

## Motion till riksdagen 2011/12: MJ473

av **Helena Leander (MP)**

# Miljöbalken och miljöambitioner

## Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av en översyn av miljöbalkens genomslag och uppfyllelsen av miljöambitioner.

## Inledning

Miljöbalken antogs av riksdagen 1998. Året därpå tillsatte regeringen en kommitté för att utvärdera tillämpningen av balken och lämna förslag till reformer. Miljöbalkskommitténs slutbetänkande kom 2005.

Det har nu gått över 10 år sedan miljöbalken trädde i kraft. Det är därför motiverat med en översyn om ifall de miljöpolitiska intentionerna har uppfyllts. Det har kommit vissa indikationer på att så inte är fallet. Införlivandet av EU-rätten visar på särskilt tydliga exempel. Där följer också kommissionen upp genomförandet på ett sätt som inte sker med de nationella reglerna. Kommissionens uppföljningar och överträdelseärenden mot Sverige tyder på problem.

Det behövs en mer grundlig översyn för att utvärdera ifall balken har genomdrivits på ett sätt som motsvarar de miljöpolitiska ambitionerna. Särskilt fokus bör ligga på tillståndsprövningen och de olika länkarna i tillståndskedjan: Naturvårdsverket, länsstyrelserna och domstolarna.

## Tillståndsgivningsprocessen

En central del av miljöbalken är att industrier och annan miljöfarlig verksamhet som typiskt sett har stor miljöpåverkan ska tillståndsprövas. En viktig princip är att prövningen ska vara samlad och integrerad, att alla delar och

## Fel! Okänt namn på

miljöeffekter av verksamheten prövas i ett sammanhang. Detta är också tanken bakom EU:s direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (det s.k. IPPC-direktivet).

Miljöbalkens tillståndsprocess bygger på att verksamhetsutövaren får ett stort ansvar att ta initiativ och svara för underlaget. Det gäller också för att få äldre tillstånd omprövade och förnyade. Tar inte verksamhetsutövaren initiativ till omprövning av föråldrade tillstånd bör myndigheter göra det. För att processen ska fungera krävs att det finns en tydlig och kompetent motpart med tillräckliga resurser att företräda det allmänna intresset. Miljöbalkens förarbeten ger uttryck för att det behövs bl.a. en samlad prövning, fler tidsbegränsade tillstånd och en minskad användning av provotider. Av förarbeten framgår också att tillstånden ska vara utformade på ett sådant sätt att det är möjligt att utkräva ansvar när de inte följs. Överträdelser ska anmälas till åtal och leda till straff.

Det har ifrågasatts om dessa villkor uppfylls i praktiken. Det finns flera indikationer på att så inte har varit fallet.

## Frågeställningar

Både en rad konkreta fall och mer övergripande analyser belyser frågeställningar och väcker frågor om eventuella brister i det system som ska ta hand om miljöbalkens tillståndsprovning.

En frågeställning handlar om Naturvårdsverkets roll vid tillståndsprovning.

En återkommande fråga gäller hanteringen av biologisk mångfald. Uppmärksammade mål som kalkbrottet i Bunge på Gotland och Norrvikens trädgårdar i Båstads kommun sägs vara fall där svenska rättsinstanser har haft problem med att tillämpa miljöbalkens generella hänsynsregler och EU:s art- och habitatdirektiv på hänsyn till biologisk mångfald. Också vid provning av vattenkraftverk finns exempel där domstol sägs ha haft svårt att värdera biologiska effekter av en verksamhet.

En annan frågeställning handlar om hur tillstånden och villkoren utformas. I december 2010 kom medierapporter om att gruvor många gånger hade haft för stora utsläpp. Ett problem i sammanhanget sades vara att tillståndsvillkoren var så otydligt skrivna att det inte gick att lagföra verksamhetsutövaren.<sup>1</sup>

En ytterligare frågeställning handlar om uppdatering av föråldrade tillstånd, bl.a. ifall myndigheterna har tolkat regelverken för när ett tillstånd behöver omprövas på rätt sätt. Enligt uppgift från Naturvårdsverket finns flera exempel på att myndigheter accepterat ändringar som egentligen borde ha föranlett omprövningar av hela tillståndet. Ett konkret fall som uppmärksammats är LKAB:s gruva vid Svappavaara.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> [http://svt.se/2.22620/1.2256190/otillatna\\_utslapp\\_fran\\_gruvor](http://svt.se/2.22620/1.2256190/otillatna_utslapp_fran_gruvor).

<sup>2</sup> <http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Verksamheter-med-miljopaverkan/Gruvor/Miljooverdomstolen-underkanner-LKABs-ansokan-om-tillstand-till-gruvverksamhet-i-Svappavaara/>.

## Generella analyser

Redan 2004 kom Institutet för miljörett med en undersökning om det svenska miljörättsliga underskottet.<sup>3</sup> I skriften analyseras skillnaden mellan miljökvalitetsmålet, lagstiftningen, genomdrivandet (t.ex. hur regelverken tolkas och tillämpas av domstol och myndigheter) och resultatet (vad företag och andra verksamhetsutövare gör i praktiken och dess konsekvenser för miljön). Det intressanta är att jämföra resultatet med lagstiftningsnivån och miljökvalitetsmålet. Blir glappet, underskottet, för stort är det uttryck för brister i systemet.

EU-rätten har till stor del införlivats i svensk miljörett genom miljöbalken. När det gäller EU-reglerna i balken finns en instans som övervakar ifall dessa genomförs: EU-kommissionen. EU-kommissionen har drivit ett antal överträdelseärenden mot Sverige för att inte reglerna har genomdrivits på ett tillräckligt bra sätt. Motsvarande övervakning och uppföljning saknas för nationella regler som inte följer av EU-regler. Ett exempel, uppdateringen av tillstånd för verksamheter som faller under EU:s IPPC-direktiv och nationella regler, beskrivs nedan.

Naturvårdsverket har en nyckelroll vid tillståndsprövningen. Utredningen av Naturvårdsverket (SOU 2008:62) konstaterade:

Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion bevaka allmänna miljövärdningsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndighet och i domstol och därvid följa hur miljöbalken tillämpas. En samstämmig uppfattning bland dem som utredningen har intervjuat är att det har skett en kraftig minskning av antalet ärenden där Naturvårdsverket deltar. Att Naturvårdsverket medverkar i miljöprövningar är viktigt då man har en unik roll i det svenska miljöprövningssystemet i två tydliga avseenden. Naturvårdsverket är en central aktör med spetskunskaper. I många miljöprövningar är verket också den enda aktör som kan företräda det allmänna intresset som står emot intresset att kunna utöva en verksamhet eller exploatera en naturresurs. Ofta gäller dessa prövningar EG-rättsligt skyddade intressen. Mot denna bakgrund anser utredningen att Naturvårdsverkets roll i miljöprövningssystemet måste förstärkas.

Utredningen föreslog följande förstärkningar:

Utredningen föreslår att det tydliggörs i instruktionen att det är obligatoriskt för Naturvårdsverket att delta i prövningar som gäller principiellt viktiga frågor eller frågor som har stor betydelse för miljön. Verkets ansvar för omprövning av verksamheter bör också klargöras. För att förstärka Naturvårdsverkets kontrollfunktion i rättstillämpningen bör myndigheten få en utvidgad möjlighet att överklaga beslut enligt miljöbalken av länsstyrelser och kommuner. Verket bör också få möjlighet att överklaga detaljplaner enligt plan- och bygglagen som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Utredningen rekommenderar också att verket inrättar en särskild miljöprövningsenhet.

Inget tyder på att så har skett i den utsträckning som behövs.

<sup>3</sup> <http://www.imir.com/pdf-filer/u-skott.pdf>.

## Fel! Okänt namn på

Tidningen Miljöaktuellt har i en serie artiklar granskat den miljöjuridiska processen. Också Miljöaktuellt trycker på obalansen i ekonomiska resurser i tillståndsärenden. Tidningen uppger att delar av EU-rätten har svårt att slå rot i de svenska domstolarna. Förklaringen anges vara starka rättsliga traditioner, att det saknas kompetens, att rättsväsendet inte ägnats samma uppmärksamhet som själva lagstiftningen, och att Naturvårdsverket retirerar från miljörätten (se Miljöaktuellt nummer 5, 6 och 8/2011).

Miljöaktuellt skriver att miljöbalken är i vissa stycken ”en svag lagteknisk produkt” som överlåter stort ansvar till domstolarna och parterna för att bilda praxis. Men systemet fallerar om inte Naturvårdsverket kan spela den förväntade starka partsrollen som motvikt till starka företrädare för verksamhetsutövare. Miljöaktuellt pekar också på att den helt dominerande utbildningsbakgrunden hos miljödomstolarnas 16 experter är civilingenjörer, medan bara fyra är biologer. Detta riskerar att ge en slagsida där tekniska hänsyn och parternas intresse får dominera på bekostnad av t.ex. biologisk mångfald och ett mer diffust allmänintresse.

## Föråldrade tillstånd

Uppdatering av föråldrade tillstånd är ett särskilt problem. En rapport från riksdagens miljö- och jordbruksutskott pekar på problemet med vattenkraften (Rapporter från riksdagen 2011/12/RFR1). Rapporten drar slutsatsen att för att återskapa biologisk mångfald behöver gamla vattenkraftstillstånd omprövas. Miljöprocessutredningens kartläggning av befintliga vattenverksamheter visar att merparten av Sveriges vattenkraftverk och regleringsdammar är tillståndsprövade enligt 1918 års vattenlag. Betydligt färre är tillståndsprövade enligt 1983 års vattenlag eller enligt miljöbalken. Under vattenlagen ställdes få eller inga villkor som tog hänsyn till miljön. Fiskeriverket betonade till utskottets uppföljningsgrupp att synen på och kunskapen om biologisk mångfald har ändrats väsentligt sedan de flesta tillstånden meddelades. Det är en tungrodd process att få tillstånden omprövade. Utskottets rapport kartlägger att endast ett fåtal av de vattendomar som i mitten av 1990-talet prioriterades för omprövning har omprövats.

Även om tillstånden omprövas enligt miljöbalken kan det bli problem. Utskottets rapport uppger att hos flera aktörer har det gamla systemets fokus levt kvar och att ”praxis utgår från den äldre exploateringsinriktade vattenlagen och inte från den helhetssyn som finns i miljöbalken och dess förarbeten”.

Inför miljöbalkens tillkomst fördes en diskussion om i vilken utsträckning en verksamhet med tillstånd skulle kunna få påbyggnadstillstånd i efterhand, och i vilken utsträckning förändringar av verksamheten skulle medföra att hela tillståndet behövde omprövas. Regeringen bedömde då, utifrån erfarenheterna av den tidigare ordningen, att det inte var tillfredsställande att en verksamhet kunde drivas med stöd av ett flertal tillstånd som var svåra att överblicka och inte gav någon helhetsbild. När miljöbalken antogs blev utrymmet för att meddela påbyggnadstillstånd litet. Tillståndsprövning vid

ändring av verksamheter kom efter miljöbalkens tillkomst att utnyttjas för att få en modernisering av tillståndets samtliga villkor.

I samband med proposition 2004/05:129 genomfördes en förenkling som i praktiken gjorde det enklare att få påbyggnadstillstånd. I propositionen fördes en diskussion om när det skulle vara lämpligt med ändringstillstånd och när hela tillståndet skulle behöva omprövas. I propositionen står följande:

Om inte äldre tillstånd och villkor anpassas i tillräckligt stor utsträckning till miljöbalken får inte balken den miljöpolitiska effekt som lagstiftaren avsett... Dessa problem har också koppling till den vidare frågan om tillståndets rättskraft. Vid införandet av miljöbalken anförde regeringen att tillstånd i ökad utsträckning skulle kunna lämnas för begränsad tid... Det är oklart i vilken utsträckning som tidsbegränsningar har skett.

Propositionen redogjorde för behovet av att uppdatera tillstånd för verksamheter som omfattas av EU:s IPPC-direktiv, s.k. IPPC-verksamheter, och konstaterade: ”Senast under 2007 skall verksamheterna nämligen omgärdas av de rättsligt bindande villkor som behövs för att uppfylla miljöbalkens krav.” Regeringen konstaterade mer generellt att ”Det är angeläget att aktivt verka för en uppdatering av villkoren för de verksamheter som fortfarande drivs med tillstånd från miljöskyddslagens tid.” Man aviserade då en process där länsstyrelserna skulle få i uppdrag att intensifiera arbetet med omprövning av gamla tillstånd. IPPC-verksamheter skulle tas med förtur. Regeringen skrev att ”arbetet skall syfta till att de mest betydelsefulla verksamheterna blir föremål för omprövning senast tio år efter miljöbalkens ikraftträdande och att alla tillstånd och villkor skall ha anpassats till miljöbalkens krav senast 2015.”<sup>4</sup>

Miljöpartiet har bett riksdagens utredningstjänst kartlägga hur det har gått med denna satsning. Utredningstjänsten skriver: ”Vid utgången av 2007 var emellertid 300 tillstånd fortfarande inte uppdaterade och en process har inletts mot Sverige i EU-domstolen på grund av att IPPC-direktivet inte har implementerats i tid. Länsstyrelserna har därför prioriterat tillståndsärenden som gäller IPPC-anläggningar och för närvarande återstår endast 7 stycken ansökningar som ännu inte avgjorts.” Utredningstjänsten uppger att vad avser övriga anläggningar – som behöver få uppdaterade villkor enligt svensk miljöpolitik men inte enligt EU-krav – så fanns uppdrag att arbeta med detta i regleringsbrevet till länsstyrelserna de första åren efter propositionen. Men åtminstone de senaste två åren har inte regleringsbrevet tagit upp frågan om att ompröva miljötillstånd från tiden före miljöbalken. Miljödepartementet saknar överblick över hur många verksamhetsutövare som bedriver verksamhet med tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387), vilken föregick miljöbalken. Den sammanlagda kostnaden för att uppdatera de gamla tillstånden uppskattades 2006 till 20 miljoner kronor. Men regeringen har enligt utredningstjänsten därefter inte beslutat att avsätta några särskilda medel för ändamålet.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Regeringens proposition 2004/05:129 s. 66.

<sup>5</sup> Riksdagens utredningstjänst dnr 2011:1280.

**Fel! Okänt namn på**

Detta är ett konkret exempel på att regeringen och myndigheterna inte har fullföljt intentionerna från miljöbalkens tillkomst. Man har prioriterat de krav som EU ställer – för att kommissionen ligger på. Ingen har övervakat de rent nationella reglerna.

## Miljöbalkens genomslag bör utredas

Utredningen om Naturvårdsverket kom fram till att verket inte spelar den starka partsroll vid tillståndsprövning som miljöbalkens system förutsätter. Det finns indikationer på att tillståndsvillkoren inte skrivs med den stringens som miljöbalkssystemet förutsätter, men det är okänt hur omfattande detta problem är. Det saknas överblick över hur många gamla tillstånd som behöver omprövas. Regeringens proposition 2004/05:129 beskrev kriterier för när det kunde vara lämpligt med påbyggnadstillstånd. Uppgifter från Naturvårdsverket tyder på att det saknas överblick över i vilken utsträckning dessa kriterier tillämpas. Uppgifter tyder på att länsstyrelserna inte har resurser, eller möjligen prioriteringar, för att kunna fullgöra de uppdrag som systemet förutsätter. Utomstående bedömare har väckt frågan om domstolarna har tillräckligt med biologisk kompetens för att värna det allmänna naturintresset. Rättsfall väcker frågan om miljöbalkens hänsynsregler får det genomslag som förväntades, särskilt avseende frågor som biologisk mångfald.

Sammantaget pekar detta på behovet av en utredning med en samlad genomgång av miljöbalkens tillämpning och genomslag utifrån den generella frågeställningen om de miljöpolitiska ambitionerna uppfyllts. Utredningen bör också granska de olika offentliga aktörerna i systemet: domstolar, åklagare, Naturvårdsverket och andra centrala myndigheter, regionala och lokala myndigheter, för att se ifall de spelar de roller som förväntas av dem. Några aspekter som kan granskas är instruktioner från regeringen, resurser, kompetens och prioriteringar inom respektive aktör. Utredningen bör vid behov komma med förslag till förbättringar i syfte att förbättra måluppfyllelsen.

Stockholm den 5 oktober 2011

*Helena Leander (MP)*