skulle ett visst reningsverk tas ur drift och vattnet från det verket skulle i stället ledas via en avloppstub på havsbotten till ett annat, utbyggt reningsverk. Frågan om avloppsreningen prövas alltså av miljöprövningsdelegationen, medan avloppstuben är tillståndspliktig som vattenverksamhet hos miljödomstol.

Miljö kvalitetsnormer omnämns bara i två av de insamlade besluten. I det ena fallet, som gäller tillstånd till miljöfarlig verksamhet, konstateras att det inte föreligger någon risk för överskridande av någon miljö kvalitetsnorm. Det andra fallet gäller också tillstånd till en utökad miljöfarlig verksamhet. Där påpekar länsstyrelsen i sitt yttrande till miljöprövningsdelegationen att transportarbetet ökar och att det inte kan uteslutas att miljö kvalitetsnormen för kväveoxider överskrids på de mest trafikerade gatorna i närliggande stad. Synpunkten resulterar inte i något krav i tillståndsbeslutet. Att antalet beslut där miljö kvalitetsnormer omnämns är så litet, beror säkerligen på att det i praktiken är ytterst få tillståndsbeslut som rör verksamheter som skulle kunna bidra till att en norm överskrids.

Genomgången av besluten ger inte underlag för någon inblick i eller bedömning av de miljökonsekvensbeskrivningar som legat till grund för besluten. Frågan om framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningar, både när det gäller proceduren och innehållet, kommer under det fortsatta utredningsarbetet att bli föremål för en särskild delutredning. I det arbetet är det också av intresse att följa upp hur de allmänna hänsynsreglerna tillgodoses. Det är säkerligen så att frågor som gäller de allmänna hänsynsreglerna har en mer omfattande behandling i miljökonsekvensbeskrivningarna än i de slutliga besluten. Den undersökning som genomförts hittills och som enbart inriktats på besluten underskattar förmodligen i vilken

utsträckning hänsynsreglerna faktiskt tillämpas. Det fortsatta fördjupade arbetet med en uppföljning av tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos myndigheter och domstolar bör samordnas med den utredning som skall göras beträffande miljökonsekvensbeskrivningar.

Av besluten framgår också att remissinstanser, organisationer och enskilda kan vara mer aktiva i processens tidiga skede – vid tidigt och utökat samråd – än senare inför beslutsfattandet. Uppföljningen av vilka som deltar vid prövningen bör ske i samband med den utredning som gäller miljökonsekvensbeskrivningar.

De allmänna hänsynsreglerna

Liksom när det gäller besluten från de kommunala miljönämnderna kan det konstateras att syftet bakom de allmänna hänsynsreglerna och miljöbalkens mål ibland kan stödja den aktuella verksamheten eller åtgärden som sådan. Ett exempel på hur syftet med kunskapskravet (2 kap. 2 §) kan ha betydelse är när länsstyrelsen meddelar dispens från förbud att beträda ett fågelskyddsområde i ett fall då avsikten är att utföra en inventering som förbättrar kunskaperna om fågelfaunan. Ett annat exempel gäller produktvalsprincipen (2 kap. 6 §). I en anmälan om ändrad underredsbehandling av bilkarosser godtogs en övergång från material som innehåller polyuretan till material baserat på polyvinylklorid. Länsstyrelsen konstaterade att övergången var förenlig med produktvalsprincipen, men att produktvalsprincipen också borde tillämpas i det fortsatta arbetet i syfte att finna ytterligare bättre material.

I det följande lämnas ett antal exempel på hur de olika hänsynsreglerna tillämpats i olika beslut. Liksom när det gäller övriga enskilda exempel är det viktigt att påpeka att besluten fattats av första instans. Vi vet inte hur de skulle bedömas vid en eventuell överprövning. Syftet är inte heller att visa vad som är rätt eller fel vid tillämpningen, utan att ge en bild av hur reglerna tillämpas.

Kunskapskravet i 2 kap. 2 § har understrukits i ett beslut från miljöprövningsdelegationen i Västernorrlands län som gäller tillstånd enligt 9 kap. till mellanlagring av farligt avfall. I övervägandena betonar miljöprövningsdelegationen företagens åtaganden om personalutbildning samt vikten av att företaget genom en utsedd miljöansvarig person och med tillgång till säkerhetsrådgivare även fortsättningsvis upprätthåller nödvändiga kunskaper. Övervägan-

dena följs inte upp av villkor i det beslutet. Däremot föreskrivs som villkor i företagets motsvarande tillstånd enligt förordningen om farligt avfall att personalen skall ha för verksamheten erforderliga kunskaper om farligt avfall i fråga om miljörisker vid hantering och åtgärder vid olyckshändelse. Det förekommer också i andra beslut att kunskapskravet behandlas särskilt i övervägandena.

När det gäller *kravet på skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i 2 kap. 3 §* är det på samma sätt som påpekats när det gäller besluten från de kommunala miljönämnderna svårt att dra några slutsatser om kravnivån skärpts i de delar där man även enligt tidigare lagstiftning föreskrev villkor och förelägganden. Däremot är det möjligt att se om det ställs krav i nya avseenden, exempelvis beträffande säkerhet eller naturvårdshänsyn.

I flera beslut om bergtäkter finns villkor om stängsel eller om utformning av täkten så att underhållskrävande stängsel inte skall behövas för framtiden. Villkoren avser åtgärder i syfte att förebygga fallolyckor och innebär en reglering av säkerhetsfrågor. I ett tillstånd till verksamheten vid en avfallsanläggning föreskrivs också villkor om att det skall ske samråd med Räddningstjänsten om hur lagring av avfall skall ske med hänsyn till brandskydd och olyckshändelser.

Frågor som gäller naturvårdshänsyn har även tidigare reglerats i tillstånd enligt naturvårdslagen till täkter. Det har däremot inte varit vanligt med villkor i detta avseende när det gäller miljöfarlig verksamhet. Det finns nu några exempel där sådana villkor har föreskrivits. Bland annat har i ett tillståndsbeslut som gäller djurhållning föreskrivits att djurbeläggningen på betet inte får vara högre än att ett växttäckte bibehålls på minst 80 procent av arealen.

Frågan om hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas beträffande transporter har bevakats särskilt. Som också påpekats när det gäller besluten från de kommunala miljönämnderna kan transporterna vara av intresse både som följdföretag och utgående från hänsynsreglerna om skyddsåtgärder eller begränsningar eller om energihushållning. De kan också ha betydelse när det gäller miljö kvalitetsnormer.

Vid större täkter har transportfrågorna ofta stor betydelse från miljösynpunkt. De behandlas något olika i de olika länen. I Västernorrlands län lämnar länsstyrelsen ofta tillstånd även till "för verksamheten nödvändiga transporter till och från täktområdet från allmän väg" i samband med tillstånd till täkt. I Jönköpings län tar länsstyrelsen upp transportfrågan i samband med överväganden

om tillåtlighet. I Västra Götalands län tas det inte upp några frågor om transporter i överväganden eller beslut.

Även i samband med annan miljöfarlig verksamhet kan transportfrågorna vara av stor betydelse. Det finns flera exempel där transportfrågorna varit föremål för utredningar och där de behandlas i övervägandena om företags tillåtlighet. Det finns också ett exempel från miljöprövningsdelegationen i Västra Götalands län där det i ett tillståndsbeslut som gäller en avfallsanläggning föreskrivs som villkor att transporter av avfall och återvinningsmaterial skall ske på järnväg i så stor utsträckning som möjligt.

Lokaliseringsbestämmelserna i 2 kap. 4 § innebär att bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas i ärenden om strandskyddsdispenser. I beslutet från Västra Götalands län framgår tydligt att så skett. Samma länsstyrelse har också i två beslut meddelat förbud mot plantering av energiskog efter anmälningar om samråd (12 kap. 6 §) med hänsyn till att lokaliseringen inte varit godtagbar.

Av beslutet går att utläsa att *hushållningsbestämmelsen i 2 kap. 5 §* har tillämpats i flera ärenden. I ett beslut om tillstånd till en värmecentral med biobränslepannor föreskrivs som villkor att filterstoff och bottenaska skall användas som kompensations- och vitaliseringsgödning i skogsmark eller på annat sätt nyttiggöras. I ett annat tillståndsbeslut som gäller mellanlagring av kvicksilverhaltiga ljuskällor och skrotning av elektronik föreskrivs att de materialfraktioner som hanteras i största möjliga utsträckning skall tas om hand så att återvinning blir möjlig. Slutligen har miljöprövningsdelegationen i ett tillståndsbeslut om framställning av alkoholhaltiga drycker skjutit upp avgörandet av frågan om anläggningens energiförsörjning. Verksamhetsutövaren har ålagts att under en prövotid utreda möjligheterna att minska användningen av fossilt bränsle som energikälla.

Produktvalsprincipen i 2 kap. 6 § är också tydligt tillämpad i flera ärenden. I ett tillståndsbeslut som gäller en livsmedelsindustri anges som villkor att företaget i möjligaste mån skall tillämpa rengöringsmetoder som innebär en begränsad användning av klorhaltiga medel. Företaget skall även aktivt arbeta för att byta ut rengörings- och desinfektionsmedel mot icke-klorhaltiga, biologiskt lättnedbrytbara medel. Ett företag som tillverkar kemikalier för rökgasrening fick som villkor för sitt tillstånd en föreskrift om att lämna information om nya kemikalier till tillsynsmyndigheten innan de börjar användas i produktionen. Föreskriften är av särskilt intresse eftersom de kemikalier det är fråga om endast förekommer

i verksamhetens produkter, inte i direkta utsläpp från produktionen. Exempel på att kraven riktas även mot sålda produkter går att finna i två beslut som gäller tillstånd till yrkesmässig överlåtelse av vissa typer av kemiska produkter enligt förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer. Där erinrar länsstyrelsen om produktvalsprincipen.

3.4 Genomgång av avgöranden från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen

Slutsats

Miljööverdomstolen eller Högsta domstolen har ännu inte avgjort några mål som är av betydelse för tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler. Det kommer att ta lång tid innan det utbildas någon praxis i de många frågor som gäller tillämpningen av hänsynsreglerna genom avgöranden från dessa instanser.

Under hela perioden 2000 – 2001 har samtliga avgöranden från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen inom miljöbalkens område (dvs. enligt miljöbalken och den lagstiftning som upphävts genom den) samlats in. Avgörandena från Miljööverdomstolen utgörs både av domar, slutliga beslut och sådana protokollsbeslut som är av betydelse för tillämpningen av miljöbalken eller tidigare lagstiftning.

Miljöbalkens förfaranderegler har tillämpats sedan balken trädde i kraft vid årsskiftet 1998/99. Däremot bedöms de mål och ärenden som startade innan den tidpunkten fortfarande enligt de tidigare lagarnas materiella regler. Insamlingen har alltså omfattat både sådana avgöranden där gammal lagstiftning tillämpats i de materiella delarna och sådana där miljöbalkens bestämmelser gäller fullt ut.

I vårt förra delbetänkande i december år 2000 konstaterade vi att det fanns en betydande eftersläpning hos överinstanserna när det gällde tillämpningen av de materiella reglerna. Den berodde på att antalet ansökningar som gavs in strax före årsskiftet 1998/99 var förhållandevis stort, medan det efter årsskiftet skedde en nedgång. När mål och ärenden överklagades förlängdes eftersläpningen ytterligare. De avgöranden som nu samlats in visar hur fördel-

ningen mellan avgöranden enligt gammal respektive ny lagstiftning förändrats halvårsvis sedan år 2000. Det framgår av följande tabell.

	år 2000 jan – jun	år 2000 jul – dec	år 2001 jan – jun	år 2001 jul – dec
totalt antal insamlade avgöranden	55	68	55	35
andel gammal lag	89 %	82 %	67 %	57 %
andel ny lag	11 %	18 %	33 %	43 %

Vid utgången av år 2001 tillämpades alltså fortfarande den gamla lagstiftningen i materiella frågor i merparten av avgörandena.

Fördelningen av det totala antalet insamlade avgöranden från Miljööverdomstolen under 2000 – 2001 på olika typer av verksamheter och åtgärder m.m. kan åskådliggöras genom följande tabell.

miljöfarlig verksamhet +hälsoskydd	76
varav ML	68
varav HSL	2
varav 9 kap. MB	6
vattenverksamhet	93
varav VL/ÄVL	75
varav 11 kap. MB/LVV	18
täkter och områdesskydd NVL + 7 kap. + 12 kap.	20
kemikaliefrågor LKP + 14 kap.	1
avfall renhL + 15 kap.	2
utdömande av vite 26 kap.	5
miljösanktionsavgift 30 kap.	8
miljöskada MSkL + 32 kap.	6
formell	2
summa	213

HSL = hälsoskyddslagen

LKP = lagen om kemiska produkter

LVV = lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

MB = miljöbalken

ML = miljöskyddslagen
MSkL = miljöskadelagen
NVL = naturvårdslagen
RenhL = renhållningslagen
VL = vattenlagen
ÄVL = äldre vattenlagen

I de avgöranden där ny lagstiftning tillämpats har det i stor utsträckning varit formella frågor som prövats. Det är inte något av avgörandena som ger någon ledning av betydelse när det gäller tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna.

Under perioden 2000 – 2001 har Högsta domstolen i två domar behandlat frågor inom miljöbalkens område. I båda fallen har den materiella prövningen skett enligt vattenlagens bestämmelser. Högsta domstolen hade alltså vid utgången av år 2001 ännu inte avgjort något mål enligt miljöbalken.

Sammantaget visar uppgifterna om avgöranden från överinstanserna att det kommer att ta mycket lång tid innan praxis utbildas i de många frågor som kan aktualiseras beträffande tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

4 Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden

Förslag

Vi föreslår att miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. integreras med hänsynsreglerna genom förtydliganden i 2 kap. Ändringarna bör bestå i dels att man inför underrubriker i 2 kap., dels att man ersätter den nuvarande lokaliseringsregeln i 2 kap. 4 § med ett nytt block av bestämmelser som handlar om val av plats.

Underrubrikerna skall visa att kapitlet omfattar tre huvudblock av bestämmelser, nämligen hänsynsregler, regler om val av plats och slutavvägningsregler. Dessutom ingår i kapitlet en inledande bestämmelse om tillämpning och bevisbörd.

Reglerna om val av plats skall genom tre nya paragrafer lyfta fram de moment som kan ingå vid valet av lokalisering för en verksamhet eller åtgärd. Det gäller att välja den bästa platsen som inte är orimlig, att i vissa fall tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken och att inte meddela vissa beslut i strid mot planbestämmelser.

Vi föreslår att tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken utvidgas till att också avse verksamheter och åtgärder som är anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 § i de fall som gäller ändrad användning av mark- och vattenområden. De bör också vara tillämpliga vid det anmälningsförfarande vi föreslår för vattenverksamheter i betänkandets kapitel 5.

Ändringsförslagen kan komma att påverkas av andra delutredningar och bör bearbetas vidare.

I Miljöbalksutredningens huvudbetänkande Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling (SOU 1996:103, del 1, s. 266) föreslogs att kapitel 2 och 3 från

naturresurslagen i stort sett oförändrade skulle tas in i miljöbalken. Utredningen underströk samtidigt att de oklarheter som fanns beträffande tillämpningen och betydelsen av naturresurslagens avvägningsregler skulle kunna behöva övervägas ytterligare framöver. I samband med det borde även bestämmelsernas förhållande till övriga regler i balken ytterligare ses över, liksom deras förhållande gentemot plan- och bygglagen och samhällsplaneringen i stort.

I remissvaren över huvudbetänkandet betonade ett stort antal av remissinstanserna behovet av en översyn av hur dessa kapitel – som nu utgör 3 och 4 kap. i miljöbalken – förhåller sig till övriga delar av balken och i synnerhet till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Även förhållandet till plan- och bygglagen borde enligt remissvaren klargöras bättre.

I propositionen Miljöbalk (prop. 1997/98:45) följde regeringen i stort utredningens förslag att utan någon ändring i sak lyfta in bestämmelserna från naturresurslagen i miljöbalken.

Enligt direktiven till Miljöbalkskommittén skall vi ägna särskilt intresse åt bland annat frågan om hur 3 och 4 kap. miljöbalken skall integreras med hänsynsreglerna och andra regler om markanvändning i balken. Det anges att bestämmelserna för hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. miljöbalken materiellt och lagtekniskt bör bringas närmare hänsynsreglerna och andra regler om markanvändning i balken.

Detta kapitel inleds med en genomgång av de nu gällande bestämmelser i miljöbalken som är av särskilt intresse för uppdraget. Därefter analyseras i tur och ordning förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken å ena sidan och annan lagstiftning, miljöbalkens mål och tillämpning samt de allmänna hänsynsreglerna å andra sidan. Frågan om prövningens systematik och hushållningsbestämmelsernas roll vid prövning enligt miljöbalken diskuteras i ett särskilt avsnitt. Med dessa genomgångar som grund, lämnar vi slutligen ett förslag till ändringar som bland annat är avsett att förtydliga hur hushållningsbestämmelserna skall tillämpas. Förslaget innebär framför allt ändringar i 2 kap. dvs. de allmänna hänsynsreglerna.

4.1 Nuvarande bestämmelser i miljöbalken

4.1.1 Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken

Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. är hämtade från 2 och 3 kap. i den tidigare naturresurslagen. I propositionen Miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 1, s. 240) sammanfattade regeringen syftet med naturresurslagens bestämmelser enligt följande.

Regeringen vill erinra om att syftet med naturresurslagen, NRL, är att uttrycka samhällets grundläggande synsätt beträffande vad som är god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Lagen ger gemensamma utgångspunkter för ändrad användning av mark och vatten vid tillståndsprovning enligt ett flertal till lagen knutna lagar som gäller mark- och vattenanvändning.

Avsikten är att 3 och 4 kap. miljöbalken skall ge grund för ett tillvaratagande av det allmännas intressen av hushållning med mark- och vattenområden. Bestämmelserna riktar sig till de myndigheter, inklusive domstolar, som arbetar med fysisk planering enligt plan- och bygglagen och med tillstånds- och tillåtlighetsprovning av enskilda verksamheter enligt miljöbalken och en rad andra lagar. De utgör en grund för att lösa konflikter mellan olika intressen, särskilt bevarandeintressen och exploateringsintressen, när det riktas krav på att få utnyttja mark- eller vattenområden som av olika skäl är värdefulla från hushållningssynpunkt.

Bestämmelserna blir inte bindande för enskilda förrän de omsetts i rättsligt bindande beslut som detaljplaner, områdesbestämmelser, tillståndsbeslut för olika slag av verksamheter eller beslut om områdesskydd. De är alltså inte avsedda att vara direkt tillämpliga för exempelvis markägare eller verksamhetsutövare. Inte desto mindre kan dessa uppfatta bestämmelserna som potentiella inskränkningar i möjligheterna att utnyttja mark- och vattenområden.

I 3 kap. anges grundläggande bestämmelser som behövs för att främja en lämplig användning av mark- och vattenområden. Av bestämmelserna framgår att områden som är av betydelse för areella näringar och vissa utpekade typer av verksamheter eller har särskilda värden så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra för den aktuella verksamhetstypen eller skada värdena. Områden som är av riksintresse för de olika verksam-

heterna eller värdena ges ett ändå starkare skydd. I kapitlet finns också föreskrifter om den avvägning som skall göras mellan skilda intressen i fråga om ianspråktagande av mark- och vattenområden.

I de särskilda hushållningsbestämmelserna i 4 kap. anges de olika geografiska områden i landet som på grund av sina samlade natur- och kulturvärden i sin helhet av riksdagen har bedömts vara av riksintresse. I dessa områden får exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön komma till stånd bara om det inte möter hinder enligt bestämmelserna och om natur- och kulturvärdena inte påtagligt skadas.

4.1.2 Andra bestämmelser om platsval och markanvändning i miljöbalken

Miljöbalken innehåller flera typer av geografiskt relaterade bestämmelser som från olika utgångspunkter reglerar användningen av mark- och vattenområden. I de ovan redovisade hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. är perspektivet att ett visst område skall användas för det ändamål det är bäst lämpat. I miljöbalken finns också bestämmelser som i stället utgår från en viss åtgärd eller verksamhet och anger att denna skall lokaliseras till den plats där den gör minst intrång eller skada. Vidare finns bestämmelser som syftar till en användning av mark och vatten som inte står i strid med kommunal planering samt bestämmelser som skall kunna säkerställa en godtagbar miljö kvalitet inom ett område. Det finns också bestämmelser som gör det möjligt att genom rättsligt bindande beslut skydda vissa områden eller lämna tillstånd till olika slag av verksamheter på bestämda platser.

Nedan görs en genomgång av de bestämmelser i miljöbalken som är av särskilt intresse i detta sammanhang och som alltså på något sätt har en koppling till 3 och 4 kap.

1 kap. 1 och 2 §§

I miljöbalkens första kapitel anges mål och tillämpningsområde för miljöbalken. Den så kallade portalparagrafen, 1 kap. 1 §, innehåller följande delar som är av särskild betydelse när det gäller hushållning med mark- och vattenområden.

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas

I 1 kap. 2 § anges att bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas endast vid prövning av

- frågor enligt 7 kap.,
- tillståndsprovning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och
- vid regeringens tillåtlighetsprovning enligt 17 kap.

Vidare hänvisas till plan- och bygglagen samt ytterligare elva lagar i vilka det finns föreskrifter om tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken. Förutom i miljöbalken skall alltså 3 och 4 kap. tillämpas i följande lagar:

- luftfartslagen
- lagen om kontinentalsockeln
- väglagen
- lagen om vissa rörledningar
- lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn
- lagen om vissa torvfyndigheter
- plan- och bygglagen
- minerallagen
- lagen om Sveriges ekonomiska zon
- lagen om byggande av järnväg
- ellagen
- naturgaslagen

2 kap. 4 §

I miljöbalkens andra kapitel finns de allmänna hänsynsreglerna. Bland dem är lokaliseringsbestämmelsen i 2 kap. 4 § av särskilt intresse i detta sammanhang. Den har följande lydelse.

För verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap.

För all verksamhet och alla åtgärder skall en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Enligt regeln om skälighetsavvägning i 2 kap. 7 § gäller bland annat den ovan återgivna lokaliseringsbestämmelsen i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla den.

5 kap.

Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i femte kapitlet ger möjlighet att för vissa geografiska områden meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. Liksom för bestämmelserna i 3 och 4 kap. finns det en koppling till plan- och bygglagen. Fysisk planering i form av översiktsplaner och detaljplaner utgör instrument för att nå syftet med bestämmelserna om miljökvalitetsnormer.

6 kap.

I det sjätte kapitlet finns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag. Bestämmelserna om planer och planeringsunderlag i 11 – 13 §§ är av störst intresse i detta sammanhang.

Av dem framgår att de myndigheter som skall tillämpa miljöbalken skall se till att kommunala planer samt sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet (11 §). Länsstyrelsen har ansvar för att ställa samman det planeringsunderlag som finns hos statliga myndigheter och som har betydelse för hushållningen med mark och vatten (12 §). Regeringen får i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen

eller någon annan myndighet hur den eller de avser att i sin planering enligt plan- och bygglagen tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 3 och 4 kap. (13 §).

7 kap.

Miljöbalkens sjunde kapitel innehåller bestämmelser som ger samhället instrument för att skydda vissa typer av områden genom rättsligt bindande beslut. Områdena kan genom särskilda beslut skyddas som exempelvis nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden eller vattenskyddsområden. När det gäller strandskyddsområden fordras inget särskilt beslut, utan bestämmelserna för dessa återfinns direkt i miljöbalken. Detsamma gäller för vissa typer av biotopskydd.

I 7 kap. 8 § som är tillämplig vid bildande eller ändring av naturreservat, kulturresevat och naturminnen anges att beslut i sådana frågor inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Mindre avvikelser får göras om inte syftet med planen eller bestämmelserna motverkas.

I det sjunde kapitlet finns också regler om en särskild tillståndsprovning för verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön inom de naturområden som omfattas av EG:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv (Natura 2000-områden).

9, 11, 12 och 17 kap.

I kapitlen 9, 11, 12 och 17 finns bestämmelser om tillstånds- eller tillåtlighetsprovning av vissa typer av verksamheter. Vid tillstånds- och tillåtlighetsprovningen skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas. De omsätts därmed till beslut som är bindande i det enskilda fallet.

I 9 och 12 kap. finns dessutom bestämmelser om anmälan respektive anmälan för samråd när det gäller vissa typer av verksamheter.

16 kap. 4 §

Bland miljöbalkens förfaranderegler finns i 16 kap. 4 § en bestämmelse som har följande lydelse.

Tillstånd eller dispens får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Det framgår också av 5 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m. att den myndighet som i ett ärende skall tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. i beslutet skall ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen.

4.2 Förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken och andra bestämmelser

4.2.1 Förhållandet till annan lagstiftning

Slutsatser

På grund av hushållningsbestämmelsernas betydelse för tillämpningen av annan lagstiftning, bör 3 och 4 kap. miljöbalken i huvudsak finnas kvar som ett sammanhållet block i miljöbalken. Det är miljöbalkens andra bestämmelser som bör anpassas till det sammanhållna blocket när miljöbalkens bestämmelser om markanvändning skall knytas närmare varandra.

Vid prövningen av platsvalet för verksamheter och åtgärder hänger kravet på överensstämmelse med 3 och 4 kap. miljöbalken logiskt sett nära samman med de krav som finns på överensstämmelse med detaljplaner och områdesbestämmelser.

Som redovisats ovan framgår av 1 kap. 2 § att bestämmelserna i 3 och 4 kap. förutom vid viss prövning enligt miljöbalken även skall tillämpas efter vad som är föreskrivet i tolv andra lagar. Det innebär att eventuella ändringar av bestämmelserna i 3 och 4 kap. får återverkningar även på dessa lagar. De flesta av dessa innehåller på

samma sätt som miljöbalkens bestämmelser om prövning av verksamheter som tar mark- och vattenområden i anspråk. Eventuella förändringar i 3 och 4 kap. skulle därmed inte behöva leda till förändringar av prövningsbestämmelserna i dessa lagar.

Plan- och bygglagen intar dock en särställning i sammanhanget vilket utvecklas närmare nedan.

En av de övriga lagarna, minerallagen, har också en annorlunda anknytning till miljöbalken än de andra tio. Enligt 4 kap. 2 § minerallagen skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession. Har bestämmelserna tillämpats i ett sådant ärende, skall de sedan inte tillämpas vid en eventuell senare prövning enligt miljöbalken. Någon sådan begränsning av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna finns inte i de andra lagarna.

I de övriga tio lagarna som anges i 1 kap. 2 § miljöbalken gäller att 3 och 4 kap. miljöbalken skall tillämpas enligt följande.

<i>lagrum</i>	<i>typ av prövning</i>
6 kap. 5 § luftfartslagen	tillståndsprövning av allmänna flygplatser
3 a § lagen om kontinentalsockeln	prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln
3 a § väglagen	prövning av ärenden enligt väglagen
4 § lagen om vissa rörledningar	koncessionsprövning av rörledningar för transport av fjärrvärme eller av råolja eller produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle
1 a § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn	prövning av ärenden om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn
7 § lagen om vissa torvfyndigheter	koncessionsprövning avseende undersökning eller bearbetning av fyndigheter av torv (avser endast torv för energiändamål)
6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon	prövning av tillstånd att utvinna andra naturtillgångar än vad som gäller fiske eller vad som följer av kontinentalsockellagen i Sveriges ekonomiska zon
1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg	planläggning av järnväg och prövning av ärenden om byggande av järnväg
2 kap. 8 a § ellagen	prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje
2 kap. 6 § naturgaslagen	koncessionsprövning av naturgasledningar och naturgaslager

Plan- och bygglagen

Förhållandet mellan miljöbalken och plan- och bygglagen är av centralt intresse för utredningen om miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Mellan de båda lagarna finns flera samband. Av central betydelse är att de innehåller samverkande instrument för att tillvarata statens intressen vad gäller hushållningen med mark- och vattenområden så som de anges i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Liksom när det gäller beslut enligt övriga lagar som anges i 1 kap. 2 § miljöbalken finns det krav på att hushållningsbestämmelserna skall tillämpas vid beslut enligt plan- och bygglagen. I 2 kap. 1 § plan- och bygglagen anges att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken skall tillämpas vid bl.a. planläggning.

De planformer enligt plan- och bygglagen som framför allt är aktuella är översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner. Plansystemet kan kort beskrivas på följande sätt.

Det måste finnas en översiktsplan i varje kommun och den måste omfatta kommunens hela yta. Där redovisas kommunens uppfattning om för vilka ändamål mark- och vattenområden bäst lämpar sig. I översiktsplanen – som skall vara aktuell – skall redovisas bl.a. de allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid denna redovisning skall riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt. Det skall också anges hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena. Översiktsplanen är inte rättsligt bindande och några statliga ingripanden kan inte ske om exempelvis ett riksintresse inte skulle beaktas tillräckligt. I sådana fall skall i stället länsstyrelsen i ett särskilt granskningsyttrande markera att staten har en annan uppfattning än kommunen i denna del.

Såväl områdesbestämmelser som detaljplaner är till skillnad från översiktsplanen rättsligt bindande. Dessa planformer får omfatta endast begränsade delar av kommunen. Detaljplanen är till för den närmare regleringen av markens användning och regleringen av bebyggelse och anläggningar. Detaljplanen medför en rätt att bygga i enlighet med planbestämmelserna. En detaljplan kan avvika från översiktsplanen men i sådant fall skall detta redovisas i planbeskrivningen.

Områdesbestämmelser får endast användas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Huvudsyftet med områdes-

bestämmelser är således att de skall komplettera översiktsplanen. Markanvändningen kan regleras i vissa avseenden, men möjligheterna är begränsade i jämförelse med detaljplan. Någon byggrätt kan inte skapas genom områdesbestämmelser.

Enligt plan- och bygglagen får staten upphäva kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser, men endast om vissa i lagen angivna intressen inte blivit tillgodosedda, bl.a. bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Unikt för förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken å ena sidan och plan- och bygglagen å den andra är att plan- och bygglagen genom översiktsplanen förutsatts ha en särskild uppgift i den kunskapsförsörjning som krävs för att hushållningsbestämmelserna skall kunna tillämpas. Till följd av sin viktiga uppgift för kunskapsförsörjningen har översiktsplanen också fått särskild betydelse som beslutsunderlag vid beslut där hushållningsbestämmelserna skall tillämpas (jfr. 5 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m.), dvs. inte bara beslut enligt miljöbalken utan också enligt de anknutna lagarna.

Översiktsplanens betydelse för kunskapsförsörjningen gäller i första hand för tillämpningen av 3 kap. miljöbalken. Dessa bestämmelser är allmänt hållna och det krävs preciseringar när det gäller både vilka geografiska områden som avses och vilka värden som utgör grunden för att områdena anses värdefulla. Den kunskap som behövs för tillämpningen av bestämmelserna är tänkt att tas fram i en process där såväl stat som kommun deltar och där den kommunala översiktsplanen utgör en del. Processen kan sammanfattas enligt följande. Ansvarig central förvaltningsmyndighet skall efter visst samråd skriftligen lämna besked till länsstyrelserna om områden myndigheten bedömer vara av riksintresse. Denna kunskap är sedan tänkt att behandlas i kommunernas översiktsplanering. I översiktsplaneprocessen är det länsstyrelsens uppgift att gentemot kommunen samlat företräda statens intressen. Som anförts ovan finns det krav på översiktsplanens innehåll när det gäller redovisningen av riksintressen. Den slutligen antagna översiktsplanen ger uttryck för kommunens uppfattning. Om enighet inte uppnås mellan länsstyrelse och kommun skall det inte bara framgå av det ovan nämnda granskningsyttrandet utan också anmärkas i planen.

Några rättsligt bindande beslut beträffande riksintressen fattas inte under den förutsatta processen. Det är hela tiden fråga om

anspråk på riksintressen. Översiktsplanen är dock det material där det är tänkt att det skall finnas en samlad och sammanvägd kunskap om de riksintressen som berör kommunen. Översiktsplanens tyngd som beslutsunderlag är dock beroende av flera faktorer, bl.a. dess aktualitet, hur omsorgsfullt olika frågor behandlats samt graden av samstämmighet mellan dem som deltagit i processen. Vid sidan om översiktsplanen kan alltid annat beslutsunderlag bli aktuellt.

Genom de rättsligt bindande kommunala planerna, detaljplaner och områdesbestämmelser, kan frågor som gäller tillämpningen av hushållningsbestämmelserna läggas fast med bindande verkan. I flera lagar som hanterar frågor om markanvändningen finns nämligen bestämmelser om att beslut inte får strida mot detaljplaner eller områdesbestämmelser. Detta gäller inte minst miljöbalken där sådana bestämmelser finns beträffande tillstånd och dispenser (16 kap. 4 §) och när det gäller bildande eller ändring av natur- och kulturresevat samt naturminnen (7 kap. 8 §).

Frågan är då om det vid prövning av enskilda verksamheter och åtgärder skulle vara tillräckligt att kontrollera att de överensstämmer med detaljplan eller områdesbestämmelser för att säkerställa att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är uppfyllda.

Förutsättningarna för prövningen av överensstämmelsen med hushållningsbestämmelserna är dock olika vid fastställande av planer enligt plan- och bygglagen och vid prövning av enskilda verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken.

Inför fastställandet av en detaljplan enligt plan- och bygglagen sker en vid prövning av om marken från många olika utgångspunkter är lämplig för exempelvis industriell verksamhet. Det är en lång rad förhållanden som beaktas, där överensstämmelsen med 3 och 4 kap. miljöbalken utgör ett av förhållandena.

Vid tillståndsprövning av en verksamhet enligt miljöbalken omfattar platsvalet flera delsteg. Det måste prövas om den bästa platsen är vald, eller om verksamheten skulle ge mindre störningar på någon annan plats som inte innebär orimliga merkostnader. Det måste också kontrolleras att verksamheten på den utpekade platsen överensstämmer med vad som anges i 3 och 4 kap. Slutligen skall prövas att verksamheten inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser och i vilken utsträckning den överensstämmer med gällande översiktsplan, dvs. mot den fysiska planeringen. I de fall verksamheten är tänkt att lokaliseras till ett område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser brukar prövningen in-

skränka sig till en kontroll av att verksamheterna stämmer överens med dessa; man förutsätter att översiktsplanens intentioner är tillvaratagna. När verksamheten är planerad till ett område som saknar detaljplan eller områdesbestämmelser, sker en kontroll mot översiktsplanen. Som redan påpekats är dock översiktsplanen inte bindande.

De två sistnämnda stegen vid prövningen enligt miljöbalken – prövningen av överensstämmelsen med 3 och 4 kap. respektive med den fysiska planeringen – skulle vid ett första påseende kunna se ut att innebära att överensstämmelsen med hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. i själva verket kontrolleras två gånger. Om hushållningsintressena redan tagits tillvara genom den fysiska planeringen – detaljplan eller områdesbestämmelser om sådana finns; annars översiktsplan – borde det räcka med en kontroll av att verksamheten stämmer med den. I förlängningen skulle en slutsats av detta kunna vara att kravet på en prövning av överensstämmelsen med 3 och 4 kap. vid tillståndsprövning av verksamheter enligt miljöbalken skulle kunna utgå. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skulle i så fall kanske snarare höra hemma i plan- och bygglagen än i miljöbalken. En sådan slutsats skulle då förutsätta att hushållningsintressena enligt 3 och 4 kap. i samtliga områden i landet är fullständigt tillvaratagna genom aktuella kommunala planer.

I praktiken räcker det emellertid oftast inte med att kontrollera överensstämmelsen med gällande kommunala planer vid tillståndsprövning, utan överensstämmelsen med 3 och 4 kap. måste kontrolleras särskilt.

Som tidigare konstaterats är utgångspunkterna olika vid fastställande av planer jämfört med vid tillståndsprövning av verksamheter enligt miljöbalken. Vid tillståndsprövning enligt miljöbalken finns det tillgängligt ett detaljerat beslutsunderlag med specificerade uppgifter om den aktuella verksamhetens miljöpåverkan i olika avseenden. Utformningen av detaljplaner och områdesbestämmelser, och i ändå högre grad av översiktsplaner, utgår från ett betydligt bredare perspektiv.

Även om en viss verksamhet alltså stämmer med detaljplan eller områdesbestämmelser, är det inte säkert att den överensstämmer med 3 och 4 kap. i miljöbalken. Exempelvis kanske inte en viss detaljplan som omfattar ett industriområde på Gotland lägger hinder i vägen för uppförandet av en beskriven industri av stor omfattning och med många slag av miljöpåverkan, medan däremot en

sådan etablering kanske kan ifrågasättas utgående från hushållningsbestämmelserna i 4 kap.

Ofta saknas detaljplan eller områdesbestämmelser för den sökta platsen. Det är exempelvis inte ovanligt när det gäller vindkraftverk, täkter eller vattenverksamheter. Att då enbart kontrollera överensstämmelsen med 3 och 4 kap. genom att kontrollera projektet mot översiktsplanen är omöjligt redan av formella skäl. Översiktsplanen är inte bindande – den kan exempelvis inte överklagas – och kan inte tillmätas en sådan betydelse att den jämföras med bindande planer. Det är inte heller säkert att staten delar kommunens uppfattning om vad som är god hushållning. Enligt gällande bestämmelser är översiktsplanen inte heller bindande för tillståndsmyndigheten som skall pröva projektet enligt miljöbalken. I sak är också översiktsplanerna ofta alltför allmänna för att det enbart med stöd av dem skall kunna gå att dra några slutsatser om de sökta, noggrant beskrivna, verksamheterna överensstämmer med 3 och 4 kap.

I själva verket måste alltså prövningen av olika typer av verksamheter enligt miljöbalken omfatta både en kontroll av överensstämmelsen med de kommunala planerna och en kontroll av överensstämmelsen med 3 och 4 kap. innan prövningsmyndigheten tar ställning till om bästa plats för verksamheten har valts.

Eftersom bestämmelserna i 3 och 4 kap. har en direkt tillämpning vid tillståndsprövning enligt miljöbalken – inte enbart en indirekt via den fysiska planeringen – och också logiskt hänger samman med flera av balkens övriga bestämmelser, främst bestämmelserna om områdesskydd av olika slag, är slutsatsen att de stämmer väl in i miljöbalkens regelverk. Det skulle inte ge någon ökad klarhet att placera dem i plan- och bygglagen.

I de fall det sker en bygglovsprövning av en verksamhet utanför ett detaljplanelagt område och den verksamheten också prövas enligt miljöbalken är det oundvikligt med en dubbelprövning. Överensstämmelsen med 3 och 4 kap. kontrolleras då både vid bygglovsprövningen enligt plan- och bygglagen och vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Prövningen sker också vid olika myndigheter och det har inträffat att dessa haft olika uppfattning i frågan om det föreligger överensstämmelse med 3 och 4 kap. eller inte.

Olägenheterna med dubbelprövning bör naturligtvis undvikas så långt som möjligt. Det innebär att det är viktigt att bestämmelserna är desamma vid prövningarna enligt de olika lagarna. Antalet lagar

som hänvisar till 3 och 4 kap. är stort och särskilt med hänsyn till kapitlens stora betydelse för tillämpningen av plan- och bygglagen, är det för tydlighetens skull men också av praktiska skäl lämpligast att bibehålla reglerna i 3 och 4 kap. som ett sammanhållet block. En integrering av dessa kapitel med övriga delar av miljöbalken bör därför vara inriktad på att anpassa bestämmelserna i de övriga delarna så att helheten blir så tydlig och samordnad som möjligt. Den slutsatsen stämmer också med det uppdrag vi fått genom våra direktiv.

Med hänsyn till att det vid lokaliseringsprövningen enligt miljöbalken finns ett nära samband mellan prövningen av överensstämmelsen med 3 och 4 kap. å ena sidan och överensstämmelsen med fysisk planering å andra sidan skulle det vara en fördel om lagreglerna i dessa delar fördes närmare varandra. Det skulle motsvara hur reglerna tidigare skrevs i miljöskyddslagen (4 a §) och vattenlagen (3 kap. 1 §).

4.2.2 Förhållandet till miljöbalkens mål och tillämpning (1 kap.)

Slutsatser

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. står inte i konflikt med miljöbalkens mål.

Miljöbalkens portalparagraf, 1 kap. 1 §, ger vägledning vid tolkningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. både vid prövning enligt miljöbalken och vid prövning enligt andra lagar som är knutna till dessa bestämmelser.

Bestämmelserna i miljöbalken bör ändras så att 3 och 4 kap. skall tillämpas vid fler typer av prövning än nu. Förutom enligt vad som anges i nuvarande 1 kap. 2 §, bör de tillämpas vid prövning av verksamheter och åtgärder som är anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 § och som innebär ändrad markanvändning. De bör också tillämpas vid prövning av den nya kategori anmälningsärenden som föreslås i betänkandets kapitel 5; vattenverksamheter.

Mål

I remissvaren på Miljöbalksutredningens betänkande (SOU 1996:103) och senare till Miljöbalkskommittén har det framförts synpunkter på förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken å ena sidan och miljöbalkens mål å andra sidan.

Vid remissbehandlingen påpekade flera instanser att bestämmelserna från naturresurslagen motsvarade ett exploateringsintresse som inte passade in i miljöbalken eftersom denna var avsedd som en skydds- eller bevarandelagstiftning. Lagrådet hade också synpunkten att 3 och 4 kap. innehåller regler till skydd för vissa näringar och att dessa inte naturligen hör hemma i en lagstiftning som primärt har till syfte att bidra till hälso- och miljöskyddet.

Vidare finns en osäkerhet i om bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tolkas på ett annat sätt i och med att de införts i miljöbalken jämfört med när samma bestämmelser var inskrivna i naturresurslagen. Vad innebär alltså miljöbalkens mål och tillämpningsregel i 1 kap. 1 § för tolkningen av 3 kap. och 4 kap.?

Vi anser inte att bestämmelserna i 3 och 4 kap. står i konflikt med tillämpningsregeln i 1 kap. 1 §, där särskilt andra stycket 4 är av intresse i detta sammanhang. Miljöbalkens mål är att främja en hållbar utveckling. Det är inte fråga om någon renodlad skydds- eller bevarandelagstiftning. Miljöbalken innehåller förutom skyddsregler också regler som skall säkerställa att exploatering sker på ett sätt som främjar en hållbar utveckling. Den visar exempelvis hur en avvägning skall ske mellan miljöintressena och intressena att bedriva miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller täkt.

Det bör också klarläggas att bestämmelserna i 3 kap. inte avser att skydda enskilda intressen; de utgör i stället ett planeringsinstrument som är avsett att tillvarata statens allmänna intressen beträffande vissa geografiskt anknutna naturresurser. Konsekvensen kan givetvis ändå vara att enskilda näringslivsintressen gynnas.

Bestämmelserna i både 3 och 4 kap. får bredast genomslag i samband med fysisk planering, men de är också väsentliga vid bedömningen av enskilda verksamheter och åtgärder som innebär en förändring av pågående användning av mark- och vattenområden. Det gäller både verksamheter som prövas enligt miljöbalken och sådana som prövas enligt de andra lagar som anges i 1 kap. 2 §. Bestämmelserna hänger också samman med reglerna om skydd av områden i 7 kap. miljöbalken som gör det möjligt att genom rättsligt bind-

ande beslut skydda områden som är av riksintresse för natur- och kulturmiljön samt för friluftslivet.

Osäkerheten om betydelsen av miljöbalkens portalparagraf för tolkningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. har bland annat sin grund i uttalanden i propositionen till miljöbalken som möjligen kan uppfattas som motsägelsefulla. Å ena sidan anges att balken inte skall innebära någon ny syn vid tillämpningen jämfört med tidigare. ”Bestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen som innehåller regler om användning av mark- och vattenområden skall arbetas in i miljöbalken. Någon ändring i sak av bestämmelserna skall inte göras.” (prop. 1997/98:45, del 1, s. 239). Å andra sidan anges att 1 kap. 1 § miljöbalken är styrande för samtliga bestämmelser i miljöbalken och att de medför en ny och vidare tillämpning av de bestämmelser som har sin förebild i gällande lagstiftning (del 1, s. 166).

Vi uppfattar det förstnämnda uttalandet enbart som ett konstaterande av att bestämmelserna i 3 och 4 kap. – sett isolerade – inte har ändrats i sak jämfört med vad som angavs i naturresurslagen. Vid tillämpningen av dessa bestämmelser skall man – precis som vid tillämpningen av alla andra bestämmelser i miljöbalken – ta hjälp av de övergripande målen för balken så som de har uttryckts i 1 kap. 1 § första stycket, med de konkretiseringar som följer av 1 kap. 1 § andra stycket. Det är då särskilt det första stycket i paragrafen som innebär en förändring jämfört med tidigare. I det andra styckets fjärde punkt återfinns den bestämmelse som inledde den tidigare naturresurslagen (1 kap. 1 §), med den ändringen att den nuvarande bestämmelsen innebär att en långsiktigt god hushållning skall tryggas; i tidigare bestämmelse skulle en långsiktigt god hushållning främjas.

Vid exempelvis en avvägning mellan två oförenliga riksintressen enligt 3 kap. 10 §, bör alltså 1 kap. 1 § ge vägledning när det gäller vilket riksintresse som skall ges företräde. Det gäller också oavsett om prövningen avser en verksamhet eller åtgärd som prövas enligt miljöbalkens regler eller om det är fråga om en prövning enligt någon av de andra lagar som är knutna till hushållningsbestämmelserna genom 1 kap. 2 §.

Tillämpning

Tillämpningen av 3 och 4 kap. vid prövning enligt miljöbalken finns reglerad både i första kapitlet om miljöbalkens mål och tillämpningsområde och i dess andra kapitel om allmänna hänsynsregler m.m. Bestämmelserna stämmer inte överens med varandra och inte heller med vad som angivits i förarbetena till naturresurslagen (prop. 1985/86:3).

Enligt 1 kap. 2 § är tillämpningen av 3 och 4 kap. vid prövning enligt miljöbalken inskränkt till prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. samt regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap.

Samtidigt anges i 2 kap. 4 § att för verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till bland annat 3 och 4 kap. Den bestämmelsen är enligt 2 kap. 1 § tillämplig vid prövning av frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännande, dispens, villkor som inte avser ersättning samt vid tillsyn. Även om 2 kap. 1 § huvudsakligen är en bevisbörderegulering, måste den ändå samtidigt sägas styra tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap.

Enligt bestämmelserna i 2 kap. skulle alltså 3 och 4 kap. ha en vidare tillämpning än vad som anges i 1 kap. 2 § och bland annat kunna tillämpas i tillsynsbeslut i samband med anmälningsärenden som gäller miljöfarlig verksamhet och vid samråd om verksamheter som har betydelse för naturmiljön.

Av propositionen till naturresurslagen framgår att denna lag var avsedd att gälla vid förändringar i användningen av mark- och vattenområden. Den var inte avsedd att utgöra grund för ingripanden mot pågående användning av dessa resurser (prop. 1985/86:3, s. 14). Propositionen till miljöbalken (prop. 1997/98:45) ger inte uttryck för att det skulle ske någon förändring då bestämmelserna infördes i miljöbalken.

Syftet är alltså att bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall vara tillämpliga vid ändrad markanvändning. Ändrad markanvändning kan vara aktuell både i samband med tillståndsprövning och vid prövning av anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder. De typer av anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder som för närvarande är aktuella i miljöbalken, och som på grund av omfattningen av de områden de kan påverka kan bedömas ha någon betydelse när det gäller hushållningen med mark- och vattenområden,

är dels miljöfarliga verksamheter (9 kap. 6 §), dels verksamheter och åtgärder som har betydelse för naturmiljön (12 kap. 6 §). Detta slag av anmälningar respektive anmälningar för samråd resulterar normalt i beslut från tillsynsmyndigheten om endera att lämna anmälan utan erinran, att meddela råd eller att förelägga om skyddsåtgärder och begränsningar eller förbud.

De verksamheter eller åtgärder som anmäls enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 § innebär i de flesta fall en ändrad markanvändning. Särskilt bland de verksamheter eller åtgärder som väsentligt kan ändra naturmiljön (12 kap. 6 §) finns det dock exempel på anmälningspliktiga verksamheter som inte ändrar pågående markanvändning. Det kan exempelvis vara fråga om schaktningsarbeten på mark som oförändrat kommer att användas för jordbruk, eller enstaka evenemang som inte permanent ändrar markanvändningen; exempelvis orienteringstävlingar.

Verksamheter som är anmälningspliktiga enligt något av de angivna lagrummen kan ofta ha en sådan omfattning att de har betydelse med hänsyn till hushållningen med mark- och vattenområden. När det gäller ärenden enligt 9 kap. har det också successivt skett en övergång från tillståndsplikt till anmälningsplikt. Skjutbanor och motorsportbanor är typexempel på verksamheter som numera är anmälningspliktiga och för vilka valet av plats – och därmed hushållningsbestämmelserna – har en avgörande betydelse från störningssynpunkt. Många verksamheter börjar också som mindre, anmälningspliktiga, etableringar. När verksamheten expanderat till tillståndspliktig omfattning är det ofta svårt att komma till rätta med en mindre lyckad lokalisering. Hushållningsbestämmelserna bör alltså vara tillämpliga redan i etableringsskedet.

Vi anser att bestämmelsen i 1 kap. 2 § bör ändras så att 3 och 4 kap. inte bara skall vara tillämpliga vid tillståndsprövning utan även i samband med prövning av verksamheter och åtgärder som är anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 § och som innebär en ändrad markanvändning. Detsamma bör gälla för den nya kategori av anmälningsärenden som föreslås i betänkandets kapitel 5, nämligen vattenverksamheter.

Det har vid remissbehandlingen av Miljöbalksutredningens betänkande och direkt till oss framförts önskemål om att 3 och 4 kap. miljöbalken skulle göras tillämpliga även vid pågående markanvändning. En sådan ändring skulle föra mycket långt och fordra noggranna utredningar av ersättningsfrågor och annat. Frågan ryms inte heller inom vårt uppdrag.

4.2.3 Förhållandet till de allmänna hänsynsreglerna (2 kap.)

Slutsatser

Bestämmelserna om valet av plats för en verksamhet eller åtgärd i 2 kap. 4 § är av så central betydelse och omfattas av så många delmoment av olika karaktär att de inte lämpligen bör sammanfattas i en hänsynsregel. Bestämmelserna bör i stället delas upp med hänsyn till prövningens olika delmoment.

Vissa av de delmoment som ingår i valet av plats bör inte ingå i en skälighetsavvägning.

Det bör inte finnas någon hänvisning till miljöbalkens mål i bestämmelserna om lokalisering.

Kapitlen om hushållning med mark- och vattenområden har sin främsta anknytning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. genom lokaliseringsbestämmelsen i 2 kap. 4 §. Den regeln innehåller flera delar; dels skall den valda platsen vara lämplig med hänsyn till miljöbalkens mål så som det är uttryckt i 1 kap. 1 §, dels skall den vara lämplig med hänsyn till hushållningsreglerna i 3 och 4 kap., dels skall det slutligen vara den plats där ändamålet med verksamheten eller åtgärden kan uppnås med minsta intrång och störningar.

Det kan också finnas en viss anknytning mellan 3 och 4 kap. och de allmänna hänsynsreglerna genom vad som anges i 2 kap. 5 §. Den bestämmelsen syftar liksom 3 och 4 kap. till en god hushållning med resurser, men medan 3 och 4 kap. är inriktade på mark- och vattenområden, är 2 kap. 5 § inriktad på råvaror och energi, dvs. naturresurser som inte behöver ha en geografisk anknytning.

När det gäller 2 kap. 4 § kan den inledande hänvisningen till 1 kap. 1 § ifrågasättas. Hänvisningen tillför inte bestämmelsen något eftersom det övergripande målet i 1 kap. 1 § ändå alltid gäller för samtliga bestämmelser i miljöbalken. Det finns inte heller någon motsvarande hänvisning i de andra allmänna hänsynsreglerna. Risken finns att detta kan leda till en tolkning som innebär att miljöbalkens mål, dvs. 1 kap. 1 §, skulle ha större betydelse vid tillämpningen av lokaliseringsbestämmelsen än vid tillämpningen av de andra allmänna hänsynsreglerna, t.ex. åtgärdskravet, hushållningsregeln eller produktvalsregeln. Slutsatsen är att både lokaliseringsbestämmelsen och de andra allmänna hänsynsreglerna skulle bli tydligare om hänvisningen togs bort.

Som redovisats under avsnittet 4.2.2. ger hänvisningen till 3 och 4 kap. i 2 kap. 4 § upphov till problem när det gäller tolkningen av i vilka fall 3 och 4 kap. skall tillämpas.

Kopplingen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. ger också upphov till frågor i samband med tillämpningen av skälighetsavvägningen i 2 kap. 7 §. Bakgrunden är följande.

Vid prövningen av olika slag av verksamheter som miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter enligt tidigare gällande lagar – miljöskyddslagen, vattenlagen och naturvårdslagen – skulle naturresurslagen tillämpas. I naturresurslagen (1 kap. 2 §) angavs att det var 2 och 3 kap. naturresurslagen som skulle tillämpas, dvs. motsvarande bestämmelser som i 3 och 4 kap. miljöbalken. Kravet på tillämpning gällde utan krav på eller möjlighet till någon skälighetsavvägning i miljöskyddslagen, vattenlagen och naturvårdslagen.

I miljöbalken anges i 2 kap. 4 § att 3 och 4 kap. skall tillämpas när det gäller valet av plats för vissa åtgärder och verksamheter. Samtidigt gäller enligt 2 kap. 7 § att kraven på hänsyn enligt bland annat 4 § gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.

Det kan knappast ha varit avsikten att försvaga bestämmelserna i 3 och 4 kap. jämfört med vad som gällde enligt tidigare lagstiftning. Vissa bestämmelser i främst 4 kap. – som 6 § om nationalälvarna, 7 § om nationalstadsparken och 8 § om Natura 2000-områden – är av den karaktären att det är uppenbart att de inte bör kunna bli föremål för en avvägning enligt 2 kap. 7 §. Det finns inte heller något i förarbetena till miljöbalken som tyder på att man avsett att införa en förändring jämfört med tidigare.

Slutsatsen är att hänvisningen till 3 och 4 kap. i 2 kap. 4 § första stycket måste ändras. Endera kan den tas bort helt med hänvisning till att bestämmelserna i 3 och 4 kap. ändå gäller vid prövningen enligt balken, eller också kan den flyttas så att den inte träffas av skälighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 §.

Även om frågorna ovan alltså skulle kunna lösas genom att första stycket i 2 kap. 4 § får utgå, skulle det kunna ge en felaktig bild av lokaliseringsprövningens betydelse i miljöbalken. I själva verket är valet av en lämplig plats för verksamheter och åtgärder av central betydelse vid tillåtighetsprövningen. Platsvalet omfattar också flera olika moment som stöder sig på regler som nu finns på olika ställen i balken. Flera av reglerna är sådana som inte skall skälighetsav-

vägas. Sammantaget innebär detta att platsvalet inte är lämpat för en reglering genom en allmän hänsynsregel. Tillåtlighetsprövningen skulle bli tydligare om valet av plats i stället reglerades genom ett sammanhållet block av bestämmelser.

4.3 Prövningens systematik

Slutsatser

Systematiken vid tillståndsprövning blir tydligare om bestämmelserna i 2 kap. delas in i block med olika underrubriker.

Hushållningsbestämmelsernas roll vid valet av plats i samband med tillåtlighets- och tillståndsprövningen enligt miljöbalken skulle förtydligas om bestämmelserna om valet av bästa plats, tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken samt överensstämmelse med detaljplan och områdesbestämmelser kunde föras närmare varandra.

De frågor som gäller valet av geografisk plats för en verksamhet eller åtgärd är av central betydelse för uppfyllandet av miljöbalkens mål. Om en verksamhet är planerad att genomföras på en olämplig plats kan lokaliseringen självständigt innebära stopp för verksamheten. Oavsett hur omfattande skyddsåtgärder som vidtas och hur väl de övriga hänsynsreglerna uppfylls, kan alltså vissa lokaliseringar inte godtas.

På liknande sätt utgör de allmänna hänsynsreglerna i övrigt (dvs. 2 kap. utom 4 §) ett annat centralt prövningsblock. De syftar till att så långt möjligt begränsa de negativa verkningarna av en verksamhet eller åtgärd. Också detta prövningsblock är självständigt på det sättet att ett otillräckligt uppfyllande av de allmänna hänsynsreglerna medför att en verksamhet inte är tillätlig. Då spelar det alltså ingen roll hur bra lokalisering som än valts för verksamheten.

Möjligen kan ett tredje centralt prövningsblock utgöras av miljö kvalitetsnormerna där en överskriden miljö kvalitetsnorm i vissa fall självständigt kan innebära stopp för en verksamhet, oavsett hur bra lokaliseringen är inom normens område eller hur väl hänsynsreglerna uppfyllts. Vi utreder miljö kvalitetsnormernas tillämpning och förhållande till miljöbalkens övriga regler separat, och kommer att presentera resultatet i vårt nästa delbetänkande och i slutbetänkanden.

det. I avvaktan på resultatet av den utredningen förutsätts i de följande resonemangen en situation där det inte föreligger någon överskriden miljö kvalitetsnorm.

Vid en tillståndsprovning enligt miljöbalken måste reglerna i vart och ett av de centrala provningsblocken vara uppfyllda för att tillstånd skall kunna medges. Det finns också en viss möjlighet till samverkan mellan blocken så att en sämre lokalisering i vissa fall kan kompenseras genom längre gående skyddsåtgärder och begränsningar än vad som normalt skulle krävas enligt hänsynsreglerna i övrigt.

När både "hänsynsblocket" och "platsvalsblocket" prövats, dvs. alla rimliga krav på hänsyn uppfyllts och platsen för verksamheten konstaterats uppfylla miljöbalkens krav, återstår en slutavvägning av att verksamheten eller åtgärden sammantaget på den sökta platsen inte kan innebära en väsentlig skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Genom att införa rubriker som anknyter till de beskrivna provningsblocken i 2 kap. skulle denna systematik i provningen kunna tydliggöras. Uppdelningen skulle visa det normala stegvisa tillväggångssättet vid provning enligt miljöbalken. Strukturen blir då anpassad till de mest komplexa provningsfallen – tillstånds- och tillåtlighetsprovning. Förändringen skulle inte innebära någon minskad tydlighet när det gäller enklare provningssituationer – dispenser och tillsynsbeslut. Den skulle inte heller innebära någon försämring när det gäller den kanske viktigaste funktionen hos bestämmelserna i 2 kap., nämligen att klargöra kraven på var och en som bedriver eller avser att bedriva verksamheter på vilka miljöbalken är tillämplig.

Som tidigare diskuterats i avsnitten 4.2.1 och 4.2.3 omfattar valet av plats för en verksamhet eller åtgärd olika delmoment. I praktiken sker provningen ofta enligt följande. Först väljs den bästa platsen ut med hänsyn till att ändamålet skall uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Kravet på att välja den bästa platsen gäller i den utsträckning det inte är orimligt. Därefter kontrolleras att platsvalet inte står i konflikt med bestämmelserna i 3 och 4 kap. eller med detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid provningen enligt 3 och 4 kap. används bland annat kommunens översiktsplan som hjälpmedel. Om det finns flera konkurrerande intressen som gäller samma plats tillämpas avvägningsreglerna i 3 och 4 kap., men det görs inte någon avvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket i denna del.

Av det nya provningsblocket "Val av plats" bör dessa delmoment framgå.

4.4 Förslag till ändringar

Följande förslag till ändringar bygger på de slutsatser som dragits i tidigare avsnitt i detta kapitel i betänkandet. Samtliga slutsatser som redovisats tillgodoses genom förslagen. Förslagets återverkningar på 2 kap. miljöbalken framgår av bilaga 9 till betänkandet där kapitlet i förslagen form redovisas i sin helhet.

Rubriker

Det bör införas fyra eller fem underrubriker i 2 kap. miljöbalken, beroende på utfallet i den pågående utredningen om miljökvalitetsnormer. Den inledande bestämmelsen i 2 kap. 1 § bör läggas under rubriken "Tillämpning och bevisbörda". Därefter bör under rubriken "Hänsynsregler" följa de nuvarande bestämmelserna i 2 kap. 2 – 8 §§ med undantag för 4 § om lokalisering som utgår. Under rubriken "Val av plats" bör nedan redovisade förslag till nya bestämmelser införas. Slutligen bör bestämmelserna i 9 och 10 §§ ges rubriken "Slutavvägning". Skulle fortsatta utredningar visa att det finns ett behov av en ytterligare rubrik "Miljökvalitetsnormer" bör den sannolikt läggas före slutavvägningen.

Val av plats

Under rubriken "Val av plats" bör bestämmelser av följande innebörd införas om valet av bästa plats, tillämpningen av 3 och 4 kap. respektive om planöverensstämmelse.

X § För all verksamhet och alla åtgärder som tar i anspråk mark- och vattenområden annat än helt tillfälligt skall en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön i den utsträckning det inte kan anses orimligt.

Bestämmelsen motsvarar innehållet i 2 kap. 4 § andra stycket samt delar av 2 kap. 7 §, Formuleringen har likheter med vad som tidigare föreskrevs i 4 § miljöskyddslagen.

Y § Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter och åtgärder som är anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 § skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Detta motsvarar den första delen av 1 kap. 2 § med språkliga ändringar. Tillämpningen av 3 och 4 kap. har också utsträckts till att även avse anmälningsärenden enligt 9 kap. 6 § och 12 kap. 6 §. Den bör också gälla den nya kategori anmälningsärenden som föreslås i betänkandets kapitel 5, dvs. vattenverksamheter. Det har förtydligats att hushållningsbestämmelserna endast är tillämpliga vid ändrad markanvändning.

Z § Tillstånd eller dispens samt beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat, kulturresevat eller naturminne, får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Bestämmelsen motsvarar 16 kap. 4 § och 7 kap. 8 §.

Den nuvarande uppläggningsen av 2 kap. innebär att bestämmelserna i huvudsak riktar sig till dem som bedriver eller avser att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder – verksamhetsutövarna. Genom att överföra kravet på planöverensstämmelse från 7 kap. och 16 kap. till 2 kap. kan den uppläggningsen möjligen sägas brytas. Den är dock inte fullständigt genomförd heller i kapitlets nuvarande form; de avslutande bestämmelserna i 9 och 10 §§ vänder sig snarare till prövningsmyndigheten än till verksamhetsutövaren. Det måste vidare förutsättas att den nuvarande hänvisningen till 3 och 4 kap. i 4 § – som vi föreslår skall ändras – vänder sig till prövningsmyndigheten.

I praktiken är det också svårt att särskilja om bestämmelserna riktar sig mot verksamhetsutövaren eller prövningsmyndigheten. Även om ansvaret för att uppfylla bestämmelserna i första hand vilar på verksamhetsutövaren, måste myndigheten i prövnings-situationer givetvis också tillämpa dessa regler. I valet mellan att hålla samman bestämmelser som entydigt riktar sig mot samma adressat och att hålla samman bestämmelser som logiskt har ett samband genom att de avser samma förhållanden i materiellt hänse-ende, är det senare att föredra.

Bestämmelser som ändras eller utgår

Förslagen ovan medför primärt en ändring av 1 kap. 2 §, exempelvis enligt följande.

2 § Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas ~~endast vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt~~ enligt vad som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857) och naturgas-lagen (2000:599).

De innebär också ett upphävande av 2 kap. 4 §, 7 kap. 8 § och 16 kap. 4 §. Därutöver kan det finnas behov av sekundära ändringar i form av ändrade hänvisningar m.m.

5 Prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet

Förslag

Vi föreslår att prövningen av vissa typer av vattenverksamhet flyttas från miljödomstol till förvaltningsmyndighet. Därigenom skulle ett första steg tas mot att, enligt våra direktiv, renodla domstolarnas roll till att avgöra tvister mellan enskilda och det allmänna. Vi har utrett två alternativ.

Alternativ 1 innebär att vattenverksamhet prövas på samma sätt som miljöfarlig verksamhet, dvs. prövningen skall endast gälla tillståndsfrågan medan frågor om markåtkomst och ersättning för skada och intrång prövas i en separat rättegång. Med detta alternativ skulle en förvaltningsmyndighet i princip kunna pröva alla typer av vattenverksamhet. Med nuvarande myndighetsorganisation skulle de stora verksamheterna fortfarande prövas av miljödomstolen, medan de mindre tillståndspliktiga verksamheterna skulle prövas av länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen).

Alternativ 2 innebär att frågor om markåtkomst och ersättning för skada liksom nu prövas tillsammans med tillståndsfrågan i en och samma rättegång. Till skillnad mot i dag skulle en förvaltningsmyndighet kunna pröva sådana vattenmål där frågor om tvångsrätt eller ersättning för skada och intrång inte förekommer eller inte är tvistiga. Miljödomstolen skulle pröva de stora vattenmålen och vattenmål som innehåller frågor om markåtkomst och ersättning för skada och intrång, medan länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen) skulle pröva övriga tillståndspliktiga vattenverksamheter.

Vi föreslår att alternativ 2 genomförs. Oberoende av vilket alternativ som väljs, har vi därutöver följande förslag.

Vi föreslår att det införs en anmälningsskyldighet för de mindre vattenverksamheterna.

Vi föreslår att vattenverksamheterna, på samma sätt som gäller för miljöfarliga verksamheter, delas in i nivåerna A, B och C för att ange krav på tillstånd eller anmälan. Med nuvarande myndighetsorganisation skall tillstånd till A-verksamheter prövas av miljödomstolen och B-verksamheter av länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen). C-verksamheterna skall anmälas till länsstyrelsen. Ett stort antal vattenverksamheter kan med denna ordning prövas administrativt.

Bestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken om att vattenverksamhet skall vara samhällsekonomiskt tillätlig bör finnas kvar men begränsas till att gälla enbart vid prövning av frågor om tvångsrätt (tvångsvis tillträde till mark respektive rätt till strömfall).

Vi föreslår inte någon ändring av prövningssystemet för miljöfarlig verksamhet.

Genom miljöbalken infördes en ny och sammanhållen prövningsordning. Som ett led i en fortsatt reformering av miljölagstiftningen skall Miljöbalkskommittén utreda om tillståndsprövningen i framtiden bör ligga direkt hos miljödomstol eller om frågor om tillstånd m.m. skall prövas av domstol först efter överklagande av förvaltningsmyndighets beslut. Vi skall därvid beakta bland annat den utveckling som skett mot att renodla domstolarnas roll till att avgöra tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna. Vi skall vidare vid bedömningen av för- och nackdelar med en administrativ prövning i första instans belysa frågan om hur anspråk på ersättning eller skadestånd enligt miljöbalken skall lösas. Även prövningspliktens omfattning liksom frågor av processuell och administrativ art som faller inom ramen för miljödomstolarnas tillämpning skall vid behov belysas.

I uppdraget ingår följaktligen att utreda i vilken utsträckning den handläggning av vattenmål som i dag sker vid miljödomstol kan överföras till förvaltningsmyndighet. Nästan all prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet sker för närvarande vid miljödomstol. Den viktigaste förklaringen till det är att prövningen inte bara omfattar frågan om tillstånd utan även frågor om tvångsvis tillträde till mark och ersättning för skada, dvs. frågor av civilrättslig natur. Förvaltningsmyndigheter prövar normalt inte sådana frågor. En viktig fråga att utreda blir därför hur dessa frågor skall hanteras vid en administrativ prövning av vattenverksamhet.

Vi skall även utreda om det är lämpligt med en administrativ prövning av all tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. I dag prövar miljödomstol som första instans de större miljöfarliga verksamheterna. Många verksamheter prövas dock av en förvaltningsmyndighet. Det skulle inte kräva några mer ingripande författningsändringar för att överföra all prövning till förvaltningsmyndighet, däremot ingående organisatoriska överväganden. Före miljöbalkens ikraftträdande prövades all miljöfarlig verksamhet av förvaltningsmyndighet.

Kapitlet är indelat på följande sätt. Först redovisas prövningsordningen för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet enligt gällande rätt. I nästa avsnitt beskrivs vilka faktorer som främst bör beaktas vid utformningen av en lämplig prövningsordning. I det sammanhanget redovisas tidigare utredningar och förslag om en administrativ prövning av vattenverksamhet. Sedan presenteras två alternativ som kan ligga till grund för en ändrad prövningsordning för vattenverksamhet. Nästa avsnitt ägnas åt att i detalj undersöka hur ett framtida prövningssystem för vattenverksamhet kan se ut och vilka verksamheter som bör tillståndsprövas av domstol respektive förvaltningsmyndighet. Därefter följer ett avsnitt som rör den för vattenverksamhet särskilda hänsynsregeln i 11 kap. 6 § miljöbalken. I nästa avsnitt analyseras de huvudsakliga konsekvenserna av en ökad administrativ prövning. Vi ger här ett förslag till den fortsatta inriktningen på arbetet med prövningsordningen för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. I de avslutande avsnitten redovisas översiktligt vad de föreslagna ändringarna kan innebära i kostnadshänseende och vad ändringarna kan innebära för små företag.

5.1 Skillnader mellan prövningen av vattenverksamhet och prövningen av miljöfarlig verksamhet

Prövningspliktiga verksamheter och prövningsmyndigheter

Miljöbalkens bestämmelser om prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet har utformats på olika sätt. I 11 kap. finns generella bestämmelser om vad som avses med vattenverksamhet och när tillstånd krävs. Vattenverksamhet är förenklat uttryckt arbeten i vatten. En vattenverksamhet kan vara mycket omfattande och ha stor påverkan på miljön, såsom byggande av en stor kraft-

verksdamm. Den kan också vara av liten omfattning, såsom bygande av en mindre brygga. Huvudregeln är att tillstånd krävs för vattenverksamhet, dock inte om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Vattenverksamhet tillståndsprövas i de flesta fall av miljödomstol. Mål om tillstånd till markavvattning prövas i regel av länsstyrelse. Det finns inte några bestämmelser om anmälningspliktig vattenverksamhet.

Bestämmelser om tillstånds- och anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet finns i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bestämmelserna omfattar verksamheter av vitt skilda slag med olika typer av påverkan på omgivningen, exempelvis oljeraffinaderier, avloppsanläggningar, jordbruk med djurhållning och skjutbanor. Endast verksamheter som betecknas med A, B eller C i den lista som intagits som en bilaga till nämnda förordning är prövningspliktiga. A- och B-verksamheter kräver tillstånd. Miljödomstol prövar tillstånd till A-verksamheter och länsstyrelse (miljöprövningsdelegationen) prövar B-verksamheter. C-verksamheter skall anmälas till den kommunala miljönämnden.

Prövningssystemet medför bl.a. att av de ansökningsmål som i dag prövas i miljödomstol utgör cirka 30 procent mål om miljöfarlig verksamhet och cirka 70 procent mål om vattenverksamhet.

Prövning av tillståndsfrågan respektive civilrättsliga frågor

I ett mål om vattenverksamhet prövar domstolen både tillståndsfrågan samt frågor om tvångsvis tillträde till mark och ersättning för skada orsakade av verksamheten, dvs. civilrättsliga frågor. Ett tillstånd till vattenverksamhet förenas med de villkor som behövs för att begränsa verkningarna av verksamheten, till exempel i fråga om åtgärder till skydd för fisket och andra skadeförebyggande åtgärder. Miljöbalken innehåller regler om tvångsvis tillträde till mark.

Prövningen av miljöfarlig verksamhet omfattar frågan om tillstånd skall lämnas till verksamheten och vilka villkor som behövs för att begränsa skador och andra olägenheter orsakade av verksamheten. Eventuella civilrättsliga frågor prövas inte samtidigt med tillståndsfrågan. Om en sakägare anser att han lidit skada med anledning av en verksamhet, får han i en egen ansökan om stämning yrka ersättning för det. Den som behöver tillgång till mark för

att bedriva miljöfarlig verksamhet får ordna det vid sidan av tillståndsprövningen. Bestämmelser i expropriationslagen och fastighetsbildningslagen kan göra det möjligt att få tvångsvis tillträde till mark.

Miljöbalkens mål i 1 kap. 1 §, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. är tillämpliga vid prövningen av tillstånd till både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. För vattenverksamhet gäller därutöver enligt 11 kap. 6 § att en verksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Bestämmelsen innebär att det skall göras en samhällsekonomisk bedömning av verksamheten. En förutsättning för att en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet skall tas upp till prövning är att sökanden har rådighet över vattnet inom det område där verksamheten skall bedrivas.

I 22 kap. miljöbalken finns regler om hur en ansökan om tillstånd skall handläggas i miljödomstol. En viktig regel är att domstolen skall se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs. Domstolen har med andra ord full utredningsskyldighet i tillståndsfrågan och skall ställa de frågor och begära in de kompletteringar som behövs för att kunna bedöma tillåtligheten av verksamheten. Domstolen skall normalt hålla huvudförhandling i målet. Miljöbalkens förfaranderegler kompletteras av rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål i allmän domstol. Tillståndsprövningen får genom regleringen i 22 kap. ett starkt inslag av administrativ prövning. Det förklaras främst av att prövningsmyndigheten har ett ansvar för att bevaka skyddet för miljön.

Andra förfaranderegler gäller för de miljöfarliga verksamheter som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (B-verksamheter). I dessa mål tillämpas förvaltningslagen kompletterad av regler i 19 kap. 4–5 §§ miljöbalken. Miljöprövningsdelegationen har enligt dessa regler – i likhet med miljödomstolen – en utredningsskyldighet i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

I mål om vattenverksamhet styrs prövningen av frågor om ersättning på grund av skada eller intrång av rättegångsbalkens regler om dispositiva tvistemål. Domstolen är i princip bunden av parternas yrkanden och grunder, vilket bl.a. innebär att parterna kan förlikas i ersättningsdelen.

Sökanden i mål om tillstånd till vattenverksamhet skall enligt huvudregeln ersätta sakägare för rättegångskostnader vid pröv-

ningen i miljödomstol. Ersättningen avser både tillståndsfrågan och de civilrättsliga frågor som prövas i målet. I mål om utövande av miljöfarlig verksamhet har en sakägare inte rätt till ersättning för rättegångskostnader. Om en sakägare ansökt om stämning med yrkande om ersättning för skada orsakad av verksamheten gäller rättegångsbalkens regler, vilket innebär att den som förlorar målet skall ersätta motpartens rättegångskostnader.

En viktig fråga i mål om tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet är vem som är att anse som sakägare. I 16 kap. 12 § miljöbalken anges att överklagbara domar och beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Miljöbalken innehåller därutöver en mängd regler som berör sakägares intressen i mål om tillstånd till en verksamhet.

Sakägarkretsen i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet har varit betydligt större än i mål om vattenverksamhet främst av det skälet att sakägare inte haft rätt till ersättning för rättegångskostnader. En person som bor ett par kilometer från en miljöfarlig verksamhet har haft rätt att överklaga ett tillståndsbeslut t.ex. på den grunden att verksamheten ger upphov till störningar i form av luftförorening. I mål om vattenverksamhet har sakägarkretsen varit betydligt snävare och begränsats till personer som lidit en mera konkret ekonomisk skada knuten till en fastighet.

Skillnader vid prövningen av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet

De huvudsakliga skillnaderna vid prövningen av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet kan sammanfattas i följande punkter:

1. *Prövningsplikt och prövningsmyndigheter.* All vattenverksamhet kräver enligt huvudregeln tillstånd. För miljöfarlig verksamhet finns det en detaljerad uppräknning av vilka verksamheter som är tillstånds- eller anmälningsskyldiga. Miljödomstol prövar i regel tillstånd till både små och stora vattenverksamheter medan prövningen av miljöfarlig verksamhet är uppdelad mellan miljödomstol och länsstyrelse.
2. *Prövningens omfattning.* Vid prövning av vattenverksamhet behandlas i en och samma rättegång både tillståndsfrågan och eventuella frågor om tvångsvis tillträde till mark och ersättning

för skada och intrång. Vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet behandlas inte civilrättsliga frågor. I de få fall frågor om ersättning för skada förekommer prövas de i ett separat mål efter ansökan om stämning.

3. *Materiella regler*: Vid prövningen av vattenverksamhet tillämpas förutom miljöbalkens allmänna hänsynsregler den särskilda bestämmelsen i 11 kap. 6 § enligt vilken en samhällsekonomisk bedömning av verksamheten skall göras. Någon sådan bedömning skall inte göras av miljöfarlig verksamhet.
4. *Regler som berör sakägare*: Sakägare kan i ett och samma vattenmål föra talan i både tillståndsfrågan och frågor om ersättning på grund av skada och intrång. Sakägare i vattenmål har rätt till ersättning för rättegångskostnader avseende både tillståndsfrågan och de civilrättsliga frågor som prövas i målet. I mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan sakägare inte föra talan i fråga om ersättning för skador utan får väcka en sådan talan i ett separat mål. Sakägare i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet har inte rätt till ersättning för rättegångskostnader.

Skillnaderna vid prövningen av olika verksamheter har sin förklaring i att miljöbalken i dessa delar bygger på tidigare lagstiftning, dvs. vattenlagen och miljöskyddslagen. Miljöskyddslagen syftade huvudsakligen till att skydda miljön, medan vattenlagstiftningen även hade till syfte att möjliggöra bland annat en exploatering av vatten som energiresurs.

5.2 Domstolsprövning eller administrativ prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet?

5.2.1 Flera faktorer är av betydelse för hur prövningsordningen bör utformas

En prövningsordning som innebär att tillståndsprövningen flyttas från domstol till förvaltningsmyndighet kräver vissa allmänna överväganden som rör uppdelningen mellan domstolarnas rättskipning och förvaltningsmyndigheternas administrativa prövning. Flera faktorer är av betydelse vid bedömningen av en lämplig prövningsordning för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.

Tvister mellan enskilda prövas normalt av allmän domstol

Det förekommer att förvaltningsmyndigheter handlägger både omfattande och komplicerade frågor om ersättning. Ersättningsfrågorna rör då främst tvister mellan en enskild och det allmänna. Tvister mellan enskilda prövas normalt av allmän domstol. Det finns förvaltningsmyndigheter som fått till uppgift att pröva tvistiga ersättningsfrågor, exempelvis Lantmäterimyndigheten och Statens va-nämnd. Det motiveras av att dessa myndigheter har stor specialkompetens på området och att den lagstiftning som myndigheterna tillämpar innehåller detaljerade bestämmelser om hur ersättningsfrågorna skall hanteras.

Regeringsformens bestämmelser i fråga om uppdelningen mellan domstolarnas rättskipning och förvaltningsmyndigheternas prövning tas upp i Domstolsutredningens betänkande Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106 del A, s. 45 ff.). Enligt utredningen finns det inte något hinder i regeringsformen mot att låta förvaltningsmyndigheter pröva frågor om tvångsrätt och ersättning.

Miljöprövningen är en uppgift väl lämpad för förvaltningsmyndighet

Tillståndsprövningen av en verksamhet syftar till att undersöka hur bl.a. kraven på hänsyn enligt 2 kap. miljöbalken kan uppfyllas. Hänsynsreglerna är grundläggande verktyg för att nå miljöbalkens mål så som de anges i 1 kap. 1 §. Som en del i säkerställandet av en korrekt miljöprövning har prövningsmyndigheten en utredningskyldighet. Myndigheten skall sörja för att det finns ett fullständigt beslutsunderlag och utifrån det göra de avvägningar och bedömningar som fordras för ett materiellt riktigt beslut oavsett vad som anförts i ärendet. Myndigheten skall ofta väga starka allmänna intressen mot varandra. Prövningen i framför allt de större målen har därmed karaktär av samhällsplanering. Miljöprövningen av en verksamhet är på grund av det anförda en uppgift väl lämpad för förvaltningsmyndighet.

Miljöprövningen kommer mer i fokus om civilrättsliga frågor inte prövas samtidigt med tillståndsfrågan

Särskilt de stora vattenmålen kan kännetecknas av att stor vikt läggs vid civilrättsliga frågor, främst rörande ersättning för skada. Det förhållandet att civilrättsliga frågor prövas samtidigt med tillståndsfrågan gör att olika processuella regler gäller i olika delar av ett vattenmål. Tillståndsprövningen utmärks av att domstolen har en utredningsskyldighet och är obunden av de grunder som angetts i ansökan om tillstånd, medan prövningen av civilrättsliga frågor utmärks av att domstolen i princip är bunden av parternas yrkanden och grunder. Dessa dubbla processregler gäller inte i mål om utövande av miljöfarlig verksamhet. Miljöprövningen kommer mer i fokus om man inte prövar civilrättsliga frågor samtidigt med tillståndsfrågan.

Regler om ersättning för rättegångskostnader

Sakägare i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet har inte rätt till ersättning för rättegångskostnader. I vattenmål finns det däremot sedan lång tid tillbaka regler om ersättning för rättegångskostnader som underlättar för sakägaren att ta tillvara sin rätt. Sakägaren kan på verksamhetsutövarens bekostnad låta ett rättsligt biträde föra hans talan i första instans i både tillståndsfrågan och frågor om tvångsrätt och ersättning för skada. En utredning om prövningsordningen för vattenverksamhet måste beakta de skäl som finns för de nuvarande reglerna om ersättning för rättegångskostnader. Samtidigt finns det anledning att överväga om reglerna om ersättning för rättegångskostnader även i framtiden bör vara principiellt olika för vattenverksamhet respektive miljöfarlig verksamhet.

Prövningsmyndigheternas kompetens

En effektiv prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet är beroende av att det finns kompetenta prövningsmyndigheter. Om fler verksamheter skall prövas i administrativ ordning måste kompetensen hos de administrativa myndigheterna breddas och fördjupas, vilket i sin tur kan inverka på myndigheternas antal och storlek. Förändringarna kan samtidigt ha betydelse för överinstan-

sernas verksamhet och vilken myndighet som skall vara slutinstans i olika mål.

5.2.2 Tidigare utredningar och förslag om vattenverksamhet

Den senaste grundliga genomgången av prövningsordningen för vattenverksamhet gjordes i samband med utarbetandet av vattenlagen (1983 års vattenlag). De uttalanden som gjordes då bör ses mot bakgrund av de tillåtlighetsregler som gällde enligt den äldre vattenlagen. Dessa gav ett begränsat utrymme för miljöprövning och andra allmänna planerings- eller samhällsekonomiska synpunkter.

Vattenlagsutredningens slutbetänkande

Vattenlagsutredningen hade till uppgift att utreda om det vattenrättsliga prövningssystemet kunde konstrueras med miljöskyddslagen som förebild. I utredningens direktiv från år 1968 framfördes som en synpunkt att en tillståndsprövning i administrativ ordning bättre än domstolsförfarandet kunde tillgodose önskemålen om effektivitet, snabbhet och smidighet.

I slutbetänkandet föreslog utredningen att tillståndsfrågorna skulle prövas i administrativ ordning av regeringen, Koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna (SOU 1977:27). Frågor om tillstånd till och väsentliga villkor för vattenverksamhet skulle avgöras i administrativ ordning medan övriga villkorsfrågor och skadereglering skulle handhas av sex fastighetsdomstolar knutna till samma tingsrätter som dåvarande vattendomstolarna. I övrigt skulle kompetensfördelningen mellan myndigheterna styras av verksamheternas storlek och beskaffenhet.

Vattenlagsutredningen fann emellertid att ett administrativt prövningssystem inte var invändningsfritt. Uppdelningen av prövningen i fråga om tillstånd och skadereglering skulle föranleda visst dubbelarbete förenat med tidsutdräkt. Utredningen uttalade att det i vattenmål av någon betydelse, till skillnad mot i miljöskyddsärenden, regelmässigt torde förekomma ersättningsanspråk från enskilda sakägare. Enligt utredningen var också vattenverksamheternas natur sådan att egendom som tillhör annan än verksam-

hetsutövaren skadas eller behöver tas i anspråk i mycket större omfattning än vad som är fallet i miljöskyddsärenden.

Propositionen med förslag till ny vattenlag m.m. och Jordbruksutskottets betänkande över regeringens förslag

Regeringen tog i propositionen med förslag till en ny vattenlag fasta på de invändningar som kunde anföras mot en administrativ prövning av vattenmål (prop. 1981/82:130). Regeringen anförde, i likhet med många remissinstanser, att kraven på effektivitet och snabbhet blir sämre uppfyllda med en uppdelning mellan tillståndsprövning och skadereglering. Vid den bedömningen beaktades bl.a. att villkorsfrågorna i vattenmål vanligen hänger intimt samman med ersättningsfrågorna, att det många gånger måste bli svårt för en fristående tillståndsmyndighet att rätt avgränsa vilka villkor som kan fastställas utan risk för komplikationer vid den efterföljande skaderegleringen vid fastighetsdomstolen och att det måste innebära onödigt dubbelarbete och avsevärda kostnader att två myndigheter skall sätta sig in i dessa frågor för att prövningen skall kunna genomföras. Regeringen drog därav slutsatsen att man bör behålla det nuvarande vattenrättsliga prövningssystemet.

Jordbruksutskottet anförde med anledning av regeringens förslag att utskottet skulle föredra ett administrativt prövningssystem och att frågan borde göras till föremål för ytterligare överväganden (bet. 1982/83:JoU30 s. 40). Utskottet ansåg att förslaget från samhällsplaneringens allmänna utgångspunkter kunde framkalla vissa betänkligheter beträffande den avsedda samlade bedömningen av vattenföretagens lämplighet och deras inpassande i samhällsplaneringen i stort. Med hänsyn till att regeringens förslag till ny vattenlag innehöll flera angelägna reformer fann dock utskottet att lagstiftningen borde genomföras.

5.3 Två alternativ till en ny prövningsordning för vattenverksamhet

En utgångspunkt vid utredningen av hur den administrativa prövningen av vattenverksamhet kan öka, är att förvaltningsmyndigheter inte bör pröva tvistiga frågor om ersättning för skada och intrång eller frågor om tvångsrätt. Vi har efter att ha analyserat

flera förslag stannat för att föra fram två alternativ till en ändrad prövningsordning för vattenverksamhet.

5.3.1 Alternativ 1. Tillståndsfrågor och civilrättsliga frågor prövas i separata rättegångar.

Vattenverksamhet prövas enligt alternativ 1 på i huvudsak samma sätt som miljöfarlig verksamhet. Det betyder att frågor om markåtkomst och ersättning för skada och intrång inte behandlas vid tillståndsprövningen. Sådana frågor prövas i en separat rättegång i miljödomstol. På samma sätt som vid miljöfarlig verksamhet får den som gör gällande att han förorsakats skada av vattenverksamhet ansöka om stämning. Ett mål om tillstånd till vattenverksamhet omfattar alltså enbart tillståndsfrågan och frågan om vilka villkor som behövs för att begränsa verksamhetens påverkan på omgivningen.

Tillståndsprövningen av vattenverksamheter fördelas mellan förvaltningsmyndigheter och de nuvarande miljödomstolarna. I avsnitt 5.4 redovisas närmare hur vattenverksamheterna, på samma sätt som miljöfarlig verksamheter, delas in i kategorierna A, B och C för att ange krav på tillstånd eller anmälan. A- och B-verksamheter skall kräva tillstånd i miljödomstol respektive förvaltningsmyndighet. Förslaget innebär, såvitt avser alternativ 1, att de stora vattenverksamheterna fortfarande prövas av miljödomstolarna, medan de mindre verksamheterna prövas av förvaltningsmyndigheter.

I 2 kap. 3 § miljöbalken finns allmänna bestämmelser om vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som verksamhetsutövaren skall vidta. Sådana frågor hanteras i målet om tillstånd till verksamheten. En särskild fråga är hur fiskefrämjande åtgärder enligt 11 kap. 8 § skall hanteras. De villkor som kan beslutas med stöd av denna bestämmelse kan inte anses som mer omfattande eller ha en annan karaktär än sådana villkor som kan föreskrivas med stöd av 2 kap. 3 §. Frågor om fiskefrämjande åtgärder bör därför handläggas samtidigt med övriga villkorsfrågor.

Enligt 6 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall för viss vattenverksamhet fiskeavgifter och bygdeavgifter bestämmas. Dessa avgifter tillfaller det allmänna och hanteras relativt formalistiskt. Redan i dag fastställer länsstyrelsen till viss del fiskeavgifter. Det bör inte finnas något hinder mot att låta för-

valtningsmyndighet fastställa dessa avgifter i samband med tillståndsprövningen.

Sakägare kommer som utgångspunkt att inta samma ställning i mål om vattenverksamhet som i dag gäller i mål om miljöfarlig verksamhet. Det betyder att sakägare har rätt att föra talan i tillstånds- och villkorsfrågor, vilket innefattar rätt att överklaga sådana frågor till högre instans. Frågor om ersättning för skada prövas i en separat rättegång efter ansökan om stämning vid miljödomstol. Sakägarkretsen kan vidgas om den bestäms enligt samma grunder som gäller för miljöfarlig verksamhet.

Reglerna om ersättning för rättegångskostnader bör i större utsträckning än i dag vara desamma som i mål om miljöfarlig verksamhet. Nuvarande regler gör det lättare för sakägare att ta tillvara sin rätt i mål om vattenverksamhet än i mål om miljöfarlig verksamhet. Det förefaller mindre lämpligt att ändra gällande regler för miljöfarlig verksamhet genom att ge sakägare rätt till ersättning för kostnader vid tillståndsprövningen. Det ligger i stället närmast till hands att överväga om rätten till kostnadsersättning för sakägare i vattenmål i fortsättningen kan begränsas till prövningen av civilrättsliga frågor. En sakägare skall alltså kunna få ersättning för kostnader i de delar som avser tvångsrätt och skadereglering. Utgångspunkten är att sådana frågor prövas efter ansökan om stämning. Skäl talar för att i mål om ersättning för skada på grund av vattenverksamhet tillämpa rättegångsbalkens huvudregel om att part som förlorar målet skall ersätta motpartens rättegångskostnad. Vid yrkanden om tvångsrätt bör huvudregeln vara att den som yrkandet riktar sig mot har rätt till ersättning för rättegångskostnader i första instans oavsett utgången i frågan om tvångsrätt.

5.3.2 Alternativ 2. Tillståndsfrågor och civilrättsliga frågor prövas även i fortsättningen i en rättegång

Alternativ 2 innebär att frågor om tillstånd, markåtkomst samt ersättning för skada och intrång på samma sätt som enligt nuvarande ordning prövas i en och samma rättegång. Till skillnad mot i dag får dock förvaltningsmyndigheter pröva flertalet av de vattenmål i vilka civilrättsliga frågor inte förekommer eller inte är tvistiga. Miljödomstolarna prövar även i fortsättningen vattenmål av stor omfattning och mål som innehåller frågor om tvångsrätt eller ersättning för skada och intrång. Även enligt alternativ 2 för-

delas alltså tillståndsprövningen av vattenverksamheter mellan förvaltningsmyndigheter och de nuvarande miljödomstolarna. I avsnitt 5.4 redovisas närmare hur vattenverksamheterna, på samma sätt som miljöfarliga verksamheter, delas in i kategorierna A, B och C, där A- och B-verksamheter skall kräva tillstånd i miljödomstol respektive förvaltningsmyndighet. Ärenden som prövas av förvaltningsmyndighet kan överklagas till miljödomstol. Vid överklagande till Miljööverdomstolen av sådana ärenden krävs prövningstillstånd. En stor mängd ärenden bör med denna modell kunna prövas administrativt.

En ansökan om tillstånd till en verksamhet som klassificeras för prövning i förvaltningsmyndighet skall ges in direkt till miljödomstol om sökanden redan från början har yrkande om tvångsrätt eller känner till att tvistiga ersättningsfrågor kommer att uppkomma. Det behövs också en regel som innebär att förvaltningsmyndigheten skall överlämna ett mål för prövning till miljödomstolen om tvistiga civilrättsliga frågor uppkommer under handläggningen. Redan i dag gäller detta i ärenden om markavvattning enligt vad som framgår av 7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Om ersättningsanspråk framställs sent under handläggningen leder det till en omständlig handläggning och onödig tidsutdräkt. För att motverka det kan en tidsgräns för framställning av yrkanden om ersättning för skada införas. Gränsen bör inte sättas för snävt utan sakägare bör få en möjlighet att överblicka processen. Yrkanden som framställs efter att tiden löpt ut kan komma att avvisas om det inte finns skäl för att de framställts sent. Bestämmelsen kommer alltså att påminna om vad som i dag gäller enligt 22 kap. 19 § miljöbalken. Vad som skall gälla i fråga om sent framställda yrkanden om tvångsrätt och ersättning för skada och intrång på grund av tvångsrätt får utredas vidare.

Utgångspunkten enligt alternativ 2 är att sakägare kommer att inta samma ställning som i nuvarande prövningsordning. Särskilda överväganden behövs i fråga om sakägares rätt till ersättning för rättegångskostnader i ett vattenmål. För de vattenmål som prövas av miljödomstol får flera ersättningssystem undersökas. En möjlighet är att sakägare skall ha rätt till ersättning för kostnader i första instans när det gäller både tillståndsfrågor och civilrättsliga frågor. Ett annat alternativ är att inskränka rätten till ersättning till de civilrättsliga frågorna. En nackdel är att det då kan vara svårt för domstolen att bedöma om yrkade rättegångskostnader hänför sig till exempelvis frågor om skadeförebyggande åtgärder eller ersätt-

ningsfrågor. Detta, liksom vad som skall gälla när en förvaltningsmyndighet överlämnar ett mål till miljödomstol för prövning, får utredas vidare. En utgångspunkt vid det fortsatta utredningsarbetet är att det i vart fall skall finnas en möjlighet för sakägare att få ersättning för rättegångskostnader i frågor som avser ersättning för skada och intrång.

De ärenden som prövas av förvaltningsmyndighet skall inte innehålla frågor om tvångsrätt eller ersättning för skada. Om frågor om tvångsrätt eller tvistiga ersättningsfrågor uppkommer, skall målet överlämnas för prövning till miljödomstol. Förvaltningsmyndigheter har vidare en långtgående utredningsskyldighet och materiellt riktiga beslut skall fattas oavsett vad parterna anför i ärendet. Dessa förhållanden bör leda till att sakägare endast i få fall har ett behov av att anlita rättsligt biträde för att ta tillvara sin rätt. Det anförda talar för att sakägare inte bör ha rätt till ersättning för rättegångskostnader i vattenmål som prövas av förvaltningsmyndighet. En sådan ordning medför i praktiken endast en liten förändring i fråga om sakägares rätt till ersättning för kostnader. Om en sakägare yrkar ersättning för skada som en vattenverksamhet förorsakar kommer målet – förutsatt att ersättningsfrågan inte löses utom rätta – att prövas i miljödomstol, där det kommer att finnas möjlighet till ersättning för rättegångskostnader.

5.4 Prövningsmyndigheter och indelning i olika typer av vattenverksamhet

5.4.1 Både alternativ 1 och alternativ 2 utgår från nuvarande myndighetsorganisation

De myndigheter som fattar beslut om tillstånd till och villkor för en verksamhet måste ha tillräcklig kunskap och erfarenhet av miljöprövningar. För att kunna hålla den kompetens som behövs för en effektiv och korrekt prövning får antalet ärenden av samma slag vid myndigheterna inte bli för litet.

Den nuvarande myndighetsorganisationen med 5 miljödomstolar och 21 länsstyrelser (med därtill knutna miljöprövningsdelegationer) kan användas för både alternativ 1 och alternativ 2. Det ligger alltså nära till hands att låta de 21 miljöprövningsdelegationerna pröva de mindre vattenmålen enligt vad som beskrivs i avsnitt 5.3. Om alternativ 1 väljs får miljödomstolarna pröva de stora vatten-

verksamheterna och miljöprövningsdelegationerna pröva de mindre verksamheterna. Om alternativ 2 väljs får miljödomstolarna pröva de stora verksamheterna och de övriga vattenmål som innehåller tvistiga civilrättsliga frågor.

En fördel med det nu beskrivna provningssystemet för vattenverksamhet är att det inte kräver några mer ingripande förändringar av den nuvarande myndighetsorganisationen. En nackdel är att det stora antalet provningsmyndigheter medför att vissa typer av ärenden kommer att vara sällan förekommande hos vissa myndigheter.

Om miljöprövningsdelegationerna skall pröva vissa vattenverksamheter bör deras myndighetsområden undersökas. Avgörande för länsstyrelsernas – och miljöprövningsdelegationernas – behörighet enligt miljöbalken är att verksamheten är belägen inom länet. Länsindelningen följer historiskt bestämda administrativa gränser. Det innebär att miljöprövningsdelegationerna inte har samma ändamålsenliga indelning som miljödomstolarna, vars domkretsar följer vissa naturligt avgränsade avrinningsområden.

Med länsindelningen kan det problemet uppstå att en vattenverksamhet i större omfattning påverkar förhållandena i ett annat län än det där verksamheten prövas. Länsstyrelsen i det län där de största verkningarna av verksamheten uppstår bör pröva verksamheten. Problem kan uppstå främst för större verksamheter med stor miljöpåverkan. Med ett förslag som innebär att de stora verksamheterna fortfarande prövas av miljödomstol begränsas problemet.

5.4.2 Det behövs ett anmälningsförfarande för vattenverksamhet

Enligt nuvarande ordning kräver en vattenverksamhet tillstånd vid miljödomstol om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamheten. Det finns inte något mellansteg som innebär att en anmälan om vattenverksamhet skall göras till berörd myndighet. Prövningssystemet har därför en onödigt stel utformning. Även verksamheter som har en liten omfattning skall i regel tillståndsprövas i miljödomstol. Det kan ifrågasättas att exempelvis en ansökan om tillstånd att genomföra en mindre muddring skall handläggas på samma sätt och i samma instans som en ansökan om tillstånd till byggande av ett vattenkraftverk eller drift av ett stålverk.

Regleringen har fått till följd att länsstyrelsen ofta tillämpar samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken för ett slags informellt anmälningsförfarande för vattenverksamhet. Vissa länsstyrelser lämnar ibland även muntliga besked om en verksamhet uppfyller kraven i miljöbalken (se kapitel 3 i betänkandet). Denna hantering visar att det behövs ett formaliserat anmälningsförfarande för en mängd vattenverksamheter. Anmälningsförfarandet skulle gälla de minst ingripande av de verksamheter som nu är formellt tillståndspliktiga. Exempel på sådana verksamheter är mindre strandutfyllnader, strandskoningar, bryggor och pirar, mindre muddringar samt mindre kabel- och rörnedläggningar.

Ett formaliserat anmälningsförfarande medför större förutsebarhet för verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter jämfört med dagens prövning av mindre vattenverksamheter. Det innebär ett skydd för verksamhetsutövaren mot straffrättsliga ingripanden genom att denne inte riskerar att bedriva tillståndspliktig verksamhet utan formellt tillstånd. Det undanröjer också de oklarheter som finns i fråga om tillämpningen av samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken. Hur en anmälan om vattenverksamhet skall hanteras vid länsstyrelsen får utredas inför slutbetänkandet.

5.4.3 En detaljerad indelning i olika typer av vattenverksamhet tydliggör kraven på tillstånd och anmälan

Båda alternativen för en ändrad prövningsordning för vattenverksamhet innebär att prövningen av tillståndspliktiga verksamheter fördelas mellan miljödomstolar och länsstyrelser. Det förutsätter någon form av indelning i olika typer av vattenverksamhet. I första hand bör undersökas om man kan använda ett system som liknar det som gäller för miljöfarlig verksamhet. Det skulle innebära att huvudprinciperna för prövningen av vattenverksamhet anges i miljöbalken och att regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om tillstånds- och anmälningskrav. Grundlagen är inte något hinder mot en sådan reglering (prop. 1997/98:45 del 1, s. 371).

Vi har stannat för en detaljerad uppräkningslista av olika typer av vattenverksamhet. Det ger ett tydligt och användarvänligt prövningssystem. En verksamhetsutövare får i en lista enkelt reda på om verksamheten kräver tillstånd eller anmälan och vid vilken myndig-

het verksamheten skall prövas. I bilaga 10 skisseras ett förslag till indelning i olika typer av vattenverksamhet. Förslaget får ses som en utgångspunkt för det fortsatta utredningsarbetet, då både grunderna för indelningen i kategorier och detaljer i indelningen kan komma att ändras.

Vårt förslag till en ny prövningsordning för vattenverksamhet innebär att det i en förordning i detalj räknas upp vilka verksamheter som hör till kategorierna A, B och C. Tillstånd till A-verksamheter prövas av miljödomstolen medan B-verksamheter prövas av länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen). C-verksamheter skall anmälas till länsstyrelse. Det kan vara svårt att på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet uttömmande i en förordning ange alla anmälningspliktiga vattenverksamheter. Uppräkningen bör därför kompletteras med en generell bestämmelse som anger att en vattenverksamhet skall anmälas till länsstyrelse om verksamhetens inverkan på vattenförhållandena är liten.

Vilken inverkan en verksamhet får på omgivningen är beroende av vattenförhållandena i det enskilda fallet. Som exempel kan nämnas att en utfyllnad i redan exploaterat öppet vatten innebär mindre påverkan än samma utfyllnad i en känslig orörd mindre sjö. Det kan invändas att en indelning i A-, B- och C-verksamheter är ett trubbigt instrument som inte gör det möjligt att ta hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Men en indelning i A-, B- och C-verksamheter är snarare ett mindre trubbigt system än vad som följer av de nuvarande reglerna för prövning av vattenverksamhet. Framför allt kan den heterogena gruppen av C-verksamheter hanteras på ett mer flexibelt och ändamålsenligt sätt än i dag. Länsstyrelsen kommer i de flesta anmälningsärendena antingen inte vidta någon åtgärd alls eller utfärda förelägganden om skyddsåtgärder eller förbud. För enskilda C-verksamheter bör länsstyrelsen kunna föreskriva om krav på tillstånd om verksamheten har en betydligt större påverkan på omgivningen än vad som normalt är fallet. En bestämmelse motsvarande 9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken behöver då införas i 11 kap.

Många arbeten i vatten är sammansatta av flera moment. Ett exempel på det är att det vid byggande av en bro ofta förekommer att ett erosionsskydd behöver uppföras eller att ett vattendrag behöver grävas om. Ett annat exempel är nedläggning av rör eller kabel i vatten. I vissa fall räcker det med själva nedläggningen medan det i andra fall krävs grävning eller spolning för att få ner kabeln eller röret i botten. För att klassificeringen av en verksamhet

skall kunna genomföras på ett enkelt sätt är det viktigt att ge så tydliga definitioner av verksamheterna som möjligt. En ansökan om tillstånd kan likväl komma att omfatta flera olika klassificerade verksamheter. På samma sätt som för miljöfarlig verksamhet bör den del av verksamheten som omfattas av den högsta prövningsnivån styra vilken myndighet som skall handlägga ansökan.

Som ett alternativ till en indelning i A-, B- och C-verksamheter kan – enligt vad som föreslagits under utredningens gång – övervägas en indelning i endast A- och C-verksamheter. Det skulle med denna variant inte förekomma någon tillståndsprövning i länsstyrelsen, som dock skulle ha möjlighet att i vissa fall föreskriva om krav på tillståndsplikt. En indelning i endast A- och C-verksamheter bör kunna användas för både alternativ 1 och 2.

5.4.4 Ett stort antal vattenmål kan prövas av förvaltningsmyndighet om alternativ 1 eller 2 genomförs

En indelning i A-, B- och C-verksamheter bör analyseras statistiskt utifrån i vart fall två frågor:

1. Hur fördelar sig prövningen av vattenverksamhet på de tre prövningsnivåerna?
2. Hur många av ärendena om vattenverksamhet innehåller frågor om tvångsrätt, ersättning för skada och intrång eller ersättning för rättegångskostnader som bör prövas av miljödomstol?

Vi har undersökt samtliga domar i vattenmål vid miljödomstolen i Stockholm åren 1999–2001. Domstolen har bedömts som representativ för riket som helhet genom att dess domkrets omfattar både låglandsbetonad vattenverksamhet som vattenbortledning, broar etc. och höglandsbetonad verksamhet som vattenkraftverk och dammar. Miljödomstolens mål har delats in i olika typer av vattenverksamhet enligt bilaga 10. Det totala antalet mål var 150 stycken. Andelen mål med frågor om tvångsrätt, ersättning för skada eller ersättning för rättegångskostnad har beräknats. Resultatet kan sammanfattas så här:

Prövningsnivå (Klassificering enligt bilaga 10)	Andel av det totala antalet mål	Andel mål med frågor om tvångsrätt, ersättning för skada eller ersättning för rättegångskostnad.
A	29 %	9 %
B	67 %	7 %
C	4 %	0 %

Undersökningen visar att cirka 7 av 10 vattenmål som i dag prövas av miljödomstol skulle klassificeras för prövning i länsstyrelse. Slutsatsen är alltså att en stor del av de vattenmål som handläggs vid miljödomstolarna avser verksamhet av mindre omfattning som bör kunna prövas av länsstyrelse. Av de undersökta vattenmålen innehöll endast 16 procent frågor om tvångsrätt eller ersättning. Vid en förfrågan hos övriga miljödomstolar har framkommit att andelen mål med frågor om tvångsrätt eller ersättning är större – cirka 25 procent – vid miljödomstolarna i Vänersborg, Umeå och Östersund.

Det kan invändas att förhållandevis få vattenmål fördelas på länsstyrelserna och att det därför blir svårt att behålla den kompetens som behövs för miljöprövningen. Länsstyrelserna skall emellertid pröva både B- och C-verksamheter och det kommer att bli betydligt fler C-verksamheter än vad tabellen visar. Till de mål som klassificerats för ett anmälningsförfarande skall nämligen läggas ett stort antal vattenmål som i dag är föremål för ett informellt anmälningsförfarande i länsstyrelse med stöd av bl.a. samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken. I avsnitt 3.3.1 finns en beskrivning av hur vissa frågor om tillståndsplikt för vattenverksamheter i dag hanteras vid några länsstyrelser. Som ett exempel på denna hantering kan nämnas att det enbart i Jönköpings län meddelades 34 beslut angående vattenverksamheter med stöd av 12 kap. 6 § under en sexmånadersperiod (se bilaga 4).

Statistiken visar även följderna av att välja alternativ 2 för vattenverksamhet. Ungefär vart tionde länsstyrelseärende skulle då behöva överlämnas för prövning till miljödomstol, eftersom de innehåller frågor om tvångsrätt, ersättning för skada och intrång samt rättegångskostnader som skall prövas av miljödomstol. I praktiken skulle sannolikt färre mål komma att överlämnas. Ett överlämnande för med sig ändrade förutsättningar för tillståndsprövningen. Handläggningen skulle sannolikt inte bara ta längre tid

utan även kunna medföra en skyldighet för sökanden att ersätta sakägare för rättegångskostnader i målet. Det skulle därför finnas goda skäl för sökanden att försöka få till stånd frivilliga överenskommelser med sakägare i målet. Därutöver skulle verksamhetsutövaren i vissa mål redan från början känna till att det förekommer t.ex. tvistiga ersättningsfrågor och därför ge in ansökan till miljödomstol.

5.5 Den samhällsekonomiska prövningen av vattenverksamhet bör begränsas

Vid sidan om de processuella skillnaderna finns även materiella skillnader vid prövningen av vattenverksamhet respektive miljöfarlig verksamhet. Som en särskild förutsättning för vattenverksamhet gäller enligt 11 kap. 6 § första stycket följande.

En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den.

Bestämmelsen motsvarar vad som tidigare gällde enligt 3 kap. 4 § vattenlagen och har enligt propositionen till miljöbalken till syfte att hindra vattenverksamhet eller tillkomsten av vattenanläggning som inte är samhällsekonomiskt motiverad. I propositionen anges att den samhällsekonomiska bedömningen skall baseras på en ekonomisk analys av rimlig omfattning. Det sägs också att den samhällsekonomiska nyttan är lättare att beräkna vid produktionsinriktad vattenverksamhet som kraftverk än vid vattenverksamhet som utförs för fiskets förbättrande eller för den allmänna miljö- eller hälsovården, och att den senare typen av vattenverksamhet skall kunna medges även om den i strikt ekonomisk mening är förlustbringande (prop. 1997/98:45 del 2 s. 129).

Det bör enligt regeringen innebära ett extra skydd för miljön om prövningen av vattenverksamhet också innefattar en samhällsekonomisk helhetsbedömning av verksamheten eller anläggningen vid sidan om avvägningar mot hänsynsreglerna (prop. 1997/98:45 del 1 s. 369).

Det finns dock enligt vår mening problem förknippade med att det finns en särskild hänsynsregel av detta slag för vattenverksamhet, medan det inte finns någon motsvarande bestämmelse för de

andra typer av verksamheter och åtgärder som balken är tillämplig på.

Det framstår exempelvis som omotiverat att olika regler skall gälla för samma typ av verksamhet, beroende på om den är placerad i vatten eller på land. Med de nuvarande reglerna måste vindkraft-anläggningar som uppförs till havs vara samhällsekonomiskt tillåtliga, medan likadana anläggningar på land inte behöver vara det. Ett annat exempel är att framställning av samma produkt skall bedömas enligt olika regler beroende på produktionsmetoden. Regeln om samhällsekonomisk tillåtlighet gäller exempelvis för vattenkraft-baserad elproduktion, men inte för elproduktion som baseras på förbränning. Båda produktionsmetoderna medför påverkan på omgivningen, även om påverkan är av olika karaktär.

Förekomsten av den särskilda hänsynsregeln försvårar också en integrerad prövning av verksamheter som innehåller både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Om det exempelvis gäller en cellulosaindustri med en utsläppstub som är placerad i ett vattendrag, skall den samhällsekonomiska prövningen gälla enbart utplaceringen av tuben, men inte fabriken i övrigt. Vid muddring då massorna läggs på land gäller regeln enbart själva muddringsarbetet, inte uppläggningsen.

Problem av detta slag förekommer också vid tillåtlighetsprövning av infrastrukturprojekt och skulle få ytterligare aktualitet om, enligt Tunnelkommissionens förslag (SOU 1998:37), infrastrukturprojekt skall tillståndsprövas av miljödomstol enligt miljöbalken. Sådana projekt innehåller nämligen ofta delar som berör många av de olika verksamhetstyperna enligt miljöbalken; tunnlar, broar, uttag och upplag av massor, trafikbuller osv.

Den särskilda hänsynsregeln med krav på samhällsekonomisk nytta för vattenverksamheter innebär alltså problem med den utformning och tillämpning den nu har i 11 kap. 6 § första stycket. Frågan är då hur regeln bör förändras; om den bör arbetas om så att den kan gälla som en allmän hänsynsregel för miljöbalkens hela område, om den bör omformas på något annat sätt eller om den helt bör utgå.

Vid en allmän miljöprövning enligt reglerna i 2 kap. miljöbalken är det ett stort antal olika allmänna och enskilda intressen som skall vägas mot varandra, där vissa är lättare och andra svårare att uttrycka i ekonomiska termer. De intressen som väger tyngst med hänsyn till miljöbalkens mål om en hållbar utveckling kan ofta vara svåra att värdera i kronor vid den samhällsekonomiska prövningen.

Det finns en risk att exempelvis värdet av den biologiska mångfalden i en våtmark kommer i underläge jämfört med värdet av skadade bryggor därför att det är svårare att kvantifiera monetärt.

För vattenverksamheter som vattenkraftanläggningar och vissa andra företag med produktionsinriktning har det åtminstone teoretiskt inte varit så komplicerat att beräkna nyttan. Exempelvis har den för vattenkraftanläggningar beräknats på grundval av kraftproduktion samt ett uppskattat värde på kraften och för markavvattningsföretag utgående från fastigheternas värdestegring.

Det är dock inte säkert att det samhällsekonomiska intresset med någon större grad av säkerhet över huvud taget låter sig beräknas i ekonomiska termer. Som framgår ovan har i förarbetena till miljöbalken uttalats att det med dagens regler kan vara svårt att beräkna den samhällsekonomiska nyttan för vattenverksamheter som utförs för fiskets förbättrande eller för den allmänna miljö- eller hälsovården (prop. 1997/98:45 del 2 s. 129). Om regeln alltså inte är lätt att tillämpa för all vattenverksamhet, skulle den ge ändå större problem om den skulle tillämpas även för exempelvis miljöfarlig verksamhet.

För att belysa svårigheterna behöver man bara gå till en annan typ av elproduktion än vattenkraft, nämligen elproduktion genom förbränning i spetslastverk. Sådana verk – som inte är avsedda för produktion annat än vid extrema situationer som kanske inte ens uppkommer varje år – har en otvetydig samhällsnytta, men nyttan ligger knappast i produktionsvärdet. Den ligger snarare i just möjligheten att kunna producera vid behov och låter sig därmed inte beräknas så lätt. Problemen blir ändå större vid en samhällsekonomisk totalbedömning av andra slag av verksamheter där samhällsnyttan av produktionen kan var både svårbedömd och kontroversiell. Hur skall samhällsnyttan av en tobaksfabrik eller ett tryckeri för omslagspapper till choklad bedömas och beräknas? Uppenbarligen ställer den samhällsekonomiska tillåtlighetsregeln krav på en bedömning av produktionen som inte är genomförbar om regeln skulle gälla för miljöbalkens hela område.

De problem som den särskilda hänsynsregeln ger upphov till bör alltså inte lösas genom att regeln generaliseras till att gälla allmänt för miljöbalkens hela tillämpningsområde. Då återstår frågan om den i stället bör tas bort eller om den tydligt bör avgränsas så att den enbart gäller i vissa motiverade situationer.

För att besvara denna fråga måste en utgångspunkt vara vad som skiljer prövning av vattenverksamhet från prövning av exempelvis

miljöfarlig verksamhet och täkter, och vad som alltså skulle kunna motivera en särskild regel för vattenverksamhetens del. I prövning av vattenverksamhet ingår civilrättsliga delar som tvångsrätt och frågor om ersättning i samband med tvångsrätt och skador. Skador på privat egendom kan uppkomma även på grund av miljöfarlig verksamhet och täkter utan att det då – vare sig vid tillståndsprövning eller vid skadereglering – har ansetts medföra behov av en tillåtlighetsregel av detta slag.

Frågorna om tvångsrätt – markåtkomst och rätt till strömfall – intar däremot en särställning. Sådana frågor regleras i balken enbart för vattenverksamhet; inte för några andra typer av verksamheter eller åtgärder. De är närmast att jämföra med vad som regleras genom expropriationslagen. Innebörden i expropriationslagens bestämmelser är att en annans fastighet inte får tas i anspråk med mindre än att det finns ett starkt allmänintresse. Markägare vars fastigheter tas i anspråk för vattenverksamhet bör givetvis ha skydd som motsvarar detta. Det skyddet har hittills utgjorts av bestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken som säkerställer att tillstånd endast lämnas till samhällsnyttiga företag.

Slutsatsen blir att den särskilda hänsynsregeln om att vattenverksamhet skall vara samhällsekonomiskt tillätlig bör kvarstå, men begränsas till att gälla enbart i samband med prövning av frågorna om tvångsrätt. Syftet med bestämmelsen bör alltså vara att förhindra att en enskilds rättigheter (mark eller strömfall) tas i anspråk med mindre än att det föreligger ett angeläget allmänt intresse.

Den allmänna miljöprövningen av vattenverksamheter bör därmed göras enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Det har framförts farhågor för att detta skulle innebära en försvagning av miljöintressena, eftersom den tidigare bestämmelsen i 3 kap. 4 § vattenlagen medfört att tillstånd nekats för ett antal verksamheter, bland annat på grund av deras inverkan på naturmiljön.

En sådan försvagning är inte önskvärd eller avsedd med det förslag som lämnas. I propositionen till miljöbalken anges också att vattenlagen ofta kritiserats för att vara alltför exploateringsinriktad och att den inte alltid givit önskvärt utrymme för hänsyn till miljön.

I vattenlagen fanns inte den reglering som nu gäller enligt 2 kap. miljöbalken. Exempelvis avsåg 3 kap. 3 § vattenlagen enbart "olägenhet av betydelse för allmänna intressen" medan bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken har en vidare tillämpning genom att de

avser både allmänna och enskilda intressen. Det framgår exempelvis av 2 kap. 9 § som avser "skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön". För den renodlade miljöprövningen bör 2 kap. vara tillräckligt för vattenverksamheter på samma sätt som dessa regler är tillräckliga för bland annat miljöfarliga verksamheter.

I själva verket kan det i stället vara en fördel från miljösynpunkt att den allmänna miljöprövningen renodlas från det slag av avvägningar som skall göras enligt 11 kap. 6 §. På så sätt kan man undvika en fokusering på de ekonomiska avvägningarna vilka i sin tur ofta är inriktade på skaderegleringar där det finns parter med ett starkt intresse. Det finns alltså en risk att de allmänna miljöfrågorna kan komma i skymundan genom att de, som utvecklats ovan, är svårare att omsätta i ekonomiska termer.

5.6 Förslag till prövningsordning för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet

5.6.1 Konsekvenser av alternativ 1 och 2 för vattenverksamhet

Båda alternativen bidrar till en fortsatt renodling av domstolarnas roll

Tillståndsprövningar har i stor utsträckning karaktär av förvaltningsärenden. Kompetenta förvaltningsmyndigheter är väl lämpade för detta slag av ärenden. Domstolarnas resurser bör i princip endast användas för tvistelösning av olika slag. Både alternativ 1 och 2 leder till en bättre avvägd arbetsfördelning mellan länsstyrelser och miljödomstolar. Länsstyrelserna får till uppgift att pröva de mindre och enklare vattenärendena, medan miljödomstolarna kan använda sina resurser till att pröva vattenmål som är omfattande eller som innehåller tvistiga frågor. Att flytta ner prövningen av vissa vattenverksamheter till länsstyrelserna bidrar därmed till en fortsatt renodling av domstolarnas roll.

Med båda alternativen kan en större samordning av tillståndsprövningen uppnås

Processen i förvaltningsmyndighet är smidigare och enklare än processen i allmän domstol. Formerna för prövningen av de vattenmål som flyttas ner till förvaltningsmyndighet blir friare än vad som nu är fallet. De inledande samråden kring miljökonsekvensbeskrivningen kommer i fler fall att ske vid samma myndighet som senare prövar tillståndsfrågan.

Både alternativ 1 och 2 innebär att de flesta mindre vattenverksamheter som kräver tillstånd prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer medan de stora verksamheterna – i likhet med de stora miljöfarliga verksamheterna – fortfarande prövas av miljödomstol. Att de mindre vattenverksamheterna i stor utsträckning prövas av miljöprövningsdelegationerna ökar möjligheterna att samordna prövningen av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Ett exempel är en mindre verkstadsindustri som i samband med en provningspliktig utbyggnad också behöver tillstånd att lägga ut ett avloppsrör i ett vattenområde. Ett annat är utbyggnaden av en mindre hamn, som i dag prövas av miljödomstolen i fråga om utbyggnaden i vatten och av länsstyrelsen i fråga om hamnverksamheten (lastning och lossning, transporter m.m.). Till skillnad mot i dag kan frågan om tillstånd till vattenverksamheten i dessa fall prövas i förvaltningsmyndighet samtidigt med tillståndsprövningen av den miljöfarliga verksamheten. Den fördelen vinnns också att samma processuella regler, dvs. den mer flexibla processen i förvaltningsmyndighet, gäller vid prövningen av både den miljöfarliga verksamheten och vattenverksamheten.

Med alternativ 2 behålls fördelarna med den samlade prövningen av tillståndsfrågor och civilrättsliga frågor

Alternativ 1 innebär att mål och ärenden som rör vattenverksamhet i fortsättningen hanteras på ett i grunden annat sätt än i dag. Frågor om tillstånd respektive frågor om ersättning för skada m.m. delas upp på olika rättgångar. En sådan uppdelning torde vara en nackdel för både prövningsmyndigheten och parterna i ett vattenmål i det avseendet att de vid flera tillfällen får sätta sig in i ett omfattande och komplicerat utredningsmaterial. I framför allt de stora vattenmålen kan man gå miste om de samordningsfördelar som

finns med att pröva ersättningsfrågor samtidigt med tillståndsfrågan.

Alternativ 2 innebär att den nuvarande sammanhållna prövningen av vattenmål behålls men att tillstånds- och villkorsfrågor i betydligt fler fall prövas av förvaltningsmyndighet. De fördelar som finns med en sammanhållen prövning finns därmed kvar.

I avsnitt 5.2.2 har kort redovisats vad som uttalades i frågan om prövningsordningen vid utarbetandet av vattenlagen. De argument som då anfördes mot en administrativ prövning är fortfarande aktuella. De olägenheter som förknippas med en ökad administrativ prövning av vattenverksamhet är emellertid mindre framträdande i dag än vid tiden för Vattenlagsutredningens arbete. Ett exempel är vad utredningen anförde om att vattenföretagens natur är sådan att annan än företagaren tillhörig egendom skadas eller behöver tas i anspråk i mycket större omfattning än vad som är fallet i miljöskyddsärenden. Skillnaderna mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i detta avseende är inte så tydliga. Även miljöfarliga verksamheter ger många gånger upphov till betydande skador eller olägenheter som ger ekonomiska återverkningar på omgivningen, t.ex. på grund av buller och luftutsläpp. Vår utredning i avsnitt 5.4.4 visar också att tvistiga ersättningsanspråk i dag endast förekommer i ett begränsat antal vattenmål. Därmed torde Vattenlagsutredningens uttalande främst ha fog för sig när det gäller de i dag relativt sällan förekommande stora vattenmålen. Det är inte ovanligt att skaderegleringen i dessa mål sker lång tid efter tillståndsprövningen. Det är i sådana fall knappast längre någon fördel från utredningssynpunkt att prövningen formellt görs i samma mål; prövningsmyndigheten och parterna tvingas i praktiken sätta sig in i ett omfattande utredningsmaterial vid två tillfällen.

Den slutsats som bör dras är ändå att det i de större vattenmålen är fördelaktigt att i en och samma rättegång pröva frågor om tillstånd, villkor, skadeförebyggande åtgärder och ersättning för skada. Med alternativ 2 behålls denna ordning, dvs. det blir även i fortsättningen möjligt att överblicka de olika frågorna i målet och genomföra en effektiv prövning av dessa.

Miljöprövningen kan stärkas vid en ökad administrativ prövning, särskilt om alternativ 1 väljs

Alternativ 1 innebär att prövningsmyndigheten helt kan inrikta sig på frågor om tillstånd till och villkor för vattenverksamheten. Frågor om tvångsrätt och skadereglering belastar inte prövningen. Förutsättningarna för miljöprövningen förändras därmed framför allt i de större vattenmålen. Ansökan om tillstånd blir mindre omfattande, prövningsmyndigheten kan rikta all uppmärksamhet på att granska ansökningshandlingarna utifrån de allmänna hänsynsreglerna och prövningen kan fokusera på miljöfrågorna. Domen eller beslutet behandlar frågan om tillstånd skall lämnas till verksamheten och vilka villkor som behövs för att begränsa verksamhetens påverkan på miljön. Det anförda talar för att miljöprövningen av de vattenmål som i dag innehåller civilrättsliga frågor stärks genom detta alternativ.

Alternativ 2 innebär inte några principiella förändringar vad gäller miljöprövningen. I de fall frågor om tvångsrätt och ersättning för skada och intrång förekommer skall prövningen ske vid miljödomstol på samma sätt som i dag. Rättegången i dessa mål kommer även i fortsättningen att vara tudelad på så sätt att olika delar av prövningen sker enligt i grunden olika processuella regler. Med andra ord, tillståndsprövningen utmärks av att domstolen har en utredningsskyldighet och är obunden av åberopade grunder, medan prövningen av civilrättsliga frågor utmärks av att domstolen i princip är bunden av parternas yrkanden och grunder.

Det kan med avseende på båda alternativen diskuteras om miljöprövningen skulle påverkas av att den sker enligt den mer flexibla process som gäller enligt förvaltningslagen. Som tidigare anförts passar kravet på prövningsmyndighetens utredningsskyldighet bättre in i en förvaltningsrättslig tradition. Den friare handläggning som denna kännetecknas av ger förutsättningar för en effektiv processledning i vattenmålen, vilket bör innebära att miljöfrågorna får ökad tyngd vid prövningen.

För att stärka miljöprövningen enligt ovan måste förutsättas att den myndighet som prövar vattenverksamheten har minst samma kompetens som i dag finns för motsvarande prövning i miljödomstol.

Förändringarna för sakägare i vattenmål begränsas om alternativ 2 väljs

För de sakägare som har anledning att framföra anspråk på ersättning för skada och intrång delas prövningen enligt alternativ 1 upp i två rättegångar. Prövningen sker vid fler rättegångstillfällen och möjligen även vid olika instanser. Förutsättningarna för prövningen av ett ersättningsanspråk kan komma att ändras genom att anspråket prövas först efter att sakägaren ansökt om stämning. En fråga som behöver utredas är vem som ansvarar för att ta fram erforderlig utredning i ersättningsfrågan.

Tillståndsprövningen enligt alternativ 2 kommer från sakägarnas synpunkt att i stor utsträckning vara densamma som i dag. Det innebär att en sakägare kan föra talan i tillståndsfrågan och framställa ett yrkande om ersättning för skada och intrång även om verksamhetsutövaren inte aktualiserat frågan i sin ansökan. De nackdelar som finns för sakägare med alternativ 2 är begränsade och har främst att göra med rätten till ersättning för rättegångskostnader, som behandlas nedan.

Med alternativ 1 är syftet att åstadkomma regler om ersättning för rättegångskostnader som i större utsträckning än i dag är desamma som i mål om miljöfarlig verksamhet. Det bör därför övervägas om rätten till kostnadsersättning för sakägare i vattenmål i fortsättningen kan begränsas till prövningen av civilrättsliga frågor. En sakägare bör alltså som utgångspunkt kunna få ersättning för rättegångskostnader i de delar som avser tvångsrätt och skadereglering.

Om alternativ 2 väljs begränsas förändringarna av reglerna om ersättning för rättegångskostnader i vattenmål. Sakägare bör enligt detta alternativ inte kunna få ersättning för kostnader i de vattenmål som prövas av länsstyrelse. De olägenheter som det kan innebära för sakägare begränsas av att tvistiga ersättningsfrågor och frågor om tvångsrätt inte skall prövas av länsstyrelse. Sakägare kommer däremot att ha rätt till ersättning i vattenmål som prövas av miljödomstol. Frågan om i vilken utsträckning sakägare skall få ersättning i tillståndsdel respektive den del som avser civilrättsliga frågor kommer att utredas närmare inför slutbetänkandet.

För den allmänhet som intresserar sig för ett vattenmål utan att inta ställning som sakägare kan alternativ 1 vara att föredra framför nuvarande ordning. Sannolikt är allmänhetens intresse inriktat på tillståndsfrågan, som enligt detta alternativ prövas utan att belastas

av civilrättsliga frågor. Allmänheten drar nytta av att miljöprövningen kommer i fokus.

Med många prövningsmyndigheter kan det vara svårt att hålla myndigheternas kompetens på vattenområdet

En nackdel med både alternativ 1 och 2 kan vara att prövningen av vattenmål sker vid betydligt fler myndigheter än i dag. Med prövning vid 5 miljödomstolar och 21 länsstyrelser kan det bli svårt att hålla kompetensen hos myndigheterna och att i förlängningen upprätthålla en enhetlig rättspraxis på vattenområdet. Möjligheten till överprövning av vattenärenden vid de fem miljödomstolarna och Miljööverdomstolen minskar dock risken för en splittrad rättspraxis.

Länsstyrelserna har i egenskap av tillsynsmyndigheter redan en betydande erfarenhet av vattenverksamhet. Länsstyrelserna har också kommit i kontakt med vissa verksamheter, t.ex. broar och vägtrummor, genom den granskning av miljökonsekvensbeskrivningar som görs inför bedömningen av väg- och järnvägsprojekt. I det fortsatta utredningsarbetet får undersökas hur länsstyrelsernas kompetens på vattenområdet kan stärkas. En möjlighet är att använda de resurser som frigörs genom att miljödomstolarna avlastas vattenmål.

Sammanfattning

Analysen av konsekvenserna av en ökad administrativ prövning av vattenverksamhet visar att det finns både fördelar och nackdelar med de två alternativen. Fördelarna och nackdelarna i förhållande till nuvarande ordning kan schematiskt beskrivas så här:

	Alternativ 1	Alternativ 2
Miljön	Fördel: Prövningen fokuserar på tillstånds- och villkorsfrågor och tyngs inte av civilrättsliga frågor. Förutsättningar för stärkt miljöprövning.	Inga omedelbara skillnader. Processen i förvaltningsmyndighet lämpar sig väl för tillståndsprövning enligt balken, vilket kan stärka skyddet för miljön.
Verksamhetsutövarna	Fördelar: Smidigare och enklare process. Tillståndsprövningen mindre omfattande. Nackdelar: Prövning av tillstånd respektive civilrättsliga frågor i olika rättegångar. Fler prövningsmyndigheter.	Fördel: Smidigare och enklare process för de mindre vattenmålen. Nackdel: Fler prövningsmyndigheter.
Sakägarna	Nackdelar: Inställelse vid flera rättegångar, kanske i olika instanser. Sambandet mellan tillstånds- och ersättningsfrågor försvinner, dvs. sämre överblick över olika frågor. Begränsade möjligheter att få ersättning för rättegångskostnader.	Nackdelar: Viss begränsning i möjligheten att få ersättning för rättegångskostnader (mål som prövas av länsstyrelse). Tidsutdräkt om ett mål måste flyttas från länsstyrelse till miljödomstol.
Prövningsmyndigheterna	Fördelar: Samma prövningssystem för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Miljöprövningen i fokus. Bättre resursutnyttjande genom att enkla vattenmål inte längre prövas i miljödomstol. Renodling av domstolarnas roll. Nackdelar: Fler rättegångar. Inga vinster av samtidig prövning av tillståndsfrågor och civilrättsliga frågor. Fler prövningsmyndigheter kan ge splittrad praxis.	Fördelar: Bättre resursutnyttjande genom att enkla vattenmål inte längre prövas i miljödomstol. Renodling av domstolarnas roll. Nackdelar: En mer splittrad organisation på vattenområdet. Fler prövningsmyndigheter kan ge splittrad praxis.

5.6.2 Alternativ 2 bör genomföras nu

Ett viktigt syfte med miljöbalksreformen var att få till stånd en sammanhållen prövningsordning med gemensamma myndigheter och miljödomstolar. Trots denna ambition kvarstår flera grundläggande skillnader mellan prövningen av vattenverksamhet och prövningen av miljöfarlig verksamhet.

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och med den en ny prövningsordning med nyinrättade miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer. Det kan vara svårt att redan nu dra några säkra slutsatser om den nya prövningsordningen i dess helhet. Därmed kan det vara mindre lämpligt att på kort tid genomföra mera långtgående förändringar. Även med dessa förutsättningar kan det vara värdefullt att på nuvarande stadium i arbetet anlägga både ett kort-siktigt och ett mera långsiktigt perspektiv. I detta kapitel föreslås ändringar av prövningsordningen som bör kunna genomföras på förhållandevis kort tid. De mer långtgående förändringar av prövningsordningen som skulle kunna uppnås på längre sikt beskrivs översiktligt i kapitel 2.

Vi bedömer att det vid en avvägning mellan fördelar och nackdelar med alternativ 1 och 2 finns tre huvudsakliga skäl att nu förorda alternativ 2:

1. Med nuvarande prövningsorganisation är fördelarna med alternativ 1 inte så stora.
2. De fördelar som finns med en samlad prövning av tillståndsfrågor och civilrättsliga frågor i framför allt de stora och komplicerade vattenmålen finns kvar.
3. Förändringarna för sakägare i vattenmål begränsas.

Målet med alternativ 1 är att all tillståndsprövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet på sikt skall ske i administrativ ordning. Det är också vad som krävs för att nå den vision som vi skisserat i kapitel 2. Fördelarna med alternativ 1 är inte så stora med nuvarande prövningsorganisation; de blir tydliga först om alternativ 1 kombineras med betydande organisatoriska förändringar. Prövningsorganisationen skulle då utgöras av ett litet antal nya administrativa tillståndsmyndigheter som prövar de stora verksamheterna och med färre miljödomstolar än i dag.

Det bör vara möjligt att redan nu genomföra en reform enligt alternativ 2 efter att förslaget vidareutvecklats i vårt slutbetänkande. Även om antalet vattenmål som innehåller civilrättsliga frå-

gor är förhållandevis litet finns det fortfarande omfattande och komplicerade mål som drar fördel av en samlad prövning av tillståndsfrågor och frågor om markåtkomst och ersättning för skada. Endast alternativ 2 medger en sådan prövning. Slutligen är det viktigt att bedöma konsekvenserna för sakägarna av de två alternativen. Alternativ 1 innebär ett försvagat skydd för sakägare i framför allt stora och komplicerade vattenmål. Alternativ 2 medför endast begränsade förändringar av sakägarnas ställning i vattenmål, exempelvis i fråga om rätten till ersättning för rättegångskostnader.

Skulle alternativ 1 ändå väljas måste särskild uppmärksamhet ägnas åt att utreda vilka samordningsförluster som görs med en uppdelning av prövningen på flera rättegångar och hur de negativa konsekvenserna för sakägare i vattenmål kan begränsas.

5.6.3 Ingen förändring för miljöfarlig verksamhet

Frågan om att överflytta prövningen av de större miljöfarliga verksamheterna från miljödomstol till en administrativ prövningsmyndighet har samband med om och hur prövningsordningen för vattenverksamhet ändras. Det hänger också samman med tillgången på lämpliga myndigheter. På kort sikt föreslår vi att alternativ 2 för vattenverksamhet genomförs, vilket innebär att miljödomstol även i fortsättningen prövar de större vattenverksamheterna. Vi föreslår med hänsyn till detta inte någon ändring av prövningen av miljöfarlig verksamhet.

5.7 Kostnader för förslagen

Enligt Domstolsverkets uppgifter uppgick miljödomstolarnas genomsnittliga handläggningskostnad per mål år 2000 till 52 300 kr (förbrukade medel utslaget på antalet avgjorda mål). Summan avser samtliga typer av miljömål. Någon statistik rörande handläggningskostnaden för en viss måltyp kan inte redovisas med tillgänglig statistik.

Det är svårare att fastställa den genomsnittliga handläggningskostnaden för miljöprövningsdelegationernas ärenden. Någon enhetlig redovisningsrutin finns nämligen inte. På länsstyrelserna arbetar både jurister och miljöskakkunniga även med andra arbetsuppgifter än sådana som rör miljöprövningsdelegationerna. Det

finns ingen exakt tidsredovisning av arbetsfördelningen mellan de olika arbetsuppgifterna. Kostnaden för de miljöhandläggare som bereder ärendena tillkommer. Det är vidare oklart hur beredningen av länsstyrelsens yttranden m.m. i ärenden som överklagas till domstol skall redovisas. En undersökning visar att år 1999 redovisade kostnader per prövning i miljöprövningsdelegationerna varierar kraftigt mellan länsstyrelserna. Snittkostnaden för samtliga länsstyrelser som deltog i undersökningen (10 av 21 länsstyrelser) uppgick till ca 31 000 kr. Medianvärdet uppgick till ca 38 500 kr.

Trots osäkerheten finns det goda skäl att anta att en prövning vid länsstyrelse blir billigare än en motsvarande domstolsprövning. De resurser som frigörs genom att miljödomstolarna avlastas vattenmål kan överföras till länsstyrelserna för att möta ett ökat behov av kompetent personal på vattenområdet. Prövningen av vattenmål i länsstyrelse i stället för miljödomstol bör i vart fall kunna ske utan ett resurstillskott totalt sett.

En ökad administrativ prövning bör i vart fall inte ge upphov till ökade kostnader för verksamhetsutövarna.

Kostnader för anmälningsförfarande vid vattenverksamhet

Förslaget kommer att innebära en viss besparing på så sätt att verksamheter som i dag tillståndsprövas trots att de endast har en liten påverkan på vattenförhållandena i stället kan bli föremål för ett betydligt enklare anmälningsförfarande.

Redan i dag tillämpas 12 kap. 6 § miljöbalken för ett slags informellt anmälningsförfarande. Osäkerheten om tillstånd behövs för en viss verksamhet leder också till att många frågor ställs till myndigheterna. Vidare torde det förekomma fall där ansökningar görs för att sökanden vill vara säkra på att inte göra något otillåtet. Denna informella verksamhet kräver naturligtvis resurser. Förslaget att införa ett anmälningsförfarande för mindre vattenverksamheter bör i vart fall inte medföra något behov av ökade resurser för prövningsorganisationen. För enskilda kan förslaget innebära besparingar, eftersom handläggningen blir enklare och snabbare.

5.8 Konsekvenser av förslagen för små företag

Sammantaget bör båda alternativen till en ändrad prövningsordning för vattenverksamhet innebära förbättringar för små företag. Den största fördelen torde vara införandet av ett anmälningförfarande för små vattenverksamheter. De nuvarande reglerna om tillståndsplikt är stelt utformade och innebär att även förhållandevis små vattenverksamheter kräver tillstånd vid miljödomstol. Prövningen av de mindre verksamheterna bör kunna genomföras på ett enklare och smidigare sätt i länsstyrelserna. Även indelningen av vattenverksamheter i A-, B- och C-verksamheter bör innebära en förenkling för små företag.

En prövning i länsstyrelse i stället för miljödomstol bör i vart fall inte medföra några ökade kostnader jämfört med i dag. Inte heller i övrigt medför förslagen några ökade kostnader för små företag.