Regeringens proposition 1994/95:10

Miljöbalk

Prop.
1994/95:10

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 augusti 1994

Carl Bildt

Görel Thurdin
(Miljö- och naturresursdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att den grundläggande lagstiftningen på miljöområdet samordnas till en miljöbalk. För första gången sammanförs därmed en offentligrättslig reglering till en särskild balk i svensk lag. Detta är ett uttryck för den stora betydelse som miljöfrågorna har.

De lagar som sammanförs till en miljöbalk är bl.a. naturresurslagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen, hälsoskyddslagen och miljöskadelagen. De bestämmelser som införs om hushållning med mark och vatten m.m. får betydelse för samhällsplaneringen i vid bemärkelse samt för prövning av markanvändningsfrågor enligt miljöbalken och anknytande lagstiftning.

* I miljöbalken betonas att samtidigt som naturen är tillgänglig för alla enligt allemansrätten är det också en gemensam skyldighet att se till att syftena med lagen uppfylls.

* Allmänna aktsamhetsregler med förebild i lagen om kemiska produkter införs för hela tillämpningsområdet.

* Det miljöskydd som föreskrivs enligt gällande lagstiftning förs över till miljöbalken och reglerna skärps så att miljökraven får ökad tyngd i förhållande till andra intressen.

* Ansvaret för producenter och planerare att förebygga miljöskador görs tydligare.

1 *Riksdagen 1994/95. 1 saml. Nr 10*

* Lagstiftningen anpassas till Sveriges internationella åtaganden bl.a. för en hållbar utveckling.

* Regler om miljökvalitetsnormer införs.

* Miljökonsekvensbeskrivningar skall ligga till grund för tillståndsprövning enligt miljöbalken och visa alternativ till sökta projekt och konsekvenserna av inte genomförda projekt.

* Kulturreservat och kulturvårdsområden införs som ett begrepp vid sidan av naturreservat och naturvårdsområden.

* Den individuella prövningen av miljöfarlig verksamhet kan delvis ersättas av generella föreskrifter.

* Allmänhetens rätt till inflytande vid prövning av miljöfarlig verksamhet stärks genom särskilda regler om allmänhetens deltagande.

* Gemensamma tillstånd kan meddelas för flera miljöfarliga verksamheter i syfte att främja kostnadseffektiva miljöförbättrande insatser.

* En miljöombudsman får befogenhet att föra allmänhetens talan på miljöområdet.

* Föreskrifterna om miljöskyddsavgift skärps.

* Föreskrifter om tillsyn och om ansvar för brott blir gemensamma för miljöbalkens tillämpningsområde.

1 Förslag till riksdagsbeslut ... 7

2 Lagtext ... 8
2.1 Förslag till Miljöbalk ... 8
2.2 Förslag till lag om införande av miljöbalken ... 60
2.3 Förslag till lag om Koncessionsnämnden för miljöskydd ... 63

3 Ärendet och dess beredning ... 65

4 En samlad miljölagstiftning ... 66
4.1 Bakgrund ... 66
4.1.1 Nuvarande lagstiftning ... 67
4.1.2 *Miljöpolitiken och lagstiftningen* ... 76
4.2 Utgångspunkter för en ny lagstiftning ... 81
4.2.1 Allmänna principer ... 82
4.2.2 Bemyndiganden ... 90
4.3 Samordning av miljölagstiftningen ... 95
4.3.1 Utformningen av samordningen ... 101
4.4 Aktsamhetsregler ... 105
4.4.1 Inledning ... 105
4.4.2 Nuvarande ordning ... 106
4.4.3 Något om EG:s regler om aktsamhet ... 108
4.4.4 Allmänna aktsamhetsregler ... 109
4.4.5 Försiktighetsprincipen ... 115
4.4.6 Skälighetsbedömning ... 118
4.4.7 Principer för hushållning med mark, vatten och andra *naturresurser* ... 119
4.5 Miljökvalitetsnormer ... 122
4.6 Hushållningsbestämmelser ... 133
4.6.1 Hushållning med mark och vatten m.m. i miljöbalken ... 133
4.6.2 Lagteknisk lösning ... 136
4.7 Miljökonsekvensbeskrivningar ... 138
4.7.1 Bakgrund ... 138
4.7.2 Allmänt om miljökonsekvensbeskrivningar ... 140
4.7.3 Miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken ... 143
4.8 Miljöfarlig verksamhet ... 146
4.8.1 Gällande ordning ... 147
4.8.2 Prövningen enligt miljöbalken av miljöfarlig verksamhet ... 148
4.8.3 Allmänhetens medverkan vid tillståndsprövning 151
4.8.4 Prövningens omfattning ... 153
4.8.5 Tillståndets omfattning ... 155
4.8.6 Grunder för återkallelse av tillstånd och ändring av villkor m.m. ... 156

4.9 Avfallshantering ... 159
4.9.1 Utgångspunkter ... 159
4.9.2 Fastighetsinnehavarens och nyttjanderättshavarens möjlighet att själva sörja för avfallshanteringen 162
4.9.3 Förbud mot dumpning av avfall ... 163
4.9.4 Definition av avfall och miljöfarligt avfall ... 164
4.10 Kemikaliekontroll ... 165
4.10.1 Mål och principer för samhällets kemikaliekontroll 165
4.10.2 Kemikalielagstiftningen i miljöbalken ... 169
4.11 Hälsoskydd ... 171
4.11.1 Allmänna bestämmelser ... 171
4.11.2 Särskilda aktsamhetsregler och regler om föreskrifter ... 175
4.12 Prövning av trafikanläggningar ... 179
4.12.1 Aktsamhetsregler och miljökvalitetsnormer ... 179
4.12.2 Regeringsprövning av större trafikanläggningar 182
4.12.3 Det kommunala vetot ... 187
4.12.4 Fråga om koncessionsplikt för större trafikprojekt 188
4.12.5 Tillämpning av miljöbalkens tillsynsbestämmelser på trafikanläggningar ... 190
4.13 Skydd av arter och naturområden ... 191
4.13.1 Naturvårdsregler i miljöbalken ... 191
4.13.2 Strandskydd ... 195
4.13.3 Införande av främmande arter ... 196
4.13.4 Prövning av täkter ... 196
4.13.5 Markavvattning ... 198
4.13.6 Naturvården och sektorsansvaret ... 202
4.14 Bemyndiganden ... 204
4.15 Tillsyn och avgifter m.m. ... 207
4.15.1 Tillsynsmyndigheter ... 207
4.15.2 Förelägganden och förbud ... 209
4.15.3 Vite ... 212
4.15.4 Rättelse m.m. ... 214
4.15.5 Tillträde och undersökningar ... 216
4.15.6 Avgifter ... 218
4.16 Miljöombudsman m.m. ... 220
4.17 Överklagande ... 226
4.18 Sanktioner ... 228
4.18.1 Sanktionssystemets uppbyggnad i miljöbalken ... 228
4.18.2 Brottsbeskrivningar och brottsnamn i miljöbalken 230
4.18.3 Kemikaliehantering och sanktioner ... 233
4.18.4 Ett skärpt sanktionssystem ... 234
4.18.5 Grova brott, försöksbrott och preskription ... 237
4.18.6 Förverkande och företagsbot ... 238
4.18.7 Miljöskyddsavgifter ... 239
4.18.8 Miljöskyddsavgiftens storlek ... 242
4.18.9 Frågan om miljöskyddsavgift prövas av länsrätten 245
4.19 Ersättning för intrång ... 247

4.20 Skadestånd och miljöskadeförsäkring ... 256
4.20.1 Miljöskadelagen i miljöbalken ... 256
4.20.2 Skadeorsaker, fastighetsanknytning, privatpersoners ansvar och preskription ... 257
4.20.3 Utvärdering av miljöskadeförsäkringen och dess omfattning ... 259
4.20.4 Försäkringsbolagens samverkansformer ... 263
4.20.5 Obligatorisk ansvarsförsäkring ... 266
4.21 Miljöbalken införs ... 268
4.21.1 Allmänna utgångspunkter ... 268
4.21.2 Tidpunkten för balkens ikraftträdande ... 269
4.21.3 De allmänna aktsamhetsreglerna ... 270
4.21.4 Hushållning med mark och vatten m.m. ... 271
4.21.5 Naturvård och bevarande av biologisk mångfald 272
4.21.6 Skydd för hälsa och miljö ... 274
4.21.7 Tillsyn, överklagande, ersättning ... 278
4.21.8 Sanktioner ... 279
4.22 Konsekvenser av en miljöbalk ... 281
4.22.1 Inledning ... 281
4.22.2 Samordningseffekter ... 282
4.22.3 Miljöbalken och användningen av ekonomiska styrmedel ... 283
4.22.4 Miljöbalken och internationella rättsliga instrument och mekanismer ... 284

5 Författningskommentar ... 286
5.1 Förslaget till miljöbalk ... 286
5.1.1 1 kap. Mål och grundläggande principer ... 287
5.1.2 2 kap. Allmänna aktsamhetsregler ... 293
5.1.3 3 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser 297
5.1.4 4 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet ... 300
5.1.5 5 kap. Tillåtlighetsprövning av stora anläggningar m.m. ... 303
5.1.6 6 kap. Miljökvalitetsnormer ... 306
5.1.7 7 kap. Planer och planeringsunderlag ... 309
5.1.8 8 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar ... 310
5.1.9 9 kap. Skydd för naturområden ... 312
5.1.10 10 kap. Skydd för växt- och djurlivet ... 319
5.1.11 11 kap. Vissa arbetsföretag ... 321
5.1.12 12 kap. Gemensamma naturvårdsbestämmelser 325
5.1.13 13 kap. Miljöfarlig verksamhet ... 327
5.1.14 14 kap. Kemiska produkter ... 344
5.1.15 15 kap. Särskilda hälsoskyddsbestämmelser .. 350
5.1.16 16 kap. Avfallshantering ... 354
5.1.17 17 kap. Föreskrifter för totalförsvaret ... 360
5.1.18 18 kap. Tillsyn ... 361
5.1.19 19 kap. Avgifter ... 373
5.1.20 20 kap. Överklagande ... 376

5.1.21 21 kap. Straffbestämmelser m.m. 381
5.1.22 22 kap. Miljöskyddsavgift 386
5.1.23 23 kap. Ersättning för intrång 390
5.1.24 24 kap. Skadestånd m.m. 394
5.1.25 25 kap. Miljöskadeförsäkring 398
5.2 Förslag till lag om införande av miljöbalken 399
5.3 Förslag till lag om Koncessionsnämnden för miljöskydd 406

Bilaga 1 Motsvarigheter till miljöbalken i den upphävda lagstiftningen 409

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 augusti 1994 419

Rättsdatablad 420

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
antar regeringens förslag till

1. miljöbalk,
2. lag om införande av miljöbalk,
3. lag om Koncessionsnämnden för miljöskydd

2 Lagtext

2.1 Förslag till Miljöbalk

Härigenom föreskrivs att i Sveriges rikes lag skall efter utsökningsbalken införas en ny balk, benämnd miljöbalk, av följande lydelse.

FÖRSTA AVDELNINGEN

Allmänna bestämmelser

1 kap. Mål och grundläggande principer

1 § Syftet med miljöbalken är att

1. skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling,
2. skydda mark, vatten och luft mot föroreningar och andra störningar som kan vålla skada på tillståndet i miljön,
3. skydda människor och natur mot störningar i miljön som kan förorsaka skada eller olägenhet,
4. vårda och bevara den biologiska mångfalden och kulturmiljöer,
5. främja hushållning med mark, vatten och naturresurser,
6. främja återanvändning och återvinning av material
7. främja hushållning med energi.

Det är en angelägenhet för var och en att verka för detta syfte.

2 § Denna balk gäller inte frågor som det finns bestämmelser om i lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer eller i föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Balkens 3, 4, 6, 7 och 8 kap. skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i plan- och bygglagen (1987:10), vattenlagen (1983:291), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, väglagen (1971:948), lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1978:160) om vissa rörledningar, luftfartslagen (1957:297), minerallagen (1991:45), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Balkens 14 kap. gäller inte sådana kemiska produkter som omfattas av livsmedelslagen (1971:511), läkemedelslagen (1992:859) och lagen (1985:295) om foder. I fråga om kemiska produkter som omfattas av strålskyddslagen (1988:220) eller lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor är bestämmelserna i 14 kap. inte tillämpliga för att förebygga hälso- eller miljöskador på grund av joniserande strålning respektive brand eller explosion. Bestämmelserna i 14 kap. gäller inte heller transport av kemiska produkter som är farligt gods enligt lagen

(1982:821) om transport av farligt gods, om regeringen inte föreskriver annat.

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

3 § Naturen är i den utsträckning som följer av allemansrätten tillgänglig för alla. Var och en skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen.

4 § Möjligheterna att utvinna energi ur förnybara energikällor och förbrukade varor skall fortlöpande beaktas.

5 § En statlig tjänsteman, Miljöombudsmannen, skall ha till uppgift att tillvarata allmänna intressen i frågor som rör miljön.

Närmare bestämmelser om Miljöombudsmannens uppgifter finns i denna balk och i föreskrifter som regeringen meddelar.

2 kap. Allmänna aktsamhetsregler

1 § Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet som kan komma i konflikt med det i 1 kap. 1 § angivna syftet, skall iaktta de allmänna aktsamhetsreglerna i detta kapitel i den utsträckning som framgår av 12 kap. 2 §, 13 kap. 4 §, 14 kap. 4 §, 15 kap. 2 § och 16 kap. 3 §.

2 § Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet som kan drabba människors hälsa, miljön eller naturen.

3 § Om verksamhet som avses i 2 § har medfört skada eller olägenhet som anges där, skall sådana åtgärder vidtas som behövs för att avhjälpa skadan eller olägenheten. Denna skyldighet att avhjälpa skadan kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.

4 § Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet samt för att främja återanvändning och återvinning av material och hushållning med mark och vatten.

5 § Den som yrkesmässigt bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall tillämpa bästa möjliga teknik för att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet samt för att främja återanvändning och återvinning av material och hushållning med mark och vatten.

6 § Alla som bedriver en verksamhet skall undvika sådana kemiska produkter som kan ersättas med mindre riskabla kemiska produkter, om det är till påtaglig fördel för människors hälsa, miljön eller naturen. Av samma skäl skall de också undvika en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt och kan ersättas av en mindre riskabel vara.

7 § De allmänna aktsamhetsreglerna skall tillämpas i den utsträckning det är ekonomiskt rimligt med hänsyn till å ena sidan den risk för skada eller olägenhet som en verksamhet av det slag som det är fråga om kan medföra och å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnader för skyddsåtgärder.

ANDRA AVDELNINGEN

Hushållning med mark och vatten m.m.

3 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser

1 § Mark- och vattenområden och den fysiska miljön i övrigt skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt de behov som finns. Företräde skall ges sådan användning som medför en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt.

2 § Vid tillämpning av denna balk gäller att det för lokalisering av en verksamhet skall väljas en sådan plats som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, detta kapitel samt 4 och 6 kap. Platsen skall väljas så att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

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

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

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

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

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

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

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

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

Områden som är av riksintresse för natur- eller kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

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

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

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

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

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

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

11 § Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål som avses i 6–9 §§, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller en del av detta för en anläggning för totalförsvaret, skall försvarsintressen ges företräde. Föreskrifterna i 4 kap. skall alltid iakttas.

4 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet

1 § De områden som anges i 2–6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2–6 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i detta kapitel utgör inte hinder för att utveckla befintliga tätorter eller det lokala näringslivet eller för att utföra anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 8 § andra stycket.

2 § Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil

Kustområdet i Halland

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö

Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde

Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland

Öland

Gotland

Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne

Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet

Vänern med öar och strandområden

Vättern med öar och strandområden

Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp

Området Dalsland–Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmen vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr

Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun

Mälaren med öar och strandområden

Området Malingsbo–Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg

Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär
Siljan och Orsasjön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungen och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik
Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik
Vindelådalen
Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Treriksröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 5 kap. 1 § första stycket 1–11 inte komma till stånd.

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

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 5 kap. 1 § första stycket 1–7 och 10–11 komma till stånd endast på platser där anläggningar som skall prövas enligt 5 kap. 1 § första stycket redan finns.

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

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

I Dalälven	Västerdalälven uppströms Hummelforsen och Österdalälven uppströms Trängslet
I Ljusnan	Voxnan uppströms Vallhaga
I Ljungan	Ljungan uppströms Storsjön och Gimån uppströms Holmsjön
I Indalsälven	Åreälven, Ammerån, Storån-Dammån och Hårkan
I Ångermanälven	Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån-Rörströmsälven, Saxån, Ran-

	sarån uppströms Ransarn och Vojmån uppströms Vojmsjön
Vapstälven	
Moälven	
Lögdeälven	
Öreälven	
I Umeälven	Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjosoken
Sävarån	
I Skellefteälven	källflödena uppströms Sädvajaure respektive Riebnes och Malån
Byskeälven	
Åbyälven	
I Luleälven	Stora Luleälven uppströms Akkajaure, Lilla Luleälven uppströms Skalka och Tjaktjajaure samt Pärlälven
Råneälven	
Emån	
Bräkneån	
Mörrumsån	
Fylleån	
I Enningdalsälven	Enningdalsälven uppströms riksgränsen till Norge

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

I Klarälven	sträckan mellan Höljes och Edebäck
I Dalälven	Västerdalälven nedströms Skiffsforsen och Dalälven nedströms Näs bruk
I Ljusnan	sträckan mellan Hede och Svegsjön samt sträckan mellan Laforsen och Arbråsjöarna
I Ljungan	sträckan mellan Havern och Holmsjön samt sträckan nedströms Viforsen
I Indalsälven	Långan nedströms Landösjön
I Ångermanälven	Faxälven mellan Edsele och Helgumsjön
I Umeälven	Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta

Första och andra stycket gäller inte vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

5 kap. Tillåtlighetsprövning av stora anläggningar m.m.

1 § Följande slag av nya anläggningar får inte utföras utan tillstånd av regeringen:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,

6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,

7. förbränningsanläggningar, om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,

8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 megawatt,

9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,

10. anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall, om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen härrör från andra inrättningar och mer än 10 000 ton miljöfarligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt slutligt tas om hand vid anläggningen,

11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 4 kap. 5 §.

Tillstånd av regeringen krävs också för att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

2 § Om en anläggning, en verksamhet eller en annan åtgärd som inte omfattas av kravet på tillstånd enligt 1 § kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, får regeringen i ett visst fall besluta att anläggningen, verksamheten eller åtgärden inte får utföras utan regeringens tillstånd.

Statliga myndigheter som får kännedom om anläggningar, verksamheter eller åtgärder som avses i första stycket skall underrätta regeringen om detta.

3 § Regeringens beslut i fråga om tillstånd enligt 1 eller 2 § är bindande för andra myndigheters prövning enligt denna balk.

Om regeringen vid prövning enligt första stycket lämnar tillstånd till en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd kan regeringen meddela särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen samt göra tillståndet beroende av att saken inom viss tid fullföljs genom ansökan om prövning enligt 13 kap. om miljöfarlig verksamhet.

4 § Regeringen får lämna tillstånd till en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd som avses i 1 eller 2 § under förutsättning att kommunfullmäktige har tillstyrkt att tillstånd lämnas och hinder mot tillstånd inte möter på grund av

1. aktsamhetsregler enligt denna balk som gäller för verksamheten,

2. tillämpliga hushållningsbestämmelser enligt 3 eller 4 kap.

3. miljökvalitetsnormer som med stöd av 6 kap. har föreskrivits för området eller hela landet, eller

4. andra allmänna planeringssynpunkter.

5 § Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att en anläggning kommer till stånd, får regeringen lämna tillstånd som avses i 4 § till följande anläggningar, även om kommunalfullmäktige inte har tillstyrkt att tillstånd lämnas:

1. en anläggning som avses i 1 § första stycket 6 och som är avsedd för mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller

2. en anläggning som avses i 1 § första stycket 7–10.

Vad som sägs i första stycket gäller dock inte, om en lämplig plats för anläggningen har anvisats inom någon annan kommun som kan antas godta en placering där eller om en annan plats bedöms vara lämpligare.

6 § Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall medge undantag från kravet på tillstånd enligt 1 §.

6 kap. Miljökvalitetsnormer

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

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer i den utsträckning som det behövs med hänsyn till Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

2 § Miljökvalitetsnormerna skall utgå från de störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

Miljökvalitetsnormer skall ange

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

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

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

3 § Föreskrifter enligt 1 § skall beaktas av myndigheter och kommuner vid planering, vid prövning av tillståndsärenden, vid tillsyn och när föreskrifter meddelas.

4 § Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas skall ett åtgärdsprogram upprättas. Åtgärdsprogrammet skall upprättas

1. av en kommun, om miljökvalitetsnormen gäller bara kommunens område,

2. av länsstyrelsen, om miljökvalitetsnormen gäller två eller flera kommuner i ett län,

3. i övriga fall av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan uppfyllas, därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför detta område, skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar förekommer som påverkar möjligheten att uppfylla normen.

I ett åtgärdsprogram skall anges vilka åtgärder som bör vidtas för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas.

5 § En kommun är skyldig att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls.

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

7 kap. Planer och planeringsunderlag

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

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

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

2 § Regeringen får i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) avser att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 6 kap. 4 § eller annars uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. eller tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten. Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning.

1 § En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan i fråga om tillstånd eller befrielse från skyldighet att ansöka om tillstånd enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Regeringen får genom föreskrifter medge undantag från skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

2 § Den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning skall på lämpligt sätt samråda med de statliga myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

Regeringen får föreskriva att det i ärenden enligt någon av de lagar som anges i 1 kap. 2 § andra stycket skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning. Därvid gäller vad som sägs i detta kapitel, om inget annat har föreskrivits.

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar

3 § En miljökonsekvensbeskrivning skall möjliggöra en samlad bedömning av den inverkan på människors hälsa, miljön samt hushållningen med mark och vatten och annan resurshushållning som den planerade anläggningen, verksamheten eller åtgärden kan medföra.

4 § En miljökonsekvensbeskrivning skall, i den utsträckning det kan behövas, möjliggöra en bedömning enligt 3 § för det fallet att anläggningen, verksamheten eller åtgärden kommer till stånd på en annan plats eller i en annan utformning än som planeras liksom för det fallet att någon förändring inte genomförs.

Kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar

5 § En miljökonsekvensbeskrivning skall bekostas av den som gjort en ansökan som avses i 1 §.

TREDJE AVDELNINGEN

Naturvård

9 kap. Skydd för naturområden

Nationalpark

1 § Mark som tillhör staten kan efter riksdagens medgivande av regeringen avsättas till nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhän-

gande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligen oförändrat skick.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker.

Naturreservat och naturvårdsområde

3 § Ett naturområde kan av länsstyrelsen förklaras som naturreservat eller naturvårdsområde för att bevara värdefull natur, för att skydda växt- och djurlivet samt för att tillgodose behov av områden för friluftsliv eller andra sådana ändamål.

Skyddsformen naturreservat skall väljas om de åtgärder som behövs för att uppnå syftet med skyddet leder till att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom ett område. Markägaren har då rätt till ersättning enligt vad som framgår av 23 kap. I övriga fall skall skyddsformen naturvårdsområde väljas.

4 § I ett beslut om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde skall grunden för beslutet anges. I beslutet skall också anges de inskränkningar i rätten att förfoga över eller nyttja fastigheter som behövs för att uppnå syftet med skyddet. Om det senare visar sig behövas nya grunder eller ytterligare inskränkningar får länsstyrelsen meddela beslut om detta.

När ett naturreservat eller ett naturvårdsområde bildas skall i beslutet därom eller i nära anslutning till beslutet fastställas en skötselplan, som anger de åtgärder som behövs för att uppnå syftet med skyddet.

5 § Om det behövs för att tillgodose ändamålet med ett naturreservat, får länsstyrelsen förplikta ägaren att tåla sådana intrång som att det inom området

1. anläggs vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar,
2. företas gallring, röjning, slåtter, plantering, avspärrning eller liknande åtgärder,
3. bereds tillträde till mark för allmänheten där allmänheten annars inte skulle ha rätt att vistas,
4. genomförs undersökningar av djur- och växtarter samt av mark- och vattenförhållanden.

Om det behövs för att tillgodose ändamålet med ett naturvårdsområde, får länsstyrelsen förplikta markägaren eller annan rättsinnehavare att tåla att det på marken utförs röjning, plantering eller annan liknande åtgärd.

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

Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från föreskrifter som har meddelats för ett naturreservat eller ett naturvårdsområde.

Om ett beslut enligt första eller andra stycket meddelas för att lämna rum för ett arbetsföretag, får länsstyrelsen också besluta att den som utför arbetsföretaget skall bekosta en särskild undersökning av det skyddade området eller särskilda åtgärder för att bevara detta eller på annat sätt gottgöra intrånget.

Kulturreservat och kulturvårdsområde

7 § Bestämmelserna i 3–5 §§ får tillämpas också för att bevara värdefulla kulturmiljöer, om de inte skyddas enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Områden som skyddas enligt denna paragraf benämns kulturreservat eller kulturvårdsområde.

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

Naturminne

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

Vad som i 4–6 §§ har föreskrivits om naturreservat skall gälla även för naturminnen.

Interimistiska förbud

9 § När en fråga har väckts om att ett område skall utgöra en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreservat, ett naturvårdsområde eller ett kulturvårdsområde eller om att ett naturföremål skall förklaras som naturminne, får länsstyrelsen för viss tid, högst tre år, meddela förbud mot att utan tillstånd vidta sådana åtgärder som berör området eller föremålet och som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Om det finns särskilda skäl får förbudet förlängas att gälla i ytterligare högst tre år.

Bestämmelserna i 6 § gäller även förbud enligt första stycket.

Strandskydd

10 § För att trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurlivet råder strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utvidga

strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen när det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandområde som avses ingå i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller omfattas av områdesbestämmelser enligt samma lag inte skall omfattas av strandskydd om det finns särskilda skäl.

11 § Inom ett strandskyddsområde får inte

1. ny byggnad uppföras,
2. befintlig byggnad ändras för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det vartill den tidigare har använts,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,
4. andra anläggningar eller anordningar utföras på ett sådant sätt att mark tas i anspråk som tomt eller att allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda områden där den annars skulle ha kunnat färdas fritt.

12 § Bestämmelserna i 11 § gäller inte

1. anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål,
2. företag till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt vattenlagen (1983:291),
3. vilthägn som har prövats enligt 14 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att bestämmelserna i 11 § inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

13 § Länsstyrelsen får medge dispens från bestämmelserna i 11 § när det finns särskilda skäl. Om dispens medges, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller på annat sätt användas för det avsedda ändamålet.

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

Vilthägn

14 § Vilthägn får inte utan tillstånd av länsstyrelsen uppföras på områden där allmänheten får färdas fritt.

Vid tillståndsprövningen skall behovet av skydd för friluftslivet och naturmiljön beaktas. Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs till skydd för dessa intressen.

Tillstånd till vilthägn inom strandskyddsområde får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

15 § Om det genom ett vilthägn uppkommer någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet gavs, får länsstyrelsen besluta nya eller ändrade villkor för att avhjälpa olägenheten. Kan olägenheten inte avhjälpas och är den betydande, får tillståndet återkallas. Tillståndet får även återkallas om vilthägn som avses med tillståndet inte längre behövs.

Ordningsföreskrifter

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om allmänhetens uppträdande som behövs för att trygga ändamålet med det skydd av områden och föremål som gäller enligt detta kapitel eller som beslutats med stöd av kapitlet.

Delegation

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att även en kommunal myndighet skall ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt detta kapitel.

10 kap. Skydd för växt- och djurlivet

Markavvattning

1 § Åtgärder får inte vidtas utan tillstånd av länsstyrelsen för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten, om syftet är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning). Ett tillstånd till markavvattning skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på naturmiljön av företaget. I tillståndet skall anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda. Vid tillståndsprövningen skall beaktas om åtgärderna leder till vattenföroreningar.

För detaljdränering genom täckdikning krävs tillstånd endast om det är sannolikt att dräneringen medför menlig inverkan på naturmiljön.

2 § Tillstånd behövs inte för markavvattning i samband med en torvtäkt i enlighet med tillstånd enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m. eller för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge.

Om markavvattning inte skulle medföra någon menlig inverkan på naturmiljön inom ett område, får regeringen eller efter regeringens

bemyndigande länsstyrelsen besluta att tillstånd enligt 1 § inte behövs för åtgärder inom området.

3 § Regeringen får beträffande områden, där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras, förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd enligt 1 §.

Skydd för vissa biotoper

4 § Arbetsföretag som kan skada naturmiljön får inte utföras inom sådana mindre mark- eller vattenområden (biotoper) som utgör livsmiljö för utrotningshotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer vilka biotoper som skall omfattas av första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotoper som avses i första stycket. Innan en åtgärd vidtas skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Fredande av växt- och djurarter

5 § Finns det risk för att en växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom hela eller en del av landet ta bort eller skada en växt av den arten, där den växer vilt.

6 § Finns det risk för att en djurart kan komma att försvinna, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom hela eller en del av landet döda, skada eller fånga vilt levande djur av den arten, om det inte sker till försvar mot angrepp på person eller egendom, samt att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon.

Särskilda bestämmelser gäller för att döda eller fånga vissa djur, om åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske.

7 § Behövs utöver förbud enligt 5 eller 6 § eller fredning enligt jaktlagstiftningen särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

11 kap. Vissa arbetsföretag

Stenbrytning, täkter och vissa andra arbetsföretag

1 § För stenbrytning och för täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter krävs tillstånd av länsstyrelsen. För husbehov får dock markinnehavare utföra sådana åtgärder utan tillstånd.

Första stycket gäller inte

1. åtgärder i vattenområden som utförs med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller där tillstånd behövs enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,

2. täkt av torv för vilken bearbetningskoncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

2 § Ett tillstånd till stenbrytning eller täkt skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på miljön av täkten. Tillstånd får lämnas endast om säkerhet ställs för de villkor som skall gälla för tillståndet. Visar sig säkerheten otillräcklig får länsstyrelsen besluta att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen befria sökanden från kravet på säkerhet. Staten, kommunerna och landstingen behöver inte ställa säkerhet.

Länsstyrelsen får återkalla ett tillstånd enligt 1 § eller ändra villkoren när tio år har förflutit från det att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft.

Om villkor som rör verksamheten inte i den utsträckning som behövs begränsar eller motverkar verksamhetens menliga inverkan på miljön, får länsstyrelsen före utgången av denna tid förena tillståndet med de ytterligare villkor som behövs.

3 § När en ansökan om tillstånd enligt 1 § prövas, skall behovet av materialet vägas mot de skador på växt- och djurlivet och på naturmiljön i övrigt som stenbrottet eller täkten kan befaras orsaka. Om stenbrottet eller täkten kan befaras försämra livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är sällsynt eller hotad, får tillstånd lämnas endast om det allmänna behovet av material som skulle utvinnas genom stenbrytningen eller täkten är synnerligen stort.

Länsstyrelsen får förelägga sökanden att göra de undersökningar eller utredningar som behövs för länsstyrelsens prövning. Följer inte sökanden föreläggandet får ansökan avvisas.

4 § Innehavaren av marken är skyldig att tåla åtgärder i enlighet med villkor som är förenade med tillstånd enligt 1 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som avser att bedriva stenbrytning, täktverksamhet eller stenkrossrörelse att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs som underlag för planeringen av naturvården.

5 § Kan ett arbetsföretag som inte omfattas av tillståndstvång enligt 1 § eller enligt 10 kap. 1 § komma att väsentligt ändra naturmiljön skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock inte arbetsföretag för vilka tillstånd har lämnats enligt vattenlagen (1983:291).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag. Sådana föreskrifter får begränsas till att avse en del av landet.

Om anmälningsskyldighet föreligger, får företaget inte påbörjas innan samråd har ägt rum. Den myndighet som avses i första stycket får förelägga företagaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda företaget.

Föreläggande eller förbud enligt tredje stycket får förenas med vite.

Om förelägganden, förbud och viten enligt denna paragraf gäller 18 kap. 10 -13 §§.

Spridning av bekämpningsmedel över skogsmark

6 § Det är förbjudet att över skogsmark sprida bekämpningsmedel som är avsedda för att bekämpa lövsly. Inte heller får enskilda trädstammar behandlas med bekämpningsmedel.

7 § Den myndighet som regeringen bestämmer får, om inte annat följer av 8 §, medge undantag från 6 §, om kravet enligt 6 § skogsvårdslagen (1979:429) i fråga om återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Vid bedömningen skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och andra allmänna intressen.

Ett medgivande om undantag skall förenas med de villkor som behövs till skydd för naturmiljön.

8 § Kommunen kan besluta att undantag enligt 7 § inte får medges i fråga om ett område inom kommunen, om det behövs med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller något annat kommunalt intresse.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från 6 § om det behövs för vetenskaplig prövning. Undantag får förenas med villkor.

12 kap. Gemensamma naturvårdsbestämmelser

1 § Vid prövning enligt 9–11 kap. skall 3 och 4 kap. tillämpas.

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

2 § Aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2 och 4 §§ gäller för den som

1. bedriver eller ämnar bedriva byggnation eller anläggningsarbete inom strandskyddsområde enligt 9 kap. 11–13 §§,

2. uppför eller avser att uppföra vilthägn enligt 9 kap. 14 §,

3. bedriver eller avser att bedriva markavvattning eller arbetsföretag inom skyddsvärda biotoper enligt 10 kap. 1 eller 4 §,

4. bedriver eller avser att bedriva stenbrytning eller täktverksamhet eller undersökningar och utredningar för verksamhet av nu nämnt slag enligt 11 kap. 1 § och 3 § andra stycket.

Den som sprider eller avser att sprida bekämpningsmedel över skogsmark enligt 11 kap. 7 § skall iaktta aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2, 4 och 6 §§.

Övriga bestämmelser

3 § Innan länsstyrelsen fattar beslut om att bilda ett naturreservat, ett kulturreservat, ett naturvårdsområde eller ett kulturvårdsområde eller avgör något annat viktigt ärende enligt 9–11 kap. skall länsstyrelsen samråda med kommunen.

4 § Innan beslut fattas i ett ärende enligt 9–11 kap. får den beslutande myndigheten utföra förberedande undersökningar av marken om det behövs.

Den som har fått i uppdrag av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i naturvårdssyfte inventera naturresurser har rätt att undersöka den mark som inventeringen avser.

Vid sådana undersökningar skall onödigt intrång undvikas.

5 § I samband med beslut om tillstånd enligt 9–11 kap. till bebyggelse, täkt eller annat arbetsföretag får länsstyrelsen föreskriva att den som utför arbetsföretaget skall bekosta en särskild undersökning av det berörda området eller på annat sätt gottgöra intrånget i naturvårdsintresset.

6 § Tillstånd enligt 9–11 kap. får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelse göras.

7 § Tillstånd enligt 9–11 kap. får inte ges till den som har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, om inte särskilda omständigheter föranleder något annat.

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

Skydd för hälsa och miljö

13 kap. Miljöfarlig verksamhet

Definitioner

1 § Med miljöfarlig verksamhet avses i denna balk utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i vattendrag, sjöar, vattenområden eller grundvatten samt användning av mark, byggnader eller anläggningar på sådant sätt som kan medföra

1. förorening av luft, mark, vattendrag, sjöar, andra vattenområden eller grundvatten,
2. störning för omgivningen genom buller, skakningar, ljus eller liknande, om störningen inte är rent tillfällig.

2 § Med avloppsvatten avses i denna balk

1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,
2. vatten som använts för kylning vid driften av en fabrik, någon annan inrättning eller viss teknisk utrustning,
3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom en detaljplan som inte görs för viss eller vissa fastigheters räkning,
4. vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.

Särskilda bestämmelser

3 § I fråga om viss miljöfarlig verksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland.

Föreskrifterna om miljöfarlig verksamhet är inte tillämpliga i fråga om joniserande strålning.

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

4 § De allmänna aktsamhetsreglerna som anges i 2 kap. skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet.

Särskilda aktsamhetsregler och bemyndiganden

5 § En miljöfarlig verksamhet som kan leda till skada på människors hälsa eller annan väsentlig olägenhet får inte utövas.

Om den miljöfarliga verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och inte kan skada människors hälsa, får regeringen besluta att verksamheten får bedrivas, om områden som är av riksintresse för natur- och kulturmiljövården inte allvarligt skadas.

6 § Avloppsvatten av följande slag får inte släppas ut i vattendrag, sjöar eller andra vattenområden

1. avloppsvatten från vattenklosetter eller tätbebyggelse där vattnet inte har varit föremål för längre gående rening än slamavskiljning,
2. pressaft från siloanläggningar,
3. urin från djurstallar,
4. vassle,
5. ytbehandlingsbad i metallindustrier eller koncentrerat sköljvatten från sådana bad.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att avloppsvatten av annat slag inte får släppas ut i vattendrag, sjöar eller andra vattenområden.

7 § Om det finns särskilda skäl med hänsyn till naturvårdens eller andra allmänna intressen, får regeringen för en viss del av landet meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i vattendrag, sjöar eller andra vattenområden eller så att marken eller grundvattnet kan förorenas.

8 § Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett mark- eller vattenområde som är utsatt för påverkan från miljöfarlig verksamhet, får regeringen förklara området och dess närmaste omgivning som miljöskyddsområde.

För ett miljöskyddsområde skall regeringen meddela föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom området.

9 § För att motverka utsläpp i luften av svavelföroreningar får regeringen i fråga om bränsle som innehåller svavel meddela föreskrifter som gäller förbränning, handel, överlåtelse eller import och som behövs från miljöskyddssynpunkt eller någon annan allmän synpunkt.

Regeringen får överlåta åt en myndighet eller kommun att meddela föreskrifter som avses i första stycket.

10 § För att skydda miljön får regeringen också i andra fall än som avses i 7–9 §§ beträffande miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått i den utsträckning som anges i andra stycket.

Föreskrifter får meddelas för att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser. Föreskrifter får också meddelas om de framstår som mer ändamålsenliga än beslut i ett enskilt fall.

Om det finns särskilda skäl får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter.

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

1. anlägga eller bedriva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller verksamheter,

2. släppa ut avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning,
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen så att mark, vattendrag, sjöar och andra vattenområden eller grundvatten kan förorenas,
4. ändra vissa slag av inrättningar eller deras användning eller ändra vissa slag av verksamheter på ett sätt som kan medföra ökade eller andra olägenheter eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt.

Individuell prövning

12 § Frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller den myndighet som regeringen bestämmer. Särskilda föreskrifter om Koncessionsnämnden och om förfarandet hos nämnden finns i lagen (1994:000) om Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Frågor om anmälan prövas av kommunen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en begränsad miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommun också skall pröva frågor om tillstånd.

Frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall på ansökan av den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet prövas även om tillstånd inte krävs enligt föreskrifter som avses i 11 §.

13 § Den som avser att utöva miljöfarlig verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk skall, innan ansökan om tillstånd ges in, i skälig omfattning och på lämpligt sätt samråda både med de statliga och kommunala myndigheter som har skyldighet att följa verksamheten och med de organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

14 § En ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla
1. ritningar och beskrivningar över verksamheten och dess omfattning,
2. förslag till de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten,
3. förslag till hur verksamheten bör kontrolleras,
4. en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 13 § och vad som därvid har kommit fram.

I 8 kap. finns föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar.

En kommun som prövar ärenden om tillstånd får medge undantag från vad som föreskrivs i första stycket.

15 § Om en ansökan är bristfällig eller om den inte har getts in i tillräckligt antal exemplar, skall tillståndsmyndigheten förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Detsamma gäller om samråd enligt 13 § inte har skett i tillräcklig omfattning.

Ett föreläggande får förenas med vite. Följer sökanden inte föreläggandet, får tillståndsmyndigheten besluta att bristen skall avhjälpas på

sökandens bekostnad eller avvisa ansökan, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet.

16 § Tillståndsmyndigheten skall se till att varje ärende ges den utredning som behövs med hänsyn till balkens bestämmelser och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken skall på lämpligt sätt ges tillfälle att yttra sig. I den utsträckning det behövs för utredningen skall hållas besiktning på platsen och sammanträde.

Till sammanträden har också allmänheten tillträde. Den som är närvarande vid ett sammanträde har rätt att i skälig omfattning yttra sig över innehållet i ansökan och den där beskrivna verksamhetens verkningar samt de ytterligare uppgifter som sökanden kan ha lämnat om verksamheten.

Till sammanträde skall kallas genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt. Kostnaden för kungörelse betalas av sökanden.

17 § Tillståndsmyndigheten har rätt att anlita sakkunnig för att utreda särskilda frågor.

Ersättning till sakkunnig betalas av sökanden.

18 § Tillståndsmyndigheten skall med eget yttrande överlämna frågor om tillstånd till regeringen, om det vid prövningen av en ansökan visar sig att verksamheten är av sådan art som avses i 5 § andra stycket.

19 § Tillståndshavaren är skyldig att vid prövning av frågor om återkallelse av tillstånd och omprövning av villkor enligt 30–33 §§ ge in den utredning som behövs för prövningen. I ett sådant ärende får tillståndsmyndigheten vid vite förelägga tillståndshavaren att ge in den utredning som behövs.

Tillståndsbeslut

20 § Ett beslut om tillstånd skall noggrant ange de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter från verksamheten. Villkor får när det behövs avse hanteringen av kemiska produkter i tillverknings- och processindustri, om hanteringen kan föranleda olägenheter för den yttre miljön. Villkoren får också avse hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser.

Om det finns särskilda skäl, får ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet begränsas till viss tid. I tillståndsbeslutet skall anges en viss tid, högst fem år, efter vilken tillståndet upphör att gälla om den med tillståndet avsedda verksamheten inte har påbörjats inom den angivna tiden.

Ett tillstånd som har meddelats av en kommun gäller i fem år. Tillståndet upphör dock att gälla om inte den med tillståndet avsedda verksamheten påbörjats inom två år.

21 § Ett tillstånd som gäller för viss tid får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för kostnaden för återställning och andra sådana kostnader som verksamheten kan föranleda. Staten, kommunerna och landstingen behöver inte ställa säkerhet.

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får den myndighet som prövar frågan om tillstånd besluta om ytterligare säkerhet.

22 § Om två eller flera som utövar eller avser att utöva miljöfarlig verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka likartade olägenheter för människor och miljön av verksamheten, får villkor som avses i 20 § innebära att de skall vidta åtgärderna gemensamt. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Ärenden enligt första stycket får avgöras genom beslut om tillstånd som innehåller gemensamma villkor för verksamheterna. För beslut i sådana ärenden gäller också 20 och 21 §§.

23 § Om regeringen lämnar tillstånd, får regeringen överlåta åt en tillståndsmyndighet att fastställa ytterligare villkor för verksamheten.

En tillståndsmyndighet får överlåta till en tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

24 § Om det vid prövningen av en miljöfarlig verksamhet inte tillräckligt säkert kan bedömas vilka villkor som bör gälla i ett visst avseende, får avgörandet i denna del skjutas upp, om det kan ske utan olägenhet för miljön. I samband med uppskov skall tillfälliga villkor om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått beslutas.

En fråga som har skjutits upp skall avgöras så snart som möjligt.

25 § I ärenden om tillstånd till en verksamhet får tillståndsmyndigheten på ansökan besluta att vissa arbeten får påbörjas trots att tillståndsfrågan inte har blivit slutligt avgjord. Ett sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får meddelas endast om det finns särskilda skäl och det är uppenbart att tillstånd kommer att lämnas.

I ärenden där regeringen prövar frågan om tillstånd får medgivande enligt första stycket inte lämnas innan tillståndsfrågan har avgjorts.

I ett igångsättningsmedgivande skall noggrant anges de villkor som skall gälla i avvaktan på den slutliga prövningen.

Vid prövningen av ett igångsättningsmedgivande gäller samma regler som för tillståndsprövning.

26 § Tillstånd till miljöfarlig verksamhet får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

27 § Tillstånd får inte ges till den som har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, om inte särskilda omständigheter föranleder annat.

28 § Tillstånd får inte beviljas för verksamhet som leder till att en miljökvalitetsnorm inte kan uppfyllas.

29 § Om det finns hinder mot att meddela tillstånd till en miljöfarlig verksamhet enligt vad som sägs i 28 §, får verksamheten komma till stånd om den som utövar eller ämnar utöva verksamheten vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan miljöfarlig verksamhet upphör eller minskar så att miljökvalitetsnormen på grund av de vidtagna åtgärderna kan uppfyllas.

Återkallelse av tillstånd

30 § Ett tillstånd får återkallas helt eller delvis av tillståndsmyndigheten

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet,
2. om villkor som gäller för verksamheten i något väsentligt avseende har åsidosatts,
3. om det genom den miljöfarliga verksamheten uppkommit olägenheter av sådan art som avses i 5 § första stycket och som inte kan avhjälpas genom en ändring av villkoren för verksamheten,
4. om den tillståndsgivna verksamheten påtagligt medverkar till att gränsvärdena i en miljökvalitetsnorm överskrids och ändrade villkor inte kan antas vara tillräckliga eller om sådana fördelar ur miljösynpunkt som avses i 29 § inte har kunnat erhållas,
5. om den tillståndsgivna verksamheten slutligt har upphört,
6. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd.

Omprövning av villkor

31 § Tillståndsmyndigheten får ändra, upphäva eller meddela nya villkor för en verksamhet

1. när tio år eller den kortare tid som följer av Sveriges internationella förpliktelser har förflutit från det att beslutet om villkor vann laga kraft,
2. om verksamheten påtagligt medverkar till att gränsvärdena i en miljökvalitetsnorm överskrids,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för prövningen och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,

4. om villkor som rör verksamheten inte har följts och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,

5. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet meddelades,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om verksamheten är förlagd inom ett område där förbud råder enligt föreskrift med stöd av 7 § eller där särskilda föreskrifter gäller enligt 8 §,

8. om en från hälso- och miljöskyddssynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av annan teknik,

9. om användningen av en ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten.

Ett tillstånd att släppa ut avloppsvatten i ett visst vattenområde får omprövas med stöd av första stycket endast om det finns särskilda skäl.

32 § Har villkor fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter med tillämpning av 22 § och återkallas tillståndet eller omprövas villkoren för en av verksamheterna, får villkoren för de övriga verksamheterna omprövas.

33 § Efter ansökan från tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten ändra, upphäva eller meddela nya villkor i tillståndsbeslut. Villkor får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen behövs till följd av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

34 § Vid prövning av frågor som avses i 31 § 1 eller 32 eller 33 § får tillståndsmyndigheten också ompröva beslut varigenom villkor har ändrats, upphävts eller kommit till enligt 31 § första stycket 2–9 eller 32 eller 33 §, även om tio år inte har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

35 § Vid omprövning av villkor får också 24 § tillämpas.

36 § Villkor som fastställts enligt någon av 31–34 §§ har samma verkan som villkor i tillståndsbeslut.

37 § Beslut om återkallelse av tillstånd eller ändring eller upphävande av villkor liksom beslut om nya villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

Framställning om sådant beslut som avses i första stycket får göras av tillsynsmyndigheten. Är myndigheten samtidigt tillståndsmyndighet får frågan tas upp utan särskild framställning.

Statens naturvårdsverk och Miljöombudsmannen har också den rätt som en tillsynsmyndighet har enligt andra stycket. Miljöombudsmannen får dock inte begära omprövning av beslut om verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

38 § Även i andra fall än vad som anges i 29–34 §§ får kommunen besluta om ytterligare villkor eller förbud för en verksamhet som omfattas av tillstånd som kommunen har lämnat.

Tid från vilken beslut gäller

39 § Ett beslut om tillstånd eller villkor blir gällande när beslutet har vunnit laga kraft. För igångsättningsmedgivande eller om det finns särskilda skäl, får tillståndsmyndigheten förordna att beslutet skall gälla omedelbart.

Verksamhetsutövarens undersökningar och kontroll

40 § Den som utövar en verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att fortlöpande kontrollera verksamheten och att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för att motverka eller förebygga skador eller andra olägenheter på omgivningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

41 § Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 11 §, skall den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den myndighet som utövar den närmare tillsynen över verksamheten. I miljörapporten skall de åtgärder redovisas som vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport skall innehålla en redovisning av anläggningens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkor i ett tillståndsbeslut. Även om en miljöfarlig verksamhet inte har tillståndsprövats, får en föreskrift meddelas om skyldighet att lämna en miljörapport.

42 § Skyldigheten att avge en miljörapport gäller inte för verksamhet som har tillståndsprövats av en kommun.

Definitioner och särskilda bestämmelser

1 § Med kemiska produkter avses i denna balk kemiska ämnen och beredningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter att balkens bestämmelser om kemiska produkter skall tillämpas på en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, om varan på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människor och miljön eller andra intressen som skall skyddas genom denna balk.

2 § Föreskrifter enligt denna balk om hantering av kemiska produkter avser tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

3 § Regeringen får föreskriva om undantag från balkens bestämmelser i fråga om kemiska produkter.

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

4 § De allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. gäller för verksamhet som omfattar hantering, import eller export av en kemisk produkt.

Utredning

5 § Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Kunskapskrav

6 § Den som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk produkt skall ha tillgång till den kemiska och toxikologiska kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper.

Produktinformation

7 § Den som tillverkar, importerar eller överlåter en kemisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation).

Föreskrifter om hantering, import och export

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om hantering, import och export av kemiska produkter meddela ytterligare föreskrifter i frågor som avses i 5–7 §§ och 2 kap.

Uppgiftsskyldighet

9 § Den som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk produkt skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma produktens och hanteringens, importens eller exportens hälso- eller miljörisker.

Förhandsanmälan

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som avser att tillverka eller importera en kemisk produkt som inte tidigare varit i bruk i Sverige, skall göra en anmälan om tillverkningen eller importen samt redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter. En sådan anmälan skall göras till den myndighet som regeringen bestämmer och inom den tid som regeringen eller myndigheten bestämmer.

Tillstånd och villkor

11 § Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en kemisk produkt inte får hanteras, importeras eller exporteras utan att tillstånd lämnats av den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd får förenas med villkor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om särskilda villkor för hantering, import eller export av en kemisk produkt som inte omfattas av föreskrift som avses i första stycket.

12 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering, import eller export av en kemisk produkt.

15 kap. Särskilda hälsoskyddsbestämmelser

Definition

1 § Detta kapitel innehåller särskilda bestämmelser om att förebygga och avhjälpa olägenheter för människors hälsa.

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

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

2 § I fråga om verksamhet som kan medföra olägenheter för människors hälsa tillämpas de allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2 §, 3 § första meningen samt 4 och 5 §§.

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

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

Bostäder skall ge de boende tillgång till vatten och möjlighet att upprätthålla en god personlig hygien. Avloppsvatten skall avledas, renas eller på något annat sätt tas om hand så att olägenheter för människors hälsa inte uppstår.

5 § Byggnader, lokaler och anläggningar skall hållas fria från ohyra. Åtgärder skall vidtas mot skadedjur som kan vålla olägenheter för människors hälsa. Är det av särskild betydelse med hänsyn till skyddet för hälsan skall kommunen sörja för att åtgärderna vidtas.

6 § Husdjur och andra djur som hålls i fångenskap skall förvaras och skötas så att olägenheter för människors hälsa inte uppstår.

Bemyndiganden

7 § Regeringen får föreskriva att vissa djur inte får hållas inom områden med detaljplan utan särskilt tillstånd av kommunen, om sådana bestämmelser behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa

uppstår. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana bestämmelser.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vattnets beskaffenhet i badanläggningar och i strandbad som är upplåtna för allmänheten eller som annars utnyttjas av många människor. Detsamma gäller kontrollen av sådant vatten.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även i andra fall än som sagts förut i detta kapitel meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får bemyndiga kommunen att meddela sådana föreskrifter.

I föreskrifter enligt första stycket får anges att vissa slag av verksamheter inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att tillstånd lämnats av eller anmälan gjorts till en kommunal nämnd.

10 § Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen, om luftföroreningarna i kommunen innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där. Om någon bryter mot förbudet får en polisman hindra fortsatt färd.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föroreningarna skall mätas.

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

16 kap. Avfallshantering

Definitioner

1 § Med hushållsavfall avses i detta kapitel avfall och orenlighet som härrör från hushåll samt därmed jämförligt avfall.

Med hantering avses i kapitlet uppsamling, förvaring, bortforsling och slutligt omhändertagande.

2 § Med producent avses i detta kapitel den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer en vara eller en förpackning. Med producent avses även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt.

3 § De allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2, 4 och 5 §§ gäller för verksamhet som omfattas av detta kapitel.

Den kommunala renhållningsskyldigheten

4 § Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §, svara för

1. att hushållsavfall inom kommunen forslas till en behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälso- och miljöskydd som enskilda intressen,
2. att hushållsavfall från kommunen slutligt tas om hand.

När kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till hälso- och miljöskyddet. Kommunen skall vidare beakta att bortforslingen anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse.

I planer och beslut enligt andra stycket skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 5 § gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.

5 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får i fråga om annat avfall inom en kommun än hushållsavfall meddela föreskrifter om

1. att avfallet skall forslas bort genom kommunens försorg,
2. att kommunen skall se till att avfallet slutligt tas om hand.

Första stycket gäller inte i de fall som föreskrifter om producentansvar har meddelats med stöd av 6 §.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver forslas bort, återanvänds, återvinns eller tas om hand på ett sådant sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Föreskrifterna får även avse skyldighet att

1. märka en vara eller en förpackning,
2. lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.

7 § Regeringen får meddela närmare föreskrifter om den kommunala avfallshanteringen. Regeringen får bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter inom kommunen. Är det av betydelse från återanvändnings- eller återvinningssynpunkt eller med hänsyn till hälso- och miljöskyddet, får föreskrifter enligt denna paragraf innebära att ett visst slag av avfall

i avvaktan på bortforsling skall förvaras skilt från annat avfall samt att de ytterligare åtgärder som behövs för ändamålet skall vidtas.

8 § När avfall skall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt tas om hand av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.

Skall avfall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg får inte någon annan än den som kommunen eller producenten anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen.

Kommunal renhållningsordning m.m.

9 § För varje kommun skall det finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen samt en avfallsplan. I renhållningsordningen skall anges sådana förutsättningar som avses i 4 § tredje stycket. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en renhållningsordning skall upprättas och antas och om vad som skall behandlas i avfallsplanen.

10 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en kommun får föreskriva att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall skall lämna kommunen de uppgifter som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning.

11 § Kommunen är skyldig att, utöver vad som följer av renhållningsordningen, forsla bort hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Kommunen får i enskilda fall tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen, om de kan göra detta på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt betryggande sätt och det finns särskilda skäl för ett sådant undantag.

Dumpning

12 § Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon får avfall inte dumpas, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Dumpning får inte heller ske från svenska fartyg eller luftfartyg inom andra havsområden. Avfall som är avsett att dumpas inom andra havsområden får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen.

Vad som sägs i första stycket om dumpning gäller också i fråga om förbränning av avfall.

13 § Vad som sägs i 12 § första stycket gäller inte sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som regleras genom lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från 12 § första stycket, om dumpning kan ske utan olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Medgivandet kan förenas med villkor.

Uppkommer genom dumpning olägenhet som inte förutsågs när medgivandet gavs, får den myndighet som lämnat medgivandet meddela föreläggande i syfte att avhjälpa olägenheten. Om olägenhet inte avhjälps eller villkor eller föreskrifter åsidosätts, får medgivandet återkallas.

Tillstånd

15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att avfall inte får importeras eller exporteras utan tillstånd. Ett tillstånd skall begränsas till att avse viss tid, längst fem år, och får förenas med villkor. Frågor om tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

FEMTE AVDELNINGEN

Tillsyn m.m.

17 kap. Föreskrifter för totalförsvaret

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

18 kap. Tillsyn

Tillsynsmyndigheter

1 § Tillsynen över efterlevnaden av denna balk och av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av balken utövas av de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen får också föreskriva att kommunerna skall utöva tillsyn.

Regeringen får föreskriva att den myndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun som gjort framställning om det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle ankomma på en statlig myndighet. Detta gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt andra stycket och finner myndigheten att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Den myndighet som avses i andra stycket får återkalla överlåtelsen av tillsyn åt en kommun.

2 § Miljöombudsmannen får trots vad som föreskrivits med stöd av 1 § i ett enskilt fall utse den myndighet som skall utöva tillsynen om det finns särskilda skäl.

3 § Tillsynsmyndigheter skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som skall utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på något annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Förelägganden och förbud

4 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Tillståndsbeslut hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

5 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som har förstört eller skräpat ned eller på något annat sätt osnyggat en viss plats i naturen eller som annars är ansvarig för att så har skett att ställa i ordning på platsen och vidta förebyggande åtgärder för framtiden.

6 § Har skada eller olägenhet under en ägares tid uppstått vid användningen av en fastighet eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark på grund av att någon har överträtt 9–11 kap. eller ett förbud eller en föreskrift som har meddelats med stöd av något av dessa kapitel, får en tillsynsmyndighet förelägga en ny ägare att avhjälpa skadan eller olägenheten, om det inte är oskäligt.

7 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten skall kunna komma till mark inom ett sådant område som omfattas av allemansrätten. Är det uppenbart att ett stängsel endast är avsett att utestänga allmänheten från området får föreläggande meddelas om att ta bort det. Vad som nu har sagts om stängsel skall tillämpas även när det gäller diken.

Skyltar varigenom allmänheten avvisas från ett visst område får inte finnas uppsatta utan tillstånd av kommunen. Tillstånd behövs dock inte

om det är uppenbart att allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten är behörig av något annat skäl.

8 § Har ett föreläggande riktats mot ägaren till en fastighet, mot den som har nyttjanderätt till berörd egendom eller mot båda får tillsynsmyndigheten ålägga ägaren eller nyttjanderättshavaren, om rättigheterna övergår till någon annan, att utan dröjsmål lämna uppgift om den nya ägarens eller nyttjanderättshavarens namn och adress.

Vite

9 § Beslut om förelägganden eller förbud enligt detta kapitel får förenas med vite.

10 § Om en tillsynsmyndighet har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträttshavare eller ägare till en byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör någon annan, skall myndigheten sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Är föreläggandet förenat med löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om sökanden inte är föreläggandets adressat.

Har anteckning enligt första stycket gjorts, gäller föreläggandet eller förbudet mot den nya ägaren av egendomen. Har den nya ägaren förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomträtt, gäller även löpande vite mot den nya ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången. Annat vite gäller inte mot en ny ägare av egendomen, men tillsynsmyndigheten får sätta ut nytt vite för den ägaren. Löpande vite som avser en viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet förlorat sin betydelse, skall tillsynsmyndigheten så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

11 § Överlåts en fastighet eller en tomträtt eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark innan ett beslut som avses i 10 § har vunnit laga kraft på grund av att det överklagats, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Rättelse

12 § Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 4–7 §§ och blir det inte åtlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan verkställa tillsynsmyndighetens beslut. Därvid får verkställighet enligt utsökningsbalken äga rum.

Har någon begått en gärning som avses i 21 kap. 1, 2, 6 eller 7 §, får kronofogdemyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Ansökan om verkställighet eller särskild handräckning får göras av tillsynsmyndigheten.

13 § I stället för att begära verkställighet enligt 12 § får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall vidtas på den felandes bekostnad.

Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör göras utan dröjsmål.

Upplysningar, undersökningar och tillträde

14 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som bedriver en verksamhet som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken att lämna de upplysningar som behövs för tillsynen.

15 § Den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller medföra olägenheter för människors hälsa eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som upplåter en byggnad för bostäder eller för allmänna ändamål. Om det är lämpligare kan tillsynsmyndigheten i stället föreskriva att en sådan undersökning skall utföras av någon annan än den som är skyldig att utföra undersökningen enligt första och andra meningen och utse någon att göra undersökningen.

Den som är skyldig att utföra undersökningen enligt vad som sägs i första stycket första och andra meningen är skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som avses i första stycket tredje meningen med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

16 § Vill någon för att utreda verkningar av miljöfarlig verksamhet, som han utövar eller ämnar utöva, företa mätning eller annat undersökningsarbete på fast egendom som någon annan äger eller innehar, får länsstyrelsen besluta att tillträde till egendomen skall lämnas under viss tid. Behöver en mätapparat eller ett liknande instrument sättas ut kan länsstyrelsen även föreskriva förbud vid vite att rubba eller skada instrumentet.

Beslut som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra en sådan undersökning som avses i 15 § första stycket tredje meningen.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om ersättning skall väckas vid fastighetsdomstol som anges i 23 kap. 6 §.

17 § För att utöva tillsyn enligt denna balk har en tillsynsmyndighet rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen, byggnader, anläggningar och markområden och att där göra undersökningar och ta prover. Tillträdesrätten samt rätten att göra undersökningar och ta prover omfattar också bostäder, dock endast i den utsträckning det behövs för att förebygga ohälsa.

Rätt till tillträde har även den som skall göra en undersökning enligt 15 § första stycket tredje meningen. Samma rätt har den som skall göra en undersökning enligt 9 kap. 6 § tredje stycket eller enligt 12 kap. 4 §.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

Naturvårdsvakter

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utse naturvårdsvakter för tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter för områden och naturföremål som omfattas av förordnanden enligt 9–11 kap. Naturvårdsvakterna skall ha de befogenheter som följer av andra och tredje stycket.

En naturvårdsvakt får avvisa personer som uppehåller sig där de på grund av föreskrifter som avses i första stycket inte har rätt att vistas.

Ertappas någon, som enligt vad i 21 kap. stadgas bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 4, 9 eller 16 § eller 10 kap. 3–7 §§, på bar gärning, får naturvårdsvakten ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet.

19 § Har en naturvårdsvakt tagit ett föremål i beslag, skall vakten skyndsamt anmäla detta till polis- eller åklagarmyndigheten. Den tjänsteman som tar emot en anmälan skall förfara som om tjänstemannen själv hade gjort beslaget.

20 § Den som har fått undantag från en föreskrift för områden eller naturföremål som omfattas av förordnande enligt 9–11 kap. är skyldig att vid anfordran visa upp beslutet för en naturvårdsvakt eller en polis vid vistelse inom det område där undantaget gäller.

21 § En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart.

22 § Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt detta kapitel.

23 § De som har tagit befattning med ärenden enligt denna balk eller har utfört sådana undersökningar som anges i 17 § andra stycket första meningen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad de därvid har fått veta om affärs- eller driftsförhållanden eller förhållanden av betydelse för landets försvar.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

19 kap. Avgifter

Avgift för myndigheters verksamhet

1 § Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter såvitt gäller kommunens verksamhet.

Bestämmelser om avgifter för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall genom kommunens försorg finns i 4–6 §§.

Dispensavgift

2 § Om det med stöd av denna balk har meddelats föreskrifter som medger undantag från en bestämmelse i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och ett sådant undantag kan antas innebära ekonomisk fördel för den som medges undantag, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en särskild avgift skall tas ut för att utjämna en sådan fördel.

Skyldighet att lämna uppgifter

3 § Den som är avgiftsskyldig enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 1 § första stycket eller 2 § eller som är skyldig att ersätta kostnad enligt 18 kap. 15 § andra stycket eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 18 kap. 17 § tredje stycket skall lämna de uppgifter som behövs för att bestämma avgiftens eller ersättningens storlek. Uppgifterna skall lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver Om avgiften eller ersättningen skall bestäm-

mas av en kommunal myndighet får kommunen meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet.

Avgift för kommunal renhållning

4 § Kommunen får meddela föreskrifter om att avgift skall betalas för sådan bortforsling och sådant slutligt omhändertagande av avfall som sker genom kommunens försorg enligt denna balk. Avgiften skall enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

I fråga om avgift för hantering av avfall från fartyg finns särskilda bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

5 § Avgift som avses i 4 § skall vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser bortforsling och slutligt omhändertagande vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften skall betalas särskilt för varje tillfälle i fråga. Avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader skall avräknas kostnaderna för vad som kan belöpa på användning av anläggningar eller utrustning för annat ändamål än renhållning. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljövänlig avfallshantering främjas.

Om kommunen avtalar med någon annan att utföra renhållningen, får avtalet läggas till grund för beräkning av avgiften, om inte kostnaden därigenom blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.

6 § Avgift enligt 4 § skall betalas enligt taxa, som antas av kommunfullmäktige.

I taxan skall anges hur avgiften skall bestämmas när taxan saknar tillämplig bestämmelse om avgift. Därvid skall de grunder som anges i 5 § beaktas.

Taxan skall innehålla föreskrifter om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften skall betalas.

Producentavgift

7 § Om en kommun forslar bort eller slutligt omhändertar avfall som avses i 16 kap. 6 §, skall producenten betala en avgift för detta, under förutsättning att föreskrift härom har meddelats av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen eller en statlig myndighet. Avgiften skall betalas till kommunen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

1 § Om inte något annat framgår av 2 eller 3 § får i ett enskilt fall ett beslut enligt 6 eller 8–19 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av något av dessa kapitel överklagas

1. hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av en kommun eller en kommunal nämnd,
2. hos Koncessionsnämnden för miljöskydd, om beslutet har meddelats av någon annan statlig myndighet än som anges i 3 och avser en fråga om miljöfarlig verksamhet,
3. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller Försvarsmakten eller generalläkaren. Beslut av Koncessionsnämnden för miljöskydd i ett till nämnden överklagat ärende får inte överklagas.

Om Koncessionsnämnden för miljöskydd i ett överklagat ärende finner att det finns hinder mot den sökta verksamheten enligt 13 kap. 5 § men att det finns sådana omständigheter som avses i andra stycket nämnda paragraf eller ärendet på något annat sätt rör en fråga av särskild vikt, skall nämnden med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning av tillstånd till verksamheten.

2 § Beslut i ett enskilt fall av en annan statlig myndighet än regeringen i en fråga som avses i 9–11 kap. och i 14–16 kap., överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut av Försvarsmakten eller generalläkaren överklagas dock hos regeringen.

Hos regeringen överklagas dock beslut i en fråga som avses i

1. 9 kap. och som rör bildande av ett naturreservat, naturvårdsområde, kulturreservat, kulturvårdsområde eller dispens från bestämmelserna om strandskydd,
2. 10 kap. och som rör tillstånd till markavvattning och detaljdränering genom täckdikning,
3. 11 kap. och som rör tillstånd till stenbrytning eller täktverksamhet, eller
4. 14 eller 16 kap. och som rör tillstånd till eller förbud mot export eller import.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 § Hos allmän förvaltningsdomstol överklagas beslut i ett enskilt fall i fråga om

1. ersättning för kostnader enligt 18 kap. 15 § andra stycket eller 17 § tredje stycket,
2. förbud vid vite enligt 18 kap. 16 § första stycket,
3. sådana avgifter som avses i 19 kap. 1 och 2 §§, 4 § första stycket och 7 § och som inte meddelats av Försvarsmakten eller generalläkaren,
4. övriga fall som avses i 18 kap., om beslutet inte är av det slag som anges i 1 § första stycket 1–3.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4 § Beslut som inte gäller enskilda fall och som har meddelats av annan statlig myndighet än regeringen med stöd av ett bemyndigande i balken överklagas hos regeringen.

Rätt att överklaga

5 § Miljöombudsmannen har rätt att överklaga beslut enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utom såvitt avser frågor enligt 21, 23, 24 och 25 kap.

Statens naturvårdsverk har motsvarande rätt att överklaga beslut i frågor som avses i 9–13 kap.

6 § Om Miljöombudsmannen i ett särskilt fall beslutar att inte överklaga ett beslut som avses i 5 §, får beslutet överklagas av

1. en organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande organisation på arbetsgivarsidan i frågor som avses i 13 och 14 kap.,
2. en sammanslutning av konsumenter i frågor som regleras i 14 kap. eller i föreskrifter som är utfärdade med stöd av 14 kap.,
3. en intresseorganisation för yrkesfiskare i frågor som avses i 13 kap.

7 § Rätten att överklaga beslut enligt 5 § första stycket och 6 § gäller inte beslut som avser Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

SJÄTTE AVDELNINGEN

Påföljder

21 kap. Straffbestämmelser m.m.

1 § Den som vid hantering eller import eller export av en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, med uppsåt eller av grov oaktsamhet åsidosätter vad som är föreskrivet i 2 kap. 2 §, döms för **miljöfarlig kemikaliehantering** till böter eller fängelse i högst två år.

2 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bedriver en verksamhet, hanterar en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha tillstånd, godkännande eller medgivande eller utan att ha gjort en anmälan, döms, om tillstånd, godkännande, medgivande eller anmälan föreskrivs i denna balk eller i en föreskrift som har meddelats med stöd

i balken, för **otillåten miljöverksamhet** till böter eller fängelse i högst två år.

3 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att lämna en uppgift eller den som lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets kontroll av en verksamhet, av hanteringen av en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller av någon annan åtgärd, döms för **försvårande av miljökontroll** till böter eller fängelse i högst två år.

4 § Den som i något annat fall än som avses i 3 § med uppsåt eller av oaktsamhet

1. underlåter att lämna uppgifter i en handling eller som i en handling lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift, eller
2. underlåter att märka en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller som märker produkten eller varan med en oriktig uppgift eller utelämnar en uppgift i märkningen

döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsa eller miljö skall skadas eller för att hushållning med mark och vatten eller material skall äventyras, för **bristfällig miljöinformation** till böter eller fängelse i högst ett år.

5 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till, med plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat, döms för **nedskräpning** till böter eller fängelse i högst ett år.

6 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot villkor, inskränkningar eller förbud enligt

1. 5 kap. 3 §,
2. 9 kap. 4 § första stycket, 9, 11, 14 och 15 §§,
3. 10 kap. 1 § första stycket och 3–6 §§,
4. 11 kap. 2, 4, 6, 7 och 9 §§,
5. 13 kap. 6, 20, 23–25, 31–35 och 38 §§,
6. 14 kap. 11 och 12 §§,
7. 16 kap. 8, 12, 14 och 15 §§.

För försök till brott mot 16 kap. 12 § döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

7 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av

1. 9 kap. 16 §,
2. 10 kap. 7 §,
3. 13 kap. 7–10 och 40 §§,
4. 14 kap. 5, 6, och 8 §,

5. 15 kap. 8 och 9 §§,
6. 16 kap. 6 och 7 §§,
7. 17 kap. 1 §.

8 § Är ett brott som avses i 1, 2, 6 eller 7 § grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Är brott som avses i 3 § grovt döms till fängelse i högst fyra år.

Vid bedömande av om ett brott är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen begåtts systematiskt eller under längre tid, varit av mer omfattande art, innefattat vilseledande av myndighet eller inneburit stora risker för människors hälsa eller miljön.

9 § För ringa brott döms inte till ansvar enligt detta kapitel.

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

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

10 § Om en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller annan egendom har varit föremål för brott enligt 1, 2, 6 eller 7 § skall egendomen eller värdet därav samt utbyte av sådant brott förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. I övrigt finns bestämmelser om förverkande i 36 kap. brottsbalken.

22 kap. Miljöskyddsavgift

1 § Har en sådan överträdelse som avses i 21 kap. 1, 2, 6 eller 7 § ägt rum och är överträdelsen inte av obetydlig beskaffenhet, skall en särskild avgift (miljöskyddsavgift) betalas. Miljöskyddsavgift skall betalas även om överträdelsen inte skett med uppsåt eller av oaktsamhet.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

2 § Miljöskyddsavgiften skall betalas av den fysiska eller juridiska person som har bedrivit den verksamhet i vilken överträdelsen har skett eller, om det inte är fråga om en verksamhet, av den person som har vidtagit den förbjudna åtgärden.

3 § Miljöskyddsavgiftens belopp skall bestämmas med hänsyn till den fara eller skada som en överträdelse av det slag som det är frågan om kan antas medföra samt till de ekonomiska fördelar som en överträdelse av detta slag allmänt sett kan antas innebära för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som avses i 2 §.

Miljöskyddsavgiften skall, om inte annat följer av 5 §, bestämmas till lägst femtusen kronor och högst femhundratusen kronor.

Närmare föreskrifter för bestämmande av miljöskyddsavgiften enligt denna paragraf får meddelas av regeringen.

4 § Frågor om miljöskyddsavgift prövas av länsrätten på talan av Miljöombudsmannen. Talan väcks genom ansökan.

5 § Vid synnerligen försvårande omständigheter får rätten bestämma miljöskyddsavgiften till ett högre belopp än som anges i 3 §, dock högst tio miljoner kronor.

Rätten får också jämka eller efterge miljöskyddsavgiften om det till följd av särskilda skäl skulle vara oskäligt att bestämma avgiften enligt 3 §.

6 § Fråga om påförande av miljöskyddsavgift får i fall som inte är av större vikt prövas av Miljöombudsmannen genom avgiftsföreläggande. Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till en överträdelse som avses i 1 § föreläggs miljöskyddsavgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna dom varigenom miljöskyddsavgift påförts. Godkännande som sker sedan Miljöombudsmannen gjort ansökan hos länsrätten enligt 4 § är dock utan verkan.

7 § Miljöskyddsavgift får inte påföras, om ansökan till länsrätten inte har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift inträffat.

8 § En påförd miljöskyddsavgift bortfaller i den mån verkställighet inte har skett inom tio år från det att domen vann laga kraft.

SJUNDE AVDELNINGEN
Ersättning och skadestånd

23 kap. Ersättning för intrång

1 § Ägare av en fastighet och innehavare av särskild rätt till en fastighet har rätt till ersättning för intrång i den utsträckning som anges i 2, 6 och 7 §§. Att i vissa fall även en borgenär som har panträtt i fastigheten har rätt till ersättning framgår av 11 § andra stycket. Om inlösen av fastighet finns föreskrifter i 4 §.

I fråga om ersättning och inlösen gäller expropriationslagen (1972:719) om inte avvikande bestämmelser meddelas i denna balk. Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen gäller i fråga om värdeökning under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

2 § Innebär

1. föreskrifter enligt 9 kap. 2 § om vård och förvaltning av nationalparker,

2. föreskrifter enligt 9 kap. 4, 5 eller 7 § om åtgärder och inskränkningar beträffande natur- eller kulturreservat,

3. förbud enligt 10 kap. 4 § andra stycket till skydd för vissa biotoper,

4. förbud enligt 11 kap. 5 § tredje stycket beträffande vissa arbetsföretag

att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom berörd del av en fastighet, har fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av staten för den skada som de lider. Ersättning betalas dock inte om skadan är av mindre omfattning. En föreskrift enligt 9 kap. 2 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

Innebär en föreskrift eller ett beslut som avses i första stycket 1–3 att det är förbjudet att vidta en viss åtgärd utan tillstånd, betalas ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd meddelats enligt 9 kap. 9 § och vägras tillstånd att vidta sådan åtgärd, gäller första stycket.

Har föreskrifter som avses i första stycket beslutats av en kommunal myndighet med stöd av förordnande enligt 9 kap. 17 §, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.

3 § Ersättning enligt 2 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighets- eller rättighetsinnehavaren enligt första stycket av samma paragraf är skyldig att tåla utan ersättning.

4 § Uppstår i fall som avses i 2 § första stycket synnerliga men när fastigheten används, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för ersättning enligt 2 §. I sådant fall äger 2 § andra stycket motsvarande tillämpning.

5 § Vid tillämpningen av 2 och 4 §§ skall även beaktas andra beslut enligt 9 kap. 2, 4, 5 och 7 §§ samt förbud enligt 10 kap. 4 § andra stycket och 11 kap. 5 § tredje stycket, beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429), 19 kap. 2 § vattenlagen (1983:291) samt beslut som avses i 14 kap. 8 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10), under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av beslut som anges i första stycket förlorats på grund av bestämmelserna i 9 eller 10 § eller motsvarande bestämmelser i vattenlagen eller plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

6 § För skada och intrång som tillfogas ägare av en fastighet och innehavare av en särskild rätt till fastighet genom undersökning enligt 12 kap. 4 § betalas ersättning av staten. Talan om ersättning väcks vid

den fastighetsdomstol inom vars område marken eller större delen av den finns.

7 § Den som håller stängsel och har anordnat en grind eller någon annan genomgång på grund av ett föreläggande enligt 18 kap. 7 § är berättigad till ersättning av staten för detta och för underhåll av genomgången. Ersättning skall dock inte betalas, om det är uppenbart att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från ett område där den annars skulle fått färdas fritt.

Första stycket gäller också, då en övergång anordnats över ett dike på grund av ett föreläggande enligt 18 kap. 7 §.

8 § I beslut om ersättning enligt 2 § tredje stycket skall anges att ersättningen skall betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att lämnas enligt 2 § första stycket eller 4 §.

Om det finns särskilda skäl, kan det också på begäran av staten, kommunen, fastighetsägaren eller någon annan sakägare fastställas att ersättning enligt 2 § första stycket eller 7 § skall betalas med ett visst årligt belopp med rätt för staten eller kommunen eller den ersättningsberättigade att få omprövning vid ändrade förhållanden. I fråga om ersättning enligt 2 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

9 § Innan en myndighet fattar ett beslut som kan leda till ersättning enligt detta kapitel, får myndigheten förelägga den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen av en fastighet att inom viss tid, minst två månader, göra anmälan om sitt anspråk och ange sina yrkanden vid påföljd att rätten till talan annars förloras. Vad som i fråga om ersättning eller inlösen har avtalats eller förutsatts gälla mellan staten och sakägare eller mellan kommunen och sakägare gäller även mot den som efter det att rätten till betalning uppkom har sakägarens rätt till fastigheten.

10 § Den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen enligt 9 § skall väcka talan hos fastighetsdomstolen mot staten eller kommunen. Sådan talan skall väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft, om inte rätten att kräva ersättning eller inlösen skall gå förlorad.

När föreskrifter skall meddelas enligt 9 kap. 2, 4, 5 eller 7 § får staten eller kommunen vid fastighetsdomstolen väcka talan mot en sakägare för att fastställa de villkor som, om föreskrifterna meddelas, skall gälla för ersättning eller inlösen. Meddelas inte föreskrifter med sådant innehåll, som förutsatts vid fastighetsdomstolen, inom ett år från det att målet har avgjorts genom en dom som vunnit laga kraft, skall domen inte längre vara bindande för parterna.

11 § Om den ersättning som fastighetsägaren enligt 2 § första stycket har rätt till är bestämd att betalas på en gång och om fastigheten genom

det beslut som föranlett rätten till ersättning minskat i värde så att den kan antas inte utgöra full säkerhet för en borgenär med panträtt i fastigheten, skall ersättningen nedsättas hos länsstyrelsen.

Om en borgenär som avses i första stycket gör en förlust därför att ersättningen inte har nedsatts hos länsstyrelsen, har borgenären rätt till ersättning av staten eller kommunen för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Detsamma gäller, om en borgenär gör en förlust därför att ersättning blivit för lågt beräknad och ersättningen efter överenskommelse mellan staten eller kommunen och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte prövats av domstol. Talan om ersättning enligt detta stycke skall väckas vid fastighetsdomstolen.

12 § Har ersättning enligt detta kapitel betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och upphävs föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd, får fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten, om det är skäligt med hänsyn till deras nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt, förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den. Detta gäller också, om en åtgärd företagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot ett sådant beslut om tillståndsvägran och den tillsynsmyndighet som enligt 18 kap. 12 § får söka verkställighet eller handräckning har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning skall väckas vid fastighetsdomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på vunnit laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut, om inte rätten att föra talan skall gå förlorad.

13 § Ogillas i ett mål enligt 10 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, kan domstolen förordna att den som väckt talan skall bära sina egna kostnader, om den som väckt talan inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbarligen inletts utan skäl får domstolen dessutom förplikta fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten att ersätta motpartens rättegångskostnader.

24 kap. Skadestånd m.m.

1 § Skadestånd enligt detta kapitel skall betalas för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara i den utsträckning det visas att den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

2 § Detta kapitel gäller inte skador som har orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från en elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser gäller.

3 § Skadestånd betalas för skador genom

1. förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Första stycket 1–3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291).

En skada skall anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

4 § Skadestånd skall också betalas för skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål, om skadan orsakats av sprängningsarbete eller av en annan verksamhet som medför särskild fara för explosion.

5 § I andra fall än som anges i 3 eller 4 § skall skadestånd betalas för skador som orsakats av grävning eller liknande arbete, om den som utför eller låter utföra arbetet har försummat att vidta sådana skyddsåtgärder som anges i 3 kap. 3 § jordabalken eller i ett annat hänseende har brustit i omsorg vid arbetets utförande.

Om arbetet är särskilt ingripande eller av annan anledning medför särskild risk, skall den skada som orsakas av arbetet ersättas även om den som utför eller låter utföra arbetet inte har varit försumlig.

6 § Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare. Samma skadeståndsskyldighet har andra som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten och som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet.

Om någon annan som brukar fastigheten bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten är han skadeståndsskyldig enligt detta kapitel endast om han har orsakat skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

7 § Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är också den som utan att vara fastighetsägare, tomträttshavare eller annan brukare av fastigheten i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på fastigheten.

8 § Skall två eller flera ersätta samma skada enligt detta kapitel, svarar de solidariskt för skadeståndet om inte något annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åligger någon av dem.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat i skadestånd skall, om inte annat har avtalats, fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, möjligheterna att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt.

9 § Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har bestämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.

10 § I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att betalas på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomträtt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning skall den lagen tillämpas.

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning enligt första stycket har blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte har blivit prövad av domstol, har borgenären rätt till gottgörelse av den ersättningsskyldige mot att hans fordran i denna del skrivs av på fordringshandlingen.

11 § Medför en verksamhet som avses i detta kapitel att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719). Beträffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.

12 § Den som vill framställa anspråk på ersättning enligt detta kapitel skall väcka talan vid den tingsrätt inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits.

Avser ersättningen skada på fastighet eller på byggnad eller annan anläggning på någon annans mark, skall talan dock väckas vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Detsamma gäller om någon vill begära gottgörelse enligt 10 § andra stycket eller fordra inlösen enligt 11 §. Gemensamt med ett mål som avses i första eller andra meningen får fastighetsdomstolen handlägga även andra mål mellan samma eller olika parter, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt.

13 § Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller skall bedrivas.

14 § Den som i något annat fall än som förut i detta kapitel sagts vill framställa enskilt anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område den miljöfarliga verksamheten i huvudsak utövas eller skall utövas.

15 § Väcker någon talan vid fastighetsdomstol om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och är fråga om tillstånd till verksamheten enligt denna balk under prövning eller kommer den under prövning innan fastighetsdomstolen avgjort målet, skall domstolen förklara målet vilande till dess frågan avgjorts.

16 § I fråga om rättegångskostnader i mål enligt 11 eller 13 § gäller bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen enligt 11 § ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken. Dessa bestämmelser tillämpas också i andra mål om skadestånd enligt detta kapitel.

Ogillas talan som avses i 15 § på den grund att svaranden efter talans väckande sökt och fått tillstånd enligt denna balk, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten skall själv bära sin rättegångskostnad eller att en av dem skall få full eller jämkad ersättning.

25 kap. Miljöskadeförsäkring

1 § För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada som avses i 24 kap. skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

2 § Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i 24 kap. om

1. den skadelidande har rätt till skadestånd enligt 24 kap. men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,
2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

3 § Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom trettio dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.

Föreskrifter om ikraftträdandet av denna balk meddelas i en särskild lag.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Miljöbalken och denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2 § Genom miljöbalken upphävs, med de begränsningar som följer av denna lag,

1. naturvårdslagen (1964:822),
2. miljöskyddslagen (1969:387),
3. lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten,
4. lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,
5. renhållningslagen (1979:596),
6. hälsoskyddslagen (1982:1080),
7. lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark,
8. lagen (1985:426) om kemiska produkter,
9. miljöskadelagen (1986:225),
10. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
11. lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud.

3 § Om det i lag eller annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom bestämmelser i miljöbalken, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

4 § Bestämmelser som gäller vid miljöbalkens ikraftträdande och som meddelats med stöd av bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag skall anses utfärdade med stöd av motsvarande bestämmelser enligt balken, om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer förordnar något annat.

5 § Beslut som har meddelats före balkens ikraftträdande om att bilda nationalpark, naturreservat eller naturvårdsområde, att fridlysa naturminne eller att införa annat områdesskydd gäller fortfarande.

6 § Tillstånd, godkännande eller medgivande till en verksamhet, till hanteringen av en kemisk produkt eller till någon annan åtgärd som lämnats genom ett beslut enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av sådana bestämmelser gäller fortfarande, om inte regeringen enligt miljöbalken förordnar annat. Såvitt angår omprövning eller upphävande av beslutet skall tillståndet, godkännandet eller medgivandet anses meddelat med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, om inte annat följer av denna lag eller av de föreskrifter som är i fråga.

Detsamma gäller beslut om villkor för eller registrering av en verksamhet, hanteringen av en kemisk produkt eller en vara eller någon annan åtgärd.

7 § I fråga om en miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) eller motsvarande äldre bestämmelser och som har påbörjats före miljöbalkens ikraftträdande tillämpas i stället för bestämmelserna i 13 kap. 5 § miljöbalken bestämmelserna i 6 § första och andra styckena miljöskyddslagen till utgången av juni 2005, om den som bedriver verksamheten inte begär annat. Därvid skall hänvisningen i 6 § första stycket miljöskyddslagen till 5 § samma lag i stället avse 2 kap. miljöbalken.

Första stycket gäller inte i fråga om ändring av en inrättning eller en verksamhet, om åtgärden innebär att ett utsläpp eller en störning kan ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kan uppstå.

Om det vid prövning enligt första stycket är regeringen som skall lämna tillstånd till verksamheten enligt 6 § andra stycket miljöskyddslagen, skall i fråga om prövningen tillämpas vad som sägs i 13 kap. 18 § miljöbalken.

8 § Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har tagits i anspråk före miljöbalkens ikraftträdande får efter utgången av juni 2005 återkallas helt eller delvis av den myndighet som meddelat tillståndet, om verksamheten strider mot bestämmelserna i 13 kap. 5 § miljöbalken. Vid sådan prövning gäller bestämmelserna i 13 kap. 30 och 37 §§ miljöbalken.

9 § En kommunal renhållningsordning enligt 9–13 §§ renhållningslagen (1979:596) skall fortsätta att gälla till dess en ny renhållningsordning har antagits med stöd av miljöbalken.

10 § Ett beslut om förbud eller föreläggande som en tillsynsmyndighet meddelat enligt bestämmelser i någon lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av sådana bestämmelser skall anses meddelat enligt 18 kap. miljöbalken.

11 § Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande.

12 § I fråga om en gärning som var belagd med straff enligt någon av de lagar som anges i 2 § och som begåtts före miljöbalkens ikraftträdande skall de straffbestämmelser som gällde när gärningen begicks fortfarande tillämpas, om inte bestämmelserna i 21 kap. miljöbalken leder till frihet från straff eller lägre straff.

Vad som sägs i första stycket gäller också i fråga om förverkande på grund av brott.

13 § I fråga om sådana överträdelser av 45 § första stycket 1–3 miljöskyddslagen (1969:387) som skett före miljöbalkens ikraftträdande skall bestämmelserna i 52-63 §§ miljöskyddslagen fortfarande tillämpas. I

andra fall skall miljöskyddsavgift inte tas ut för överträdelser som har skett före miljöbalkens ikraftträdande.

14 § Beträffande rätt till ersättning eller inlösen på grund av beslut som meddelats före miljöbalkens ikraftträdande skall äldre bestämmelser fortfarande gälla.

2.3 Förslag till lag om Koncessionsnämnden för miljöskydd

Härigenom föreskrivs följande.

Nämndens uppgifter

1 § Koncessionsnämnden för miljöskydd prövar enligt miljöbalken ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och överklagande av ärenden som avses i 20 kap. 1 § första stycket 2.

2 § Koncessionsnämnden skall bereda och lämna yttrande till regeringen i ärenden enligt 5 kap. miljöbalken. Om nämndens handläggning och ansvar för kostnader som därvid kan uppkomma gäller vad som sägs i 13 kap. 16 och 17 §§ miljöbalken.

3 § Beslut i ärenden enligt bilavgaslagen (1986:1386) får överklagas hos Koncessionsnämnden enligt vad som sägs i den lagen.

Nämndens sammansättning m.m.

4 § Koncessionsnämnden består av ordförande och tre andra ledamöter. Vid förberedande åtgärd, vid prövning av fråga om avvisning av ansökan eller avskrivning av ärende samt vid handläggning av överklagande av nämndens beslut, kan nämnden bestå av ordföranden ensam.

5 § Ordföranden skall vara lagfaren och ha erfarenhet som domare. En ledamot skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor. En ledamot skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Statens naturvårdsverk. Den fjärde ledamoten skall ha erfarenhet av industriell verksamhet. Om ärendet enligt ordförandens bedömning i huvudsak avser kommunala förhållanden, skall i stället ingå en person med erfarenhet av kommunal verksamhet.

Ledamot i nämnden skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen förordnar ordförande och övriga ledamöter samt ersättare för dem. Bestämmelserna om ledamot gäller också i fråga om ersättare.

6 § Regeringen kan föreskriva att det skall finnas mer än en avdelning i Koncessionsnämnden. Vad som sägs om Koncessionsnämnden gäller också för en avdelning i nämnden.

7 § Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare gäller också för ledamöterna i Koncessionsnämnden.

8 § Särskilda regler om förfarandet hos nämnden och om överklagande av nämndens beslut finns i fråga om miljöfarlig verksamhet i 13 och 20 kap. miljöbalken.

När nämnden prövar överklagade ärenden om miljöfarlig verksamhet gäller i fråga om nämndens handläggning vad som sägs 13 kap. 16–18 §§. Till besiktning på platsen och sammanträde kallas parter och klagande samt de statliga och kommunala myndigheter som har ett väsentligt intresse att bevaka i frågan.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen föreskriver.

I detta ärende läggs förslag om en ny lagstiftning på miljöområdet. Förslagen följer de ställningstaganden till miljölagstiftningen som tidigare gjorts av regeringen och riksdagen.

Regeringen bemyndigade den 11 maj 1989 chefen för Miljö- och energidepartementet att tillkalla en kommitté med högst tretton ledamöter att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen (dir. 1989:32). Kommittén antog namnet Miljöskyddskommittén. Enligt direktiven skulle kommittén arbeta fram förslag till dels en samordning av miljöskyddslagstiftningen, dels en skärpning av lagstiftningen i syfte att medge ett ökat hänsynstagande till miljön. Den 29 januari 1991 överlämnade kommittén principbetänkandet Miljölagstiftningen i framtiden (SOU 1991:4) till miljöministern. I propositionen (1990/91:90) En god livsmiljö konstaterade regeringen att principbetänkandet var väl ägnat att ligga till grund för det fortsatta arbetet med att reformera miljölagstiftningen. Regeringen förordade att kommitténs fortsatta arbete skulle ta sikte på att i en miljöbalk samla alla lagar som i första hand avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa en långsiktigt god hushållning med naturresurserna. Under riksdagsbehandlingen (bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) ställde sig riksdagen i allt väsentligt bakom regeringens ställningstaganden. I samband med kompletteringspropositionen till 1990/91 års riksmöte (prop. 1990/91:150, bilaga II:13 s. 116, bet. 1990/91:FiU37, rskr. 1990/91:390) anfördes att omsorgen om människors hälsa och miljön skall bilda utgångspunkten för miljöarbetet och att en samlad miljöbalk borde ge positiva effekter på samhällsekonomin och minska byråkratin. I tilläggsdirektiv den 20 juni 1991 (dir. 1991:54) uppdrog regeringen åt kommittén att i det fortsatta utredningsarbetet förutom de ursprungliga direktiven också beakta vad regeringen och riksdagen anfört med anledning av principbetänkandet och i samband med nyssnämnda kompletteringsproposition.

I de regeringsförklaringar som regeringen har avgett under den innevarande mandatperioden till riksdagen har regeringen utfäst att miljölagstiftningen skall skärpas och samordnas i en miljöbalk.

Miljöskyddskommittén har i februari 1993 överlämnat sitt huvudbetänkande (SOU 1993:27) Miljöbalk. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 2*. De lagförslag som läggs fram i betänkandet finns i *bilaga 3*. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena finns i *bilaga 4*.

Miljöskyddskommittén har den 2 juni 1993 avgett betänkandet (SOU 1993:66) Lag om införande av miljöbalken. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 8*. De lagförslag som läggs fram i betänkandet finns i *bilaga 9*. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena finns i *bilaga 10*.

Utredningen om översyn av miljöskadeförsäkringen m.m. (M 1992:01) Miljöskadeförsäkringsutredningen har avgett betänkandet

(SOU 1993:78) Miljöskadeförsäkringen i framtiden. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 5*. De lagförslag som läggs fram i betänkandet finns i *bilaga 6*. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena finns i *bilaga 7*.

Justitieombudsmannen (JO) har den 20 mars 1993 hemställt hos regeringen om ändring i 20 § första stycket första punkten lagen (1985:426) om kemiska produkter. Kemikontoret m.fl. näringslivsorganisationer har den 15 maj 1992 hemställt att regeringen *dels* upphäver den direkta straffbarheten av utbytesregeln i 5 § lagen om kemiska produkter, *dels* preciserar förutsättningar för tillämpning av utbytesregler i vad avser såväl det sakliga innehållet som kompetensfördelningen mellan berörda myndigheter.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 mars 1994 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 11*. Regeringen beslöt därefter, den 5 maj 1994, att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 12*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 13*. Lagrådets granskning har medfört en avsevärd lagteknisk förbättring av miljöbalken. I samband med att regeringen närmare redogör för miljöbalkens utformning och de olika sakfrågorna kommer Lagrådets synpunkter att närmare behandlas. Redan nu kan dock sägas att regeringen i stor utsträckning godtar Lagrådets synpunkter i fråga om lagtextens utformning såväl i sak som redaktionellt. Vissa kompletterande redaktionella ändringar har emellertid gjorts efter lagrådsgranskningen.

4 En samlad miljölagstiftning

4.1 Bakgrund

Den allmänna bakgrundsbeskrivning som lämnas i detta sammanhang har tyngdpunkten i lagstiftningen på miljöområdet och därmed sammanhängande frågor av rättslig karaktär. Aktuella frågor och ställningstaganden i miljöpolitiken redovisas årligen, vanligtvis i regeringens budgetproposition. Under innevarande riksmöte har en motsvarande redovisning lämnats i prop. 1993/94:111 Med sikte på en hållbar utveckling. I juli 1993 lämnade regeringen i skriften Förnyelsen av Sverige bl.a. en redogörelse för de miljöpolitiska besluten dittills under innevarande mandatperiod. På grundval av förslag i prop. 1992/93:180 En kretsloppsanpassad samhällsutveckling har riksdagen lagt fast det producentansvar som skall gälla som en bärande princip för miljöpolitiken (bet. 1992/93: JoU 14, rskr. 1992/93:344).

De centrala lagar som gäller för närvarande på miljöområdet är miljöskyddslagen (1969:389), lagen (1985:426) om kemiska produkter, naturvårdslagen (1964:822), lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och renhållningslagen (1979:596). Miljöskyddskommittén har beskrivit den historiska framväxten av lagstiftningen. Regeringen hänvisar till den beskrivningen.

I *miljöskyddslagen* finns föreskrifter till skydd för den yttre miljön mot vattenföroreningar, luftföroreningar, buller och andra störningar från fasta anläggningar. Föreskrifterna om luftföroreningar var nya när lagen infördes medan reglerna om vattenföroreningar fördes över från vattenlagen och skärptes. När miljöskyddslagen kom till inrättades en särskild myndighet, Koncessionsnämnden för miljöskydd, för att pröva tillståndsfrågor.

Syftet med lagen var att komma till rätta med de lokala föroreningsproblem från större anläggningar som uppkommit på olika håll i landet och att minska de största utsläppen av förorenande ämnen. Utgångspunkten var att de flesta miljöproblem skulle kunna lösas inom landets gränser. Det miljöskyddsarbete som har bedrivits sedan dess har lett till att vattnet i insjöar och vattendrag och miljöerna kring många industrier har förbättrats. Grovt räknat har utsläppen från de 1 000 största anläggningarna minskat med 70 % under 1970- och 1980-talen. Minskningen fortsätter.

Tillämpningen av miljöskyddslagen bygger i det väsentliga på tillståndsgivning och tillsyn i enskilda fall. Föreskrifter om vilka miljöfarliga verksamheter som är underkastade tillstånds- eller anmälningsplikt finns i miljöskyddsförordningen (1989:364). De företag som är anmälnings- eller tillståndspliktiga skall betala avgifter för myndigheters verksamhet enligt lagen. Föreskrifter om sådana tillsyns- och prövningsavgifter finns i förordningen (1989:598) om avgift för myndighets verksamhet enligt miljöskyddslagen (1969:387).

Miljöskadelagen (1986:225) innehåller föreskrifter om skadestånd – i princip strikt ansvar – för skador som följd av miljöfarliga verksamheter. De miljöskaderättsliga reglerna gäller i mångt och mycket samma slags verksamheter som omfattas av miljöskyddslagen, t.ex. olika former av vattenföroreningar, luftföroreningar och markföroreningar. För vissa fall av skador som omfattas av miljöskadelagen finns det, som nyss nämnts, en särskild miljöskadeförsäkring. Försäkringen gäller om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadestånd är förlorad eller om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan. Regler om miljöskadeförsäkringen finns i miljöskyddslagen och bidrag till försäkringen skall betalas av den som bedriver anmälnings- eller tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Föreskrifter om sådana bidrag finns i förordningen (1989:365) om miljöskadeförsäkring.

Successivt har under de år som miljöskyddslagen varit i kraft nya miljöproblem upptäckts, så allvarliga att den mer genomgripande förbättring av den yttre miljön som miljöskyddslagen och bemästrandet av

industriella storutsläpp gav hopp om har låtit vänta på sig. Det har visat sig att stora mängder föroreningar sprids i såväl luft som vatten över nationsgränserna samt att även många små s.k. diffusa utsläpp - dvs. utsläpp vars ursprung kan vara svårt att härleda - sammantagna kan ge svårbemästrade miljöeffekter. Redan omkring år 1970, alltså bara en kort tid efter det att miljöskyddslagen trätt i kraft, visade sig de första tecknen på att utsläpp i andra länder kunde inverka på förhållandena i vårt land. Försurningen av sjöar och vattendrag började då märkas i västra Sverige. Numera har utsläpp av bl.a. svavel och kväve i andra länder en avgörande betydelse för vattenkvaliteten i våra sjöar och påverkar även skogen. Försämringen av den yttre miljön beror i väsentlig mån på transport av föroreningar till vårt land från utländska källor. Å andra sidan sprids utsläpp från miljöfarlig verksamhet i Sverige till andra länder.

För att göra det möjligt för enskilda och myndigheter att påtala störningar som har sitt ursprung i ett annat nordiskt land tillkom lagen (1974:268) med anledning av miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige - den s.k. nordiska miljöskyddskonventionen. Under den lagen finns förordningen (1976:248) om tillämpning av lagen (1974:268) med anledning av miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige.

Undan för undan har det stått allt mer klart att många miljöproblem inte orsakas av de mängdmässigt största utsläppen av förorenande ämnen, utan i stället av enskilda ämnen med mycket stor miljöfarlighet som stabila organiska föreningar och tungmetaller, t.ex. kvicksilver och DDT. Även kemikalier och olika produkter kan svara för olika typer av negativ miljöpåverkan. Sedermera har det också visat sig att nya miljöfarliga ämnen kan bildas vid avfallsförbränning, i industriella processer m.m. Det har även visat sig att också inhemska störningskällor som var för sig är små men som förekommer i stort antal sammantaget påverkar miljön kraftigt. Sådana utsläpp sker från t.ex. motorfordon, jordbruk och små förbränningsanläggningar.

Insikten om att enskilda ämnen kan vara särskilt miljöfarliga har lett till att kemikaliefrågorna blivit allt viktigare i miljöskyddsarbetet. År 1973 infördes lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Den innebar en skärpt produktkontroll. År 1985 ersattes 1973 års lag med den nu gällande *lagen (1985:426) om kemiska produkter.* Målet för kemikaliekontrollen är att förhindra skador på människor och miljö. För att målet skall kunna nås måste skadliga ämnen och produkter så långt som möjligt ersättas med sådana som är mindre farliga eller helt ofarliga. Hanteringen av ämnen som kan innebära risker för hälsa och miljö måste göras säker. Vidare måste alla kemiska produkter som används utredas väl med avseende på deras effekter på hälsa och miljö. Information om skaderisker och förebyggande åtgärder skall lämnas till dem som använder sådana produkter.

Lagen om kemiska produkter har endast ett fåtal regler som är gällande direkt mot den enskilde och är alltså en utpräglad ramlag. För lagens tillämpning gäller i stället ett betydande antal regeringsförordningar och

myndighetsföreskrifter, grundade på bemyndiganden i lagen. Den centrala förordningen är förordningen (1985:835) om kemiska produkter som bl.a. innehåller de grundläggande bestämmelserna om det av Kemikalieinspektionen förda produktregistret. Med stöd av lagen om kemiska produkter har också meddelats förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel, förordningen (1985:837) om PCB m.m., förordningen (1985:838) om motorbensin, förordningen (1985:839) om kadmium, förordningen (1985:840) om vissa hälso- och miljöfarliga produkter m.m., förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall, förordningen (1985:997) om anmälningsskyldighet beträffande asbest i ventilationsanläggningar, förordningen (1986:683) om förbud mot asbesthaltiga friktionsbelägg i fordon, förordningen (1989:974) om miljöfarliga batterier, förordningen (1988:716) om CFC och halon m.m., förordningen (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel och förordningen (1991:1290) om vissa kvicksilverhaltiga varor.

På kemikalieområdet har också utfärdats ett betydande antal föreskrifter på myndighetsnivå med stöd av bemyndiganden i lagen och förordningen om kemiska produkter. Som exempel kan nämnas Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1986:2) om anmälan till produktregistret, (KIFS 1986:3) om klassificering och om märkning vid överlåtelse av hälsofarliga kemiska produkter, (KIFS 1986:4) om varuinformationsblad, (KIFS 1986:5) om tillståndskrav för livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter, (KIFS 1987:3) om märkning vid överlåtelse av bekämpningsmedel, (KIFS 1987:4) om förpackningar och om förvaring av hälso- eller miljöfarliga kemiska produkter, (KIFS 1989:4) om saluförbud och användningsförbud för vissa bekämpningsmedel och (KIFS 1989:5) om formaldehyd i träbaserade skivor. Även Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter på kemikalielagstiftningens område. Här kan nämnas kungörelsen (SNFS 1989:1) med föreskrifter om motorbensin, kungörelsen (SNFS 1987:5) om avsteg från förbud att använda kadmiumämnen för ytbehandling m.m. och kungörelsen (SNFS 1992:16) med föreskrifter om kyl- och värmepumpanläggningar innehållande CFC, HCFC och HFC.

Naturskyddslagen av år 1952 brukar betraktas som den första moderna miljölagen. Dess uppläggning och inriktning går i stora drag igen i den nu gällande *naturvårdslagen (1964:822)*. Redan 1952 års lag byggde på tanken att naturvården har två syften - *dels* att bevara vetenskapligt och kulturellt värdefulla områden, *dels* att tillgodose sociala intressen genom att hålla mark och vatten öppna för rekreation och friluftsliv. Tyngdpunkten i lagen låg dock på den vetenskapliga och kulturella sidan. Ett område kunde t.ex. inte skyddas för friluftsändamål utan markägarens samtycke men väl för vetenskapliga eller kulturella ändamål. I fråga om skydd för friluftslivet fanns dock bestämmelser i strandlagen från samma år. Ett provisoriskt strandskydd gällde då sedan ett par år, i princip grundat på ett utredningsförslag från år 1938.

Genom 1964 års naturvårdslag jämställdes friluftslivets intressen inom naturvården med vetenskapens och kulturens. Skyddsinstitutet naturreservat infördes för att tillgodose båda intressena. Som en ytterligare betoning av friluftsaspekten fördes reglerna om strandskydd in i lagen.

Myndigheternas möjligheter att ingripa mot privata åtgärder som förfular landskapet förbättrades. Så t.ex. infördes tillståndsplikt för täkter av bl.a. grus och sten.

Naturvårdslagen har under årens lopp ändrats på åtskilliga punkter. Även grundsynen på naturvårdsfrågorna har i viktiga avseenden förändrats. Det har bl.a. skett under inflytande av andra miljölagar som t.ex. miljöskyddslagen. Ännu under 1960-talet var naturvården i stort sett hänvisad till att försöka tillgodose sina intressen om det kunde ske utan nämnvärda kostnader eller besvär för andra verksamheter. Under 1970-talet flyttades dess positioner fram på bekostnad av exploateringsintressena. Det skedde bl.a. genom den ändrade syn på hushållningen med mark och vatten som uttrycktes i den fysiska riksplaneringen samt genom ändringar i bestämmelserna om ersättning för intrång och genom att naturvårdsmyndigheterna gavs reella möjligheter att kräva att även naturvårdsåtgärder som kostar pengar vidtas i samband med exploateringsföretag. Under de senaste tio åren har naturvårdens perspektiv successivt vidgats och har även bytt inriktning. Att bevara så mycket som möjligt av alla arter och deras livsmiljöer – eller den biologiska mångfalden, som detta brukar benämnas – har blivit det viktigaste målet för naturvårdsarbetet i Sverige och globalt. Det är också ett av de övergripande målen för miljöarbetet i Sverige och i vissa avseenden en fråga om människans överlevnad.

Det finns flera allvarliga hot mot den biologiska mångfalden. Storskalig exploatering av naturen samt olika typer av föroreningar utgör ett allvarligt hot mot den biologiska mångfalden främst i I-länderna. Artutarmningen kan också vara ett resultat av ändrade brukningsmetoder inom jord- och skogsbruket. I ett globalt sammanhang kan man konstatera att en alltmer utbredd fattigdom är ett hot mot den biologiska mångfalden.

Under flera årtionden försköts långsamt tyngdpunkten i naturvårdstänkandet från den vetenskapliga till den sociala aspekten. Människans intresse av att använda naturen för att vila upp sig och stärka sig i kom med andra ord att väga allt tyngre på bekostnad av intresset att skydda naturen från människans påverkan. Men att bevara den biologiska mångfalden är i högsta grad en fråga om att skydda naturen från människans negativa påverkan.

Pendeln har sålunda svängt tillbaka. I dag gäller det dock att åstadkomma skydd i ett väsentligt vidare perspektiv än vad de tidiga naturskyddslagarna syftade till. Naturvårdsarbetet vilar numera på två grundpelare, dels skyddet av värdefulla naturmiljöer genom att bla. nationalparker och naturreservat kan inrättas, dels genom en ekologisk anpassning av olika samhällsverksamheter som påverkar naturen, bl.a. de areella näringarna. Samtidigt har naturvården och miljöskyddet i övrigt kommit att knytas samman i arbetet för ett gemensamt mål. Även i framtiden måste dock friluftslivets intressen gagnas genom föreskrifter om naturvård. Detsamma gäller viktiga kulturmiljöfrågor.

De föreskrifter på nationell nivå som har beslutats med stöd av naturvårdslagen är naturvårdsförordningen (1976:484) och nationalparksförordningen (1987:938). Under hösten 1993 har i naturvårdsförordningen

tagits in föreskrifter om biotopskydd och om förbud mot markavvattning inom vissa områden.

Under efterkrigstiden har det uppstått ett starkt behov av att genom lagstiftning skapa en gemensam grund för att redan på ett tidigt stadium av samhällsplaneringen kunna avgöra frågor om konkurrerande anspråk på mark och vatten. Den fysiska riksplaneringen påbörjades i detta syfte i slutet av 1960-talet. Efter ett långvarigt förberedelsearbete, bl.a. genom naturresurs- och miljökommittén som utredde hur hushållningsfrågor skulle genomsyra lagar och planering, tillkom år 1987 *lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen, NRL).*

Landets naturresurser utgör en av de grundläggande förutsättningarna för vårt välstånd. Ett fortsatt utnyttjande av naturresurserna är nödvändigt för att vi skall kunna förverkliga sådana centrala mål som ekonomisk balans och tillväxt, en utveckling av välfärden, full sysselsättning och regional balans. I det långa tidsperspektivet beror kommande generationers välfärd bl.a. i hög grad på hur väl vi förmår hushålla med naturresurserna och slå vakt om markens och vattnets produktionsförmåga.

Möjligheterna att utnyttja naturresurserna påverkas givetvis av planer och andra beslut om hur marken och vattnet får användas, bl.a. för bebyggelse och anläggningar samt för produktion och annan försörjning. För många verksamheter i samhället är beskaffenheten av de naturresurser som finns i ett visst område avgörande för hur anspråken ställs på att få använda marken och vattnet i området. Det gäller för jordbruket, skogsbruket, renskötseln och fiskenäringen men också för vattenkraft-, torvbrytnings- och gruvföretag.

För andra verksamheter betyder ett områdes läge i förhållande till tätorter, transportleder och olika nyttigheter mer än markens eller vattnets fysiska beskaffenhet och innehåll. Detta gäller t.ex. i åtskilliga fall för tillverkningsindustrin och som regel för serviceverksamheter. För bebyggelseutvecklingen är lokalklimatet och kvaliteten hos natur- och kulturmiljön också viktiga faktorer.

Hushållningsbestämmelserna i NRL tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt olika speciallagar som reglerar mark- och vattenanvändningen som plan- och bygglagen, vattenlagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen. Lagen ger stöd åt ekologiska, sociala och samhällsekonomiska avvägningar av mer långsiktig karaktär utan att för den skull vara en bevarandelag. Syftet är att åstadkomma en förnuftig användning av naturresurserna vid en samlad bedömning i både ett långsiktigt och ett kortsiktigt perspektiv.

Lagen ger stöd för att avgöra konkurrensfrågor i samband med beslut som rör ändrad användning av mark- och vattenområden och resurser som är knutna till sådana områden – men utgör inte grund för ingripanden mot pågående användning av sådana resurser. Lagen innehåller också krav på miljökonsekvensbeskrivningar i syfte att möjliggöra en samlad bedömning av en åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser.

Naturresurslagen tillkom samtidigt med den nya plan- och bygglagen (1987:10), vilken främst genom bestämmelserna om den kommunala fysiska planeringen är ett användbart instrument i det förebyggande miljövårdsarbetet. Till stöd för tillämpningen av naturresurslagen finns förordningen (1993:191) om tillämpning av lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Renhållningslagen (1979:596) innebär att avfallshantering skall ske på ett sådant sätt att åtgärder som underlättar återanvändning och återvinning av avfallet skall främjas om det behövs för att spara råvaror eller energi eller med hänsyn till naturvården. Varje kommun skall svara för att hushållsavfall forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl allmänna hälsoskydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen. Kommunen skall också se till att hushållsavfallet slutligt omhändertas, dvs. blir föremål för behandlingsåtgärder som återvinning, kompostering eller slutlig förvaring eller deponering av avfallet. På grundval av förslag i kretsloppspropositionen har riksdagen våren 1993 beslutat om flera ändringar i renhållningslagen. Dessa innebär att det kommunala ansvaret i vissa fall kan ersättas av ett producentansvar. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt dessa nya regler föreskriva om skyldighet för den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning eller den som i sin yrkesmässiga verksamhet ger upphov till avfall att se till att avfallet bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på ett sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Under renhållningslagen finns renhållningsförordningen (1990:984) och förordningen (1993:1154) om producentansvar för vissa förpackningar. Förordningen (1992:918) om export och import av farligt avfall m.m. har sitt konstitutionella stöd såväl i lagen om kemiska produkter som i renhållningslagen.

Utöver de nu nämnda finns det flera lagar som helt eller delvis gäller miljöfrågor.

Syftet med *strålskyddslagen (1988:220)* är att människor, djur och miljö skall skyddas mot skadlig verkan av strålning. Lagen är tillämplig både på joniserande och icke joniserande strålning och innehåller regler bl.a. om försiktighetsåtgärder vid verksamhet med strålning och särskilda regler om omhändertagande av radioaktivt avfall. För verksamhet med strålning krävs i princip alltid tillstånd. Strålskyddsförordningen (1988:293) har utfärdats med stöd av bemyndiganden i strålskyddslagen.

Det främsta syftet med *hälsoskyddslagen (1982:1080)* är att vara ett medel för att bekämpa sanitära olägenheter, dvs. störningar som kan vara skadliga för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfälliga. Liksom i renhållningslagen läggs i hälsoskyddslagen huvudansvaret på kommunerna. Bland de frågor som kan regleras med stöd av hälsoskyddslagen kan nämnas kontroll av avloppsvatten och avloppsledningar, värmepumpsanläggningar och badvattenkvalitet, såväl i badanläggningar som i strandbad. Vidare har regler om förbud mot tom-

gångskörning beslutats med stöd av hälsoskyddslagen. Med stöd av hälsoskyddslagstiftningen kan man också reglera förekomsten av bl.a. hästar, får, svin och ormar i fångenskap inom detaljplanelagda områden. Sådana föreskrifter finns i hälsoskyddsförordningen (1983:616). I sammanhanget kan även lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar nämnas.

Enligt *lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, dumpningslagen*, får avfall inte dumpas inom Sveriges sjöterritorium eller den ekonomiska zonen. Enligt en lagändring våren 1993 har förbudet utvidgats till förbränning av avfall till sjöss. Till dumpningslagen hör dumpningskungörelsen (1971:1156).

Enligt *lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel* skall sådana medel vara godkända av Kemikalieinspektionen. Närmare föreskrifter finns i förordningen (1991:1288) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel.

Lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle med tillhörande förordning (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle anger gränser för svavelhalt. Till denna lagstiftning hör också kungörelsen (SNFS 1990:13) med föreskrifter om taxa m.m. enligt förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle.

Bilavgaslagen (1986:1386) har till syfte att förebygga att bilar och andra motorfordon orsakar skador på människors hälsa eller på miljön genom utsläpp till luften av avgaser och andra ämnen. För fordonen gäller i allmänhet krav på avgasgodkännande. Avgasgodkännandet utfärdas för en viss motorfamilj om kraven på avgasrening i bilavgasförordningen (1991:1481) är uppfyllda. I dessa krav ingår dels gränsvärden för utsläpp av olika föroreningar, dels ett tillverkaransvar i form av särskilda krav på avgasreningssystemens hållbarhet. Ansvaret innebär bl.a. att tillverkaren kan åläggas att vidta rättelse, om de föreskrivna kraven på begränsning av utsläpp inte uppfylls. Fordonen är indelade i tre olika miljöklasser. Klass 3 motsvarar de gällande avgaskraven. I klass 2 ingår fordon som har väsentligt lägre krav eller som uppfyller högre krav på avgasreningssystemens hållbarhet. Klass 1 gäller fordon som dessutom uppfyller särskilt höga krav beträffande hållbarhet eller som är särskilt lämpade för användning i tätortstrafik. Avgränsningarna mellan de olika klasserna anges genom föreskrifter i bilavgasförordningen. Miljöklasserna är förenade med ekonomiska styrmedel i form av differentierad försäljningsskatt.

Syftet med *bilskrotningslagen* (1975:343) är att utrangerade fordon inte skall placeras i naturen utan skrotas av auktoriserade bilskrotningsföretag. I bilskrotningsförordningen (1975:348) finns föreskrifter bl.a. om bilskrotningspremie och bilskrotningsavgift.

Lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar och därtill anslutande förordning (1991:338) om vissa dryckesförpackningar innehåller regler om s.k. PET-flaskor. För att få sälja drycker i sådana flaskor krävs ett särskilt hanteringstillstånd. Fram till den 1 juli 1993 gällde att flaskorna skulle återanvändas. En lagändring i samband med kretsloppspropositionen innebär att även återvinning av dessa flaskor numera är tillåten.

I *terrängkörningslagen (1975:1313)* föreskrivs att körning i terräng med motordrivet fordon för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk är förbjuden i hela landet på barmark och på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på skogen. Från det här principiella förbudet gäller ett antal undantag, bl.a. för körning i samband med renskötsel. Särskild försiktighet skall iakttas vid barmarkskörning på kalfjället för att motverka skador på naturmiljön samt buller och andra störningar av betydelse. Undantagen anges i terrängkörningsförordningen (1978:594).

Enligt *lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark* är spridning av bekämpningsmedel för bekämpning av lövsly förbjuden. Detsamma gäller användningen av metoder där enskilda trädstammar behandlas med bekämpningsmedel, s.k. fickning. Förordningen (1985:842) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark ansluter till lagen.

Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, som trädde i kraft den 1 januari 1993, bygger på Förenta nationernas havsrättskonvention från år 1982. Lagen innehåller regler om skydd för den marina miljön samt om krav på tillstånd för att utnyttja vissa naturtillgångar och för att bedriva viss forskning. Den som färdas i den ekonomiska zonen eller som bedriver forskning eller annan verksamhet i zonen skall vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att undvika skador på den marina miljön. Förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon innehåller bl.a. regler om gränserna för den ekonomiska zonen.

Genom *lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion*, vilken trädde i kraft den 1 januari 1992, infördes en miljöavgift på utsläpp av kväveoxider från energianläggningar som har en tillförd effekt på minst 10 megawatt och en energiproduktion som överstiger 50 gigawattimmar per år. Intäkterna från avgiften återförs till branschen på grundval av nyttiggjord mängd energi. Avgiften uppgår till 40 kr per kg utsläpp räknat som kväveoxid. Till lagen hör förordningen (1991:339) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.

Plan- och bygglagen (1987:10) är föremål för en särskild översyn (dir. 1992:104). Lagen skall bl.a. syfta till en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Översynen syftar bl.a. till ökat genomslag för miljöfrågorna i planeringsarbetet. Vissa detaljplanebeslut skall föregås av miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningen syftar även till avregleringar och förenklingar. Förslag har lämnats i betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36).

Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet syftar till att upprätthålla säkerheten vid kärntekniska anläggningar och annan kärnteknisk verksamhet. I förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet finns regler bl.a. om handel med vissa kärnämnen.

De hittills nämnda lagarna omfattas i huvudsak av ansvarsområdet för miljö- och naturresursdepartementet. Miljörelaterade regler finns dock även inom flera andra samhällssektorer. Även lagstiftningen inom dessa andra sektorer är konstruerad enligt modellen lag - regeringsförordning

- myndighetsföreskifter. I den fortsatta genomgången nämner vi endast lagarna inom resp. samhällssektor utanför det centrala miljöområdet.

Flera lagar inom *trafiksektorn* har väsentlig betydelse för miljöskyddet.

Lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg syftar till att förebygga och begränsa vattenföroreningar från fartyg. *Väglagen (1971:948)* innehåller en bestämmelse som föreskriver att en arbetsplan skall innefatta även en miljökonsekvensbeskrivning. En sådan skall innehålla en redovisning av de väntade miljöeffekterna samt förslag till erforderliga skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar eller andra olägenheter från trafiken. *Lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud* innehåller bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter, som ger en kommun rätt att tillfälligt förbjuda person- och lastbilstrafik inom vissa områden i situationer då luftföroreningarna utgör ett akut hot mot människors hälsa. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utfärdar närmare föreskrifter om vilka föroreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föroreningarna skall mätas. *Lagen (1982:821) om transport av farligt gods* är baserad på internationella bestämmelser och syftar till att upprätthålla säkerheten vid sådana transporter.

Även inom *jordbrukssektorn* finns det flera lagar av utomordentlig betydelse från miljösynpunkt.

Jaktlagen (1987:259) ger ett generellt skydd för alla djurarter för vilka särskilda bestämmelser om jakt inte finns. Lagen innehåller regler av faunavårdande karaktär om jakttider, fredning m.m. I *skogsvårdslagen (1979:429)*, *lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark* och *rennäringslagen (1971:437)* finns bestämmelser om naturvårdshänsyn. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid utövande av resp. näring. I *fiskelagen (1993:787)* finns en motsvarande bestämmelse som ger stöd för behövliga föreskrifter om den naturvårdshänsyn som skall tas vid fiske. I skogsvårdslagen finns också bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar vid användning av nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial. Enligt skötsellagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela de föreskrifter från miljöskyddssynpunkt som skäligen kan fordras i fråga om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhanteringen samt växtodlingen. Till lagstiftningen om de areella näringarna hör även *lagen (1984:409) om avgift på gödselmedel* och *lagen (1984:410) om avgift på bekämpningsmedel*.

Flera lagar som gäller särskilda former av exploatering av naturresurser har ett direkt miljöintresse.

Minerallagen (1991:45) reglerar rätten till och utnyttjandet av mineraltillgångar. I *lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter* finns motsvarande regler i fråga om torvtäkter. *Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln* gäller bl.a. grustäkter och oljeutvinning från havsbotten. När tillstånd enligt kontinentalsockellagen lämnas kan regeringen förordna om tillämpning av miljöskyddslagen.

Vissa andra lagar har också stor betydelse för miljön.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) avser den inre miljön på arbetsplatserna och är viktig bl.a. för kemikaliekontrollen. Lagen har delvis samma tillämpningsområde som lagen om kemiska produkter. Detsamma gäller *lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Räddningstjänstlagen (1986:1102)* innehåller föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas vid olyckshändelse och överhängande fara för olyckshändelser för att man skall kunna förhindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.

Vattenlagen (1983:291) innehålle. regler om vattenföretag och vattenanläggningar. I princip är vattenföretag tillståndspliktiga.

4.1.2 Miljöpolitiken och lagstiftningen

Lagstiftningen på miljöområdet initieras av miljösituationen, internationella överenskommelser och den nationella miljöpolitiken.

En allt viktigare fråga är hur miljöarbetet skall kunna styras åt ett håll som ligger i linje med de övergripande målsättningar som riksdagen har fastställt. Det kommer säkert att bli ett allt viktigare arbete att omsätta olika nationella mål till delmål för olika verksamhetsområden. Uppgiften i det här sammanhanget är att lämna förslag om hur instrumenten för miljöpolitiken bör utformas när lagstiftning är det styrmedel som skall tillämpas för att uppnå miljömålen.

Det framstår som alltmer uppenbart att förutsättningarna för att komma till rätta med de verkligt stora och övergripande miljöproblemen, t.ex. nedbrytningen av ozonlagret, risken för klimatförändringar och försurningen, hänger samman med i vilken utsträckning man kan träffa internationella överenskommelser om program för att trappa ned användningen av olika miljöfarliga ämnen eller om begränsningar av utsläpp från olika miljöfarliga verksamheter eller om att samarbeta inom kemikaliekontrollen. Oavsett de överväganden som görs beträffande den nationella lagstiftningen och vilket styrmedelsval som ur ett nationellt perspektiv kan framstå som lämpligt måste man därför vara beredd att i den svenska lagstiftningen ta hänsyn till den internationella utvecklingen.

Det finns omkring 150 konventioner, protokoll och andra multilaterala miljöavtal registrerade hos FN:s miljöstyrelse UNEP. Sverige har tillträtt ett 60-tal konventioner och har tillsammans med de andra nordiska länderna ofta spelat en aktiv och pådrivande roll i konventionsarbetet. Den svenska miljölagstiftningen har i vissa delar utvecklats i takt med att Sverige har tillträtt internationella överenskommelser.

Regeringen har under det senaste året i flera propositioner lagt fram förslag med anknytning till det internationella miljöarbetet. I prop. 1992/93:54 (SFS 1992:1140, bet. 1992/93:UU10, rskr. 1992/93:54) föreslogs en lag om en svensk ekonomisk zon i anslutning till 1982 års havsrättskonvention. I prop. 1992/93:140 Svensk verksamhet i Antarktis föreslogs en särskild lag för att uppfylla åtaganden i Antarktisfördragets miljöprotokoll (SFS 1993:1614). I prop. 1992/93:179 om åtgärder mot

klimatpåverkan m.m. föreslogs ett godkännande från riksdagens sida av den ramkonvention om klimatändringar som undertecknades under Förenta nationernas konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 (bet. 1992/93:JoU 19, rskr. 1992/93:361). I samma ärende behandlades ändringar i Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Regeringen har också föreslagit riksdagen att godkänna den vid samma konferens undertecknade konventionen om biologisk mångfald (prop. 1992/93:227). En heltäckande redovisning angående den nyss nämnda konventionen finns i regeringens skrivelse 1992/93:13. På grundval av förslag i prop. 1992/93:237 om godkännande av vissa marina konventioner m.m. har riksdagen våren 1993 godkänt 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö samt konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (bet. 1992/93:JoU26, rskr. 1992/93:361). I det sammanhanget godkändes också en inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) antagen konvention om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar.

Under senare år har de internationella åtagandena alltmer kommit att avspegla sig i den nationella lagstiftningen. Dessa frågor har också beaktats i de nyssnämnda propositionerna. Närmandet till EU har i betydande utsträckning en rättslig karaktär. Regeringens och riksdagens beslut på detta område såvitt avser miljöpolitiken har hittills gällt EES-avtalet (prop. 1991/92:170 bilaga 13 samt prop. 1992/93:60, ändring i miljöskyddslagen m.m. bet. 1992/93: JoU10 rskr. 139). Vidare har regeringen avgett en skrivelse (1992/93:255) om inriktningen av det svenska miljöarbetet inom EES och EG. En utredning om miljökonsekvenserna för Sverige av olika former för deltagande i den västeuropeiska integrationen har genomförts (SOU 1994:7).

Inom Miljö- och naturresursdepartementet har departementspromemorian (Ds 1993:64) Regler om handel med skyddade djur- och växtarter m.m. utarbetats. I promemorian presenteras de internationella överenskommelser på naturvårdsområdet som Sverige är part i samt EU:s motsvarande rättsakter. Förslag lämnas om ändringar som behövs för att Sverige skall uppfylla de internationella förpliktelserna genom lagstiftning.

Nationellt finns ett antal samverkande åtgärder som måste vidtas för att undanröja olika miljöhot och främja en långsiktigt hållbar utveckling. Det är en begränsad del av detta, nämligen att åstadkomma en ny samlad miljölagstiftning, som är aktuell i detta sammanhang. Denna lagstiftning bör återspegla och utgöra grundvalen för mycket av den övriga verksamheten på miljöskyddsområdet.

Riksdagen har i sina miljöbeslut åren 1988 och 1991 lagt fast bl.a. följande *delmål för miljöarbetet*. Användningen av CFC skall avvecklas före utgången av år 1994. Sverige skall verka för att de totala utsläppen av *koldioxid* i Västeuropa år 2000 inte överstiger nuvarande nivå för att därefter minska. Utsläppen av *svavel* skall från 1980 års nivå minska med 65 % till år 1995 och med 80 % fram till sekelskiftet. Utsläppen av *kväveoxider* skall minska med 30 % till år 1998 jämfört med år 1980. Utsläppen av *flyktiga organiska ämnen* skall halveras till sekel-

skiftet, räknat från 1988 års nivå. Hälsofarliga organiska lösningsmedel skall i princip inte användas efter utgången av år 1994. Utsläppen av *ammoniak* i södra Sverige skall minska med 25 % till år 1995. Utsläppen i tätorter av *cancerframkallande ämnen* skall halveras till år 2005 och på längre sikt minskas med 90 %. De utsläpp av *kväve* till haven som beror på människors verksamhet skall halveras till år 1995. I jordbruksutskottets betänkande (1992/93:19) Åtgärder mot klimatpåverkan anges som ett klimatmål bl.a. att koldioxidutsläppen från förbränning av fossila bränslen skall stabiliseras till 1990 års nivå år 2000.

Utsläppen av *kvicksilver*, *kadmium* och *bly* skall minskas med 70 % till år 1995, räknat från 1985 års nivå. Utsläppen av övriga viktiga metaller skall halveras under samma tid. Genom kretsloppspropositionen har grunden lagts för en ny miljöpolitik på produktansvarsområdet.

Riksdagens miljöpolitiska mål har - med undantag för det producentansvar för bl.a. återvinning som i samband med kretsloppspropositionen infördes i renhållningslagen och regleringen enligt lagen om kemiska produkter av ämnen som påverkar ozonlagret - inte omsatts i författningstext, vilket annars är det normala när riksdagen fattar andra beslut än sådana som gäller anslagsfrågor. Miljömålen har endast antagits i form av icke bindande uttalanden och de revideras fortlöpande i takt med framgångar eller bakslag i miljöarbetet. Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) utövas den offentliga makten under lagarna. Det är därför önskvärt att riksdagsbesluten på miljöpolitikens område i större utsträckning omsätts i lagstiftning. De miljökvalitetsnormer som föreslås i detta ärende kan vara ett led i en sådan utveckling.

Även det ökande internationella miljösamarbetet ställer krav på mer omfattande svensk lagstiftningsverksamhet. Sverige är beroende av att kunna förlita sig på internationella överenskommelser för att kunna komma till rätta med sådana gränsöverskridande effekter av miljöskadliga verksamheter i andra länder som drabbar miljön i vårt land, bl.a. försurning av mark och vatten på grund av gränsöverskridande luftföroreningar och globala klimatförändringar som kan hänföras till utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser.

Sverige har en folkrättslig skyldighet att genomföra och fullfölja ingångna internationella överenskommelser. Det internationella rättssystemet förutsätter att samtliga stater fullgör sina åtaganden enligt ingångna internationella avtal.

Grundlagens princip om den formella lagkraften innebär att en lag kan ändras eller upphävas endast genom lag (8 kap. 17 § RF). För att innehållet i en folkrättslig överenskommelse, t.ex. en internationell konvention eller ett bilateralt avtal, skall binda svenska medborgare, och kunna tillämpas av svenska myndigheter, krävs att överenskommelsens regler införlivas med svensk rätt.

Det är därför väsentligt att innehållet i varje ny internationell överenskommelse har granskats noga i förhållande till gällande svensk rätt innan Sverige ansluter sig till ett internationellt avtal och att det eventuella behovet av svenska lagstiftningsåtgärder för att bringa svensk rätt i överensstämmelse med avtalets innehåll har tillgodosetts innan överenskommelsen träder i kraft och blir folkrättsligt bindande för Sverige.

Riksdagens inflytande i samband med viktigare utrikespolitiska avgöranden är garanterat i grundlagen (RF). Frågan om huruvida lagstiftningsåtgärder i samband med internationella överenskommelser behövs blir föremål för prövning bl.a. i samband med ratificeringsproceduren.

Den som förbereder en exploatering bör med stor uppmärksamhet beakta de miljörättsliga förutsättningarna för det planerade projektet och undvika sådana ekonomiska bindningar som blir kännbara om den tillämnade verksamheten skulle visa sig vara omöjlig att genomföra på grund av lagstiftningen. Detta gäller generellt, dvs. förutom miljölagstiftningen också angränsande rättssystem, t.ex. fastighetsbildningslagen och vattenlagen.

Lagstiftningen utgör ett betydelsefullt styrmedel då det gäller att hävda hälso- och miljöskyddet samt naturvårdens intressen. Därutöver finns ett antal andra viktiga styrmedel som alla kan användas för att driva på utvecklingen i mer miljövänlig riktning.

Det första styrmedlet att nämna är kunskapsförmedling och opinionsbildning. Det är först när alla är medvetna om hoten mot miljön och om möjligheterna att komma till rätta med dem som hänsynen till miljön blir naturlig för alla att iaktta. En sådan miljömedvetenhet måste med hänsyn till framtida generationer leda till större och större miljöhänsyn på alla nivåer och bland alla grupper i samhället. Miljöhänsyn bör *således integreras i all verksamhet. Under senare år har miljöengage*manget ökat påtagligt. Olika miljöaspekter har kommit att bli ett allt viktigare säljargument. En sådan ändrad inställning kommer också att påverka de demokratiska processerna och därmed så småningom att återspegla sig i lagstiftningen.

Korrekt och tydlig information är en förutsättning för att miljöengagerade konsumenter och företag genom sitt agerande på bästa sätt skall kunna främja miljövårdens och naturskyddets intressen. Likaså har utbildning, på alla nivåer i skolan, på universitet och högskolor och i arbetslivet, en avgörande betydelse för möjligheterna både att förstå de krav hälsoskydd, miljöskydd och naturvård ställer och att medverka till lösningar som tillgodoser dessa krav.

En grundläggande strävan i dagens och framtidens miljöarbete bör vara att bygga in miljötänkandet i alla de olika slag av verksamheter som kan påverka miljön negativt. Detta gäller också de areella näringarna. Omtanken om den biologiska mångfalden bör ingå som en självklar och väsentlig faktor i all verksamhet inom dessa näringar, på samma sätt som omtanken om det ekonomiska utfallet. Den nya skogspolitiken (enligt prop. 1992/93:226) innebär att miljöfrågornas växande betydelse har markerats i skogsvårdslagen genom skärpningar av de bestämmelser som rör hänsynen till naturvårdens intressen. Den nya skogspolitiken innebär också en betydande avreglering samt mer frihet och ansvar för skogsägarna.

Ett skydd för äganderätten kan bidra till att stärka det personliga och långsiktiga ansvarstagandet hos den enskilde verksamhetsutövaren.

Med en genomtänkt och förutseende fysisk planering enligt plan- och bygglagen kan kommunerna lägga grunden för en positiv samhällsutveckling. Olika intressen i fråga om markanvändning skall i plane-

ringen vägas samman för att säkra en långsiktigt hållbar utveckling genom en ekonomisk tillväxt som är förenlig med kraven på en god livsmiljö och en långsiktig hushållning med naturresurserna.

Miljövårdsprogram, kulturmiljöprogram, översiktsplaner och väl genomarbetade detaljplaner bör utnyttjas som hjälpmedel i arbetet. Tillsammans med andra styrmedel i miljöpolitiken kan samhällsplaneringen medverka till att förebygga miljöproblem och till att myndigheter, företag och enskilda medborgare tar ökad hänsyn till miljön i sina beslut.

Även trafiklagstiftningens behandling av miljöfrågor bör i stor utsträckning stå kvar och trafikverken svara för sektorsansvaret inom sina respektive områden.

Lagstiftning bör användas med urskiljning och då den bedöms som nödvändig eller i varje fall som det mest verksamma medlet för att man skall nå de mål som har satts upp. De lagar, förordningar och föreskrifter som beslutas måste utformas så att man så långt som möjligt kan förutse resultatet i tillämpningen och så att lika fall behandlas lika. Med hänsyn till de särskilda svårigheter som är förenade med att hos enskilda hushåll kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen ligger det i sakens natur att tvingande krav måste riktas mot företagen eller med ett annat ord producenterna. Denna grundläggande inställning ligger bakom den reglering som har införts som ett led i utvecklingen mot ett kretsloppsanpassat samhälle.

Inom miljöområdet har lagstiftning i form av beskattning blivit ett alltmer använt styrmedel. Styrmetoden ställer inte direkt tvingande krav på medborgarna utan styr via priseffekten efterfrågan i önskvärd riktning, t.ex. mot bränslen med mindre innehåll av miljöfarliga ämnen. Beskattningen på det miljöpolitiska området har ett starkt funktionellt samband med skattepolitiken och skattelagstiftningen i övrigt.

På många områden förekommer också att berörda företag genom frivilliga överenskommelser får till stånd ett fruktbringande samarbete.

Sådana samarbetsformer har, såsom anförts i kretsloppspropositionen, förekommit i alltför liten utsträckning på det miljöpolitiska området. Särskilt inom avfallshanteringsområdet bör det finnas goda förutsättningar för företagen att genom samarbete på frivillig väg och i en dialog med landets kommuner uppfylla producentansvaret.

Givetvis finns det ändå situationer när det krävs ingripande i form av tvingande lagstiftning för att åstadkomma ett önskat resultat. För att uppnå konkurrensneutralitet kan det ha ett värde i sig att genom lagstiftning slå fast vad man i praktiken är överens om och därigenom bekräfta ett rådande förhållande. Som exempel på viktiga regler om producentansvar som redan gäller nämndes i kretsloppspropositionen tillverkarens skyldighet enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter att så långt som möjligt ersätta skadliga ämnen med mindre skadliga, den s.k. utbytesprincipen. Denna princip är ett exempel på att lagstiftningen på vissa områden måste vara pådrivande för att uppsatta mål skall nås.

Regeringens förslag:
En samlad miljölag skall bygga på följande principer:
* Försiktighetsprincipen
* Skador skall förebyggas och åtgärder vidtas vid källan
* Förorenaren betalar
* Ökad tyngd för miljökraven
* Farliga ämnen och varor skall ersättas med mindre farliga (utbytesprincipen)
* Hushållning med mark, vatten och andra naturresurser
* Samordning med EU:s regelverk

En samlad lag skall särskilt innehålla:
* Övergripande regler om aktsamhet och resurshushållning
* Regler som möjliggör generella föreskrifter
* Regler om miljökvalitetsnormer
* Regler om skydd för den biologiska mångfalden
* Medel att styra varornas miljöpåverkan och regler om kretsloppsanpassning
* Regler om individuell tillståndsprövning
* Regler om skadestånd
* Regler om miljökonsekvensbeskrivningar

Kommitténs förslag: Inriktningen överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Arbetet med att samordna lagstiftningen på miljöområdet finner ett nästan totalt gensvar bland remissinstanserna. Den använda tekniken med ramlagstiftning möter dock invändningar från ett betydande antal remissinstanser. Några anser att eftersträvade samordningsvinster i stor utsträckning uteblir genom att föreskrifter kommer att beslutas av ett stort antal myndigheter.

Skälen för regeringens förslag: Miljöskyddslagen och dess tillämpning i praktiken - främst av Koncessionsnämnden för miljöskydd - har lett till stora förbättringar av den svenska miljön, särskilt när det gällt att komma till rätta med förorenande vattenutsläpp från bebyggelse och industrier samt luftföroreningar från stora anläggningar. De nya problem som uppstått och erfarenheter som vunnits de senaste decennierna har emellertid i väsentlig mån rubbat de förutsättningar som utgör grundvalen för den gällande miljölagstiftningen. Det står numera klart att de samlade miljöproblemen inte kan lösas genom lokala insatser, som lagen förutsätter. Efter tillkomsten av naturresurslagen har därför miljöskyddslagen kommit närmast i blickfånget för den fortsatta översyn och modernisering av miljölagstiftningen som de senaste årtiondenas

erfarenheter och utveckling påkallat. Samtidigt har den samlade miljölagstiftningen kommit att framstå som alltmer svåröverskådlig och delvis sinsemellan överlappande. Den har kommit till vid olika tidpunkter och ger som en följd därav uttryck för skilda värderingar. Likartade frågor har fått skilda lösningar i olika lagar. Flera lagar kan tillämpas på samma fråga. Från flera håll har gjorts gällande att straffbestämmelserna är svåra att överskåda och tillämpa.

Detta är i huvudsak bakgrunden till att regeringen tillsatte en kommitté att utreda hur de olika lagarna som gäller miljöskydd skall kunna samordnas och bli lättare att överblicka och tillämpa samt effektivare i arbetet för en bättre miljö.

Visserligen har lagstiftningen under åren varit föremål för översyn vid flera tillfällen. Genom ändringar i miljöskyddslagen år 1981 tillkom det nuvarande prövningssystemet och miljöskyddsavgiften (prop. 1981/82:92). Ändringar av betydelse i miljöskyddslagen har också genomförts efter beslut av riksdagen i anledning av förslag i prop. 1987/88:85 Miljöpolitiken inför 90-talet och prop. 1990/91:90 En god livsmiljö. Det senare riksdagsbeslutet låg också till grund för flera ändringar i naturvårdslagen efter förslag i betänkandet Översyn av naturvårdslagen m.m. (SOU 1990:38). Som framgår av den gjorda genomgången i avsnitt 4.1.1 har renhållningslagen fått allt större betydelse som ett miljöpolitiskt styrmedel. I renhållningslagen gjordes betydelsefulla ändringar år 1993 när föreskrifter om producentansvar infördes. Lagen om kemiska produkter tillkom år 1985.

Någon samlad översyn av de viktigaste lagarna på miljöområdet har emellertid tills nu inte skett under de senast decennierna. De grundläggande reglerna i lagstiftningen blir därför alltmer föråldrade samtidigt som behovet av verksamma styrmedel inom miljöpolitikens område accentueras.

Det är enligt Miljöskyddskommittén fyra stora grupper av skyddsobjekt som lagstiftningen bör värna om. För det första är det människors *hälsa*. För det andra är det den fysiska *miljön*. För det tredje är det *den biologiska mångfalden*. Och för det fjärde är det *hushållningen med naturresurserna*. En och samma grundsyn bör enligt kommittén genomsyra hela lagstiftningen.

Regeringen delar i likhet med remissinstanserna denna uppfattning. Samma grundläggande krav i fråga om hälso- och miljöhänsyn skall sålunda ställas vare sig fråga är om fastighetsanknuten verksamhet, om hälsoskydd, om hantering av kemiska produkter, om naturskydd eller om hushållning med naturresurser, låt vara att avvägningen mellan olika intressen naturligtvis kan utfalla olika beroende på miljöhotens farlighet och intressenas styrka.

4.2.1 Allmänna principer

Vissa *allmänna principer* bör ligga till grund för lagstiftningen. De principer som har tagits upp i kommitténs förslag är allmänt vedertagna i det miljöpolitiska arbetet och det framstår som naturligt att en ny

samordnad lagstiftning på miljöområdet står i överensstämmelse med dessa principer.

En grundläggande tankegång är människans förvaltaransvar för miljön. Den kan uttryckas som att vi som lever nu inte får söka komma undan miljöproblemen genom att lasta över dem på framtiden och lämna efter oss en utarmad och förstörd natur.

Skyddet för hälsa och miljö, inbegripet den biologiska mångfalden, måste utgå från riskbedömningar. I princip bör det ankomma på den som vill göra något som kan påverka människors hälsa eller miljön att visa att åtgärden inte kommer att medföra skada eller olägenhet. Misslyckas detta bör den tilltänkta åtgärden inte få komma till stånd om inte sådana skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt iakttas att skador och olägenheter förebyggs. I vissa fall måste efter en intresseavvägning godtas, att skador eller olägenheter uppkommer. Förutsättningarna härför måste i så fall regleras i lagstiftningen. De nya föreskrifterna måste alltså liksom den nuvarande miljöskyddslagstiftningen ha sin grund i principen om att skador skall förebyggas och åtgärder vidtas vid källan.

Principen om att skador skall förebyggas och åtgärder vidtas vid källan finns inskriven i Romfördraget som en av hörnpelarna i EG:s miljörätt (artikel 130r). Den är i och för sig självklar - man bör inte invänta skador för att avhjälpa dem i efterhand utan göra sitt bästa för att skador över huvud taget inte skall uppkomma. Enligt miljöbalken bör gälla att allt arbete vare sig det gäller hälsoskydd, miljöskydd eller naturvård skall vara förebyggande.

Miljöskyddslagen byggde vid sin tillkomst år 1969 och bygger alltjämt på principen att det är den som förorsakar miljöstörningar som har att bekosta de åtgärder som behövs för att förebygga eller avhjälpa dem. Samma tänkesätt tillämpades redan långt tidigare i t.ex. arbetarskyddsfrågor. Företagaren har haft att betala de skyddsåtgärder som samhället har ansett erforderliga för att begränsa riskerna i arbetsmiljön för de anställda. Inom miljöpolitiken är principen vedertagen och går under beteckningen *PPP (Polluter Pays Principle)*. Den sattes för första gången på pränt i en rekommendation av OECD i anslutning till FN:s Stockholmskonferens om miljön år 1972. Kostnaderna för de åtgärder som krävs för att bibehålla en acceptabel miljö bör enligt rekommendationen återspeglas i priserna på de varor och tjänster som ger upphov till föroreningar när de produceras eller konsumeras. Likaså bör priser på varor som är beroende av naturresurser återspegla den begränsade tillgången på de naturresurser som används. Principen har numera slagits fast som en av hörnpelarna i EG:s miljörätt i artikel 130r i Romfördraget. Även denna princip skall självfallet läggas till grund för den nya lagen. Detta innebär bl.a. att om man har misslyckats med att förebygga skador på grund av miljöstörningar så är det den som har vållat föroreningen som skall betala kostnaden för sanering och återställning.

De tillåtlighetsregler som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet har medvetet formulerats för att vid tillämpningen ge stora möjligheter att ta hänsyn till olika intressen. Enligt kommitténs uppfattning har utveck-

lingen sprungit ifrån den ståndpunkt som 1969 års lagstiftare intog. Det var då fråga om att försiktigt införa regler för ett helt nytt lagstiftningsområde och oron var stor för att långtgående krav kunde slå ut viktig industri. Kunskaper om miljötillståndet och medborgarnas insikt om miljöfrågor liksom deras krav på bättre miljöförhållanden har ökat väsentligt sedan slutet av 60-talet. I dagens läge visar erfarenheten att industrin har både vilja och möjligheter att komma till rätta med svåra miljöproblem. Även den internationella konkurrensen, i vart fall inom Europa, kommer att belastas med ökade miljökrav. Detta innebär att låga miljökrav inte ger några konkurrensfördelar på längre sikt. Miljölagstiftningen bör därför enligt kommitténs förslag utformas så att *miljökraven får ökad tyngd i förhållande till andra intressen*. Av aktsamhetsreglerna bör klart framgå att all miljöpåverkan skall bedömas mot människors hälsa och miljön och att vid en sådan prövning hälsan och miljön skall stå i centrum.

De allmänna kraven på försiktighet bör utgå från den nuvarande regleringen i lagen om kemiska produkter. Erfarenheterna av lagens tillämpning ger inte stöd för att de krav i fråga om skyddsnivån som lagen innhåller skulle behöva ändras. Detta innebär att den som gör något som kan påverka hälsa eller miljö skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön. Riskerna för skador av olika slag skall undanröjas. Detta överensstämmer med de riktlinjer som riksdagen antagit på grundval av riksdagens miljöbeslut år 1991. Risker för bestående skada på miljö eller hälsa skall inte accepteras efter en övergångstid.

Den övergripande principen i miljöbalken bör enligt kommitténs förslag därför vara att de försiktighetsmått skall vidtas som behövs för att skydda människors hälsa, miljön och naturresurserna. Även om denna princip avviker från uttryckssätten i miljöskyddslagen, motsvarar den enligt kommitténs mening den praxis som numera tillämpas av tillstånds- och tillsynsmyndigheterna på miljöskyddsområdet.

Kommittén framhåller att ett absolut krav på alla tillgängliga försiktighetshetsmått inte kan tillämpas i alla situationer. Visst utrymme bör finnas för en avvägning mellan motstående intressen eller med andra ord för en skälighetsprövning. En grundläggande regel bör emellertid vara att man inte får göra sådana avsteg att det kan befaras att skador på människors hälsa eller påtaglig skada på miljön uppkommer eller att en långsiktigt god hushållning med naturresurser allvarligt äventyras.

I likhet med i stort sett samtliga remissinstanser delar regeringen kommitténs syn på den nya lagens grundläggande föreskrifter om krav på försiktighetsmått.

Lagen om kemiska produkter innehåller en *utbytesprincip* – eller substitutionsprincip – som innebär att sådana kemiska produkter skall undvikas som kan ersättas med mindre farliga. Denna princip bör i miljöbalken ges en mer grundläggande ställning än som nu är fallet.

En ny lagstiftning bör bygga på den av riksdagen beslutade principen att vid all hantering av varor skall så långt som det är möjligt en varas hela livslängd beaktas vid bedömningen av de risker för hälsa och miljö

som varan för med sig. Därvid måste också hänsyn tas till möjligheten att återanvända en vara, sedan den tjänat ut, eller att återvinna ämnen, material eller utvinna energi ur varan. Kravet bör därvid ställas att varan så långt möjligt skall kunna återanvändas eller att materialet i den skall kunna återvinnas under förutsättning att det är mest effektivt ur resurshushållningssynpunkt.

Resurshushållning och minskning av avfallsmängderna redan i samband med produktionen bör ges högsta prioritet. För att åstadkomma en effektiv resurshushållning kan såväl återanvändning som återvinning av material och energi komma i fråga. Därigenom bör behovet av deponering kunna skäras ned till ett minimum.

I linje med vad som nyss sagts om återanvändning och återvinning står det krav på hushållning med knappa naturresurser som på senare år alltmer kommit att prägla miljörätten. Kravet på hushållning med naturtillgångarna präglar naturresurslagen och renhållningslagen men saknas i annan miljölagstiftning. Kravet på en långsiktigt god hushållning med naturtillgångarna måste också komma till uttryck i de centrala aktsamhetsreglerna i en samlad lagstiftning.

Även *skyddet för den biologiska mångfalden* kräver hushållning med naturresurser, särskilt när det gäller marken och vattnet.

Målen är att den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen skall bevaras så att i landet naturligt förekommande arter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.

Arbetet delas in i tre insatsnivåer, där den första nivån är grundläggande och långsiktigt viktig och betecknas som vardagslandskapet. Här skall åtgärderna innebära hänsyn vid mark- och vattenutnyttjande och anpassning av brukningsmetoder. Den andra nivån utgörs av områden med högre naturvärden där särskilda insatser krävs för att bevara arter och upprätthålla ekosystemens funktioner och processer. Den tredje nivån utgörs av särskilt värdefulla områden och omfattar naturtyper och arter som på grund av sin känslighet endast tål liten eller ingen mänsklig påverkan eller är beroende av en viss typ av brukande (hävd) för att kunna fortleva. Dessa områden bör skyddas med stöd av regler om naturvård. Naturvårdsarbetet bygger på en samverkan av åtgärder på olika nivåer, där alla delar är av lika stor betydelse.

I princip skall Sverige vid anslutning till EU genomföra de direktiv som antagits med stöd av Romfördraget. Sverige måste följa de harmoniserade regler beträffande varor som antagits med stöd av art. 100a i fördraget, om inte annat sägs i anslutningsfördraget. Annars uppkommer tekniska handelshinder. Rättsläget är annorlunda när det gäller de minimidirektiv som på miljöskyddets område införts med stöd av art. 130r. Det finns inte något EG-rättsligt hinder mot att föreskriva t.ex. strängare gränsvärden än de som gäller enligt sådana direktiv. Om gränsvärden för miljöfarliga utsläpp införs i svensk rätt i form av generellt verkande föreskrifter blir det möjligt att genomföra EG-direktiv som innehåller sådana gränsvärden. Direktiv av det slaget omfattas av EES-avtalet. En sådan ordning innebär en principiell omställning av normgivningen på området. Det framstår då som angeläget att normerna

ger uttryck för en ökad ambitionsnivå. EU:s regler är inte alltid de bästa för detta syfte. Tvärtom måste i varje fall särskilt övervägas, om föreskrifterna kan läggas på en högre ambitionsnivå än motsvarande minimidirektiv från EU:s sida. Ändå kan man säga att EU:s ambitionsnivå ofta är hög och att dess miljöpolitik många gånger är fruktbärande och väl ägnad att läggas till grund för den svenska miljölagstiftningen. När det gäller det sakliga innehållet ligger den svenska lagstiftningen ofta före. Under senare år har dock en snabb utveckling skett inom EU i riktning mot ökat miljöengagemang och på sikt kan en positiv utveckling förutses. I den mån fråga är om minimidirektiv bör vi alltså behålla eller vid behov skärpa våra mera långtgående krav i avvaktan på att EG kommer i kapp. Inom EU gäller i flera fall regler om tidsbegränsade tillstånd. Detta bör Sverige beakta i sin lagstiftning.

Utöver de nu nämnda generella principerna bakom lagstiftningen vill vi redan nu nämna vissa mera grundläggande drag i regelsystemet, även om vi längre fram närmare föreslår hur lagstiftningen bör utformas.

De flesta miljörättsliga lagarna innehåller *allmänna aktsamhetsregler*. Också miljöbalken bör innehålla sådana. De allmänna aktsamhetsreglerna bör på olika sätt få en styrande effekt inom balkens hela tillämpningsområde. De kommer att innehålla sådana föreskrifter som alla och envar förutsätts följa i sitt handlande för att skydda hälsa och miljö. De kan därmed läggas till grund för kunskapsförmedling och opinionsbildning. Vidare måste aktsamhetsreglerna iakttas av regeringen och andra myndigheter när föreskrifter meddelas. En samlad miljölag blir med sitt vidsträckta tillämpningsområde med nödvändighet en ramlag och de talrika bestämmelser med bemyndiganden att utfärda föreskrifter som balken måste innehålla kan inte göras så detaljerade som i och för sig vore önskvärt. Aktsamhetsreglerna blir då betydelsefulla vid utformningen av föreskrifter. Aktsamhetsreglerna skall också iakttas av de rättstillämpande myndigheterna i enskilda mål och ärenden. Myndigheterna skall sålunda tillämpa kraven i aktsamhetsreglerna exempelvis vid tillståndsprövning för en verksamhet eller i samband med tillsynsbeslut.

Utgångspunkten för den svenska miljöskyddspolitiken har varit dämpningsprincipen i miljöskyddslagen. I varje enskilt fall skall göras vad som rimligen kan krävas för att förebygga och motverka skador och olägenheter på människors hälsa och miljön. Detta hindrar inte att sammantaget alla störningskällor kan påverka miljön långt utöver vad som är acceptabelt. Dämpningsprincipen innebär inget hinder för att miljön förstörs i grund. Som en yttre ram för detaljföreskrifter och andra regler bör anges vilka störningar i miljön som över huvud taget kan godtas. Avsikten med en sådan helhetssyn skulle vara att förhindra ytterligare miljöförstöring. Föreskrifter av sådan innebörd kallas av miljöskyddskommittén *miljökvalitetsnormer*. Som flera remissinstanser framhåller kräver en tillämpning av sådana normer omsorgsfulla överväganden. Vi anser dock, i likhet med kommittén, att sådana normer bör användas i det framtida hälso- och miljöskyddsarbetet och att användningen bör regleras i den nya samlade miljölagstiftningen. För att kvalitetsnormerna skall kunna fylla sin funktion bör de ge uttryck just

för de krav som bör ställas på miljön med utgångspunkt i vad människan och naturen tål. Eventuella avvägningar med hänsyn till vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt i det enskilda fallet bör inte göras inom ramen för kvalitetsnormerna. Sådana överväganden kan dock bli aktuella när åtgärdsplaner utarbetas. En stor del av miljöproblemen i Sverige beror på verksamhet i andra länder liksom verksamhet i Sverige kan medföra miljöproblem utomlands. För att svenska kvalitetsnormer skall kunna uppfyllas fordras därför att utsläpp i andra länder minskas. Det kan därför vara motiverat att föreskriva olika normer för olika geografiska områden.

Möjligheterna att använda miljökvalitetsnormer är också olika för olika ämnen. I fråga om luft kan enhetliga krav ställas. För mark och vatten gäller däremot skilda förutsättningar alltefter naturliga utgångsvärden.

Trots att stora förbättringar uppnåtts på många områden kvarstår fortfarande betydande miljöproblem. Vissa är så allvarliga att det krävs omedelbara och samordnade insatser för att komma till rätta med dem. I många fall framstår det som uppenbart att belastningen på miljön av vissa ämnen vida överskrider vad naturen "tål" utan att någon gräns för den skull klart definierats. I sådana fall måste naturligtvis skyddsåtgärderna drivas så långt som över huvud taget är möjligt.

Enligt vår mening kan miljökvalitetsnormer till en början få betydelse främst för hälsoskyddet, eftersom det på detta område finns utvecklat ett kunskapsunderlag som kan tas till utgångspunkt för normgivningen. En viktig fråga är hur kvalitetsnormer bör utformas och vilken status de skall ha. Ofta torde det vara svårt att ge dem direkt bindande effekt mot enskilda personer. Miljökvalitetsnormerna bör läggas till grund för statlig och kommunal planering och omsättas till åtgärdsprogram, som i sin tur kan uttryckas i föreskrifter eller realiseras genom prövningen i enskilda tillstånds- och tillsynsärenden osv. Miljökvalitetsnormer skall kunna ges direkt verkan exempelvis för att förbättra tätortsluften. Detta är i enlighet med att vissa EG-direktiv innehåller sådana normer.

Miljökvalitetsnormer kan få betydelse också när det gäller att bevara *den biologiska mångfalden*. Men den biologiska mångfalden är också beroende av den fysiska strukturen. När det gäller hotade växt- och djurarter måste deras livsvillkor säkerställas genom att utrymme reserveras för dem. Som tidigare har nämnts bygger naturvårdsarbetet på en kombination av olika insatser där inrättande av nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden och biotopskydd utgör en del. Regeringen har bl.a. i den skogspolitiska propositionen (prop. 1992/93:226) uttalat att miljömålet skall tillgodoses genom en kombination av ökade reservatsavsättningar och en skärpt tillämpning av naturvårdshänsynen.

Våtmarker hör till de naturtyper som har särskilt stor betydelse för den biologiska mångfalden. De är viktiga biotoper för olika fågelarter, växter, svampar och insekter. De kan också tjäna som reningsverk - kvävefällor - för läckage av näringsämnen som förs ut med vatten från jordbuks- och skogsmarker. Skyddet för våtmarkerna har förstärkts i syfte att bevara den biologiska mångfalden.

Varors miljöpåverkan återspeglas sällan på ett rättvisande sätt i priset på varan. I allmänhet ingår inte kostnaderna för varans eller förpackningens insamling eller slutliga omhändertagande i priset. Detta leder till att konsumenten inte får ett korrekt besked om kostnaderna för att efter det att varan förbrukats ta hand om avfallet på ett miljövänligt sätt. Det finns en risk för att konsumenterna väljer varor som är farliga för miljön och som de inte skulle ha valt om priserna bättre hade återspeglat varornas verkliga miljökostnader.

Om tillverkarens, importörens eller säljarens ansvar för en vara utvidgas till att omfatta också varans miljöeffekter såsom dess slutliga omhändertagande, inbegripet återanvändning och återvinning, kommer varans pris bättre att återspegla dess totala miljökostnader. Ett sådant ansvar kan också utgöra ett incitament för tillverkaren att utforma varan så att den vid det slutliga omhändertagandet ger upphov till mindre miljöstörningar.

Man kan tänka sig olika former av ett sådant producentansvar. Ett alternativ är att tillverkaren, importören eller säljaren rent fysiskt tar hand om den uttjänta varan eller ser till att det finns någon som utför denna tjänst. Ett annat sätt är att han betalar avgifter som täcker kostnaderna för en varas insamling och slutliga omhändertagande. Mera detaljerade regler om producentansvar kan meddelas efter de ändringar som har gjorts i renhållningslagen till följd av kretsloppspropositionen.

Konsumenterna kan genom sina produktval göra en stor insats för att få en utveckling mot miljöanpassade produkter. Korrekt och tydlig information är en förutsättning för att konsumenterna skall kunna träffa sådana val. En informationsskyldighet i dessa hänseenden åvilar redan företagen enligt lagen om kemiska produkter. Föreskrifter om avfalls- eller miljövarudeklaration bör införas stegvis med början för vissa utvalda varugrupper. Deklarationerna bör innefatta en bedömning av vilka konsekvenser varan kan medföra för avfallshanteringen, anvisningar för hur den bör hanteras samt deklaration av återvinningsmöjligheterna.

Regeringen har nyligen (prop. 1993/94:116) föreslagit att det av grundlagen klart skall framgå att föreskrifter kan meddelas om återanvändning och återvinning av material.

I den nya lagstiftningen bör det liksom i lagen om kemiska produkter och renhållningslagen finnas bemyndiganden som gör det möjligt att meddela föreskrifter om källsortering och återtagande. Balken bör bl.a. ge möjlighet för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva återtagandeplikt för producenter/leverantörer av utpekade varugrupper. Den föreslagna grundlagsändringen ökar möjligheterna att meddela sådana föreskrifter.

Den individuella prövningen av större miljöfarliga verksamheter bör finnas kvar. De prövade verksamheterna är regelmässigt så stora att riskerna för miljöstörningar måste analyseras för var och en av dem. För sådana företag måste därför skyldigheten att söka tillstånd bibehållas. Förfarandet med omprövning av villkor bör för vissa grupper av anläggningar och verksamheter successivt ersättas med generella föreskrifter. En ny lagstiftning bör i betydligt högre grad än miljöskyddsla-

gen bygga på möjligheter för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela generella föreskrifter om bl.a. skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Sådana generella föreskrifter skall minska behovet att kräva tillståndsprövning eller anmälan, särskilt i fråga om mindre verksamheter. Föreskrifter av denna art behöver i sig inte medföra mer betungande skyldigheter än andra nya generella förpliktelser som kan komma att åläggas företagen. Behovet av rimliga planeringsförutsättningar för företagen måste beaktas av regeringen eller den myndighet som meddelar föreskrifterna.

I Europakonventionen, artikel 6, föreskrivs att envar skall ha rätt till domstolsprövning, bl.a. när det gäller hans civila rättigheter och skyldigheter. Otvivelaktigt måste en möjlighet finnas att kunna få förvaltningsmyndigheternas avgöranden överprövade av domstol. Annars tillgodoses inte Europakonventionens krav och allmänhetens anspråk på rättssäkerhet. Vi anser att för närvarande talar de starkaste sakliga skälen för att ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet också i fortsättningen skall prövas av förvaltningsmyndigheter som länsstyrelsen och Koncessionsnämnden för miljöskydd. Koncessionsnämnden har skött sina arbetsuppgifter på ett fullödigt sätt. Behovet – för den händelse Koncessionsnämnden inte skulle anses som en domstol i Europakonventionens mening – av att Koncessionsnämndens beslut skall kunna överprövas av domstol bör kunna tillgodoses inom ramen för en generell lösning av problemet med domstols överprövning av förvaltningsbeslut. Om en annan lösning skall väljas anser Miljöskyddskommittén att en övergång till domstolsprövning i regionala miljödomstolar uppbyggda på de nuvarande vattendomstolarna vara värd att allvarligt undersökas. Regeringen tillsatte den 7 april 1993 en särskild utredning om organisationsförändringar med anledning av förslaget till miljöbalk (dir. 1993:43). Utredningen har antagit namnet Miljöorganisationsutredningen. Utredningens arbete skall redovisas senast den 1 september 1994. I det sammanhanget kommer den nu berörda frågan att övervägas ytterligare.

Kommunerna har redan det fulla lokala ansvaret på hälsoskyddssidan. Detsamma gäller avfallshanteringen med undantag för de områden som omfattas av det producentansvar som har införts till följd av kretsloppspropositionen. När det gäller tillsynen över miljöskyddet har denna i betydande utvidgning delegerats från länsstyrelserna till kommunerna. Den vidgade kommunala tillsynen bör enligt vår mening finansieras avgiftsvägen.

Miljöorganisationsutredningen skall bl.a. behandla formerna för tillsyn och fördelningen av tillsynsansvaret mellan central, regional och lokal nivå.

Miljökonsekvensbeskrivningar är avsedda att användas för att förbättra beslutsunderlaget i avgöranden som kan påverka människors hälsa eller miljön eller äventyra hushållningen med naturresurser. Syftet är att förebygga miljöproblem. Föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar har införts i lag genom en ändring i naturresurslagen år 1991. Enligt vår mening bör kravet på miljökonsekvensbeskrivningar vara en viktig komponent i en samlad miljölag. I sådana beskrivningar bör redovisas

inte bara den verksamhet som närmast är tilltänkt utan också realistiska alternativ till densamma.

En viktig fråga är vilka sanktionsformer som skall väljas för överträdelser av miljöreglerna. Det finns anledning att anta, att en straffpåföljd i många situationer har en god avhållande effekt. Överträdelser av miljöregler begås i stor utsträckning inom ramen för näringsverksamhet. Sanktioner för miljöbrott inom ramen för ett företags verksamhet bör i första hand rikta sig mot företaget. Ekonomiska påföljder för ett företag kan bestämmas till betydligt högre belopp än dagsböter för en enskild person. I sådana situationer kan ekonomiska sanktioner för företag i form av sanktionsavgifter vara bättre ägnade än straff att hos allmänheten inskärpa vikten av att miljölagstiftningen efterlevs. Bestämmelser om straff för olika typer av brott på miljöskyddsområdet finns såväl i brottsbalken som i ett stort antal författningar med miljöanknytning. Det har under senare år ansetts önskvärt att ha bestämmelser om särskilt allvarlig brottslighet i brottsbalken. En sådan placering är ägnad att inskärpa hur allvarligt statsmakterna ser på denna typ av brottslighet. Av nu anförda skäl bör den nuvarande fördelningen av bestämmelserna om miljöbrott mellan brottsbalken och miljölagstiftningen behållas. Behandlingen av miljöbrott i brottsbalken bör inskränkas till att avse de allra allvarligaste fallen, då allmänhetens hälsa eller viktiga miljövärden verkligen sätts på spel. I en samlad miljölag bör huvuddelen av de straffregler som nu finns i den omfattande specialstraffrätten smältas samman.

Det finns otvivelaktigt anledning att i den nya lagens sanktionssystem som komplement till straffansvaret ha tillgång också till en form av sanktionsavgifter för företag vid enklare former av överträdelser på miljöskyddets område. Sådana avgifter bör kunna åläggas företag oberoende av vållande och oberoende av om en överträdelse har medfört ekonomisk vinning. För att få ett system med miljöskyddsavgifter att fungera krävs effektiva insatser av ansvariga myndigheter.

4.2.2 Bemyndiganden

Vi har redan angett några områden där den grundläggande lagen måste fyllas ut med föreskrifter. Med anledning av den remisskritik som framkommit mot den lagtekniska utformningen av kommitténs förslag finner regeringen skäl att närmare behandla frågan om normgivningen på det miljörättsliga området.

Liksom annan verksamhet bör också miljöfarlig verksamhet kunna regleras genom *föreskrifter med generell räckvidd*. Visserligen kan man inte komma ifrån problemen med tillsyn av verksamheten. Ersätts tillståndsprövningen med generella föreskrifter, som företagen har att på egen hand rätta sig efter, bör dock vissa rationaliseringsvinster stå att hämta. Möjlighet att meddela generella föreskrifter finns nu bara i mycket begränsad utsträckning enligt miljöskyddslagen. Däremot är denna lagstiftningsteknik typisk för lagen om kemiska produkter och anslutande lagar och förordningar inom ramen för kemikalielagstift-

ningen. Det blir en stor förändring att generella föreskrifter kommer att användas inom tillämpningsområdet för den nuvarande miljöskyddslagen.

Som framgått hänger dock dagens miljöproblem i stor utsträckning samman med användningen av olika kemiska ämnen eller produkter – t.ex. inom tillverkningsindustrin, inom jordbruket, inom transportsektorn eller inom energiområdet. Samma typ av styrmedel bör därför kunna användas både för verksamheterna som sådana och för de kemiska produkter och ämnen som kommer till användning inom verksamheterna.

Om den önskvärda översiktligheten skall vinnas krävs också att miljöbalken i viss utsträckning får karaktär av ramlag och att regeringen eller myndigheter som regeringen bestämmer av riksdagen bemyndigas att meddela de närmare föreskrifter som behövs. Fördelen med ett sådant system är främst att detaljerna överlämnas åt regeringen eller åt myndigheterna eller kommunerna. En annan fördel är att det går fortare att genomföra ändringar i regelsystemet när ändrade förhållanden påkallar det. Ett system med bemyndiganden är vidare fördelaktigt då det gäller att anpassa den svenska miljölagstiftningen till *EG:s regler på miljöområdet*.

Förutsättningarna för att använda generella föreskrifter varierar efter olika verksamheters art och omfattning. Det är nödvändigt att med omsorg skilja mellan verksamheter där generella föreskrifter kan användas och verksamheter som måste kontrolleras genom tillståndsprövning och/eller tillsynsbeslut. Det typiska föreskriftsfallet kan sägas vara en relativt enhetlig och mogen bransch eller verksamhetstyp med många små anläggningar vars totala utsläpp eller påverkan i övrigt är av betydelse och där det finns väl definierade metoder för att begränsa påverkan. En risk som är förenad med generella föreskrifter är att de kan låsa den tekniska utvecklingen. En sådan tröghet kan leda till ett motstånd att ta fram nya föreskrifter så snart de gamla är föråldrade. Det är nödvändigt att de centrala miljövårdsmyndigheterna och särskilt Naturvårdsverket tilldelas behövliga resurser för att ta fram förslag till nya föreskrifter.

När beslut måste riktas mot den enskilde eller mot kommuner bör de av riksdagen antagna målen komma till uttryck genom lagar eller andra normer. Inom främst miljöskyddslagens tillämpningsområde har centrala riktlinjer hittills fått formen av icke bindande riktlinjer eller anvisningar som styrmedel vid myndigheternas beslut om tillstånd till enskilda anläggningar. Som framgår av den tidigare gjorda redovisningen är förhållandet närmast det motsatta när det gäller tillämpningen av lagen om kemiska produkter. EU arbetar i stor utsträckning med generella föreskrifter i form av bl.a. fastställda gränsvärden. EG-domstolen ställer krav på att medlemsstaternas lagstiftning med tillräcklig precision och tydlighet skall återge direktivens regler. Vid ett svenskt medlemskap till EG måste redan av detta skäl ett större utrymme ges åt generella föreskrifter. Det är inte heller rimligt att riksdagen skall befatta sig med alla detaljbestämmelser. Riksdagen bör i stället dra upp de grundläggande riktlinjer som regeringen och centrala förvaltningsmyn-

digheter har att beakta när de skall meddela föreskrifter. Den nya lagstiftningen bör enligt kommitténs förslag därför i vissa grundläggande hänseenden bygga på mönster hämtade från lagen om kemiska produkter. De normer som skall gälla kan visserligen ibland beslutas direkt av riksdagen och sålunda iklädas lagform. I andra fall bör de emellertid ges i form av föreskrifter beslutade av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer på grund av riksdagens bemyndigande. Naturvårdsverket, som välkomnar den utökade möjligheten att utfärda föreskrifter, framhåller att detta kommer att underlätta miljöarbetet. Föreskrifter bör enligt verket innebära en ambitionshöjning och samtidigt en minskad belastning på miljön. Verket är berett att ta på sig ett betydande ansvar för föreskriftsarbetet.

Flera remissinstanser anser dock att bemyndigandereglerna i förslaget till miljöbalk är alltför långtgående.

Sveriges Advokatsamfund menar att lagstiftningsmetoden med ramlagar innebär en avsevärd risk för godtycke och rättsosäkerhet. Mot detta kan dock hävdas att ramlagstekniken kräver ytterligare föreskrifter av regeringen eller en myndighet under regeringen innan det uppstår en bindande rättsverkan för en enskild medborgare. En lagtext som i enlighet med vad samfundet och flera andra remissinstanser förespråkar skall gälla utan ytterligare föreskrifter måste många gånger utformas så att den ger utrymme för olika tolkningsmöjligheter. Den som har att följa lagen blir då hänvisad till mer eller mindre utförliga förarbeten. Åtminstone i de fall då lagtexten inte förutsätter en direkt domstolsprövning kan minst lika besvärande rättssäkerhetsfrågor uppkomma vid tillämpningen av direktverkande lagtext som när det rör sig om detaljartade föreskrifter på t.ex. regeringsnivå med ett klart handlingsmönster angivet för en konkret situation.

Naturskyddsföreningen framhåller att en lagtext är mer tillgänglig och av högre dignitet än regeringens förordningar och myndigheternas föreskrifter. Det bör dock anmärkas att förordningar och myndighetsföreskrifter skall kungöras på samma sätt som lagar och är på det sättet lika tillgängliga som dessa. Till saken hör också att det enligt regeringsformens bestämmelser om normgivningen i dess 8 kap. är klart förutsatt att normgivningsmakten av riksdagen skall överlämnas till regeringen och underlydande myndigheter.

Svea hovrätts huvudsakliga invändning mot ramlagstekniken är av en annan karaktär. Hovrätten anser att det finns nackdelar från andra konstitutionella synpunkter. Bestämmelserna blir i hög grad abstrakta och har i många fall närmast karaktären av programförklaringar. Man kan enligt hovrätten fråga sig vilken garanti riksdagen har för att balkens ambitiösa syften verkligen kommer att uppfyllas och om det är rimligt att riksdagen i så hög grad delegerar sin lagstiftningsmakt till regeringen. Vi anser att hovrättens synpunkt är i högsta grad välmotiverad. Inom ramen för vad som är praktiskt möjligt bör därför bemyndigandena i miljöbalken utformas så att de ställer direkta krav på att föreskrifter skall beslutas i bestämda frågor. När så är möjligt bör man alltså undvika att överlämna det som en diskretionär prövning av regering eller myndighet att besluta om föreskrifter skall beslutas eller inte.

Statskontoret framhåller att ramlagskonstruktionen underlättar anpassning till internationella överenskommelser, däribland EG:s regler och att konstruktionen möjliggör ett successivt införlivande av miljöpolitiska beslut på olika områden. Statskontoret påpekar också att konstruktionen gör en fortlöpande rapportering till riksdagen behövlig. *Riksdagens ombudsmän, JO,* invänder att berörda myndigheter, var och en inom sitt område, kommer att tillämpa ett i förhållande till dagsläget sannolikt ökat antal regler i förordning och myndighetsföreskrifter. Allmänhetens möjligheter att i framtiden skaffa sig kunskaper om vilka regler som gäller på skilda delar av miljö- och hälsoskyddsområdet och för hushållningen med naturresurser torde knappast bli enklare än idag. En blivande företagare som vill undersöka vilka krav som ställs på den verksamhet han avser att bedriva och om tillstånd krävs för verksamheten och vilken myndighet som i så fall skall pröva en ansökan därom, får ingen ledning i balkens regler. Enligt *Kammarrätten i Stockholm* kommer antalet regerings- och myndighetsföreskrifter som utfärdas med stöd av balken eller efter bemyndigande med tiden att bli betydande. De vinster som kan göras i fråga om överblickbarhet på lagnivå kommer inte att få någon eller i vart fall inte tillnärmelsevis full motsvarighet på lägre författningsnivåer. Regeringen vill på den här punkten hänvisa till avsnitt 4.1.1 och redovisningen av den gällande lagstiftningen. Det framgår där att redan den nu gällande lagstiftningen innehåller en mängd föreskrifter på olika nivåer och att flera olika myndigheter beslutar om föreskrifter. En samlad miljölagstiftning ger klara möjligheter till en bättre överblick av lagstiftningen. För det första samlas de aktuella lagarna på ett ställe. Detta tillgodoser ett sedan länge framfört önskemål om en samordning av det miljörättsliga sanktionssystemet. Vidare finns det möjligheter att införa sammanställningar och redovisningar av föreskrifterna på området så att tillgängligheten till regelsystemet markant ökar i förhållande till dagens situation.

Även *Industriförbundet* anför betänkligheter av principiell natur mot ramlagstekniken. Förbundet anser att det bör finnas en möjlighet av generell natur för berörda näringsidkare att söka dispens från föreskrifterna. Vidare är möjligheterna enligt den föreslagna 4 kap 2 § att meddela föreskrifter som avviker mot meddelade tillstånd alltför långtgående. Regeringen delar Industriförbundets uppfattning att lagstiftningen bör innehålla dispensmöjligheter. Vi återkommer till frågan hur sådana föreskrifter bör utformas. Vi anser också att det finns skäl att modifiera kommitténs förslag till 4 kap. 2 §.

Kommunförbundet uppger att kommunernas erfarenheter av lagstiftning uppbyggd på breda bemyndiganden är negativa. Denna typ av bestämmelser har enligt förbundet en klar tendens att leda till detaljstyrning från statliga myndigheter på ett sätt som knappast kan ha varit statsmakternas avsikt vid lagstiftningstillfället. Om bemyndiganden ändå bedöms som oundvikliga, är det ett kommunalt krav att dessa innebär att endast regeringen och inte underlydande statliga verk ges denna möjlighet när det är fråga om bestämmelser med materiellt innehåll. Regeringen anser att Kommunförbundets synpunkt bör beaktas särskilt när det gäller föreskrifter som innebär åligganden för kommunerna.

LRF anser att kommittén har gått för långt när det gäller bemyndiganden. Lagförslaget bör ändras så att bemyndigandefallen kraftigt begränsas samt att de riktlinjer och principer som skall vara styrande för regeringens och underordnade myndigheters normgivningsverksamhet klarare preciseras. Även på denna punkt bör remisskritiken enligt regeringens mening beaktas. Föreskrifter med bemyndiganden bör alltså vara så exakta som det är möjligt och lämpligt med avseende på de föreskrifter som får beslutas enligt ett bemyndigande.

Uppsala universitet anser att balkförslaget i alltför hög grad bygger på ramlagstänkandet med bemyndiganden. I själva verket innebär balkförslaget med dess fjärde kapitel enligt universitetet att man föreslår att riksdagen i praktiken inte längre skall vara lagstiftare på miljöområdet, utan lämna över uppgiften till regeringen. Regeringen anser att denna synpunkt måste ses i förhållande till det utrymme för bemyndiganderegler som finns i 8 kap 7 § regeringsformen. Det kan då bara konstateras att grundlagen ger ett stort utrymme för bemyndiganderegler på miljöpolitikens område liksom i andra frågor som gäller förhållandet mellan den enskilde och det allmänna.

Stockholms universitet anser att bemyndigandet att meddela föreskrifter för att genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen antagit bör ses över ur konstitutionell synvinkel. Regeringen delar denna åsikt.

Sammantagen leder remisskritiken enligt *regeringens mening* till ändringar i förhållande till kommitténs förslag. Den nya lagen bör inte innehålla ett allmänt vidsträckt kapitel om föreskrifter. Istället bör det finnas bemyndiganden i de särskilda frågor där det är behövligt. Därigenom undviks en viss dubbelreglering som skulle bli följden av kommitténs förslag. Endast när det är lämpligt i det enskilda fallet bör ett bemyndigande innehålla en möjlighet till subdelegering till myndigheter under regeringen. I regeringens årliga miljöredovisning till riksdagen bör ingå en redogörelse för hur bemyndigandena i miljöbalken utnyttjats.

Regeringens förslag: Följande lagar samordnas i en miljöbalk.
1. naturvårdslagen (1964:822),
2. miljöskyddslagen (1969:387),
3. lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten,
4. lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,
5. renhållningslagen (1979:596),
6. hälsoskyddslagen (1982:1080),
7. lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark,
8. lagen (1985:426) om kemiska produkter,
9. miljöskadelagen (1986:225),
10. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
11. lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud.

Kommitténs förslag: Omfattar strålskyddslagen, regler om biotekniska produkter och lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel men överensstämmer i övrigt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: I stort sett alla remissinstanser står bakom tanken på en samordning av miljölagstiftningen. Några har förordat en annan struktur av samordningen än den kommittén har föreslagit. Arbetarskyddsstyrelsen har framhållit att förslaget innebär en i många stycken oklar avgränsning mot arbetsmiljölagens tillämpningsområde. Ett betydande antal remissinstanser har föreslagit att ytterligare lagar skall ingå i miljöbalken, främst lagar som reglerar de areella näringarna. Några har avstyrkt att strålskyddslagen skall ingå i miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag: Behovet av en översyn och en samordning av miljölagstiftningen så att den blir lättare att tillämpa och överblicka framgår med stor tydlighet av Miljöskyddskommitténs betänkande och av remissyttrandena.

Alla som oroar sig för miljöstörningar och som engagerar sig i olika miljöfrågor kan med fog kräva att miljölagstiftningen är tydlig, begriplig och enhetlig, så att de kan skaffa sig kunskap om vad som gäller. Detsamma gäller både näringslivet och andra som direkt skall rätta sig efter lagstiftningen och myndigheter som skall tillämpa den. En tydlig, begriplig och enhetlig lagstiftning underlättar vidare en jämförelse med internationella förhållanden och därmed också en anslutning till internationella överenskommelser samt inte minst en svensk anpassning till EG:s regelsystem. Den kan också förbättra möjligheterna till information och opinionsbildning kring miljöfrågorna. På så sätt kan en samordning av lagstiftningen bli ett medel att styra miljöarbetet åt ett håll som ligger i linje med de nationella miljömålen. Som vi tidigare har funnit bygger lagstiftningen i väsentliga delar på föråldrade principer.

Det är givetvis viktigt att miljölagstiftningen avspeglar den aktuella politiken på området.

Lagrådet har ifrågasatt om det förslag som läggs fram är ägnat att som en ny balk inlemmas i 1734 års lag. Förslaget kan enligt Lagrådet hellre ses som ett steg på vägen mot ett lagverk av den fullständighet och genomarbetning som bör kännetecknа en miljöbalk. Lagrådet föreslår därför att förslaget som miljölag får vara fristående under det att arbetet med att skapa en miljöbalk fortsätter.

I denna fråga konstaterar regeringen att den dåvarande regeringen i 1991 års miljöproposition (prop. 1990/91:90) gjorde det ställningstagandet, att miljöskyddslagstiftningen skall samlas i en miljöbalk. Riksdagen ställde sig bakom detta (bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Riksdagens ställningstagande har varit utgångspunkten för Miljöskyddskommitténs arbete att samordna miljölagstiftningen och sammanföra den i ett förslag till miljöbalk. Något annat beslut i frågan om miljöbalk har därefter inte fattats. Regeringen har sålunda i flera regeringsförklaringar, senast den som lämnades till riksdagen den 5 oktober 1993, gett till känna sin avsikt att förelägga riksdagen ett förslag att skärpa miljölagstiftningen och sammanföra den i en miljöbalk. Den nu föreslagna samordningen av de viktigaste lagarna på miljöområdet är en god utgångspunkt för den framtida lagstiftningen på miljöpolitikens område. Vad *Lagrådet* anfört i frågan om den föreslagna lagstiftningen skall benämnas miljöbalk eller inte, förändrar inte regeringens tidigare redovisade ställningstagande.

Lagrådet har vidare ifrågasatt om inte fler lagar på miljöområdet bör ingå i miljöbalken än som nu föreslås och har särskilt nämnt vattenlagen och skogsvårdslagen. Det kan i framtiden vara aktuellt att föra in ytterligare lagar i miljöbalken när syftet med dessa sammanfaller med miljöbalkens. För närvarande finns dock ingen möjlighet att införliva ytterligare lagar i balken.

Syftet med bestämmelserna i *naturresurslagen* är att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Vid tillämpningen skall såväl önskemål att utnyttja som att bevara naturresurserna beaktas. Anläggningar som skall prövas av regeringen är i allt väsentligt sådana som har synnerligen betydande miljökonsekvenser. I och med att det år 1991 införts bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i naturresurslagen har dess karaktär av miljölagstiftning förstärkts. Samordningen av naturresurslagen med övriga miljölagar innebär att miljölagstiftningen knyts närmare de lagar som är anknutna till naturresurslagen. Genom att inordna föreskrifter motsvarande naturresurslagens i miljöbalken ökas förutsättningarna för en god livsmiljö. Dels skärps kraven på att samhällsplaneringen sker med ökad miljöhänsyn, dels görs tydligt att tillståndsprövningen av olika exploateringsföretag skall ske mot grundläggande krav på en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden.

Flera remissinstanser har invänt att sambandet mellan naturresurslagen och plan- och bygglagen försvagas när NRL ingår i miljöbalken. Genom bestämmelserna i 6 kap. 1 och 2 §§ NRL finns det ett samband

mellan NRL och PBL. Av 1 kap 2 § och 5 kap. NRL framgår att intentionerna i NRL sträcker sig långt utanför PBL:s tillämpningsområde. Sambandet mellan NRL och PBL kan bibehållas även vid en samordning och utgör därför inget hinder mot att NRL infogas i en miljöbalk.

Lokaliseringen är av central betydelse när det gäller att motverka olägenheter från miljöfarlig verksamhet. Vid tillståndsprövning har miljömyndigheterna att tillämpa inte bara lokaliseringsbestämmelserna i miljöskyddslagen utan också 2 och 3 kap. naturresurslagen. Att denna dubbla prövning krävs, kommer till bättre uttryck om de båda regelsystemen samordnas i en miljöbalk. På så sätt kan en samordning förstärka miljöskyddet vid lokalisering av miljöfarlig verksamhet. Det nu anförda ger stöd för att naturresurslagen bör ingå bland de lagar som skall samordnas i miljöbalken.

Detta bör dock inte medföra någon förändring av hushållningsbestämmelsernas räckvidd i förhållande till annan lagstiftning, och inte heller någon ändring i den centrala betydelsen som planer enligt PBL är avsedda att ha vid myndigheternas prövning av markanvändningen.

Miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och renhållningslagen har alla syften som kan sägas vara delvis sammanfallande. *Miljöskyddslagen* syftar till att reglera vatten- och luftföroreningar samt buller och andra störningar i den yttre miljön. Sådana störningar påverkar naturligtvis inte enbart naturen utan ofta direkt eller indirekt även människors hälsa. *Hälsoskyddslagens* syfte att hindra och undanröja störningar som kan vara skadliga för människors hälsa kan sägas sammanfalla med miljöskyddslagens syfte till viss del. Även *lagen om kemiska produkter* syftar till att förebygga skador på människors hälsa eller i miljön. Lagen ställer med detta syfte krav på dem som hanterar eller importerar kemiska produkter. *Renhållningslagen* ställer i sin tur krav på dem som hanterar avfall. Enligt lagen skall avfall hanteras på sådant sätt att det inte uppkommer olägenheter från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt. Inte enbart lagarnas syften är sammanfallande utan till viss del även deras tillämpningsområden. Hälsoskyddslagen reglerar i likhet med miljöskyddslagen störningar som härrör från användningen av fast egendom även om den också omfattar störningar från lös egendom. Även en så betydande störningskälla som trafiken regleras till viss del av såväl miljöskyddslagen som hälsoskyddslagen. Trafikens avgaser och buller har i en del fall ansetts utgöra sanitär olägenhet och föranlett ingripande med stöd av hälsoskyddslagen och störningar från fasta trafikanläggningar faller in under miljöskyddslagen.

Även tillämpningsområdena för lagen om kemiska produkter och miljöskyddslagen är till viss del sammanfallande. Ett förbud kan med stöd av miljöskyddslagen meddelas mot användningen av ett visst ämne i en särskild anläggning, om ämnet kan förekomma i utsläppen från anläggningen. Ett företag som har erhållit tillstånd enligt miljöskyddslagen att använda en viss kemikalie i sin verksamhet kan å andra sidan förlora denna rätt om kemikalien senare förbjuds med stöd av lagen om kemiska produkter. Ett förbud meddelat med stöd av lagen om kemiska produkter kan således helt rycka undan förutsättningarna för ett tidigare

meddelat tillstånd. Även utsläpp från miljöfarlig verksamhet kan regleras med stöd av båda lagarna. En föreskrift meddelad med stöd av lagen om kemiska produkter om t.ex. hantering av ett visst ämne kan direkt påverka ett utsläpp. Lagarnas tillämpningsområden överlappar således varandra i inte obetydlig omfattning. Härtill kommer att en samordning av reglerna i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter ger möjligheter att ingripa mot en viss produkt som ett alternativ eller komplement till ingripande mot en miljöfarlig verksamhet.

Renhållningslagen reglerar avfallsfrågor. Sådana frågor faller emellertid in under även övriga nu behandlade lagars tillämpningsområden. Vid en bristfällig avfallshantering kan krav komma att ställas på hanteraren förutom enligt renhållningslagen även enligt hälsoskyddslagen, om hanteringen ger upphov till sanitär olägenhet. För det fall att avfallet innehåller en kemisk produkt kan krav dessutom komma att framställas på hanteraren med stöd av lagen om kemiska produkter. Slutligen kan även aktsamhetsreglerna i miljöskyddslagen bli tillämpliga under förutsättning att avfallshanteringen ger upphov till miljöstörningar som inte är helt tillfälliga.

Ytterligare ett skäl för samordning är att det till viss del är samma myndigheter som tillämpar lagarna. Lokal tillsynsmyndighet är enligt samtliga lagar en kommunal nämnd och regional tillsynsmyndighet är i de flesta fall länsstyrelsen. Tillsynen på central nivå är mer uppdelad. Det kan dock nämnas att Naturvårdsverket, som är central tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen och renhållningslagen, jämte andra myndigheter utövar tillsyn även över tillämpningen av hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

Det bästa sättet att nå en samordning av sanktionsreglerna på miljöskyddets område är att till miljöbalken knyta enhetliga sanktionsbestämmelser. Lämnas t.ex. lagen om kemiska produkter utanför ett sådant nytt enhetligt lagverk blir det svårare att samordna sanktionsreglerna. En samordning utan lagen om kemiska produkter skulle medföra en ganska omfattande, parallell reglering i de båda regelverken av sanktionerna, vilket inte är önskvärt.

Lagen om svavelhaltigt bränsle intar en mellanställning mellan miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter. Vid en samordning av lagen om svavelhaltigt bränsle med övriga bestämmelser i miljöbalken finns det inget behov av att föreskriva några särskilda aktsamhetsregler för bränslen. Behovet av bemyndiganden kan tillgodoses genom bestämmelser i balken om föreskrifter och genom de särskilda aktsamhetsreglerna för kemiska produkter.

Även bestämmelserna i *lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark* och *lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten* kan med fördel integreras i miljöbalken. Grundläggande bestämmelser i de båda lagarna bör följa av balken som sådan. I övrigt kan bestämmelserna i den förstnämnda lagen intas bland balkens regler om skydd för växt- och djurlivet. De särskilda bestämmelserna i den senare lagen kan på motsvarande sätt tas in i balkens kapitel om avfall.

Lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel innehåller bl.a. bestämmelser om godkännande av sådana bekämpnings-

medel och om vissa skyldigheter vid hantering av dem. Dessutom upptar lagen regler om tillsyn, avgifter och ansvar. Kommittén förordar att även denna lag integreras i miljöbalkens regler om produktkontroll. Regeringen har emellertid föreslagit en särskild lag om genteknik. I det läget bör reglerna om biologiska bekämpningsmedel inte ingå i miljöbalken.

Naturvårdslagen innehåller särskilda regler som nära anknyter till miljövårdens intressen. Naturvårdslagstiftningen är också av stor betydelse för hushållningen med den fysiska miljön. En samordning enligt riksdagens beslut av alla lagar som avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa en långsiktigt god hushållning med naturresurserna förutsätter att naturvårdslagen införs i miljöbalken som en central del av densamma.

Såväl *lagen om skötsel av jordbruksmark* som *skogsvårdslagen* innehåller en allmän hänsynsregel, som innebär att hänsyn skall tas till bl.a. naturvårdens intressen vid skötsel av jordbruksmark och skogsmark.

Lagrådet har anmärkt att viktiga lagar på miljöområdet bl.a. skogsvårdslagen, lämnas utanför i regeringens förslag till miljöbalk. Det är att märka att skogsvårdslagen liksom t.ex. *minerallagen* har en delvis annan karaktär än den lagstiftning som föreslås ingå i miljöbalken, bl.a. genom att primärt reglera vissa näringsverksamheter. Denna omständighet utgör naturligtvis inget hinder mot att en ökad hänsyn till miljön också skall tas i verksamheter av sådant slag som de omnämnda lagarna innefattar. Lagtekniskt bör emellertid i enlighet med miljöpolitikens allmänna utformning detta ske genom att den aktuella sektorslagen också rymmer aktsamhetsregler. Under senare år har också sektorslagarna i allt större omfattning kommit att innehålla föreskrifter om hänsyn till miljön och landskapet. Genom riksdagens skogspolitiska beslut har således ytterligare regler om miljö- och naturvårdshänsyn införts i skogsvårdslagen. Lagen om skötsel av jordbruksmark upptar också en bemyndiganderegel som tar sikte särskilt på miljöskyddsfrågor. Regeln medger att de föreskrifter får meddelas som skäligen kan fordras från miljöskyddssynpunkt, dock endast såvitt gäller djurantal, gödselhantering och växtodling. Övervägande skäl talar alltså för att hänsynsregler och liknande föreskrifter med inriktning på miljöskydd får stå kvar i skötsellagen och skogsvårdslagen. Skulle i framtiden en avreglering av jord- och skogsbruket medföra att det i stort sett bara blir miljöregler kvar i sektorslagarna bör, som bl.a. vissa remissinstanser framfört, övervägas om dessa lagar skall föras över till miljöbalken.

Fiskelagen upptar framför allt bestämmelser om rätten till fiske i svenska vatten. Lagen innehåller också regler av skyddskaraktär. Av störst intresse vad gäller skyddsregler är den bemyndiganderegel enligt vilken det får meddelas föreskrifter om fiskets vård och bedrivande. Av motsvarande skäl som anförts beträffande skogsvårdslagen anser vi dock att sådana skyddsregler bör stå kvar i fiskelagen.

Det finns flera lagar, t.ex. lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och lagen om transport av farligt gods, som i likhet med *kärntekniklagen* reglerar verksamheter där stränga säkerhetskrav måste

upprätthållas för att minimera risken för miljöstörningar. Det som gör kärntekniklagen speciell i sammanhanget är den osedvanliga räckvidden av skador på miljön som kan bli följden av en allvarlig olycka i en kärnteknisk anläggning. Det är således fråga om en kvantitativ skillnad i fråga om den potentiella risken för skador.

Ett av huvudsyftena med att samordna lagstiftningen på miljöområdet är att den skall bli lättare att överblicka och tillämpa. Några sådana samordningsvinster torde inte stå att vinna med att foga in kärntekniklagen i balken. De flesta av lagens regler är så speciellt formade utifrån de särskilt stränga krav på säkerhet som ställs på kärnteknisk verksamhet att de i endast ringa grad låter sig samordnas med regler i övriga lagar som bör ingå i balken. För dem som har att i första hand tillämpa reglerna för kärnteknik torde det snarare vara så att reglerna riskerar att bli otympligare att hantera och svårare att överblicka i en miljöbalk än vad som är fallet med nuvarande lagstiftning.

En sammanvägning av de nu redovisade omständigheterna leder till slutsatsen att kärntekniklagen inte bör fogas in i miljöbalken. Av i huvudsak samma skäl bör *lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg* lämnas utanför miljöbalken.

Syftet med *strålskyddslagen* är enligt dess portalstadgande att skydda människor, djur och miljö mot skadlig verkan av strålning. Detta stämmer väl överens med de syften som ligger till grund för arbetet med miljöbalken. Vissa kopplingar finns också till hälsoskyddslagen. I praktiken föreligger dock viktiga olikheter.

Strålskydd handlar till stor del om arbetarskydd, patientskydd och produktsäkerhet. I vissa hänseenden företer strålskyddslagen härvidlag likheter med lagen om kemiska produkter, vilken skall inordnas i miljöbalken. Val av kemiska ämnen och produkter som används i industrin, i hushållen och i samhället i övrigt är emellertid frågor som genomsyrar miljöarbetet i stort. Oavsett i vilka situationer användningen sker kan man befara att kemiska ämnen och produkter till slut hamnar i och påverkar den yttre miljön. Lagen om kemiska produkter är av detta skäl central i en miljöbalk och det får godtas att vissa frågor som rör t.ex. arbetarmiljön som en följd härav kommer att regleras i denna del av balken.

Strålskydd är däremot av mer speciell karaktär. Många av de vitt skilda typer av allmänt förekommande verksamheter med strålning som regleras i strålskyddslagen kan inte i nämnvärd mån störa den yttre miljön. Som exempel kan nämnas röntgenundersökning av tänder eller matberedning i mikrovågsugn. Det kan te sig naturligt att för sådana verksamheter alltjämt ha strålskyddsbestämmelser i en speciallag.

Flera av de myndigheter och organisationer som närmast berörs av förslaget att föra in strålskyddslagen i miljöbalken ställer sig avvisande till detta. Det är Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion och Statens råd för kärnavfallsfrågor som redovisar den uppfattningen. Samma synpunkt har framförts av Kammarrätten i Stockholm, TCO och LO. I likhet med dessa remissinstanser anser regeringen att strålskyddslagen för närvarande inte bör ingå i miljöbalken.

De ersättningsregler som finns i *miljöskadelagen* flyttades år 1986 ut ur miljöskyddslagen och sammanfördes med jordabalkens regler om skadestånd i grannelagsförhållanden till miljöskadelagen under hänvisning bl.a. till svårigheten att anpassa de nya skadeståndsreglerna till begreppet "miljöfarlig verksamhet" och andra bestämmelser i miljöskyddslagen. Föreskrifterna om miljöskadeförsäkringen finns i miljöskyddslagen men förutsätter för sin tillämpning att den skadelidande har drabbats av en skada som anges i miljöskadelagen och inte kan få ersättning enligt den lagen, t.ex. på grund av preskription. Vid en allmän översyn av miljölagstiftningen finns det anledning att utforma såväl miljöreglerna som skadeståndsreglerna så att de passar samman. Med hänsyn till det starka samband mellan miljöskadelagen och miljöskyddslagen som redan finns och som genom miljöskadeförsäkringen har blivit ännu starkare saknas det enligt regeringens mening skäl att överväga någon annan lösning än att miljöskadelagens regler inarbetas i miljöbalken.

Plan- och bygglagen är ett omfattande lagverk som kom till efter ett mycket långvarigt lagstiftningarbete. Lagen har visserligen nära samband med den miljöbalk vi nu föreslår, dels genom att balken enligt förslaget skall omfatta också de hushållningsfrågor som nu regleras i naturresurslagen, dels genom att planeringen har stor betydelse för miljöskyddsarbetet i allmänhet och naturvården i synnerhet. Det föranleder emellertid ingen olägenhet att de båda lagkomplexen tillämpas parallellt. Att i miljöbalken föra in alla bestämmelser om den fysiska planeringen torde däremot belasta den lagtekniska konstruktionen över bristningsgränsen. Utredningen om översyn av plan- och bygglagen (M 1992:02) skall bl.a. lämna förslag till hur miljöhänsynen i den fysiska planeringen kan ökas. Det anförda talar för att plan- och bygglagen inte förs över till miljöbalken. Vad angår *vattenlagen* och *minerallagen* talar skäl av samma art som de som anförts beträffande plan- och bygglagen för att dessa lagar nu inte tas med i balken. Miljöskyddskommittén har emellertid i sitt slutbetänkande lämnat förslag till omfattande ändringar i framför allt vattenlagen men också i plan- och bygglagen med anledning av miljöbalken. Dessa förslag kommer att beredas inför miljöbalkens ikraftträdande.

Trafiklagstiftningen kräver särskilda överväganden. Miljöstörningarna från trafiken härrör också från ett stort antal rörliga källor i form av fordon av olika slag - bilar, fartyg och flygplan. För att reglera sådana fordons miljöpåverkan behövs styrmedel som påverkar tillverkare och enskilda trafikanter i form av standardiseringskrav och typgodkännanden resp. olika former av skatter och avgifter. Sådana bestämmelser har knappast sin plats i miljöbalken. Däremot bör de allmänna bestämmelserna i miljöbalken i olika hänseenden tillämpas på fasta trafikanläggningar. Sådana faror för hälsan som luftföroreningar från trafiken kan medföra bör också behandlas i miljöbalken.

En samordning kan enligt regeringens mening drivas mer eller mindre långt. Om den önskade överskådligheten skall vinnas kan inte alltför disparata lagar föras samman i en och samma lag. Den samordning som nu sker av miljölagstiftningen bygger på den i 1991 års miljöpolitiska proposition redovisade tanken att i en miljöbalk samla alla lagar som i första hand avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa en långsiktigt god hushållning med naturresurserna.

De olika lagarna måste i många hänseenden fogas samman så att miljöbalken ger uttryck för en enhetlig inställning till miljöfrågorna och så att ambitionen blir densamma på de olika områden som behandlas i balken. Det går förhållandevis lätt att samordna tillsyns-, överklagande- och sanktionsbestämmelserna i de lagar som skall ingå i miljöbalken. En sådan ordning kommer att kunna underlätta tillsynsmyndigheternas arbete.

Lagrådet har framfört att det hade varit önskvärt att man i samband med samordningen av lagarna mera ingående hade gjort en analys av gränsdragningsproblematiken och försökt att i lagtexten tydligare ange gränserna mellan olika skyldigheter och ingripanden. Lagrådet har främst berört gränsdragningen mellan regler som gäller hälsoskydd och regler som gäller miljöskydd.

En viktig utgångspunkt för regeringens förslag har varit den kritik som har riktats mot miljölagstiftningen, nämligen att den har varit splittrad och att miljömyndigheternas möjligheter till ingripande därför har försvårats. Den nu föreslagna samordningen har alltså i mycket tagit sikte på att undanröja detta problem. I den mån avgränsningsfrågorna särskilt bör belysas, vilket kan vara fallet med avgränsningen mellan hälsoskydd och miljöfarlig verksamhet, anger regeringens lagförslag och motivtext dock i vilken ordning de skilda materiella föreskrifterna skall tillämpas. Vad *Lagrådet* anfört i fråga om avgränsningen mellan kemikalielagstiftningen och arbetsmiljölagen kan regeringen godta. Uttalanden om samordningen har gjorts i förarbetena till både arbetsmiljölagen och lagen om kemiska produkter (se prop. 1990/91:140, s. 86 och 87). Vad som där har sagts är fortfarande giltigt. Något behov för riksdagen att ta ställning till frågan, på sådant sätt som Lagrådet antyder, föreligger därmed inte. Berörda myndigheter, främst Kemikalieinspektionen och Arbetarskyddstyrelsen, har ett utvecklat samarbete för att samordna sina respektive verksamheter och för att undvika dubbelarbete.

Balken bör inledas med bestämmelser som ger uttryck för den moderna miljövårdens syfte. Miljöpolitikens övergripande mål är att bl.a. skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, hushållning med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt skydd för natur- och kulturlandskap. På ett tidigt skede i balken bör också anges de allmänna krav på aktsamhet beträffande människors hälsa, miljön och en hållbar hushållning med naturresurserna som bör prägla miljöarbetet.

Hushållningsbestämmelserna är av grundläggande karaktär och bör därför finnas långt fram i miljöbalken.

Som vi tidigare framhållit föreligger ett behov av att i förväg kunna klarlägga var gränserna för tillåten miljöpåverkan bör gå. Ett sätt att göra detta är att införa ett system med s.k. *miljökvalitetsnormer*, som anger vilken belastning av bestämda ämnen som kan godtas på olika recipienter såsom mark, vatten och luft. Enligt vår uppfattning finns det behov av att i ökad utsträckning lägga miljökvalitetsnormer till grund för olika bedömningar enligt miljöbalken, t.ex. när det gäller att avgöra var gränsen går för ytterligare utsläpp från miljöfarlig verksamhet inom ett visst område. Även bestämmelser om miljökvalitetsnormer bör därför föras in i ett tidigt avsnitt av balken.

Miljökonsekvensbeskrivningar skall användas för att förbättra beslutsunderlaget vid avgöranden som kan påverka människors hälsa eller miljön eller äventyra en hållbar hushållning med naturresurser. En miljökonsekvensbeskrivning måste omfatta inte bara den verksamhet som närmast är tilltänkt utan också realistiska alternativ, inbegripet s.k. nollalternativ, till denna. Eftersom kravet på miljökonsekvensbeskrivningar bör vara en viktig utgångspunkt i miljöbalken bör bestämmelser om sådana beskrivningar införas i ett tidigt avsnitt av balken.

Inte bara de nuvarande hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen och bestämmelserna i den lagen om planering och planeringsunderlag utan även balkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar bör bli gällande vid prövning enligt de lagar som anknyter till naturresurslagen. Detta kommer i enlighet med *Lagrådets* förslag till uttryck i balkens inledande kapitel. *Naturvårdslagen* innehåller bestämmelser om att skydda olika områden till fromma för vetenskap, kultur- och naturvård samt friluftsliv. Dessa bestämmelser bör hållas samman i balken. Detta avsnitt bör också innehålla bestämmelser om biotopskydd med syfte att bevara den biologiska artrikedomen. Naturvårdslagens bestämmelser om tillsyn och sanktioner bör däremot kunna föras samman med motsvarande bestämmelser hämtade från andra lagar.

Ett stort antal aktsamhetsregler hänförliga till olika sektorer av hälso- och miljöskyddet bör ha sin motsvarighet i miljöbalken. Det är därför inte lämpligt att smälta samman dem med andra regler. En lämplig disposition synes vara att i balken föra in flera kapitel som innehåller särskilda regler för miljöfarlig verksamhet, kemiska produkter, hälsoskydd och avfallshantering inklusive producentansvar. Det kan vara till fördel för överskådligheten att i denna avdelning utforma kapitlen så att de innehåller både krav på tillståndsprövning och särskilda aktsamhetsregler.

Bestämmelser om tillsyn och sanktioner kan med fördel föras samman i balken och i stor utsträckning ges en enhetlig utformning.

Från såväl systematisk synpunkt som från överskådlighetssynpunkt är det lämpligt att en lagstiftning av den omfattning som en miljöbalk utgör inte bara indelas i kapitel utan även i större block i form av avdelningar. En sådan teknik är ingen nyhet utan är tvärtom ganska vanlig då det gäller lagstiftning av central betydelse. Som exempel på regel-

verk där tekniken med avdelningsindelning tidigare tillämpats kan nämnas äktenskapsbalken, jordabalken, fastighetsbildningslagen, brottsbalken och rättegångsbalken.

I enlighet med Miljöskyddskommitténs förslag bör miljöbalken indelas i sju avdelningar, som envar innefattar ett varierande antal kapitel. I respektive avdelning bör samlas sådana bestämmelser som bedöms ha sådant samband med varandra att de i ett eller annat hänseende bör hållas ihop.

Första avdelningen bör innehålla allmänna bestämmelser om bl.a. balkens målsättning, som anger balkens inriktning i fråga om bl.a. miljöskydd, hälsoskydd, naturskydd och naturresurshushållning. Vidare bör däri ingå bestämmelser om balkens tillämpningsområde.

Även balkens övergripande allmänna aktsamhetsregler bör ingå i denna avdelning.

I den *andra avdelningen* bör intas motsvarigheter till naturresurslagens båda hushållningskapitel samt bestämmelser om miljökvalitetsnormer och om miljökonsekvensbeskrivningar. Denna avdelning bör få paraplykaraktär och göras tillämplig även på andra rättsområden, t.ex. på plan- och bygglagen och vattenlagen. I avdelningen bör också ingå bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning, bl.a. av större industriella anläggningar.

Den *tredje avdelningen* bör innehålla balkens bestämmelser om den s.k. gröna miljövården, framför allt bestämmelser om skydd för naturområden, om skydd för växt- och djurlivet samt om skydd för friluftslivet.

I den *fjärde avdelningen* bör samlas särskilda föreskrifter om skydd för hälsa och miljö, såsom om miljöfarlig verksamhet, kemiska produkter, hälsoskydd och avfallshantering.

Femte avdelningen bör innehålla balkens bestämmelser om tillsyn, om avgifter för en myndighets verksamhet enligt balken och om överklagande av beslut som meddelats med stöd av balken.

I den *sjätte avdelningen* bör samlas balkens bestämmelser om påföljder, dvs. om ansvar, förverkande och miljöskyddsavgifter.

Till den avslutande *sjunde avdelningen* bör hänföras bestämmelser om ersättning för intrång, skadestånd och miljöskadeförsäkring.

Regeringens förslag: Olika aktsamhetsregler i nuvarande lagstiftning förs samman till ett gemensamt kapitel om allmänna aktsamhetsregler i miljöbalken. Därutöver finns olika aktsamhetsregler för respektive verksamhet. Den av kommittén föreslagna stoppregeln ingår som en sådan särskild aktsamhetsregel om miljöfarlig verksamhet.

Försiktighetsprincipen skall tillämpas på all verksamhet som kan skada omgivningen. Farliga kemiska produkter samt farliga kemiska varor skall ersättas med produkter eller varor som innebär mindre risk *(utbytesprincipen)*. Det innebär att ämnen som kan skada miljön skall undvikas vid tillverkning av varor i den utsträckning det är möjligt. Avsaknaden av vetenskaplig bevisning får inte användas som en ursäkt för att underlåta att vidta rimliga skyddsåtgärder.

Sådana försiktighetsmått skall iakttas som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter.

Att främja återvinning och återanvändning av material ingår som en del av aktsamheten.

Tillämpningen av aktsamhetsreglerna skall i sista hand vägas mot ett ekonomiskt hänsynstagande.

4.4.1 Inledning

Föreskrifter om skydd för människors hälsa har funnits i Sverige under flera hundra år. Regler som i första hand avser att skydda miljön har däremot vuxit fram i huvudsak under de senaste 100 åren. Sådana regler har oftast tillkommit som ett resultat av att uppkomna olägenheter inte har kunnat bemästras inom det befintliga regelsystemet. Det har alltså varit fråga om att införa nya föreskrifter för att motverka redan uppkomna problem. Sedan 1960-talet har dock de centrala miljölagarna i ökad utsträckning kommit att innehålla relativt likartade aktsamhetsregler för att förebygga skador och andra olägenheter.

Miljöskyddslagens aktsamhetsregler syftar till att skydda människor och miljö från störningar som kan vara skadliga. Bestämmelserna i den lagen omfattar dock endast sådana störningar som hänför sig till användning av fast egendom. Anknytningen till fast egendom är dock inte genomgående för de olika skyddslagarna. Sålunda omfattar hälsoskyddslagen störningar från användning av såväl fast som lös egendom. Lagen reglerar dock endast störningar som kan skada människors hälsa. Kemikalielagstiftningen, som syftar till att skydda människor och miljö från skador orsakade av hantering m.m. av kemiska produkter, har inte heller den någon särskild anknytning till egendomsbegreppet. Renhållningslagen liksom naturvårdslagen har däremot genom respektive lagstiftnings karaktär en anknytning till fastighetsbegreppet.

Genom senare års lagstiftning har den utpräglade planerings- och markanvändningslagstiftningen kommit att tydligare omfatta också hänsynen till miljön. Plan- och bygglagen t.ex. innehåller tydliga sådana regler. Det kan sägas vara en allmän uppfattning numera, att en god planering är ett av de viktigaste enskilda momenten för att undvika senare störningar på människors hälsa och miljön. Markanvändningslagstiftningen har därför kommit att få ett naturligt samband med övrig miljölagstiftning.

4.4.2 Nuvarande ordning

De grundläggande aktsamhetsreglerna i fråga om skyddet för människor och miljön i den svenska miljölagstiftningen finns i 5 § miljöskyddslagen och 5 § lagen om kemiska produkter. *Miljöskyddslagen* utformar aktsamhetskravet som en huvudregel till vilken har fogats två hjälpregler. Enligt huvudregeln är den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skyldig att vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört. Enligt den första hjälpregeln skall omfattningen av åliggandena enligt huvudregeln bedömas med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen. Enligt den andra hjälpregeln skall vid avvägningen mellan olika intressen särskild hänsyn tas till å ena sidan beskaffenheten av det område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

Kraven enligt 5 § miljöskyddslagen hänför sig alltså till tre olika faktorer, varvid utgångspunkten är vad som är tekniskt möjligt. Emellertid skall även ekonomiska faktorer beaktas med utgångspunkt i vad som är ekonomiskt rimligt. De ekonomiska faktorerna skall i princip bedömas objektivt, vilket innebär att man i allmänhet skall bortse från en näringsidkares personliga förhållanden. Förutom att bestämma de åtgärder som är tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga måste miljömyndigheterna även göra en bedömning om åtgärderna är miljömässigt motiverade eller med andra ord om åtgärderna står i rimligt förhållande till den effekt de kan beräknas få. Genom att varje enskild åtgärd måste vara miljömässigt motiverad är det möjligt att komma fram till den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder för den verksamhet som prövas.

Också i 5 § *lagen om kemiska produkter* finns en huvudregel. Till denna har kopplats en hjälpregel. Enligt huvudregeln åligger det den som hanterar eller importerar en kemisk produkt att vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön. Enligt hjälpregeln, som vanligen kallas substitutions- eller utbytesprincipen, skall sådana kemiska pro-

dukter undvikas som kan ersättas med mindre farliga produkter. Lagen om kemiska produkter innehåller dessutom särskilda hjälpregler om utredningsskyldighet och om kunskapskrav.

I *hälsoskyddslagen* finns bestämmelser till skydd mot sanitär olägenhet. Den lagen bygger också på att en avvägning skall ske mellan motstående intressen. Ägaren eller nyttjanderättsinnehavaren till berörd egendom skall sålunda vidta de åtgärder som skäligen kan krävas. I lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter anges närmare de förpliktelser som gäller för den som äger eller använder egendomen i fråga.

Naturvårdslagen riktar sig som framgår av lagens inledande bestämmelser till envar, ett förhållande som naturligtvis präglar aktsamhetsreglernas utformning i lagen. Det åligger var och en som vistas i naturen att visa varsamhet. Lagen innehåller särskilda bestämmelser till skydd för växt- och djurarter som är hotade. Möjligheterna att med stöd av naturvårdslagen inrätta nationalparker, naturreservat och andra särskilt fredade platser ger också plats för särskilda aktsamhetsregler liksom den tillståndsplikt som finns för sådana arbetsföretag som påverkar landskapet, t.ex. grus- och sandtäkter. Vid prövning som rör naturvård skall tillbörlig hänsyn tas till övriga allmänna och enskilda intressen.

Aktsamhetsreglerna i de särskilda *markanvändningslagarna* är främst inriktade på att säkerställa en lämplig användning av marken och vattnet samt att skydda värdefulla områden från arbetsföretag av olika slag. I de lagar som reglerar markanvändningen finns bestämmelser som avser skydd för människan och miljön. *Naturresurslagen* har karaktären av en övergripande lag också inom det miljörättsliga området. Lagens syfte är att bevara en god natur- och kulturmiljö, att i ett långsiktigt perspektiv trygga landets försörjning med naturresurser samt att främja en ändamålsenlig samhällsutbyggnad. Lagen innehåller bl.a. grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelser. Hushållningsbestämmelserna omfattar mark- och vattenområden samt den fysiska miljön i övrigt, dvs. bebyggelse, anläggningar infrastruktur m.m. Lagens bestämmelser skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i bl.a. plan- och bygglagen, vattenlagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen.

De grundläggande hushållningsbestämmelserna anger vilka avvägningar som skall göras vid planläggning och tillståndsprövning i fråga om den framtida användningen av marken och vattnet. Det kan alltså här vara fråga om överväganden som kan vara av stor betydelse både vad gäller övergripande frågor och i ett senare skede, när det gäller att mer i detalj reglera skyddet för människan och miljön. De särskilda hushållningsbestämmelserna slår vakt om särskilt värdefulla områden som kust- och fjällområden och orörda älvar.

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. I första hand är plan- och bygglagen ett instrument för kommunerna att styra bebyggelseutvecklingen i vid mening. Detta sker genom vägledande översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Detaljstyrningen enligt plan- och bygglagen sker främst genom bygglovsprövning.

Enligt plan- och bygglagen regleras markanvändningen med rättsverkan genom detaljplaner och områdesbestämmelser. Genom dessa planinstrument har kommunerna givits stora möjligheter att påverka den framtida markanvändningen och därigenom förhindra att t.ex. redan etablerade bostadsområden utsätts för störningar från olika miljöfarliga verksamheter. Det kan naturligtvis många gånger vara lika angeläget att skydda omgivningen från störningar från verksamheter belägna utanför ett planområde. I sådana fall kan kommunen under vissa förutsättningar införa vissa bestämmelser för omgivningen när det gäller högsta tillåtna störningsnivåer, s.k. områdesbestämmelser.

4.4.3 Något om EG:s regler om aktsamhet

EU:s miljöprogram fram till år 2000 innehåller en strategi för hållbar utveckling. Större vikt läggs vid det förebyggande arbetet. Aktsamhetsregler har fått en mer framträdande roll i Maastricht-avtalet. Detta avtal innebär att EU:s miljöpolitik har getts fastare ramar. Försiktighetsprincipen ingår sålunda numera som en del av EU:s miljöpolitik. I fråga om formerna för beslutsfattande har det tillkommit, att miljöregler kan antas av rådet genom kvalificerad majoritet. Besluten behöver alltså inte längre vara enhälliga. Parlamentets roll i beslutsfattandet har också förstärkts.

I Maastricht-avtalet är det närmast artiklarna 130r, 130s och 130t som behandlar miljöfrågorna. Särskilt artikel 130 r tar sikte på förebyggande åtgärder och aktsamhetsregler. Unionens miljöpolitik skall grundas på försiktighetsprincipen och att förebyggande åtgärder skall vidtas för att undvika skador på människor och miljön. Den som förorenar är skyldig att betala för de skador hans verksamhet ger upphov till. I enlighet med det antagna miljöprogrammet för EU skall hänsynen till miljön vara genomgående för de beslut i skilda avseenden och på olika områden som är ett resultat av unionens arbete.

Typiskt för EG:s direktiv på miljöområdet är att de lägger stor vikt vid att den som bedriver en verksamhet iakttar närmare angivna krav på aktsamhet. Av stort intresse i detta sammanhang är ramdirektivet (84/360/EEG) om luftföroreningar. Bakom direktivet ligger konventionen om långväga luftföroreningar. I direktivet fastläggs att tillståndsplikt skall införas för luftförorenande anläggningar av visst slag. Direktivet innehåller vidare en rad bestämmelser av aktsamhetskaraktär som skall tillämpas vid myndigheternas prövning av en tillståndsansökan. För tillstånd till en ny verksamhet krävs att alla lämpliga förebyggande åtgärder mot luftförorening har vidtagits, inklusive tillämpning av bästa tillgängliga teknik. Detta gäller under förutsättning att sådana åtgärder inte medför oskäliga kostnader, att verksamheten i fråga om särskilt angivna ämnen inte får medföra betydande luftförorening, att gällande gränsvärden för emissioner innehålls och att gällande gränsvärden för luftkvalitetet innehålls. För särskilt utpekade förorenade områden kan strängare gränsvärden för emissioner sättas. För befintliga verksamheter gäller särskilda regler. På sikt skall också dessa omfattas av kraven på

bästa tillgängliga teknik. Det ankommer vidare på medlemsländerna att följa utvecklingen när det gäller bästa teknologi och miljösituationen och successivt ställa de ytterligare krav som kan vara motiverade. De aktuella bestämmelserna är liksom bestämmelserna i flertalet övriga direktiv av minimikaraktär vilket innebär att det enskilda medlemslandet har frihet att ställa strängare krav under förutsättning att dessa krav inte strider mot EG:s övriga regler.

4.4.4 Allmänna aktsamhetsregler

Regeringens förslag: De olika allmänna aktsamhetsregler som finns i nuvarande miljölagstiftning förs samman till ett gemensamt, övergripande kapitel i miljöbalken. Aktsamhetsreglerna skall i den utsträckning som framgår av respektive kapitel gälla vid tillämpning av balkens tredje och fjärde avdelningar. Därutöver finns särskilda aktsmhetsregler för respektive verksamhet. För miljöfarlig verksamhet gäller som särskild aktsamhetsregel att den av kommittén föreslagna stoppregeln skall tillämpas vid prövningen av en verksamhets tillåtlighet.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att de övergripande aktsamhetsbestämmelser som skall gälla för den som utövar miljöpåverkan skall samlas i ett kapitel om allmänna aktsamhetsregler i miljöbalkens första avdelning. Begreppet "utöva miljöpåverkan" innefattar enligt kommitténs förslag allt mänskligt handlande som kan utöva påverkan på hälsa, miljö och naturresurser. Kommittén har vidare föreslagit en särskild stoppregel som skulle kunna tillgripas mot den som utövar miljöpåverkan av sådant slag som kan befaras leda till att människors hälsa skadas eller att miljön påtagligt eller allvarligt skadas.

Remissinstanserna: Några remissinstanser menar att de föreslagna allmänna aktsamhetsreglerna i sin föreslagna utformning är alltför allmänt hållna och föreslår att de därför byggs ut, antingen så att de blir mer direkt tillämpbara genom utvidgade materiella regler som kan vara straffsanktionerade, eller så att reglerna görs tillämpbara också för miljöstörande verksamheter som i övrigt regleras med stöd av annan lagstiftning än miljöbalken. Flera remissinstanser har vänt sig mot att aktsamhetsreglerna genom begreppet utöva miljöpåverkan får en tillämpning som är svår att överblicka. I fråga om stoppregeln och dess utformning har det övervägande antalet remissinstanser varit starkt kritiska. *Statens Naturvårdsverk* anser att miljöbalkens allmänna aktsamhetsregler bör gälla genomgående och utgöra basen för krav som i princip skall kunna ställas vid prövning av varje verksamhet, oavsett om prövningen skall ske med stöd av miljöbalken eller enligt annan lagstiftning som reglerar verksamheter som kan befaras påverka miljön.

Lunds universitet menar att det ur miljöskyddssynpunkt vore bättre att formulera de grundläggande kravreglerna enkelt och tydligt och ge dem ett innehåll som innebär en mer direkt reglering av de aktuella verksam-

heterna. Några länsstyrelser, som *Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anför liknande synpunkter och framhåller att de allmänna aktsamhetsreglerna bör fogas samman med de särskilda aktsamhetsreglerna i balkens fjärde avdelning. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohuslän* betonar vikten av att de allmänna aktsamhetsreglerna verkligen blir styrande. Enligt länsstyrelsen förefaller avståndet vara ganska stort mellan de allmänna aktsamhetsreglernas ambitionsnivå och de bestämmelser i balken som är direkt bindande för myndigheter och enskilda.

SJ anför synpunkter som överensstämmer med de angivna länsstyrelsernas och framhåller att kommitténs förslag kan leda till oklarheter.

Svenska Naturskyddsföreningen anser att miljöbalkens kapitel om allmänna aktsamhetsregler bör omarbetas och göras mera utförligt och tydligt. *Uppsala universitet* har anfört liknande synpunkter.

Justitieombudsmannen menar att i lag orealistiskt högt satta krav inte så att säga av sig själva kan antas medverka till ökat miljö- eller hälsoskydd eller bättre hushållning med naturresurser. Enligt *Kammarrätten i Stockholm* måste vissa aktsamhetskrav mildras för att reglerna över huvud taget skall kunna betraktas som praktiskt användbara som grundval för föreskrifter och direkta tillämpningsbedömningar. *Kommunförbundet* anser att den allmängiltiga utformningen av aktsamhetsreglerna medför att det i dagsläget är oklart hur dessa kommer att fungera i det praktiska arbetet hos miljömyndigheterna. Också *LRF* anser det oklart hur reglerna kommer att verka i praktiken och tillägger att kombinationen av de allmänna aktsamhetsreglerna och införande av miljökvalitetskrav kommer att innebära oanade möjligheter för myndigheterna att ställa långtgående krav på enskilda verksamheter. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* menar att stoppregeln i den givna utformningen innebär att all samhällsnyttig men miljöfarlig verksamhet omöjliggörs.

Skälen för regeringens förslag:

De allmänna aktsamhetsreglernas tillämpningsområde

Som framgått av bakgrundsbeskrivningen finns det i de nuvarande miljölagarna aktsamhetsbestämmelser som gäller för olika verksamhetsområden. De olika aktsamhetsreglerna gäller vid sidan av varandra. Inom vissa områden och för vissa verksamheter lappar emellertid reglerna över varandra. En sådan ordning kan leda till oklarheter mellan myndigheterna i fråga om vilken myndighet som har ansvaret för att följa verksamheten liksom det för den enskilde kan uppstå oklarheter, när flera myndigheter eller olika lagar med delvis sammanfallande inriktning kan reglera samma fråga.

Kommittén har som ram för aktsamhetsbestämmelsernas tillämpningsområde föreslagit begreppet "utöva miljöpåverkan". Detta begrepp inrymmer enligt kommitten "allt mänskligt handlande som kan utöva påverkan på hälsa, miljö eller naturresurser". Begreppet utöva miljöpåverkan avses också enligt kommittén motsvara balkens tillämpningsområde. De allmänna aktsamhetsreglerna skall enligt kommittén iakttas av

regeringen och andra myndigheter som utfärdar föreskrifter och av rättstillämpande myndigheter i enskilda mål och ärenden. Detta gäller såväl vid tillståndsbeslut som i frågor om tillsyn.

I likhet med kommittén anser regeringen att de mer allmänt utformade aktsamhetsreglerna i de nuvarande nyss redovisade lagarna bör läggas till grund för ett antal till varandra anpassade övergripande aktsamhetsregler i balken. Dessa allmänna aktsamhetsregler bör föras samman till ett kapitel i miljöbalkens första avdelning. Reglerna skall på närmare angivet sätt vara tillämpliga på alla företag, kommuner och andra som utövar en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan komma i konflikt med miljöbalkens syfte.

Flera remissinstanser har kritiserat utformningen av de allmänna aktsamhetsreglerna och menar att det med den föreslagna konstruktionen är svårt att överblicka gränserna för balkens tillämpningsområde. En negativ miljöpåverkan kan föranleda ingripanden från miljömyndigheternas sida, oavsett vilken typ av verksamhet det är fråga om, eftersom tillsynsreglerna kan tillämpas på alla dem som utan särskilt tillstånd eller godkännande utövar miljöpåverkan. Kritiken mot utformningen av de allmänna aktsamhetsreglernas tillämpningsområde sammanfaller i mycket med den som har riktats mot kommitténs förslag om utvidgade möjligheter att meddela generella föreskrifter. Sammanfattningsvis anser de kritiska remissinstanserna att förslaget leder till rättsosäkerhet. *Lagrådet* förordar för sin del att möjligheterna att tillämpa de allmänna aktsamhetsreglerna mera enhetligt på olika verksamhetsområden undersöks ytterligare.

Som framgår av avsnitt 4.2.2 har regeringen i fråga om möjligheterna att meddela generella föreskrifter valt att följa den kritiska remissopinionen så att balken inte innehåller något särskilt kapitel om generella föreskrifter av det slag som kommittén har föreslagit. I stället bör det, som tidigare redovisats, finnas bemyndiganden där detta är behövligt och då för klart angivna områden. Regeringens ställningstagande i denna fråga bygger på viljan att tillmötesgå befogade krav, att det skall kunna vara möjligt att förutse lagstiftningens tillämpningsområde.

Också i fråga om aktsamhetsreglernas tillämpningsområde bör det tydligt framgå för vilka verksamhetsområden aktsamhetsreglerna kan göras gällande. Enbart om dessa områden klart redovisas, blir det möjligt att i förväg avgöra för vilka fall myndigheterna har rätt att ingripa. Det förtydligande av aktsamhetsreglernas tillämpningsområde som Lagrådet har föreslagit är i detta sammanhang klargörande. Detta hindrar dock inte att också verksamheter som formellt ligger utanför miljöbalken anpassas till balkens aktsamhetsregler. En sådan anpassning bör dock i enlighet med det sektorsansvar som gäller all miljöstörande verksamhet ske genom den lagstiftning som reglerar verksamheten i fråga, antingen genom en hänvisning till miljöbalkens allmänna aktsamhetsregler eller på annat sätt. Miljöskyddskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 1994:96) föreslagit regler med detta syfte.

Balkens allmänna aktsamhetsregler kommer alltså att omfatta verksamheter som regleras närmare i balkens tredje och fjärde avdelningar. De allmänna aktsamhetsreglernas tillämpningsområde bör anges särskilt

för varje verksamhet i de kapitel som ingår i dessa avdelningar. För särskilt farliga verksamheter bör de allmänna aktsamhetsreglerna gälla fullt ut. För andra verksamheter, t.ex. för naturvårdens del, är däremot en sådan ordning inte befogad.

De materiella reglerna i tredje och fjärde avdelningarna i kombination med det utrymme som finns för miljömyndigheterna, antingen att meddela föreskrifter eller villkor eller att ingripa särskilt i tillsynsärenden, avgränsar alltså balkens tillämpningsområde i förhållande till sektorsinriktad lagstiftning.

Med verksamhet avses i balken inte enbart ett fysiskt bedrivande av en viss påtaglig verksamhet. I stället syftar verksamhetsbegreppet enligt det mönster som återfinns i miljöskadelagen och i miljöskadelagens motsvarighet i miljöbalken till att täcka en rad olika företeelser. För de verksamheter som enligt balken är fastighetsanknutna gäller samma verksamhetsbegrepp som i miljöskadelagen. I övrigt avses med verksamhet allt som omfattas av balkens tillämpningsområde. Det behöver alltså inte vara fråga om en yrkesmässig verksamhet. Ett ingripande kan ske för att en fastighetsägare i sin verksamhet, dvs. genom sitt boende eller ägande, förorsakar påtagliga olägenheter för omgivningen. Ett annat fall kan vara att en kemisk produkt skall ersättas med en mindre farlig produkt eller att särskilda villkor skall förenas med import eller export av en kemisk produkt. Vad som avses med verksamhet konkretiseras genom balkens särskilda föreskrifter eller genom föreskrifter meddelade med stöd av balken.

I de delar av miljöbalken som särskilt reglerar naturvård, miljöfarlig verksamhet, hantering av kemiska produkter, avfallshantering och särskilda hälsoskyddsaspekter bör också finnas särskilda aktsamhetsregler avpassade för verksamheten i fråga. Genom att balkens allmänna aktsamhetsregler också tillämpas i närmare angiven utsträckning på dessa verksamheter åstadkoms vad flera remissinstanser efterlyst, nämligen att göra de allmänna aktsamhetsreglerna mera direkt tillämpliga på enskilda verksamheter. Genom tillsynsmyndigheternas befogenheter att ingripa kommer aktsamhetsreglerna, både de allmänna och de särskilda, att bli direkt tillämpbara. I fråga om tillsynsmyndigheternas rätt till ingripande bör det i sammanhanget påpekas att den rätten av hänsyn till den enskilde skall begränsas enligt regler som också gäller i dag. Detta innebär att tillsynsmyndigheten i första hand skall försöka åstadkomma rättelse genom råd eller förslag till åtgärder så att ett förtroendefullt förhållande kan växa fram mellan verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheten. En överträdelse av en aktsamhetsregel kan bero på okunnighet och inte på ett medvetet handlande. Det är också viktigt av hänsyn till den integritet som den enskilde har rätt till att en tillsynsmyndighet inte har rätt att söka igenom någons bostad för att beslagta handlingar eller liknande.

Införandet av allmänna övergripande aktsamhetsregler i miljöbalken innebär att man tillskapar gemensamma bestämmelser för ett antal sinsemellan relativt olikartade företeelser. Samma grundsyn bör alltså i framtiden prägla avvägningen t.ex. mellan kostnader och hälso- och miljöhänsyn, oavsett om det är fråga om fastighetsanknuten verksamhet eller hantering av kemiska produkter, låt vara att avvägningen naturligt-

vis kan utfalla olika beroende på aktivitetens farlighet. Avsikten med allmänna aktsamhetsregler är att ge större klarhet och därmed ökad tyngd åt aktsamhetskraven. De övergripande reglerna innebär också klarare gränser för tillåtligheten. Som några remissorgan pekat på måste emellertid ambitionsnivån även om den är hög hållas på en realistisk nivå. En ambitionsnivå av det slaget att det uppsatta målet är ouppnåeligt tjänar ingen på. När det gäller t.ex. val av teknik finns det mot den angivna bakgrunden fog för att skilja mellan de övergripande aktsamhetsregler, som skall gälla för yrkesmässig verksamhet och de regler som kan reglera den enskildes användning av någon teknisk utrustning samt det ansvar som därvid kan åvila honom. Enligt regeringens mening finns det flera fördelar ur miljösynpunkt med en sådan uppdelning. När det gäller den enskilde som vållar olägenheter för miljön sker detta således oftast i samband med användning av serietillverkade konsumentprodukter. För sådana förhållanden är det därför lämpligast att kraven på miljöförbättrande åtgärder i första hand riktas mot tillverkaren så att man kan förebygga att farliga produkter släpps ut på marknaden. För näringsidkarnas del finns det skäl att sätta högre krav i fråga om val av teknik.

De allmänna aktsamhetsreglerna kommer också att läggas till grund för beslut av regeringen eller av underordnade myndigheter när det gäller att utfärda föreskrifter. De skall vidare ligga till grund för tillståndsprövningen. Detta innebär att frågan om vilka skyddsåtgärder m.m. som i olika avseenden skall vidtas kommer att bli föremål för myndigheternas prövning enligt den valda lagstiftningsmodellen. Myndigheterna skall alltså tillämpa samtliga från aktuell prövningssynpunkt gällande bestämmelser i balken, dvs. både de allmänna aktsamhetsreglerna och de ytterligare regler som gäller särskilt för olika verksamheter.

När det gäller myndigheternas prövningsförfarande innebär den föreslagna regleringen, t.ex. för miljöfarlig verksamhet, att tillståndsmyndigheten i fråga om aktsamhetskraven och kraven på lokalisering har att pröva ärendet med utgångspunkt i såväl de allmänna aktsamhetsreglerna i balkens första avdelning som från de gemensamma bestämmelserna i balkens andra avdelning samt de särskilda regler för miljöfarliga verksamheter som finns i balkens fjärde avdelning. Med utgångspunkt härifrån har myndigheten att fastställa vilka villkor för verksamheten som bör gälla med hänsyn till förhållandena i omgivningen.

Den föreslagna ordningen innebär att tillståndsbeslutet kommer att ha rättskraft endast i de frågor som beslutet omfattar. Det bör således även fortsättningsvis vara möjligt för hälsoskyddsmyndigheterna eller kemikaliemyndigheterna att ingripa med stöd av de allmänna aktsamhetsreglerna eller de särskilda reglerna om kemikalier och hälsoskydd i frågor som inte har blivit föremål för prövning av tillståndsmyndigheten, dvs. inte omfattas av villkor i tillståndsbeslutet. Reglerna i balken om tillsyn bör ge tillsynsmyndigheterna rätt att ingripa med förelägganden och förbud i ett enskilt fall för att balkens föreskrifter och vad som kan följa av dem skall iakttas.

De allmänna aktsamhetsbestämmelserna måste ha en sådan utformning att tillämpningen kan anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Ett exempel på detta är att krav skall kunna ställas på företagen att de utnyttjar teknik av hög kvalitet och med god funktion. Detta innebär normalt att verksamhetsutövaren skall använda den bästa tillgängliga tekniken. Att använda bästa tillgängliga teknik är numera ett krav som gör sig alltmer gällande i Europa, både inom EU och länderna kring Östersjön. I vissa fall bör dock verksamhetsutövaren, som framhållits av Koncessionsnämnden, kunna åläggas att utveckla en teknik som inte finns på marknaden, t.ex. när det är fråga om komplexa anläggningar, där man inom vissa tidsramar får prova sig fram med olika tekniska lösningar för att på bästa sätt och inom möjligheternas ram motverka eller hindra att verksamheten eller dess verkningar förorsakar olägenheter i omgivningen. Den praxis som därvidlag utvecklats inom Koncessionsnämnden bör alltså bestå. Det nu sagda innebär att lagtexten inte som kommittén har föreslagit skall ange bästa tillgängliga teknik som ett aktsamhetskrav, utan i stället ställa krav på att i yrkesmässig verksamhet ett sådant försiktighetsmått som är *tekniskt möjligt* skall iakttas.

Stoppregeln

Kommitténs förslag till en särskild s.k. stoppregel som en övergripande aktsamhetsregel har mycket starkt ifrågasatts av en övervägande del av remissorganen. Förslaget innebär i korthet att verksamheter som kan skada människors hälsa inte får utövas. Inte heller verksamheter som kan föranleda allvarlig skada på miljön bör under några förhållanden få komma till stånd.

Enligt regeringens mening är stoppregelns utformning och dess lagtekniska placering beroende på hur balkens olika kapitel och avdelningar byggs upp. Som framgått av det föregående skall de allmänna aktsamhetsreglerna täcka dagens miljölagstiftning. Den lagstiftningen bygger i stora delar på allmänna förvaltningsrättsliga principer och förfaranden. Det är egentligen enbart miljöskyddslagen som har ett helt utbyggt regelverk som närmare beskriver de möjligheter myndigheterna har att ingripa mot en tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet och som yttersta möjlighet att stoppa en sådan verksamhet.

Kommittén har föreslagit att balken skall innehålla gemensamma kapitel för tillståndsprövning och för omprövning av tillståndsgivning. Som framgår av regeringens förslag till miljöbalk har inte kommitténs förslag följts i detta avseende. De särskilda regler som har utbildats i fråga om prövning av miljöfarlig verksamhet och omprövning av villkoren för sådan verksamhet beror på att verksamhet av sådant slag ofta är förenad med långsiktiga investeringar och stora kostnader. Det har varit ett allmänt intresse att verksamheterna har kunnat bedrivas och det har framstått som rimligt att tillståndet förenas med en i lag angiven trygghet för verksamhetsutövaren. Det synsättet kan knappast sägas vara befogat att anlägga vid många andra av de verksamheter som skulle kunna falla under miljöbalkens krav på tillstånd. Det nu sagda har

föranlett att i förhållande till kommitténs förslag utökade regler om prövning och omprövning av miljöfarlig verksamhet har förts till det kapitel som reglerar den verksamheten och att övriga tillstånd inte har kringgärdats med andra bestämmelser än de som i praktiken gäller i dag och som följer av den allmänna förvaltningsrätten. Kapitlen om tillstånd och omprövning av tillstånd som kommittén föreslagit har därför utgått. Detta har också betydelse för stoppregeln och hur den lagtekniskt bör hanteras.

Dagens miljölagstiftning ger utrymme för en tillsynsmyndighet att förbjuda en verksamhet som inte har underkastats särskild prövning enligt de allmänna regler som gäller i fråga om ordning och säkerhet. Också verksamheter som underkastats särskild prövning kan förbjudas eller förklaras inte längre vara tillåtna men då i allmänhet enligt särskilda i lag angivna regler. Den nu angivna ordningen återkommer i kommitténs förslag. Jämfört med förhållandena i dag skulle den av kommittén föreslagna stoppregeln alltså i fråga om befintliga verksamheter innebära en dubblering mot bakgrund av balkens föreslagna mer begränsade tillämpningsområde. Behovet av en stoppregel av den typ kommittén föreslår gör sig dock främst gällande i fråga om större verksamheter som regelmässigt är att hänföra till miljöfarlig verksamhet. Frågan om hinder eller förbud för en verksamhet till följd av en generell stoppregel bör regleras i samband med de särskilda aktsamhetsregler som skall gälla för miljöfarlig verksamhet. När frågan prövas bör de allmänna aktsamhetsreglerna tillämpas tillsammans med de särskilda aktsamhetsreglerna. Regeringen återkommer till aktsamhetsreglernas närmare utformning i den fortsatta framställningen. Det bärande elementet vid all aktsamhetsbedömning är dock försiktighetsprincipen. Det är kring denna princip de allmänna aktsamhetsreglerna måste byggas upp.

4.4.5 Försiktighetsprincipen

Regeringens förslag: För att skydda miljön skall principen om förebyggande åtgärder samt försiktighetsprincipen kunna tillämpas på all sådan verksamhet som kan skada människors hälsa och miljön. Därvid ingår som en väsentlig del *utbytesprincipen*, en princip som innebär att kemiska produkter och varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter skall om det är till påtaglig fördel för människors hälsa, miljön eller naturen ersättas med sådana produkter och varor som innebär mindre risk. Avsaknaden av vetenskaplig bevisning får inte användas som en ursäkt för underlåtenhet att vidta rimliga skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det finns en bred enighet bland remissinstanserna om att försiktighetsprincipen skall ligga till grund för utformningen av aktsamhetsreglerna. Vad gäller substitutionsprincipen eller utbytesregeln, som kommittén kallar den, menar några remissinstanser att kommitténs förslag innebär en försvagning jämfört med gällande kemikalielagstiftning, eftersom den av kommittén föreslagna regeln innebär att en kvalifikationsgräns införs om att utbytet skall vara "till påtaglig fördel" för bl.a människors hälsa och miljön.

LRF framhåller att försiktighetsprincipen i kommitténs förslag saknar begränsningar och kan utlämna den enskilde till myndigheternas godtycke. Om principen skall tillämpas på arbetsföretag som kan påverka den biologiska mångfalden, bör det föreligga krav på att man stöder sig på väl grundade misstankar att verksamheten skadar hälsa och miljö enligt LRF.

Statens naturvårdsverk och *Kemikalieinspektionen* pekar på att vid tillämpning av substitutionsprincipen är det en avvägning eller med andra ord en *riskbedömning* som skall göras vid prövningen mellan tillgängliga alternativ.

Skälen för regeringens förslag: De allmänna aktsamhetsreglerna i miljöbalken bör ge uttryck för att miljöproblem skall förebyggas och att åtgärder skall sättas in redan vid källan. Detta innebär bl.a. att redan vid prövningen av en verksamhet skall beaktas huruvida det finns risk för att människors hälsa och miljön kan skadas av verksamheten. En sådan förebyggande princip återfinns sedan drygt 20 år i flera konventioner och andra internationella instrument inom miljöområdet. Under senare år har även försiktighetsprincipen kommit att få en allt mer framträdande plats i den internationella miljöpolitiken. Försiktighetsprincipen innebär också att om det finns ett hot om allvarlig eller oåterkallelig skada får avsaknaden av vetenskaplig bevisning inte användas som en ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring. Vid FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 - UNCED - antogs sålunda den s.k. Rio-deklarationen, som innehåller en bestämmelse att försiktighetsprincipen skall tillämpas så långt möjligt och med hänsyn tagen till staternas möjligheter *(princip 15)*. Också i 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, Helsingfors-konventionen, liksom i 1992 års konvention om skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, Paris-konventionen, kommer försiktighetsprincipen till uttryck. De fördragsslutande parterna skall i enlighet med de grundläggande principer och skyldigheter som följer av de båda konventionerna sålunda tillämpa försiktighetsprincipen, dvs. vidta förebyggande åtgärder för att hindra att utsläpp i den marina miljön förorsakar skador på människan eller miljön.

För svenskt vidkommande gäller principen att risker skall beaktas och att miljöproblem skall förebyggas sedan lång tid. Den har ingått som en viktig del av miljölagstiftningen och gett de tillämpande myndigheterna en möjlighet att beakta de faror från allmän hälsosynpunkt eller andra allmänna synpunkter som kan vara förbundna med okända eller otillräckligt utforskade föroreningsämnen. Den osäkerhet som kan råda

rörande ett ämnes farlighet skall alltså inte gå ut över allmänheten utan bör drabba den som släpper ut ämnet i luften eller i vattnet. Man behöver således inte vänta med ett ingripande till dess en skada inträffar. Den som vill släppa ut ett otillräckligt känt ämne som man hade grundad anledning anta är skadligt måste kunna visa att olägenhet inte behöver befaras. Även för kemikalielagstiftningen gäller liknande regler. Den nu redovisade inställningen kommer att gälla också i fortsättningen och utgör en del av *försiktighetsprincipen*.

Försiktighetsprincipen skall även i framtiden utgöra det bärande elementet i den svenska miljölagstiftningen. Med hänsyn till den vikt regeringen fäster vid principen framstår det som naturligt att försiktighetsprincipen bör ges en övergripande tillämpning och således ligga till grund för balkens hela tillämpningsområde. En sådan utvidgning av tillämpningsområdet innebär t.ex. att man i framtiden skall kunna ta större hänsyn till alla de verksamheter som faller under miljöbalkens tillämpningsområde. Skyddet för den biologiska mångfalden kan, som ett exempel, regleras mer utförligt och i andra led än vad som i dag är möjligt. Försiktighetsprincipen skall alltjämt bygga på principen att bevisbördan för att visa att den planerade verksamheten eller åtgärden inte förorsakar skadeverkningar skall ligga på verksamhetsutövaren.

Enligt regeringens mening bör utbytesprincipen införas i miljöbalken som en central aktsamhetsregel som skall tillämpas på ämnen och produkter som regleras genom balken. Också i fråga om miljöfarlig verksamhet bör utbytesprincipen inta en framträdande plats. Som Kemikalieinspektionen har framhållit inrymmer principen ett vidare tillämpningsområde än enbart byte av kemiska produkter. I ett längre perspektiv är ambitionen alltså att vid varje användning av en kemisk produkt skall bästa möjliga *val* göras mellan olika kemiska produkter. Utbytesprincipen inrymmer alltså överväganden om produktval. Som Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen framhållit avser en prövning mot utbytesprincipen en avvägning mellan graden av risk mellan tillgängliga alternativ, dvs. en bedömning av sannolikheten för att en skada skall inträffa och verkningarna av en eventuell skada i samband med att olika alternativ vägs mot varandra. Utbytesprincipen är däremot inte normalt att se som en förbudsregel. Är det fråga om förbud skall ett sådant beslut fattas mot bakgrund av att den prövade produkten inte kan accepteras under några förhållanden, dvs. det är då inget val *mellan* produkter som är i fråga.

Kommittén har föreslagit att utbytesprincipen skall kunna tillämpas när den vidtagna åtgärden leder till en påtaglig fördel för bl.a. människors hälsa och miljön. Enligt några remissinstanser är den föreslagna lydelsen en försvagning av utbytesprincipen jämfört med den gällande lydelsen i lagen om kemiska produkter. Som framgår av kommitténs motivering för förslaget är detta emellertid inte avsikten. Eftersom frågan om utbyte ytterst blir en fråga om skälighetsavväganden måste naturligtvis också skäligheten bli föremål för överväganden. I de allmänna aktsamhetsreglerna bör därför ingå en möjlighet till skälighetsavvägning mellan kostnaden och nyttan.

Regeringens förslag: De allmänna aktsamhetsreglerna skall tillämpas i den utsträckning det är ekonomiskt rimligt med hänsyn till å ena sidan den risk för skada eller olägenhet som en verksamhet kan medföra och å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnader för skyddsåtgärder.

Kommitténs förslag: Föreslår att ett mindre kostsamt försiktighetsmått får väljas, om det är uppenbart att ett visst försiktighetsmått är alltför kostsamt i förhållande den nytta det medför.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte anfört några uttalade synpunkter i frågan hur en regel om skälighetsavvägning bör utformas. Några remissinstanser däribland *Kemikalieinspektionen* menar dock att skälighetsaspekten finns inbyggd i andra bestämmelser om aktsamhet. *Länsstyrelsen i Hallands län* framhåller att en bestämmelse om skälighetsavväganden inte får ges ett sådant innehåll att den kan tolkas som en sänkning av ambitionsnivån jämfört med i dag.

Skälen för regeringens förslag: Av motiven till nuvarande miljölagstiftning framgår att aktsamhetsreglerna, särskilt när det gäller miljöfarlig verksamhet, avser att lämna ett stort utrymme för en fri skälighetsprövning. Den allmänna aktsamhetsregeln i lagen om kemiska produkter innebär att den som hanterar en kemisk produkt skall vidta alla de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön. Även om det inte direkt framgår av lagtexten kan dock skälighetsavväganden göras också inom ramen för kemikalielagstiftningen.

När en miljöstörande verksamhet etableras, brukar detta ofta medföra att olika intressen ställs mot varandra. Företagarintresset och miljöskyddsintresset sammanfaller av naturliga skäl normalt inte. Den avvägning som måste göras mellan olika samhälleliga intressen måste ha sin utgångspunkt i att de åtgärder som krävs skall vara ändamålsenliga och stå i proportion till det avsedda syftet. Någonstans går en gräns, där marginalnyttan för miljön inte uppväger de kostnader som kan läggas ner på försiktighetsmåtten. De åtgärder som därvid kan fordras skall inte framstå som *onödigt* betungande. Utgångspunkten är dock att sådana åtgärder skall vidtas som förhindrar att människor eller miljön skadas.

I fråga om större ingrepp i miljön måste den beslutande myndigheten och i vissa fall regeringen göra sådana överväganden som innebär ett ställningstagande där nyttan för samhället av den planerade åtgärden får värderas mot andra intressen. Resultatet av hur de olika – inte sällan konkurrerande intressena – har vägts mot varandra får sedan återspeglas i beslutet.

I andra sammanhang kan det vara aktuellt att värdera risk- och nytto-effekter innan tillstånd lämnas eller en åtgärd godkänns. Det nu sagda är grundläggande för den avvägning mellan olika intressen som ofta föranleds av verksamheter som påverkar miljön.

De skälighetsavväganden som kan bli aktuella i det enskilda fallet bör i miljöbalken komma till uttryck genom en föreskrift om att aktsamhetskraven skall vara ekonomiskt rimliga med hänsyn till å ena sidan den risk för skada eller olägenhet som en verksamhet kan medföra och å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnader för skyddsåtgärder. Det är i sammanhanget viktigt att slå fast, att det inte är det enskilda företaget och dess förhållanden som är avgörande för skälighetsavväganden. I stället är det objektiva grunder som skall utgöra de omständigheter som bedömningen skall bygga på. Utgångspunkten kan vara förhållandena för den aktuella branschen eller näringen och vilka krav som i det sammanhanget bör kunna ställas på ett välskött företag. När det gäller krav på tekniska lösningar och liknande för att motverka olägenheter bör det normalt inte göras någon åtskillnad mellan en redan existerande verksamhet och en nyetablering. Samma principer skall alltså vara vägledande för all skälighetsavvägning.

Att de allmänna aktsamhetskraven skall tillämpas endast i den mån det är ekonomiskt rimligt är enligt *Lagrådet* en så betydelsefull inskränkning i bestämmelsernas tillämpningsområde att den bör framgå redan av den inledande paragrafen i avsnittet med allmänna aktsamhetsregler. Regeringen har i lagrådsremissen angett att ifrågavarande inskränkning har en blott marginell betydelse. Miljökraven måste kunna formuleras och ställas utan att den ekonomiska avvägningen har skett dessförinnan. Regeringen är därför fortfarande av den meningen att bestämmelsen om ett objektivt hänsynstagande till ekonomiska förutsättningar bör tas in som en avslutande bestämmelse bland de allmänna aktsamhetsreglerna. Ändringen i förhållande till kommitténs förslag är främst av redaktionell art.

4.4.7 Principer för hushållning med mark, vatten och andra naturresurser

Regeringens förslag: Hushållningsbegreppet skall utvidgas så att det också omfattar hushållning med andra naturresurser än mark och vatten. Kretsloppsprincipen innebär att hushållning med naturresurser skall främjas. Farliga kemiska ämnen och varor skall ersättas med produkter och varor som innebär mindre risk.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens. Kommittén har

också föreslagit att frågor om energianvändning m.m. skall ingå som en del av hushållningsbestämmelserna.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ställer sig över lag positiva till att hushållningsbegreppet skall ingå bland de allmänna aktsamhetsreglerna i enlighet med kommitténs förslag.

LRF understryker att utifrån hushållningsaspekter bör jord- och skogsbrukets produktionspotential för förnybara råvaror uppmärksammas. Vidare noterar *LRF* med tillfredsställelse att kommittén föreslagit en särskild aktsamhetsbestämmelse för energin.

Grossistförbundet Svensk Handel framhåller att en tillämpning av kretsloppsprincipen inte är en universallösning i alla sammanhang. Enligt Grossistförbundet måste en helhetsbedömning göras och en sådan bedömning kan leda till att i vissa fall är återanvändning att föredra medan i andra fall kan återvinning eller energiutvinning vara den ur miljö- och resurssynpunkt bästa lösningen.

Kraftverksföreningen anser att problemen med tillämpningen av den föreslagna energihushållningsregeln är otillräckligt analyserade.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av bakgrundsbeskrivningen av det nu gällande lagstiftningskomplex som skall ingå i miljöbalken finns ett starkt samband mellan naturresurslagen och plan- och bygglagen. Naturresurslagen är i huvudsak inriktad på en övergripande planering av hur mark och vatten skall användas för att åstadkomma en långsiktigt god hushållning. Hushållningsbegreppet i en modern miljölagstiftning måste dock vara vidare än så. Det finns alltså ingen anledning att fortsättningsvis begränsa begreppet hushållning till frågor som rör enbart användning av mark och vatten. Regeringens utgångspunkt är att hushållningsprincipen också har ett nära samband med kretsloppsprincipen och målet att bevara den biologiska mångfalden. I båda fallen kan de bästa effekterna nås i samband med konstruktion, tillverkning, användning och förbrukning. Genom återanvändning eller återvinning kan material komma till ny användning eller förvandlas till ny råvara. Härigenom minskas behovet att förbruka ändliga naturresurser. Inte minst viktigt är att avfallsmängderna kan minskas och därmed också omfattningen av deponier liksom belastningen av skadliga ämnen på mark och vatten.

En stor mängd för miljön farliga ämnen finns bundna i varor som fortfarande används. Förr eller senare återförs dessa ämnen till naturen och kan då vålla skada. Denna fara måste motverkas på olika sätt. Riksdagen har i flera sammanhang uttalat sig för producenternas ansvar att bedöma miljöeffekterna av sina produkter och att se till att produkterna blir anpassade efter gällande lagstiftning och andra av riksdagen uppställda mål. Dessa innebär också en utveckling från detaljregleringen mot målstyrning. Regler av den innebörden bör komma till uttryck i miljöbalkens allmänna aktsamhetsregler. Den princip som bör läggas till grund för en sådan allmän aktsamhetsregel i fråga om produktion av varor brukar betecknas som kretsloppsprincipen. Som utvecklades i kretsloppspropositionen är en huvuduppgift för regeringen att skapa

förutsättningar för och underlätta en långsiktigt hållbar utveckling. För att klara denna uppgift måste förbrukningen av ändliga naturresurser och anrikningen av farliga restprodukter i naturen avsevärt minskas. Återanvändning, återvinning och andra åtgärder för ett effektivt resursutnyttjande skall vara verksamma medel för en sådan samhällsutveckling.

Utgångspunkten bör alltså vara att ämnen som kan skada miljön så långt möjligt inte används vid tillverkning av varor. Detta är det säkraste sättet att förebygga att de kommer ut i naturen. Icke naturliga stabila organiska ämnen bör över huvud taget inte tillföras miljön. De bör därför få användas bara i helt slutna system. När en vara har tjänat ut skall den kunna tas om hand på ett sådant sätt att naturen inte påverkas negativt. Målet är att varan skall kunna återföras till naturen utan att påverka denna skadligt - ett kretslopp har slutits.

I den mån farliga ämnen inte kan undvikas i varor - och naturligtvis kan detta inte ske helt, liksom det också finns en mängd gränsfall av mer eller mindre skadliga ämnen - måste man se till att varorna efter användning hindras från att förorena omgivningen. Varor bör så långt möjligt återanvändas. Det klassiska exemplet härvid är returglashanteringen, men återanvändning kan i framtiden komma i fråga också på många andra områden. Kan varorna - vilket blir det vanliga - inte återanvändas bör i stället så långt möjligt ämnen som ingår i varorna kunna återvinnas och användas vid produktion av nya varor. Ett exempel på detta är fibrer i returpapper.

En särskild aspekt på hushållningen med naturresurser gäller energihushållningen. I valet mellan återanvändning, återvinning, energiutvinning och deponering bör den metod som bäst hushållar med resurser prioriteras. Ekonomiska styrmedel är av stor vikt när det gäller att främja energihushållning och användning av energislag med mindre miljöpåverkan. Den omständigheten att frågor om resurshushållning som knyter an till kretsloppsprincipen kan prövas av en tillståndsmyndighet innebär dock inte, att myndigheten skall reglera energifrågor vid tillståndsgivning eller liknande förfaranden. Statsmakterna har möjlighet att påverka valet av energislag eller andra sådana förfaranden som på ett avgörande sätt ingriper i företagens energiplanering främst genom ekonomiska styrmedel. Inom givna ramar är det en uppgift för företagen att själva ta ansvar för hushållningen med energi.

Regeringens förslag: Vad som kan anses vara lägsta godtagbara miljökvalitet för mark, vatten, luft eller naturen i övrigt skall kunna föreskrivas i miljökvalitetsnormer. Föreskrifterna får avse förekomst av kemiska eller biotekniska produkter, förekomst av organism som kan tjäna till ledning för bedömningen av miljötillståndet eller nivåer för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan miljöpåverkan.

Miljökvalitetsnormerna skall av myndigheter och kommuner läggas till grund för planering och övrig verksamhet.

Då det är påkallat skall ett åtgärdsprogram upprättas för att underlätta att föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet uppfylls.

I de fall det kan antas att sådana föreskrifter kan komma att överskridas skall mätningar göras.

Kommitténs förslag: Överensstämmer vad gäller huvuddragen med regeringens. Kommittén föreslår dock att miljökvalitetsnormer också skall få gälla skyddsavstånd mellan miljöfarlig verksamhet å ena sidan och bostäder eller vissa lokaler å andra sidan.

Kommittén föreslår en mer begränsad användning av upprättande av åtgärdsplaner.

Kommittén går inte heller lika långt vad gäller skyldigheten att vidta mätningar för att kontrollera hur föreskrifterna om lägsta godtagbara miljökvalitet uppfylls.

Enligt kommitténs förslag bör miljökvalitetsnormer av såväl bindande karaktär som icke bindande karaktär kunna föreskrivas.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig över förslaget är, med några undantag, i och för sig positiva till ett system med miljökvalitetsnormer. Några remissinstanser har pekat på att ett system med miljökvalitetsnormer inte kan ersätta aktsamhetsreglerna och den individuella miljöprövningen. Det har framförts att det finns en risk för att längre gående åtgärder än vad som erfordras för att uppfylla det i normerna angivna minimikravet inte kommer att vidtas och att incitamenten för att driva teknikutvecklingen framåt kommer att begränsas. Många kommuner har påpekat att kommunerna inte bör vara förhindrade att i sin planering och annan verksamhet tillämpa strängare miljökvalitetskrav än vad som fastställts i miljökvalitetsnormer.

Åtskilliga remissinstanser har pekat på behovet av ett klargörande av begreppet miljökvalitetsnorm. Stark kritik har riktats mot att miljökvalitetsnormer skall kunna meddelas både som bindande och som inte bindande föreskrifter. Några remissinstanser har också fört fram svårigheterna med att fastställa normerna utifrån vetenskaplig grund. Det framhålls att bedömningen av vad som kan anses vara, objektivt sett,

godtagbar miljökvalitet måste ske med stor omsorg, samt att detta till sist måste bli ett politiskt övervägande.

Flera remissinstanser har motsatt sig att förutom regeringen även myndigheter skall kunna fastställa normerna. Några remissinstanser har ifrågasatt lämpligheten av ett så långt gående bemyndigande som rätten att meddela föreskrifter bl.a. för att genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen antagit innebär. Andra remissinstanser har å andra sidan anfört att förslaget alltför noga avgränsar vad miljökvalitetsnormer får avse och att lagen borde medge större frihet att införa miljökvalitetsnormer allteftersom behov därav gör sig gällande.

Vissa remissinstanser välkomnar och andra avstyrker förslaget att miljökvalitetsnormer skall kunna avse skyddsavstånd.

Skälen för regeringens förslag:

Nuvarande reglering

De svenska miljölagarna syftar till att skydda människor och miljö från skador och olägenheter. Några direkt i lag angivna gränsvärden för vilken miljöpåverkan i olika avseenden som kan godtas finns inte, men enligt hälsoskyddslagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, meddela föreskrifter om gränsvärden i den mån det behövs med hänsyn till EES-avtalet. Föreskrifter som kan innehålla gränsvärden är främst tänkta att vara de tillämpande myndigheterna till hjälp och läggas till grund för myndighetsbeslut. Föreskrifter som har meddelats enligt 14 a § hälsoskyddslagen är inte straffsanktionerade.

Inom miljöskyddsområdet har Statens naturvårdsverk tagit fram riktlinjer och bedömningsgrunder. De har karaktären av allmänna råd eller aktionsprogram. Naturvårdsverket har bl.a. tagit fram riktvärden för luftkvalitet i tätorter avseende koloxid, kvävedioxid, svaveldioxid och sot. Riktvärdena skall i första hand utnyttjas av länsstyrelserna och kommunerna. De skall utgöra underlag för kommunernas planering vad gäller trafik, energi och bebyggelse. Naturvårdsverket har också utarbetat allmänna råd i vilka anges hur mätningarna bör ske och beräkningsmetoder. Mer långsiktiga luftkvalitetsmål har angivits i aktionsprogrammet mot luftföroreningar. Där finns angivet kritiska belastningsgränser bl.a. för svavel och kväve med beaktande av hur känslig marken är.

Socialstyrelsen och Boverket har utarbetat allmänna råd för inomhusmiljön. Gränsvärden finns t.ex för radonförekomst i befintlig bebyggelse och i nybebyggelse.

Ett exempel på rättsligt bindande gränsvärden är de av kommunerna, med stöd av plan- och bygglagen, i detaljplan meddelade bestämmelserna om högsta tillåtna störningar inom planområdet (5 kap. 7 § första stycket 11). Innebörden är att byggnadsnämnden måste beakta bestämmelserna i sin lovgivning och att tillstånd enligt miljöskyddslagen inte får meddelas i strid mot bestämmelserna. Ett annat exempel är 1990 års lag om tillfälligt bilförbud som innehåller en möjlighet för kommunerna att besluta om tillfälligt bilförbud om halterna av luftföroreningar inom

vissa områden är så höga att det innebär akuta hälsorisker. För närvarande är det endast Göteborgs kommun som får föreskriva om bilförbud enligt 14 a § hälsoskyddslagen.

EG:s regelsystem och EES-avtalet

EG:s ministerråd har, förutom de mer tekniska direktiven, även antagit ett antal direktiv innehållande miljökvalitetskrav i fråga om luft, vatten och mark. Såväl gränsvärden som vägledande värden används i direktiven. Gränsvärdena syftar i allmänhet direkt till att skydda människornas hälsa. De uttrycks i fråga om luftföroreningar som halter av vissa ämnen som inte får överskridas. Riktvärdena syftar i fråga om luftvård mer till att tillgodose de långsiktiga miljökraven. Miljökvalitetsdirektiven innehåller i allmänhet också bestämmelser om att medlemsländerna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att kravreglerna i direktiven skall innehållas. I allmänhet är kraven förenade med rapporteringsskyldighet till EG-kommissionen om direktiven inte skulle uppfyllas inom angivna tidsgränser. I vissa fall föreligger en skyldighet att samråda med grannländer. Bestämmelser finns också om mät- och provtagningsmetoder.

EG-direktiv som har karaktären av miljökvalitetsnormer finns avseende gränsvärden och vägledande värden för svaveldioxid och svävande partiklar, bly i luften samt för kvävedioxid. (80/779/EEG, 89/427/EEG, 82/884/EEG och 85/203/EEG). Beträffande vatten finns direktiv för badvatten, sötvatten till skydd för fisk, skaldjursvatten, ytvattentäkter och dricksvatten. (76/160/EEG, 78/659/EEG, 79/923/EEG, 7/44/EEG och 80/778/EEG).

Ett stort antal av EG:s mer tekniska direktiv innehåller också kvalitetsmål och kan ses som en form av kvalitetsnormer för miljön.

Det finns dessutom ett direktiv som handlar om skyddet av vilda fåglar och som också omfattar skyddet av de biotoper fåglarna vistas i (79/409/EEG) samt ett direktiv om bevarande av naturliga livsmiljöer, vilda djur och växter (92/43/EEG). Medlemsländerna är skyldiga att sörja för att nödvändiga åtgärder vidtas för att upprätthålla eller anpassa bestånden av fåglar, andra vilda djur och växter av samtliga de arter som förekommer naturligt, på den nivå som särskilt tillgodoser ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav och samtidigt tillgodoser ekonomiska och rekreativa hänsyn. Skyldigheterna omfattar också biotoperna. Som exempel nämns skydd av bestämda områden, bevarande och skydd av boplatser, restaurering av ödelagda biotoper m.m.

De kravnivåer avseende miljöskydd som EG:s regler innehåller är generellt sett uppfyllda genom den nuvarande svenska miljöpolitiken. Endast sådana bestämmelser i de aktuella miljödirektiven som saknar motsvarighet i den svenska lagstiftningen och som innehåller direkta lagstiftningskrav eller krav vars uppfyllande i Sverige förutsätter lagstiftning bör transformeras till den svenska rättsordningen. I propositionen med anledning av EES-avtalet (prop. 1992/93:60, bet. 1992/92:JoU10 rskr.1992/93:139) lämnade regeringen en redovisning

av vilka EG-direktiv på miljöområdet som föranleder lagstiftningsåtgärder för genomförandet av EES-avtalet. Ändringar för att tillgodose krav på miljökvalitetsnormer har gjorts i hälsoskyddslagen. Där har införts ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att i den utsträckning det behövs med hänsyn till Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt EES-avtalet meddela föreskrifter om gränsvärden för högsta tillåtna halt i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly. Kommunen skall, om det kan antas att gränsvärdena kan komma att överskridas, mäta förekomsten i luften av föroreningar samt redovisa mätningar och sådana mätresultat. Regeringen fann att den lagreglering som är direkt nödvändig till följd av direktiven är föreskrifter om mätverksamheten och att denna reglering lämpligen borde ske genom tillägg i hälsoskyddslagen. Regeringen konstaterade vidare att även om regler om mätning av luftföroreningar införs med stöd av hälsoskyddslagen så är det genom olika administrativa förfaranden, dvs. en kombination av tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen, fysisk planering inklusive trafikplanering och åtgärder vid genomförandet av planerna i form av förbud som en norm i praktiken kan iakttas. En kvalitetsnorm kan därför i första hand bli styrande för myndigheternas verksamhet och endast indirekt beröra medborgarna.

Regeringen har ansett att det inte krävs några särskilda åtgärder för att i Sverige kunna minska halterna av luftföroreningar så att gränsvärden och vägledande värden i miljökvalitetsdirektiven inte överskrids. Även om direktiven alltså inte kräver åtgärder i form av lagstiftning för att minska luftföroreningar krävs enligt EES-avtalet att Sverige anpassar sin lagstiftning till de krav om miljökvalitetsnormer m.m. som finns i direktiven. I Sverige saknas - med undantag för lagen om tillfälliga bilförbud - lagstiftning om kvalitetsnormer i form av gränsvärden för förorenande ämnen.

Behovet av miljökvalitetsnormer

Miljöproblemen har under de senaste åren ändrat karaktär. Skadeeffekterna är mer storskaliga än tidigare och orsakssammanhangen mer komplicerade. De diffusa utsläppen från jordbruk, biltrafik m.m. har fått allt större betydelse. Även miljöförhållandena i andra länder påverkar vår egen situation i hög grad. Utöver den nuvarande individuella prövningen finns det därför behov av mer samordnade miljöinsatser och kostnadseffektiva lösningar.

Det finns ett behov av att komplettera aktsamhetsreglerna i miljöskyddslagen med normer som mer direkt avser godtagbart miljötillstånd. Det är en förutsättning för att flera av de miljöpolitiska målen skall kunna följas upp. Ett miljöarbete som bygger på att mäta miljökvalitet stämmer bättre överens med sådana övergripande miljömål som är formulerade som kvalitetsmål. Ett sådant system bör också kunna skapa förutsättningar för en bättre styrning och prioritering av miljöinsatserna

i landet och internationellt och ge underlag för strävandena att inom vissa områden samordna miljöinsatserna mot en maximal miljöeffekt.

Allmänt kan sägas att det finns ett stort antal gräns- och riktvärden avseende vad som regleras i miljöbalken. Dessa har tagits fram efter olika principer. Det föreligger därför ett behov av samordning för att klarlägga vilken lägsta miljökvalitet som kan godtas utifrån vetenskapliga kriterier. Ett system med miljökvalitetsnormer skulle kunna vara ett sätt att täcka detta behov. Miljökvalitetsnormerna bör vara tillämpliga inom hela det område som omfattas av miljöbalkens bestämmelser för att enhetliga regler som skapar förutsättningar för likformiga beslut skall kunna uppnås.

En prioritering av vilka normer som bör tas fram måste ske. Olika urvalskriterier kan härvid användas. Ett kriterium är risken för miljöskador. Ett annat är påverkan på människors hälsa och välbefinnande. En avvägning mot andra samhällsmål måste naturligtvis också göras. Godtagbar miljökvalitet bör i första hand fastställas avseende förekomsten av ämnen eller störningar av utpräglat farlig karaktär. Detta gäller särskilt om gränsen för vad som kan anses vara acceptabelt väsentligt överskrids eller kan förväntas komma att överskridas.

Modern bioteknik har utvecklats snabbt under de senaste decennierna och spelar en allt större roll för samhällets utveckling. Den moderna biotekniken omfattar utvecklingsarbete och tillämpningar av all den kunskap som genererats inom biokemi, molekylärbiologi och genteknik på områden som jord- och skogsbruk, livsmedel, miljövård, finkemikalier och processutrustning. Biotekniska produkter kan beskrivas som produkter som skapats, utvecklats eller modifierats genom användning av levande material – organismer eller delar av organismer. Biotekniska produkter har många gånger en parallell användning till kemiska produkter. Det gäller t.ex. som bekämpningsmedel och rengöringsmedel. Miljökvalitetsnormer bör därför kunna avse tillåten förekomst av biotekniska produkter. Det kan därutöver finnas områden där det finns ett behov att komplettera lagstiftningen med hänsyn till den ökade användningen av bioteknik. Regeringen avser därför att ge Kemikalieinspektionen i uppdrag att se över detta behov.

Ofta torde normerna komma att fastställas på grundval av internationellt samarbete.

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

En miljökvalitet kan uttryckas med såväl ord som siffervärden. Att i lagregler eller genom föreskrifter i det konkreta fallet ange gränser för miljökvalitet i ord torde dock knappast vara möjligt. En tillräcklig stringens torde i allmänhet endast kunna uppnås genom siffervärden. En användning av siffervärden för miljökvalitet förutsätter emellertid att det finns klart definierade mätmetoder och mätparametrar.

Det medför vissa svårigheter att bedöma vilka mätparametrar som kan anses vara relevanta för miljökvaliteten eftersom ett ekosystem består av både levande och icke levande materia, det vill säga organismer som samspelar med varandra och en omgivning bestående av kemiska substanser och mineral. Systemet är inte statiskt utan förändras ständigt både på grund av mänsklig påverkan och andra faktorer.

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

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

Utformningen av miljökvalitetsnormer

Lägsta godtagbara miljökvalitet kan fastställas enligt två olika principer. Vad som skall anses vara godtagbar miljökvalitet kan enligt ett synsätt grundas på enbart kunskaper om vad människan och naturen kan anses tåla i fråga om störningar av olika slag. Alternativt kan de tekniska och ekonomiska förutsättningarna vägas in redan i samband med att godtagbar miljökvalitet fastställs. I båda fallen måste dock en bedömning av vad som kan anses vara godtagbart göras.

Regeringen förordar att godtagbar miljökvalitet fastställs enbart utifrån kunskaper om vad människan och naturen tål utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden. Då ges klar information om de faktiska miljöriskerna och det skapas incitament för ett fortsatt miljöförbättringsarbete i Sverige. Tekniska och ekonomiska förhållanden kan däremot ha betydelse för vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av miljökvalitetsnormen då dessa åtgärder bör vara så kostnadseffektiva som möjligt. Såsom ett flertal remissinstanser påpekar måste bedömningen av vad som kan anses utgöra godtagbar miljökvalitet ske med största omsorg. Vad gäller hälsoskydd måste en särskilt betryggande säkerhetsmarginal tillämpas.

I de fall det finns skäl att fastställa lägsta godtagbara miljökvalitet skall föreskrifter i vilka denna anges meddelas. Ett stort antal remissinstanser, bland vilka både myndigheter, domstolar, institutioner och branschorganisationer återfinns, har framfört allvarlig kritik mot att begreppet miljökvalitetsnorm används som benämning på sådana föreskrifter oavsett om dessa görs bindande eller inte. Regeringen instämmer i denna kritik. Det kan visserligen finnas skäl att fastställa miljökvalitetsmål även då det inte finns förutsättningar för att meddela en miljökvalitetsnorm men detta bör då ske i form av riktlinjer och bör inte

regleras inom ramen för tillämpningen av miljökvalitetsnormer. Som tidigare nämnts finns redan idag ett stort antal sådana riktlinjer framtagna.

En viss försiktighet bör iakttas vad gäller meddelande av miljökvalitetsnormer. Det saknas normalt skäl att meddela miljökvalitetsnormer i de fall där den föreliggande miljökvaliteten väl ryms inom gränsen för vad som får betraktas som godtagbart och miljöutvecklingen i området inte heller är sådan att det finns en risk för att denna gräns överskrids. Miljökvalitetsnormer skall dock alltid meddelas om det krävs för att Sveriges internationella förpliktelser skall uppfyllas. Om den rådande miljökvaliteten antingen är godtagbar eller är möjlig att uppnå inom en viss tid inom ett område där godtagbar miljökvalitet skall fastställas, kan detta ske i en miljökvalitetsnorm. En miljökvalitetsnorm bör rikta sig mot kommuner och myndigheter och bör vara bindande såtillvida att kommunerna och myndigheterna är skyldiga att beakta normen i sin planering, tillståndsgivning och tillsyn.

I föreskrifterna kan det miljötillstånd som eftersträvas och som har ställts upp t.ex. av riksdagen anges som syftet med regleringen. Föreskrifterna bör vidare kunna innehålla regler om en rapporteringsskyldighet för den ansvariga kommunen eller myndigheten av vilka åtgärder som planeras och bör vidtas för att godtagbar miljökvalitet skall kunna uppnås. I föreskrifterna bör dessutom kunna föreskrivas en skyldighet att utföra mätningar i syfte att kontrollera i vilken utsträckning åtgärderna ger önskad effekt.

Miljökvalitetsnormer bör kunna användas dels för att komma till rätta med rådande miljöproblem, dels för att undvika framtida sådana. Om de fastläggs utifrån den princip regeringen förordat saknas anledning att tillämpa olika miljökvalitetsnormer vid prövningen av befintliga och nya verksamheter.

För att lösa de storregionala och globala miljöproblemen krävs internationella åtgärder. Om Sverige har normer för miljökvalitet och dessa överskrids eller inte kan uppnås på grund av föroreningar som kommer från andra länder kan detta utgöra ett argument för gemensamt genomförande av olika miljöåtgärder, utsläppsrättigheter och användas vid internationella förhandlingar för att påverka EU:s miljöpolitik. De direktiv om miljökvalitet som hittills tagits fram inom EG, och som i första hand avser skyddet av hälsan, synes i viss mån ha anpassats till tekniska och ekonomiska förhållanden. Direktiven om miljökvalitet har emellertid karaktären av minimiregler och Sverige kan därför, efter EES-avtalets ikraftträdande eller eventuellt medlemskap i EU, fastställa strängare värden om det finns skäl för det.

Med hänsyn till att det gäller ett nytt område och miljökvalitetsnormerna kan gälla både kommuner och flera län bör regeringen utfärda miljökvalitetsnormerna utom i de fall EG-direktiv medför att en miljökvalitetsnorm måste föreskrivas. Redan idag har regeringen rätt att bemyndiga annan myndighet att meddela föreskrifter om gränsvärden för luftkvalitet när sådana föranleds av EES-avtalet. Denna bemyndiganderätt bör gälla även när EES-avtalet föranleder föreskrifter om miljökvalitetsnormer på andra områden.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bemyndigar i ovan särskilt angivna fall, bör alltså med stöd av balken kunna utfärda miljökvalitetsnormer.

Tillämpningen av miljökvalitetsnormer

I framtiden bör en miljöfarlig verksamhet inte vara tillåtlig om den skulle medföra att en miljökvalitetsnorm inom ett geografiskt område överskrids. En skyldighet att utföra mätningar för att kontrollera om så är fallet bör föreskrivas där det kan antas att en miljökvalitetsnorm överskrids. I ett sådant fall bör det emellertid finnas möjlighet att genom omprövning av tillståndsvillkor för befintlig verksamhet och revidering av planer av betydelse för de diffusa utsläppen nedbringa utsläppen inom området så att normen kan uppfyllas. Om veksamhetsutövarna begär det bör det vara möjligt att ompröva tillståndsvillkoren för flera verksamheter i ett sammanhang, s.k. grupprövning, när större miljövinster kan uppnås genom gemensamma lösningar än vad som kan uppnås genom åtgärder vid de enskilda anläggningarna. Gemensamma villkor kan då bestämmas för de verksamheter som omfattas av prövningen. I vissa fall kan det vara mer kostnadseffektivt för en verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att reducera miljöpåverkan vid en annan verksamhet än den egna. Om en miljökvalitetsnorm utgör hinder för att en verksamhet skall kunna etableras öppnas då också en möjlighet för sökanden att vidta åtgärder för att minska utsläppen från befintlig verksamhet och på så sätt skapa ett utrymme för den egna verksamheten. Grupprövning är i första hand lämpligt om de samlade utsläppen av ett ämne inom ett område behöver minskas men det saknar betydelse från miljösynpunkt var utsläppsminskningen sker.

I detta sammanhang kan nämnas att det i Förenta staterna förekommer ett system med överlåtbara utsläppsrätter. Överlåtbara utsläppsrätter skulle kunna användas inom områden där miljökvalitetsnormer fastställts. Denna möjlighet bör utredas vidare.

Bl.a. Skogsindustrierna har framfört farhågor för att det genom införandet av miljökvalitetsnormer kommer att bli mycket svårt för industrin att bilda sig en uppfattning om hur förutsättningarna för verksamheten kan komma att ändra sig eftersom olika typer av föreskrifter kommer att finnas på olika nivåer och sambandet mellan dessa blir komplicerat. Organisationen anser att rättssäkerheten urholkas genom att regeringen och olika myndigheter får en omfattande rätt att meddela föreskrifter som begränsar möjligheterna att utnyttja ett tillstånd.

Regeringen vill i detta sammanhang betona att en avvägning mellan verksamhetsutövarnas intressen, möjligheten till kostnadseffektiva lösningar och hänsyn till miljön alltid måste ske inom ramen för regelsystemet. Regelsystemet skall tillämpas på ett sådant sätt att tillräcklig trygghet för verksamhetsutövarna kan erhållas och näringslivet utvecklas utan att föranleda miljöpåverkan utöver det godtagbara. I de fall överskridandet av föreskriven lägsta godtagbara miljökvalitet orsakas av en enskild verksamhet bör tillsynsmyndigheterna ingripa och föreskriva

åtgärder eller andra försiktighetsmått vid anläggningen. Beror överskridandet på gränsöverskridande föroreningar kan åtgärder istället sättas in utanför det av normen reglerade geografiska området. Ett sådant ingripande skall grundas på aktsamhetsreglerna i balken varvid miljökvalitetsnormerna kan anvisa vilken miljökvalitet som behöver uppnås vid tillämpningen av aktsamhetsreglerna. Miljökvalitetsnormer kan också ligga till grund för andra föreskrifter. Miljökvalitetsnormerna bör däremot inte vara direkt bindande för den enskilde.

Om en ny verksamhet å andra sidan inte medför att föreskriven lägsta godtagbar miljökvalitet för området överskrids innebär inte det att skyddsåtgärder eller försiktighetsmått saklöst kan underlåtas. Fortfarande måste frågan om erforderliga skyddsåtgärder prövas. I de flesta fall behöver kvalitetsnormerna också omformas till tekniska krav på åtgärder av olika slag. Utformningen av miljöbesluten behöver således inte påverkas nämnvärt av normerna. Däremot kommer beslutsunderlaget att förbättras. Framför allt synes kvalitetsnormerna vara betydelsefulla när miljökonsekvensbeskrivningar utarbetas.

I vissa fall kommer förhållandena att vara sådana att miljöpåverkan i ett område är så stor att den inte ryms inom den miljökvalitet som fastställts som godtagbar. I dessa fall bör ett åtgärdsprogram upprättas med syfte att nedbringa olägenheterna så att angiven miljökvalitet på sikt kan uppnås. Det förhållandet att en miljökvalitetsnorm överskrids bör kunna utgöra grund för omprövning av villkor i meddelade tillståndsbeslut för verksamheter inom området. Detta torde för övrigt bli följden redan av EES-avtalet. För verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikt bör områdesföreskrifter av det slag som nu finns i miljöskyddslagen 8 a § kunna utfärdas. Det kan finnas skäl att upprätta åtgärdsprogram även för områden där miljökvaliteten är godtagbar. Härigenom kan en negativ miljöutveckling i dessa områden undvikas.

Miljökvalitetskrav inom hälsoskyddsområdet

Det ligger särskilt nära till hands att fastställa godtagbar miljökvalitet inom hälsoskyddsområdet. Ett stort antal människor utsätts för störningar som kan skada hälsan. Framför allt gäller detta i vissa städer där halterna av luftföroreningar kan överskrida skadliga nivåer. Det finns också många exempel på att utsläpp till luft från enskilda verksamheter gett upphov till olägenheter för de närboende.

I dessa fall torde godtagbar miljökvalitet få bestämmas i form av haltvärden som inte får överskridas momentant eller för vissa tidsenheter. I vissa fall är det den momentana störningen och i andra fall långtidsexponeringen som är avgörande från hälsorisksynpunkt.

Vad gäller buller har man i princip redan under många år arbetat med styrande normer. Mätparametern är decibel. Bullerkraven är olika för olika områden - t.ex. bostadsområden, fritidsområden och arbetsplatser. Både momentanvärden och ekvivalenta värden - dvs. vägda genomsnittsvärden används för att mäta bullernivåer.

Dricksvatten är ett livsmedel för vilket det finns särskild lagstiftning och som därför inte berörs av miljöbalken. Däremot kan man tänka sig kvalitetskrav på vattentäkterna eftersom vissa hälsofarliga föroreningar sannolikt inte kan elimineras vid vattenreningen.

Kommittén har föreslagit att även det minsta avstånd som bör tillåtas mellan olika typer av verksamheter som medför miljöstörningar och bostäder, utbildningslokaler etc. skall kunna regleras i miljökvalitetsnormer. Remissutfallet är delat vad avser denna fråga. Regeringen anser visserligen att det finns ett behov av att införa skyddsavstånd av det slag som föreslagits som underlag för kommunernas och myndigheternas planering och övriga verksamhet. Godtagbar miljökvalitet avser, såsom tidigare anförts, tillståndet i miljön som sådan. Skyddsavstånd är därför inte lämpade att föreskrivas som miljökvalitetsnormer. Däremot kan en miljökvalitetsnorm medföra att ett skyddsavstånd måste föreskrivas vid tillståndsprövning eller i fysisk planering för att normen inte skall överskridas.

Miljökvalitetskrav knutna till naturmiljön

Vad som kan anses vara godtagbar miljökvalitet måste anpassas till de lokala förhållandena. Detta kan illustreras med de skillnader i fråga om övergödningseffekter som finns mellan sötvattenmiljöer och havsvattenmiljöer. De ämnen som i första hand är aktuella i sammanhanget är fosfor- och kväveföreningar. Den fosfor som tillförs vattendragen härrör i stor utsträckning från bostäder, livsmedelsindustrier och jordbruk. Merparten av det kväve som tillförs vattendragen härrör från nedfall av luftföroreningar från biltrafiken och jordbruket. De aktuella gödningsämnena har emellertid olika stor betydelse i sötvatten- respektive havsvattenmiljöer. Tillgången på fosfor har en avgörande betydelse för tillväxten av biologiskt material i sjöar medan kväveföreningar har större betydelse i havsmiljöerna. Man behöver således olika miljökvalitetsnormer beroende på vilken miljö det är frågan om. Sjöar uppvisar dessutom stora skillnader sinsemellan. I en naturligt näringsrik sjö är fosforhalterna normalt högre än i en naturligt näringsfattig sjö. Vad som kan anses vara godtagbar miljökvalitet måste därför fastställas för varje naturgeografisk enhet.

Vad gäller miljökvalitetsnormer avsedda att skydda den biologiska mångfalden bör dessa inriktas på ekosystemets funktioner. En bedömning av miljökvaliteten skulle då kunna ske genom att mäta ekosystemens sammansättning, t.ex. förekomsten av arter eller deras individantal. Sannolikt bör också olika förändringar i systemet mätas.

Genomförandefrågor

Även om det för närvarande inte innebär några svårigheter för Sverige att uppfylla EG:s direktiv om miljökvalitet och vi därför sannolikt inte kommer att behöva tillämpa den rapporteringsskyldighet till ESA som

föreligger vid överskridande av föreskrifterna finns det med hänsyn till framtida mer skärpta EG-regler skäl att utforma bestämmelserna i miljöbalken på ett sådant sätt att de överensstämmer med genomförandereglerna i EG:s miljödirektiv.

Regeringen förordar att åtgärdsprogram, där sådana behövs för att föreskriven lägsta godtagbara miljökvalitet inte skall överskridas eller på sikt skall uppnås, tas fram oavsett om föreskrifterna kan komma att föranledas av EG-direktiv eller ej.

Enligt nuvarande regler i miljöskyddslagen kan krav på skyddsåtgärder riktas mot den som utövar miljöfarlig verksamhet. Vanligtvis omfattar kraven på skyddsåtgärder själva föroreningskällan – dvs. den miljöfarliga verksamhet som förorsakar olägenheterna. Det förekommer emellertid också att huvudmannen för den störande verksamheten åläggs att vidta skyddsåtgärder vid det objekt som utsätts för störningen, t.ex. att installera treglasfönster till skydd mot buller eller uppföra skyddsplanteringar.

Det bör gå att åstadkomma lösningar för objekt eller områden som utsätts för störningar från flera verksamheter. Det finns fall då man genom återskapande av våtmarker, bibehållande av grönzoner längs vattendrag m.m., skulle kunna uppnå större miljöeffekter än vad som skulle kunna åstadkommas genom åtgärder vid de enskilda föroreningskällorna. I detta syfte bör åtgärdsprogram kunna tas fram där så erfordras.

Utgångspunkten för arbetet med åtgärdsprogram bör vara att man inom området i fråga skall uppnå så samlade lösningar på miljöproblemen som möjligt. Åtgärdsprogrammen bör kunna avse både fysisk planering med uppbygnad av miljöanpassad infrastruktur, föreskrifter, ekonomiska styrmedel och åtgärder för att på sikt påverka människors beteende genom bl.a. utbildning och miljömärkning. Vissa verksamheter som i dag inte omfattas av miljöskyddslagens regelsystem, t.ex. biltrafiken, har många gånger stor eller t.o.m. avgörande betydelse för miljösituationen i ett område. Åtgärdsprogrammen bör därför inte bara inriktas på förekommande miljöfarlig verksamhet inom ett område utan även omfatta analyser av andra faktorer som kan vara av betydelse i sammanhanget.

Åtgärdsprogrammen bör tas fram av de berörda kommunerna. Omfattar det aktuella området flera kommuner i ett län bör länsstyrelsen ta fram programmet. I övriga fall bör åtgärdsprogrammet tas fram av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. I de fall störningskällor som ligger utanför det geografiska område som miljökvalitetsnormen avser har betydelse för möjligheten att uppfylla normen bör det ankomma på regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att upprätta ett åtgärdsprogram. Detta bör omfatta hela det område där störningskällorna finns.

För att nå en så enhetlig och förutsebar tillämpning av miljökvalitetsnormer som möjligt bör Naturvårdsverket utforma allmänna råd för utformningen av åtgärdsprogrammen.

Det förhållandet att en verksamhet påtagligt medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids eller till att risk för ett överskridande

föreligger bör kunna utgöra grund för omprövning av villkoren för den miljöfarliga verksamheten. En sådan omprövning bör grundas på reglerna i 13 kap. om miljöfarlig verksamhet. Miljökvalitetsnormerna anger det miljötillstånd som behöver uppnås vid tillämpningen av aktsamhetsreglerna och kan också ligga till grund för generella föreskrifter. Inom ramen för det försiktighetsmått som kan åläggas varje enskilt företag bör strävan vara att fördela bördorna så att de mest kostnadseffektiva lösningarna uppnås. Detta kan innebära att åtgärderna bör vidtas utanför det område som omfattas av miljökvalitetsnormen.

4.6 Hushållningsbestämmelser

4.6.1 Hushållning med mark och vatten m.m. i miljöbalken

Regeringens förslag: Den reglering som för närvarande finns i naturresurslagen förs in i miljöbalken. Därmed förtydligas miljöfrågornas ställning i samhällsplaneringen och planeringsfrågornas betydelse i miljöskyddsarbetet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens utom i fråga om prövningen av vissa anläggningar.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet tillstyrkt att den reglering som finns i naturresurslagen förs till miljöbalken. Några remissinstanser, däribland *Svea hovrätt* och *Kommunförbundet*, ifrågasätter dock lämpligheten av den föreslagna ordningen. En del remissinstanser som *Koncessionsnämnden för miljöskydd* och några länsstyrelser menar att det inte längre bör ankomma på regeringen att som första instans pröva tillåtligheten av vissa anläggningar.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande naturresurslagstiftningen har vuxit fram ur de behov som gjort sig gällande från 1960-talet, då det stod klart att konkurrensen mellan skilda intressen om att utnyttja vissa mark- och vattenområden måste få en övergripande lösning på planeringsstadiet.

Samhällsutvecklingen innebär att nya krav ställs på utnyttjandet av mark och vatten. Konkurrerande intressen i fråga om hur ett visst område bör utnyttjas leder inte sällan till konflikter både i förhållandet till pågående markanvändning och till eventuella alternativa användningsområden.

I takt med att miljöintressena och därmed sammanhängande frågor har kommit i centrum för allmänhetens intresse har miljöfrågorna kommit att bli alltmer uppmärksammade i planeringsarbetet. Konflikten mellan bevarandeintressen och exploateringsintressen måste alltid få komma till uttryck i ett öppet samhälle och det är lagstiftningens roll att utforma

regler om hur konkurrerande intressen i fråga om utnyttjande av mark, vatten och andra naturresurser skall vägas mot varandra.

En god hushållning med landets naturresurser bör förena kraven att trygga försörjningen med naturresurser, att bevara en god kultur- och naturmiljö samt att tillgodose befogade krav på mark för att utveckla samhället. Avsikten med lagen om hushållning med naturresurser m.m., är att tillgodose dessa krav. Lagen är ett instrument som griper över olika sektorer i samhället. Naturresurslagen skall tillämpas i tillståndsärenden i en rad lagar som rör utnyttjandet av mark och vatten, t.ex. plan- och bygglagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen och vattenlagen. En tillämpning av naturresurslagen innebär dock att det kan finnas behov av en bred prövning av den aktuella verksamhetens ställning i förhållande till andra intressen som rör utnyttjandet av området i fråga.

Liksom kommittén anser regeringen att en reglering motsvarande den som finns i naturresurslagen bör föras in i miljöbalken. De överväganden som redovisades i propositionen 1985/86:3 skall alltjämt vara vägledande. I förhållande till kommittén föreslår regeringen dock en delvis annan utformning av föreskrifterna när det gäller frågor om lokalisering. *Lagrådet* har föreslagit vissa ändringar av redaktionell art bl.a., att föreskrifterna i 3 kap. om beaktande av riksintressen skall regleras i en gemensam paragraf. Regeringen kan emellertid inte godta denna redaktionella ändring, liksom vissa andra förslag till redaktionella ändringar som Lagrådet har lämnat, eftersom förslagen inte i tillräcklig utsträckning har tagit hänsyn till de skilda förutsättningar som gäller för de olika verksamheter som regleras med stöd av 3 kap.

Lagrådet har vidare föreslagit att en undantagsregel skall tillföras 3 kap. av motsvarande innehåll som 4 kap., nämligen att bestämmelserna om riksintressen inte skall utgöra hinder för att utveckla befintliga tätorter eller det lokala näringslivet. Vad gäller Lagrådets förslag finner regeringen anledning erinra om de grundläggande skillnader som finns mellan sådana riksintressen som är knutna till en viss verksamhet och sådana som avser större sammanhängande områden.

Föreskrifterna i 3 kap. innehåller de grundläggande hushållningsbestämmelserna och skiljer sig sålunda från 4 kap. bl.a. genom att 3 kap. ger allmänna utgångspunkter för avvägningar mellan olika önskemål beträffande mark- och vattenanvändning. Bestämmelserna ger ett skydd för områden som är av betydelse för olika ändamål och verksamheter. Sådana områden av riksintresse åtnjuter ett särskilt starkt skydd. Områdenas omfattning preciseras i en planeringsprocess och dokumenteras i den kommunala översiktsplanen.

Föreskrifterna i 4 kap. har däremot till syfte att skydda större sammanhängande geografiska områden som på grund av sina samlade natur- och kulturvärden i sin helhet är av riksintresse. Områdenas omfattning är fastställda av riksdagen och bestämda genom lag. Bestämmelserna i 4 kap. är utformade så att de ger ett generellt skydd mot påtaglig skada från olika exploateringsföretag. Mot bakgrund av områdenas omfattning och sammansatta värden är det samtidigt nödvändigt att inte hindra utvecklingen av befintliga tätorter eller det lokala näringslivet (jfr. prop. 1985/86:3, s 95 ff).

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas vid planläggning och prövning av lov enligt plan- och bygglagen liksom vid prövning av mål och ärenden enligt de till miljöbalken anknutna lagarna. Denna prövning skall ske med utgångspunkt i att en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt eftersträvas samtidigt som balkens syfte även i övrigt skall iakttas bl.a. vid val av plats för olika verksamheter. Som anförts ovan ger bestämmelserna i 4 kap. därvid ett generellt skydd mot olika exploateringsföretag. Vägledande för tillämpningen av 3 kap. är dels avvägningsreglerna i 1–2 och 11 §§, dels bedömningen av i vilken utsträckning olika åtgärder innebär skada för ett visst intresse. Det är därför olämpligt att som *Lagrådet* föreslår införa en generell undantagsregel i 3 kap.

Hushållningsreglerna för utnyttjande av mark- och vattenområden bör liksom hittills vara inriktade på att ge vägledning för att avgöra frågor om det aktuella områdets användning. Reglerna gäller prövning vid markanvändning för dem som bedriver eller avser att bedriva tillståndspliktiga verksamheter som direkt eller indirekt tar i anspråk värdefulla mark- och vattenområden. Reglernas inriktning är att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål som områdena är lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Företräde skall därvid ges en sådan användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning. Företräde skall alltså ges sådan användning som främjar en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med mark och vatten. Lokaliseringsprövningen skall ske med utgångspunkt i föreskrifterna i balkens hushållningsbestämmelser. Genom en sådan prövning vägs olika intressen mot varandra. Eventuella miljökvalitetsnormer kan beaktas. Avsikten med prövningen är att det avsedda ändamålet skall vinnas med minsta intrång och olägenhet. Om ett område är av riksintresse, dvs. har sådana kvaliteter att det är av stor betydelse ur nationellt perspektiv, och om området kan användas för flera ändamål som sinsemellan är oförenliga, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning med mark och vatten.

Stora mark- eller vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka områdets karaktär. Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturen. Exploatering av större omfattning bör därför i första hand lokaliseras till områden som är påverkade av en tidigare exploatering. Viktiga näringar och mineralfyndigheter skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra att dessa näringar bedrivs eller att fyndigheterna utvinns. Om näringen eller fyndigheten är av riksintresse skall det som i dag finnas möjligheter till särskilt hänsynstagande.

De geografiska riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen, som finns i 3 kap. naturresurslagen som särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet, omfattar sådana områden som innehåller särskilt stora värden när det gäller naturvård, kulturmiljövård, turism och friluftsliv och omfattar förutom älvar och älvsträckor också bl.a. närmare

angivna kust-, vatten- och fjällområden. Bestämmelserna bör i enlighet med kommitténs förslag utan ändring i sak föras över till ett särskilt kapitel i miljöbalkens andra avdelning.

Större industrianläggningar m.m. bör på motsvarande sätt som i dag underkastas regeringens tillståndsprövning. Enligt regeringens mening bör den nuvarande ordningen bestå så att regeringens prövning utmynnar i ett beslut huruvida tillstånd lämnas eller ej. Den ordning som kommittén föreslagit, att regeringen endast skulle göra en tillåtlighetsprövning men inte en tillståndsprövning, kan, som Koncessionsnämnden framhållit, innebära att en viss anläggning inte skulle bli föremål för tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Rätten för regeringen att förbehålla sig prövningen av en viss anläggning bör bestå i enlighet med nuvarande ordning.

För att hushållningsbestämmelserna skall få avsedd verkan som ett instrument för den fysiska riksplaneringen och därmed också utgöra ett viktigt styrmedel i miljöpolitiken krävs att bestämmelserna får en tillämpning i enskilda ärenden som överensstämmer med lagstiftarens intentioner. Genom 1993 års förordning om tillämpning av naturresurslagen preciseras de centrala myndigheternas uppgifter. En myndighet är skyldig att i skriftlig form lämna uppgifter till länsstyrelsen om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse. Förordningen, som bygger på förarbetena till naturresurslagen, bör förstärkas och anpassas till miljöbalkens regelsystem. Det är också viktigt att hushållningsbestämmelserna får genomslag vid tillämpning av annan lagstiftning. Den nuvarande anknytningen till naturresurslagen i andra lagar bör ses över och anpassas till miljöbalkens regelsystem. Regeringen avser att återkomma med förslag i denna fråga i samband med Miljöskyddskommitténs kommande förslag om följdlagstiftning till miljöbalken.

4.6.2 Lagteknisk lösning

Regeringens förslag: Lokaliseringsfrågorna behandlas i ett sammanhang i balken.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att förutom naturresurslagstiftningens lokaliseringsregler skall valet av plats utgöra en del av de allmänna aktsamhetsreglerna. För lokalisering av miljöfarlig verksamhet har kommittén föreslagit att den frågan dessutom regleras särskilt i samband med andra föreskrifter i miljöbalken om sådan verksamhet.

Remissinstanserna: *Boverket* framhåller att lokaliseringsregler på flera olika ställen i balken inte ger systemet den enhetlighet som bör eftersträvas.

Skälen för regeringens förslag: Naturresurslagen har varit avsedd att fungera som ett planeringsinstrument men har kommit att fungera som en paraplylag också för miljöintressena. Denna förskjutning av lagens tillämpning har märkts särskilt under de senaste åren och framgår inte minst av det förhållandet att i de fall regeringen har förbehållit sig rätten att tillåtlighetspröva en planerad anläggning, har miljöfrågorna varit avgörande för regeringens ställningstagande.

Hushållningsreglerna, som är av övergripande karaktär, fogas till balken som en andra avdelning. I denna avdelning ingår också föreskrifter som har en naturlig anknytning till hushållningsbestämmelserna som miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar. Balkens andra avdelning rör alltså främst frågor med anknytning till planering och hushållning, frågor där också plan- och bygglagen har en viktig roll att fylla. Det är därför naturligt att ansvaret på myndighetsnivå för de frågor som regleras i den lagen hålls samman med det myndighetsansvar som kan följa på miljöbalkens andra avdelning.

Hushållningsbestämmelserna i nuvarande lagstiftning kan inte sägas ha fått den framträdande roll i tillståndsprövningen som åsyftades när naturresurslagen kom till. Det finns olika orsaker till detta, men flera av de kompletterande instrument som lagstiftningen förutsatte, nämligen krav på miljökonsekvensbeskrivningar och kommunala översiktsplaner, kom inte till stånd förrän flera år efter naturresurslagens ikraftträdande. Numera gäller dock sedan år 1991 krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt vad som närmare föreskrivs med stöd av naturresurslagen. Inom kommunerna är arbetet med att upprätta kommunala översiktsplaner i de flesta fall genomfört. Det finns därför anledning att räkna med, att förutsättningarna för att hushållningsbestämmelserna kan få den roll vid prövningen som varit avsedd har förbättrats i avsevärd mån. Det är i detta läge viktigt att hushållningsbestämmelserna i miljöbalken lagtekniskt infogas så att de får det avsedda inflytandet över verksamheter som avser att ta mark och vattenområden i anspråk.

Som framgått av avsnitt 4.4.7 vidgas begreppet hushållning i miljöbalken jämfört med dagens betydelse. Denna utveckling är naturlig inte bara utifrån ökade krav på miljöhänsyn utan också mot bakgrund av den utveckling som förutsattes vid naturresurslagens tillkomst om en vidareutveckling av hushållningsbegreppet. Det kan också konstateras att frågorna i det internationella arbetet redan har en naturlig koppling, vilket naturligtvis beror på att många länder för närvarande genomgår en snabb utveckling på det industriella området och att de därmed ställs inför nya problem i fråga om bevarande och resursutnyttjande.

Kommittén har inte föreslagit några ändringar i sak av de hushållningsbestämmelser som finns i naturresurslagen. Som nyss nämnts är det lämpligt att sammanfoga vissa grundläggande avvägningsfrågor i miljöbalken mellan skilda intressen i fråga om främst anspråk på markanvändning. Enligt regeringens mening är det således motiverat att samla regler för avvägning mellan olika intressen i ett kapitel när det gäller val av plats för en verksamhet som tar mark- eller vattenområden i anspråk. De frågor som rör en lämplig lokalisering av en planerad eller pågående verksamhet och som rör miljön omfattas alltså av hus-

hållningsbestämmelserna, som också innehåller föreskrifter om skydd och bevarande. Som en följd av detta kan de särskilda lokaliseringsreglerna om miljöfarlig verksamhet utgå ur det kapitlet. Frågor om aktsamhet vid val av plats kan för verksamheter som är av annan karaktär, t. ex. kemikalie- och avfallshantering, förutom de föreskrifter som återfinns i balkens andra avdelning regleras enligt de särskilda aktsamhetsregler som följer av balkens materiella bestämmelser i dessa delar. Regeringen delar alltså Boverkets bedömning att det i frågor om lokalisering är att föredra att ha en och samma utgångspunkt för prövningen.

I fråga om lämplig lokalisering för en verksamhet som omfattas av miljöbalken är det angeläget för regeringen att markera, att en lokalisering av en störande verksamhet i princip skall ske utifrån områdets förutsättningar och verksamhetens behov. Ändringen är alltså motiverad för att markera att planläggningsprincipen skall överensstämma med lokaliseringsprincipen. Avsikten är alltså inte att det skall göras överväganden av annan art än i dag för lokaliseringen av miljöfarlig verksamhet

En särskilt viktig fråga när det gäller ianspråktagande av mark- och vattenområden rör prövningen av planerade trafikanläggningar. Detta framstår som naturligt eftersom det är inom detta område som behovet av en väl integrerad planering mellan olika sektorer gör sig särskilt starkt gällande.

4.7 Miljökonsekvensbeskrivningar

Regeringens förslag: En miljökonsekvensbeskrivning skall göras för anläggningar som kräver tillstånd enligt balken. Detsamma skall gälla vid ansökan om dispens från krav på tillstånd. Regeringen får besluta att en miljökonsekvensbeskrivning också skall upprättas i annat fall.

Lagtexten bör innehålla föreskrifter om att konsekvenserna för människors hälsa, för miljön samt för hushållningen med mark och vatten till sökt åtgärd skall redovisas.

I miljökonsekvensbeskrivningen skall också redovisas möjliga alternativ för lokaliseringen av verksamheten.

Allmänhetens inflytande vid utformningen av en miljökonsekvensbeskrivning skall förstärkas.

4.7.1 Bakgrund

För att värna om människors hälsa, miljön samt hushållningen med mark och vatten är det viktigt att i större utsträckning utveckla och använda en beslutsteknik där förutsättningarna för miljön beaktas inför

beslut av olika slag. En sådan teknik innebär att beslut om åtgärder som var för sig eller som sammantagna med andra åtgärder har stor betydelse för människors hälsa, miljön samt hushållningen med mark och vatten m.m. skall grundas på en genomlysning av beslutens konsekvenser för dessa intressen.

Internationellt har miljökonsekvensbeskrivningar börjat att tillämpas alltmer. Flera länder, bl.a. USA, Canada, Holland och Norge har infört bestämmelser i ämnet. EG har år 1985 antagit ett direktiv (85/337/EEG) om bedömning av inverkan på miljön och vissa offentliga och privata projekt. Medlemsländerna skulle ha anpassat sin lagstiftning till direktivet senast till mitten av år 1988. Inom FN:s ekonomiska kommission, ECE, har utformats en konvention, den s.k. Esbo-konventionen, om miljökonsekvensbeskrivningar i fråga om gränsöverskridande miljöstörningar. Sverige har anslutit sig till den konventionen. Även inom Nordiska ministerrådet pågår arbete med ett program för fortsatt samarbete om miljökonsekvensbeskrivningar.

I Sverige har frågan om miljökonsekvensbeskrivningar aktualiserats vid flera tillfällen under senare år. Sålunda infördes i samband med 1981 års ändringar i miljöskyddslagen krav på att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall innehålla en beskrivning av miljöeffekterna av den sökta verksamheten. År 1987 infördes i väglagen krav på att en arbetsplan för byggande av väg även skall innefatta en miljökonsekvensbeskrivning.

På grundval av förslag i propositionen (1990/91:90) En god livsmiljö infördes år 1991 bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i ett nytt 5 kap. i naturresurslagen, NRL. Enligt 5 kap. 1 § naturresurslagen skall en ansökan om tillstånd enligt 4 kap. samma lag innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Dessutom får med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 2 § naturresurslagen regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriva att det i ärenden enligt någon av de s.k. NRL-anknutna lagarna skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning. Bestämmelser med krav på miljökonsekvensbeskrivningar har också införts i bl.a. vattenlagen, minerallagen samt i plan- och bygglagen. Kravet på miljökonsekvensbeskrivningar i miljöskyddslagen har ändrats för att överensstämma med övrig lagstiftning som är knuten till naturresurslagen. I förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen) finns krav på miljökonsekvensbeskrivningar för torvlagen, ellagen, rörledningslagen, luftfartslagen, kontinentalsockellagen och farledslagen. Utanför NRL-området finns krav på miljökonsekvensbeskrivningar i lagen om kommunal energiplanering, va-lagen, strålskyddslagen och kärntekniklagen.

Kravet att en miljökonsekvensbeskrivning skall finnas i en ansökan eller motsvarande vid prövning enligt de NRL-anknutna lagarna är som huvudregel både generellt och obligatoriskt. Det sker ingen förprövning av behovet av en miljökonsekvensbeskrivning, med krav på exempelvis betydande miljöpåverkan, utan varje ansökan skall åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning. Denna skall till sin omfattning emellertid stå i rimlig proportion till vad beslutet avser. Ett undantag gäller för plan- och bygglagen där bara vissa typer av detaljplaner med betydande mil-

jöpåverkan skall åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning i programskedet. Även utanför naturresurslagen varierar kravet från fall till fall. Kravet på miljökonsekvensbeskrivning enligt va-lagen grundar sig på en bedömning om betydande miljöpåverkan. Reglerna i plan- och bygglagen och va-lagen om miljökonsekvensbeskrivningar har införts till följd av EES-avtalet på grundval av förslag i prop. 1992/93:160 om ändringar i miljöskyddslagen m.m. Undantag från det obligatoriska kravet görs i naturvårdsförordningen där beslutsfattaren i varje enskilt fall skall bedöma om en miljökonsekvensbeskrivning behövs. Detsamma gäller enligt strålskyddslagen och kärntekniklagen.

En miljökonsekvensbeskrivning enligt naturresurslagen, va-lagen och lagen om kommunal energiplanering skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på människors hälsa, på miljön samt på hushållningen med naturresurser. Beträffande strålskyddslagen och kärntekniklagen krävs dock ingen redovisning av inverkan på hushållningen med naturresurser.

Både internationellt och i Sverige erkänns alltmer värdet av att använda miljökonsekvensbeskrivningar som stöd för en öppen demokratisk debatt i samband med strategiskt viktiga beslut. I detta sammanhang åsyftas då ofta miljökonsekvensbeskrivningar som underlag inför beslut om program-, plan- och policyarbete i viktiga samhällssektorer. I UNCED-propositionen (prop. 1993/94:111) anför regeringen att det är angeläget att beskrivningar av miljökonsekvenser systematiskt kommer in i ett tidigt skede av den politiska processen. Sådana beskrivningar bör göras när det gäller program, plan- och policyarbete i viktiga samhällssektorer. Regeringen anser att beskrivningar av miljökonsekvenserna som allmän regel skall innefattas i propositioner och andra förslag till övergripande beslut av strategisk karaktär. Myndigheterna bör beakta konsekvenserna för miljön innan de utfärdar regler i form av föreskrifter och allmänna råd. Som framgår av UNCED-propositionen avser regeringen att se över regelsystem, som instruktioner, författningar m.m. i syfte att bedöma behovet av miljöanpassning av dessa.

4.7.2 Allmänt om miljökonsekvensbeskrivningar

När en miljökonsekvensbeskrivning skall göras uppstår frågan hur formaliserad och omfattande den bör vara. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen skall vara en del av beslutsunderlaget, är det nödvändigt att den föreligger på ett tidigt stadium och sålunda innan de reella besluten i frågan fattas. Det innebär att i de fall en verksamhet innefattar flera av varandra beroende moment måste arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen påbörjas så snart initiativet till hela projektet tagits. Därigenom undviks onödiga begränsningar eller felaktiga lösningar genom för tidiga delbeslut. Den som planerar att genomföra ett projekt bör inleda arbetet med någon typ av förstudie för att skapa en överblick över projektets förutsättningar, vilka alternativa lösningar som är tänkbara och identifikation av de avgörande frågorna. En relevant avgränsning i sak förutsätter vidare att berörda intressen kommer till tals i

tidiga skeden i utvecklingen av projektet. Erfarenheter av informella initiativ pekar på fördelar både vad avser effektiv användning av tid, användning av utredningsresurser och projektets slutliga utformning. En miljökonsekvensbeskrivning bör därför utvecklas i takt med beslutsprocessen.

Av en miljökonsekvensbeskrivning bör i princip framgå

- projektets grund och förutsättningar,
- fysiska förändringar som följer av projektet, direkt och indirekt,
- väsentliga effekter,
- intressen som berörs,
- direkta och indirekta konsekvenser för miljö, hälsa och säkerhet samt hushållning med naturresurser och material, som är av betydelse för att göra en samlad bedömning av projektets inverkan,
- skadeförebyggande åtgärder som är möjliga och hur de påverkar konsekvenserna,
- vilka skadeförebyggande åtgärder som sökanden åtar sig att fullfölja och hur dessa påverkar konsekvenserna,
- vilka alternativ som har övervägts, skälen till att de har valts bort samt grunden för val av alternativ,
- miljökonsekvenser av alternativa lokaliseringar,
- underlagsmaterial som använts och undersökningar som gjorts samt eventuella skäl till varför ytterligare utredning inte har ansetts nödvändig,
- metoder som har använts samt osäkerheter som finns i analysen och vem som är ansvarig för bedömningarna,
- vilka samråd som har skett, vad som har framkommit och hur det har beaktats i beslutet.

Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning bör anpassas till vad som är rimligt med hänsyn till projektets art och omfattning. Vid projekt som är omfattande måste naturligtvis konsekvensbeskrivningen anpassas till det stadium i planeringsprocessen då den kommer att presenteras.

En sammanfattning bör finnas som kort och enkelt beskriver de väsentliga slutsatserna, om inte miljökonsekvensbeskrivningen är av liten omfattning.

Om det finns möjliga alternativ till den sökta lokaliseringen av en anläggning eller en verksamhet, skall konsekvenserna av en alternativ lösning belysas på ett sådant sätt att ett tillfredsställande beslutsunderlag föreligger. Detta innebär att en jämförelse skall kunna göras mellan de olika alternativen. Av ansökningen skall även framgå vilka förutsättningar som finns för ett beslut om en alternativ lokalisering på den föreliggande ansökan. Genom dessa uppgifter kan beslutsprocessen förenklas till den sökandes förmån. För att en miljökonsekvensbeskrivning skall bli ett bra instrument i beslutsprocessen är det vidare viktigt att uppläggningen och presentationen av den ägnas stor omsorg. Det är viktigt att beskrivningen är överskådlig, lättbegriplig och inte alltför omfångsrik. Detta understryks av att det skall vara möjligt för allmänheten att ta del av en miljökonsekvensbeskrivning och framföra synpunkter med hänvisning till den.

Reglerna om när en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas är enligt dagens lagstiftning olika beroende på enligt vilken lag en verksamhet skall prövas. Detta förhållande har försvårat möjligheterna att åstadkomma ett enhetligt svenskt system för miljökonsekvensbeskrivningar. Det har även vållat vissa samordningsproblem mellan myndigheterna, då man har utvecklat sina krav på förfarande, arbetsgång och innehåll för miljökonsekvensbeskrivningar. Boverket har, efter samråd med Statens naturvårdsverk och Riksantikvarieämbetet, hos Miljö- och naturresursdepartementet hemställt att vissa oklarheter i nuvarande lagsystem för krav på miljökonsekvensbeskrivningar undanröjs. Boverket framför att vissa brister har samband med att kravet på miljökonsekvensbeskrivning finns både i naturresurslagen och i olika speciallagar, utan entydiga hänvisningar till gemensamma grundläggande krav i naturresurslagen med tillhörande förordning. Detta innebär bl.a. att krav på alternativredovisning för närvarande inte anses kunna ställas med stöd av bl.a. miljöskyddslagen, vattenlagen, naturvårdslagen och väglagen.

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar är att de skall ingå i beslutsunderlaget för att påverka de avvägningar och förhandlingar som föregår ett avgörande av en viss fråga. Miljökonsekvensbeskrivningar kan också medverka till att kunskapsluckor upptäcks liksom till en allmänt ökad kunskap och insikt om miljö-, hälso- och naturresursfrågor i samhället. Det är därför särskilt viktigt att en bedömning av miljökonsekvenserna kommer in i ett tidigt planeringsskede, parallellt med tekniska och ekonomiska frågor, innan beslut fattas om inriktningen i stort av en viss verksamhet.

Ett annat syfte med miljökonsekvensbeskrivningar är att få till stånd en offentlig redovisning av den inverkan en åsyftad verksamhet eller åtgärd får på människors hälsa, på miljön samt på hushållningen med naturresurser liksom vilka motiv och avvägningar som ligger till grund för projektet. Genom att allmänheten, miljöorganisationer m.fl. får ta del av ett samlat material, ökar deras möjligheter att påverka myndigheter och företag att ta större hänsyn till dessa intressen. Frågan om allmänhetens rätt till inflytande över sin miljö och sitt gemensamma arv uppmärksammas internationellt och behandlas bl.a. i Esbo-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. Allmänhetens medverkan i ett tidigt skede av arbetet med att färdigställa en miljökonsekvensbeskrivning påverkar med stor sannolikhet både effektiviteten och kvaliteten i beslutsprocessen. Allmänheten har kunskap att tillföra i arbetet och det visar sig ofta att frågor som allmänheten bedömer som angelägna att belysa kommer att få betydelse vid tillståndsprövningen. Möjligheterna för allmänheten att delta i olika skeden av arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning och i beslutsprocessen samt graden av inflytande under arbetet samt inför beslut varierar i olika lagar. I flertalet av de NRL-anknutna lagarna finns bestämmelser om offentliggörande. I 13 § MKB-förordningen föreskrivs att i kungörelser om miljökonsekvensbeskrivningar skall anges var beskrivningen hålls tillgänglig och att platsen för detta bör bestämmas i samråd med kommunen. Reglerna om allmänhetens rätt att delta i arbetet med

att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning liksom möjligheterna att yttra sig över den bör samordnas och utvecklas. I nästa avsnitt lämnas förslag till hur detta kan ske i miljöbalken.

4.7.3 Miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken

Regeringens förslag: En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om anläggningen kräver tillstånd eller dispens från tillståndskrav enligt miljöbalken. Regeringen får föreskriva att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas också i annat fall.

Redan av lagtexten skall framgå att alternativ till sökt åtgärd skall redovisas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall föregås av samråd med myndigheter, sakägare och allmänhet.

Allmänhetens inflytande vid utformningen av en miljökonsekvensbeskrivning skall förstärkas.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att en konsekvensbeskrivning skall ingå även vid anmälningar enligt balken. Också i andra fall vid tillämpningen av balken och vissa andra lagar, när det är fråga om åtgärder som kan befaras medföra betydande påverkan på människor, miljön eller resurshushållningen, skall en konsekvensbeskrivning upprättas.

Remissinstanserna: Många remissinstanser anser att kommitténs förslag om konsekvensbeskrivning i anmälningsärenden är onödigt betungande.

Länsstyrelsen i Kronobergs läns län anser den föreslagna lagtexten bör byggas ut så det framgår vilka krav man skall ställa på konsekvensbeskrivningen som dokument. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* däremot stöder kommittén i dess uppfattning att det enskilda ärendet skall vara styrande för en miljökonsekvensbeskrivnings omfattning och djup.

Svenska Kommunförbundet understryker att beslutsmyndigheten skall ha möjlighet att bestämma vilket beslutsunderlag som skall krävas i varje enskilt ärende.

Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, är kritiska mot kommitténs förslag i fråga om vilka ärenden som skall kräva en miljökonsekvensbeskrivning. Förslaget kan enligt *LRF* leda till att en konsekvensbeskrivning kommer att krävas "i stort som smått".

Skälen för regeringens förslag: En viktig fråga är i vilken form regler om miljökonsekvensbeskrivningar skall knytas till miljöbalken. Genom att också naturresurslagens regelsystem föreslås ingå i balken är det naturligt att införa bestämmelser om krav på miljökonsekvensbeskrivningar och andra hithörande frågor i själva balken.

En miljökonsekvensbeskrivning är ett dokument som skall möjliggöra en objektiv och samlad bedömning av den planerade anläggningens,

verksamhetens eller åtgärdens inverkan på människors hälsa, på miljön samt hushållningen med mark, vatten och material. En miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken bör enligt regeringens mening bygga på de kriterier som angetts i föregående avsnitt. Miljökonsekvensbeskrivningar har således en central roll i samordningen mellan frågor som rör miljöskydd och markanvändning vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Hushållningsregler och bestämmelser om miljökvalitetsnormer enligt kap. 3, 4 och 6 skall iakttas vid tillståndsgivningen och ett projekts förenlighet med dessa bestämmelser bör därför framgå av en miljökonsekvensbeskrivning enligt vad som föreskrivs i balken.

Möjligheterna att använda miljökonsekvensbeskrivningar som underlag för en bred och långsiktig bedömning av konsekvenserna för människors hälsa, för miljön samt för hushållning med mark och vatten m.m. och med naturens resurser i samband med kommunal översiktsplanering och regionplanering utvecklas kontinuerligt av kommuner och länsstyrelser. Det är dock mindre lämpligt att genom detaljartade föreskrifter reglera innehållet i en konsekvensbeskrivning. I sämsta fall skulle detta kunna leda till en begränsning av möjligheterna att fånga de specifika konsekvenserna av t.ex. ett i olika delar sammansatt projekt.

Vad gäller den lagtekniska avgränsningen av de beslutsprocesser i vilka miljökonsekvensbeskrivningar ingår som underlag bör, som kommittén föreslagit, en begränsning göras till sådana planerings- och beslutsprocesser som regleras i nuvarande markanvändnings- och miljölagstiftning eller på annat sätt är direkt författningsreglerade. Kravet på konsekvensbeskrivningar bör dock utsträckas i miljöbalken jämfört med den reglering som finns i dag.

Regeringen anser att konsekvensbeskrivningar i princip bör upprättas i alla ärenden som kräver tillstånd enligt miljöbalken. Detta innebär att också dispensprövningar kan omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning. I likhet med remissinstanserna anser regeringen dock att det normalt i ärenden som är av den karaktären, att det är tillräckligt med en anmälan, inte skall krävas en konsekvensbeskrivning. I vissa tillståndsärenden, när det klart saknas anledning att upprätta en konsekvensbeskrivning, skall det finnas möjlighet att föreskriva om undantag från kravet på en sådan beskrivning. Det gäller t.ex. begränsade markavvattningsföretag och dispenser från biotopskyddet.

Krav bör också ställas på en miljökonsekvensbeskrivning på samma sätt som i dag, när det gäller de s.k. NRL-anknutna lagarna.

Vad gäller den närmare regleringen av innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning anser regeringen i likhet med utredningen att det inte är lämpligt att i lagtexten i detalj ange vad en beskrivning skall innehålla. En sådan ordning skulle kunna leda till en begränsning av möjligheten att anpassa beskrivningen efter projektets specifika syfte och uppläggning. I lagtexten bör i stället anges vad som skall uppnås med en miljökonsekvensbeskrivning. Detta syfte är att möjliggöra en samlad bedömning av den inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med naturresurser som en anläggning kan medföra. Lagtexten bör också innehålla föreskrifter om att alternativ skall redovisas. Detta är en så viktig förutsättning för att syftet med miljökonsekvensbeskriv-

ningar skall kunna uppnås att det bör anges direkt i själva texten. Alternativen skall så långt det är möjligt redovisas så att beslutsunderlaget medger att alternativet kan behandlas jämställt med sökandens huvudförslag. Detta innebär alltså att miljökonsekvenserna skall vara så utredda att det, om övriga relevanta förutsättningar föreligger, är möjligt för den tillståndsprövande myndigheten att vid behandlingen av en ansökan ge tillstånd även till en annan verksamhet eller anläggning än den ansökan i första hand gäller. Av väsentlig betydelse härvid är naturligtvis i vad mån sökanden är beredd att acceptera ett tillstånd till en alternativ verksamhet eller anläggning. Särskilt vid projekt som sker i det allmännas intresse och som kan ha stor påverkan på miljön eller människors levnadsförhållanden måste sökanden vara beredd att acceptera alternativa lösningar och bör vara beredd att medverka till sådana lösningar.

En alternativ redovisning är den s.k. noll-alternativet, dvs. en redovisning av effekten av att anläggningen eller åtgärden inte kommer till stånd. Som KASAM utförligt beskrivit i sitt remissvar gäller att negativa verkningar också kan uppstå vid underlåtenhet att fatta beslut. Tekniker för att utveckla redovisning av vad som kan hända om vissa omställningsåtgärder eller motsvarande inte vidtas, bör dock inte ske genom lagstiftning utan i den diskussion som pågår om att utveckla miljökonsekvensbeskrivningen som ett verksamt medel i planeringen.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå som en del i ett beslutsunderlag. Härav följer att dess kvalitet skall bedömas av den myndighet som har att fatta beslut i det ärende där en beskrivning har upprättats. Det bör i detta sammanhang framhållas att beslutsmyndigheten i enlighet med förvaltningsförfarandets allmänna principer har ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Därmed har den också befogenhet att förordna om de kompletteringar av beslutsunderlaget som den bedömer vara nödvändiga. Om en konsekvensbeskrivning är bristfällig och sökanden inte kompletterar beskrivningen, bör konsekvensen ofta bli att ansökningen lämnas utan bifall. Det är alltid den sökande eller motsvarande som skall ansvara för och bekosta att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas och eventuellt kompletteras så att den uppfyller kraven. Den konsekvensbeskrivning som ges in kan alltså kompletteras under ärendets handläggning och den dialog som på ett tidigt stadium bör förevara mellan sökanden och prövningsmyndigheten får inte avslutas i och med att en ansökan om tillstånd med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning har getts in.

Även om det är tillståndsmyndigheten som i sista hand avgör om en miljökonsekvensbeskrivning är så fullständig att den kan godtas finns ett behov av att remissorganen yttrar sig även med avseende på miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelserna spelar här en särskilt viktig roll på grund av dels länsstyrelsens sakkunskap på plan- och miljöområdet, dels länsstyrelsen uppgift som tillsynsmyndighet vad gäller uppsikten inom länet över hushållningen med naturresurser. Länsstyrelsernas ansvar har särskilt reglerats i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. En viktig uppgift för länsstyrelsen kommer att bli att i de fall där länsstyrelsen anser att en miljökonsekvensbeskrivning behöver kompletteras i

något hänseende och där den inte själv är beslutande myndighet, hos denna begära att beskrivningen skall kompletteras.

Rätten för allmänheten att delta i och påverka utformningen av en miljökonsekvensbeskrivning har fått genomslag i många länder. Även i Sverige har allmänheten, t.ex. vid prövningen av miljöfarlig verksamhet, möjlighet att ta del av och bedöma konsekvensbeskrivningen. Det är dock angeläget som tidigare antytts att vidga allmänhetens inflytande till andra områden och att fördjupa möjligheterna för allmänheten att delta i utformningen av beskrivningen. Regeringen föreslår därför att den som skall upprätta en miljökonsekvensbeskrivning i ett tillståndsärende enligt miljöbalken eller enligt de lagar som i nu aktuellt hänseende är knutna till balken, skall, i fråga om konsekvensbeskrivningens utformning och innehåll, samråda med allmänheten i skälig omfattning. Detta bör i allmänhet kunna ske i de former som redan i dag har utvecklats på många områden för att hålla myndigheter, sakägare och allmänhet informerad om en planerad anläggning.

4.8 Miljöfarlig verksamhet

Sammanfattning av regeringens förslag: Miljöfarlig verksamhet som kan förorsaka påtaglig olägenhet för omgivningen skall kräva tillstånd eller anmälan enligt vad regeringen föreskriver. Om det är mer ändamålsenligt för att förebygga olägenheter kan dock föreskrifter av generell karaktär ersätta den individuella prövningen.

Miljöfarlig verksamhet som kan skada människors hälsa eller allvarligt skada områden av riksintresse för natur- eller kulturvården får aldrig bedrivas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om svavelhaltigt bränsle. Regeringen får överlåta den rätten till en myndighet eller kommun.

Allmänhetens rätt till inflytande vid prövning av miljöfarlig verksamhet skall stärkas genom att särskilda regler om allmänheten deltagande införs i miljöbalken. Också organisationer vars intresseområden berörs av verksamheten skall ges motsvarande förstärkta ställning.

Prövningen av en miljöfarlig verksamhet skall inte omfatta enbart utsläppen från verksamheten. Också frågor om kemikalieanvändning och om resurshushållning skall kunna prövas i detta sammanhang och omfattas av villkor.

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall helt bygga på villkor. Den verksamhet som omfattas av ett tillstånd skall alltså i alla delar framgå av villkoren. Villkor skall också kunna avse skyldighet att ställa säkerhet för verksamheten.

forts.

Ett tillstånd skall kunna omfatta olika verksamheter, som har villkor som är kopplade till varandras verksamheter.

I balken anges särskilda grunder för upphävande av tillstånd och omprövning av villkor. Omprövning av villkor för miljöfarlig verksamhet som påverkar miljön får ske när förhållandena i omgivningen påkallar detta eller användningen av annan teknik skulle medföra mindre påverkan på miljön. Också miljökvalitetsnormer och de särskilda förhållanden som kan finnas med hänsyn till miljöskyddet och naturvårdens intressen för särskilda områden i landet kan ligga till grund för begäran av omprövning av villkor.

En tillsynsmyndighet skall ha rätt att begära upphävande av tillstånd och omprövning av villkor. Detta skall även gälla Statens naturvårdsverk och Miljöombudsmannen.

För att utnyttja miljömyndigheternas resurser på bästa sätt skall omprövning ske i den utsträckning omständigheterna föranleder. Ett sådant synsätt innebär att omprövning för miljöfarlig verksamhet inte regelmässigt kommer att ske efter bestämda tidsintervaller. En ompörvning på sådan grund skall dock ske om Sveriges internationella förpliktelser kräver detta.

4.8.1 Gällande ordning

Reglerna om tillståndsgivning och formerna för denna prövning skiljer sig åt i miljölagstiftningen. Miljöskyddslagen, som har sin förebild i vattenlagen, har en utvecklad reglering av tillståndsförfarandet och vem som meddelar beslut om tillstånd. Av miljölagarna är det endast miljöskyddslagen som för närvarande innehåller särskilda regler som anger under vilka förutsättningar miljömyndigheterna har rätt att begära ändrade villkor för tillståndet till en verksamhet. För de verksamheter som regleras med stöd av annan miljölagstiftning än miljöskyddslagen skiljer sig reglerna åt i fråga om hur tillstånd och andra gynnande beslut med tillhörande villkor får ändras. Naturvårdslagen innehåller särskilda föreskrifter om omprövning av täkttillstånd. Enligt lagen om kemiska produkter får regeringen meddela föreskrifter och tillstånd och villkor. Naturresurslagen saknar föreskrifter i nu berört avseende. Enligt hälsoskyddslagen gäller särskilda regler om tillstånd till avloppsanläggningar, m.m.

Att frågor om omprövning av villkor som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen har kommit att behandlas särskilt utförligt i lagstiftningen beror på att de krav som därvid kan ställas kan vara långtgående. Genom tillståndsmyndighetens beslut om utsläppsbegränsade villkor och andra restriktioner för en anläggning, kan innehavaren sålunda tvingas att göra stora investeringar. Mot den bakgrunden har det framstått som naturligt att tillståndsbeslutet med sina villkor skänker en rättstrygghet för tillståndshavaren i den meningen att nya krav på åtgärder inte kan ställas, utan att i lag angivna särskilda omständigheter föreligger.

Ett tillstånd enligt miljöskyddslagen till miljöfarlig verksamhet gäller i princip för all framtid. Detsamma gäller de villkor som föreskrivits för tillståndet. Tillståndshavaren har getts ett särskilt skydd därigenom att tillståndet ger honom ett rättsligt skydd mot att själva den verksamhet som avses med tillståndet tvingas upphöra på grund av föreskrifter i miljöskyddslagen. Tryggheten består också i ett skydd mot längre gående krav än vad som följer av tillståndsbeslutet. Emellertid är skyddet inte absolut. I vissa situationer kan sålunda den verksamhet som avses med ett tillstånd och villkoren för verksamheten tas upp till förnyad prövning. Ytterst kan därvid tillståndet återkallas. Som en samlad benämning på detta förfarande brukar uttrycket omprövning användas.

Stegvis har reglerna om omprövning ändrats och omprövningsmöjligheterna blivit flera. Bl.a har det med tiden blivit lättare för miljömyndigheterna att påfordra ändring av villkor i tillståndsbeslut.

I fråga om tillstånd till utsläpp av avloppsvatten i en viss recipient finns särskilda regler som bl.a. innebär att själva tillståndet får omprövas efter tio år.

4.8.2 Prövningen enligt miljöbalken av miljöfarlig verksamhet

Regeringens förslag: Tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller anmälan om sådan verksamhet kommer att krävas enligt vad regeringen föreskriver. Avgörande för frågan om krav på tillstånd eller anmälan är de effekter på omgivningen som verksamheten ger upphov till. Den individuella prövningen skall kunna ersättas av generella föreskrifter. Reglerna om tidsbegränsade tillstånd bör tillämpas oftare.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslår dock i fråga om den lagtekniska lösningen att frågor om tillstånd liksom vad gäller generella föreskrifter förs till ett samlat kapitel i miljöbalken.

Remissinstanserna: Remissinstanserna betonar vikten av att generella föreskrifter på området för miljöfarlig verksamhet föregås av en ordentlig utredning.

Skälen för regeringens förslag: Miljöbalken kommer att rymma regler för en rad olika verksamheter. Formerna för tillståndsprövning och vad ett beslut om tillstånd skall omfatta får anpassas efter ärendets art och omfattning. Detta sker redan nu i de olika lagar som föreslås samlade i en miljöbalk. Någon vinst med att samla reglerna om tillstånd i ett särskilt kapitel, som utredningen föreslagit, står dock inte att finna enligt regeringens mening, detta bl.a. med hänsyn till den lagtekniska utformningen av balkens tillämpningsområde. Också det förhållandet, att reglerna om tillstånd till och omprövning av miljöfarlig verksamhet – med hänsyn till de värden prövningen omfattar – även i fortsättningen

måste vara mer sammansatta än sina motsvarigheter på andra områden, motiverar en särskilt utförlig reglering av miljöfarlig verksamhet. En sådan ordning innebär samtidigt ett klarare skydd mot nya kostsamma krav för dem som bedriver en miljöfarlig verksamhet.

Möjligheten att söka tillstånd på frivillighetens väg bör vara kvar.

Det sagda leder alltså till att i miljöbalkens kapitel om miljöfarlig verksamhet kommer att ingå bestämmelser om tillståndsprövning, omprövning och återkallelse av tillstånd efter i princip det mönster som för närvarande finns i miljöskyddslagen. Vad som bör övervägas i detta sammanhang är om det - i enlighet med kommitténs förslag - bör införas en möjlighet att föreskriva om tillståndsplikt för pågående verksamheter.

Flera omständigheter talar enligt regeringens mening för att införa en sådan tillståndsplikt. Frågan om tillståndsplikt för befintliga föroreningskällor behandlades i förslaget till miljöskyddslag. I propositionen (1969:28) om miljöskyddslag uttalade sig sålunda föredragande departementschefen för en sådan princip. I den efterföljande regleringen infördes också en sådan prövningsplikt, dock av begränsad omfattning. De inventeringar som har gjorts av miljöfarlig verksamhet under senare år visar att nära hälften av alla i princip tillståndspliktiga anläggningar saknar tillstånd. Detta avser särskilt mindre och medelstora verksamheter. Många av dessa verksamheter blev tillståndspliktiga genom 1981 års ändringar i miljöskyddslagen. Ur föroreningssynpunkt är det angeläget att dessa verksamheter i den utsträckning det behövs blir föremål för tillståndsprövning. Regeringen biträder alltså kommitténs förslag om att införa en möjlighet att föreskriva om tillståndsplikt för befintlig verksamhet.

Den nu föreslagna tillståndsplikten för befintliga verksamheter avses att regleras närmare i övergångsbestämmelserna till balken. Avsikten är alltså inte att den skall träda i kraft samtidigt som balken, utan att en rimlig övergångstid kommer att föreslås. Med hänsyn till verksamheternas art och omfattning är det särskilt verksamheter som för närvarande prövas av länsstyrelsen som kommer att beröras av övergångsbestämmelserna. Det framstår därför som lämpligt att länsstyrelserna i god tid informerar de berörda verksamhetsutövarna om de regler som kommer att gälla.

Utgångspunkten för när krav på tillstånd resp. anmälan skall göras i fråga om miljöfarlig verksamhet är naturligtvis de effekter på omgivningen som utsläppen från olika verksamheter har. Därvid bör de kriterier för miljöpåverkan som utvecklats vid tillämpningen av miljöskyddslagen kunna ligga till grund för bedömningen, naturligtvis med beaktande av nya kunskaper om olika ämnens farlighet. Motsvarande gäller frågan om en verksamhet överhuvudtaget skall vara anmälningspliktig. För många verksamheter med så ringa omgivningspåverkan att de endast skall vara anmälningspliktiga bör, som kommittén föreslagit, ett alternativ kunna vara att generella föreskrifter meddelas. Enligt regeringens mening finns det anledning att inom området för miljöfarlig verksamhet i ökad omfattning meddela generella föreskrifter både i frågor av mer övergripande natur och såvitt gäller skyddsåtgärder för

särskilda verksamheter och områden. En genomgång som Statens naturvårdsverk har gjort på uppdrag av Miljöskyddskommittén visar också att det finns goda möjligheter att för vissa branscher meddela gemensamma föreskrifter i olika avseenden.

Genom övergripande generella föreskrifter bör det också vara möjligt att bättre utnyttja befintliga resurser inom miljövårdsarbetet. En individuell omprövning av villkor i tillståndsbeslut kan sålunda framstå som en onödig omgång, när det är fråga om ett antal väl kända verksamheter med klara mål och likartade funktioner, t.ex. vissa kommunala verksamheter som slutligt omhändertagande av hushållsavfall. Ett annat område inom den kommunala sektorn där generella föreskrifter med fördel bör kunna användas i stället för individuell prövning kan vara behandlingen av kommunalt avloppsvatten från tätorter. Skälet för detta är att det inom landet finns ett stort antal kommunala avloppsreningsverk, som är tillståndsprövade enligt miljöskyddslagen. Reningsverken är till sin utformning tämligen lika varandra. Att åstadkomma skärpningar av villkoren för varje reningsverk genom omprövning av varje enskilt beslut framstår som onödigt inte minst med hänsyn till de personella resurser detta skulle kräva.

När miljökvalitetsnormer skall genomföras kommer möjligheten att använda generella föreskrifter att spela en viktig roll.

Det bör i sammanhanget framhållas att ett närmande till EG enligt regeringens mening inte innebär något hinder i fråga om att meddela generella föreskrifter. I EG:s rättsordning på miljöområdet råder sålunda inte något motsatsförhållande mellan generella regler och individuell prövning. Tvärtom har man genom olika direktiv infört tillståndsplikt för en rad olika verksamheter. Enligt EG:s regelsystem gäller således att tillståndsmyndigheten vid sin prövning av ett ärende är skyldig att rätta sig efter de generella föreskrifter som EG fastställt i fråga om såväl skyddsåtgärder som miljökvalitet. På motsvarande sätt skulle alltså de svenska tillståndsmyndigheterna kunna förfara vid en prövning av en tillståndsansökan där också generella föreskrifter gäller för verksamheten i fråga.

Självfallet bör av föreskrifterna klart framgå vilka krav som ställs i olika avseenden och vid vilka tidpunkter dessa skall vara uppfyllda. Detta innebär att övergångsregler av olika slag kan bli aktuella. För att önskvärd effekt skall uppnås med föreskrifter som kan gälla hela området för miljöfarlig verksamhet bör även föreskrifterna ha giltighet framför beslut av individuell karaktär. Detta gör att föreskrifterna måste utarbetas med stor omsorg och med hänsyn tagen till berättigade rättssäkerhetskrav som berörda företag kan komma att framföra. Bemyndiganden för myndigheter att meddela föreskrifter bör därför inte vara generellt hållna. Vid utformningen av föreskrifterna skall samråd ske med de branschorganisationer och övriga intresseorgan som berörs

I miljöbalken bör, som framgår av avsnitt 4.3, lagen om svavelhaltigt bränsle infogas. När det gäller den lagen är det lagtekniskt tillfyllest att införa en paragraf som bemyndigar regeringen att meddela de föreskrifter om svavelhaltigt bränsle som är påkallade ur miljöskyddssynpunkt. I likhet med vad som gäller i dag bör regeringen bemyndigas att överlåta

rätten att meddela föreskrifter till en myndighet eller kommun. Detta innebär att 1 § lagen om svavelhaltigt bränsle oförändrad bör föras in i miljöbalken.

En fråga som inte diskuterats i nämnvärd omfattning och som rör prövning av miljöfarlig verksamhet är för vilka fall myndigheten skall välja att meddela ett tidsbegränsat tillstånd i stället för att bestämma vissa villkor för viss tid. Fördelen med att bestämma att ett villkor skall gälla för viss tid är att en ny teknik eller nya metoder hinner utvecklas under prövotiden och att därmed villkoren slutligt kan bestämmas strängare än vad som eljest skulle ha blivit fallet. Emellertid har det visat sig i några miljöskyddsärenden som har kommit under regeringens prövning, att beslutet nästan genomgående har innehållit s.k. prövotidsvillkor. Enligt regeringens mening bör bl.a. i ett sådant fall den möjligheten i stället väljas att tidsbegränsa tillståndsbeslutet. I kapitlet om miljöfarlig verksamhet i miljöbalken bör tillståndsmyndigheten alltså ges möjlighet att välja mellan att besluta om tidsbegränsat tillstånd och att meddela villkor för viss tid. Det senare alternativet bör väljas när det är fråga om att för miljöns bästa vänta med det slutliga avgörandet för en begränsad del av verksamheten. Det skall sålunda vara fråga om att viss teknik eller vissa metoder är under utveckling och att påtagliga minskningar av föroreningar från verksamheten kan uppnås genom tidsbegränsade villkor, prövotidsvillkor. Sådana villkor får inte innebära att olägenheter av någon betydelse för miljön uppstår. Ett resultat av överväganden av nu angivet slag bör leda till att ett större antal tillståndsbeslut än för närvarande blir tidsbegränsade.

4.8.3 Allmänhetens medverkan vid tillståndsprövning

Regeringens förslag: Allmänhetens rätt till inflytande vid prövning av miljöfarlig verksamhet stärks genom att särskilda regler om allmänhetens deltagande införs i miljöbalken. Också organisationer som berörs av verksamheten får en motsvarande ställning.

Kommitténs förslag: Kommittén pekar på vikten av att allmänheten ges tillfälle att fördjupa sitt engagemang i miljöfrågorna.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har framhållit att den praxis som utvecklats hos Koncessionsnämnden vid prövning av miljöfarlig verksamhet i fråga om allmänhetens deltagande borde regleras i lag.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om allmänhetens ställning vid prövning av miljöfarlig verksamhet har blivit alltmer uppmärksammad. Utan någon särskild reglering i miljöskyddslagen har allmänheten vid de sammanträden som ingår vid prövningen av större verksamheter fått yttra sig och framföra synpunkter. Även organisationer inom miljöom-

rådet har fått motsvarande rätt. Det är emellertid inte tillfredsställande att en fråga om allmänhetens inflytande inte har fått en tydligare reglering i lag. Frågan om allmänhetens rätt till inflytande över sin miljö och sitt gemensamma arv är också mycket uppmärksammad internationellt och har behandlats både i UNCED-processen och genom olika miljökonventioner, som Sverige tillträtt under senare år. Miljökonventioner som tillkommit nyligen som Esbo-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang och 1992 års Helsingforskonvention om Östersjöns marina miljö fäster sålunda stor vikt vid allmänhetens medverkan vid beslut som påverkar miljön.

Allmänhetens rätt att närvara vid sammanträde om prövning av miljöfarlig verksamhet och yttra sig över ansökningshandlingarna bör alltså direkt framgå av miljöbalken. Reglerna om tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet bör sålunda kompletteras med föreskrifter om formerna för allmänhetens medverkan. Genom allmänhetens rätt att yttra sig över en ansökan om miljöfarlig verksamhet ges också allmänheten möjlighet att i skälig omfattning yttra sig över den till ansökan fogade miljökonsekvensbeskrivningen och kan därmed bredda beslutsunderlaget. Vad som nu sägs om allmänheten gäller också för organisationer som verkar för att värna miljön.

Den nu angivna lösningen innebär att föreskrifterna om tillståndsprövning i miljöbalken omfattar regler om allmänhetens rätt att närvara och yttra sig. Även vid besiktning på den tilltänkta platsen för en miljöfarlig verksamhet bör motsvarande rätt som gäller för sakägare att närvara också gälla för enskilda och företrädare för organisationer. Offentliggörande av ansökan och kallelse till sammanträde kommer på sedvanligt sätt att ske genom kungörelse som införs i ortstidning. Därmed kan det antas att enskilda och organisationer som på olika sätt anser sig berörda får kännedom om ärendet och dess handläggning. I fråga om anläggningar av betydelse för totalförsvaret måste givetvis i detta sammanhang vikten av sekretess beaktas i enlighet med sekretesslagen.

Den nu föreslagna ordningen är ingen nyhet i sak. Det får dock anses vara rimligt att den ordning som utvecklats under lång tid också blir lagfäst. Eftersom de föreslagna reglerna redan i dag fungerar som de nu avsedda, saknas det anledning befara, att förslaget skulle innebära förlängda handläggningstider eller andra moment som skulle kunna försvåra ärendets avgörande. Det är också regeringens avsikt att genom det nyss redovisade förslaget om allmänhetens deltagande i processen att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och det nu framlagda förslaget att genom att lagfästa regler om allmänhetens och organisationernas rätt till aktiv medverkan vid tillståndsprövningen, kunna göra det möjligt för Sverige att i de internationella överläggningarna med större slagkraft agera för att stärka allmänhetens rätt till insyn och medverkan i olika former.

Regeringens förslag: En miljöfarlig verksamhet som innebär skada på människors hälsa eller annan väsentlig olägenhet får inte utövas. En undantagsregel införs dock som innebär, att om den miljöfarliga verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och inte kan skade människors hälsa får regeringen besluta att verksamheten får bedrivas, om områden som är av riksintresse för natur- eller kulturvården inte allvarligt skadas.

Prövningen av en miljöfarlig verksamhet skall också kunna innefatta villkor om kemikalieanvändning och materialanvändning i den mån det innebär en mindre belastning på den yttre miljön. Tillståndsmyndigheten skall kunna bestämma villkor också för sådan användning liksom när det gäller skyldighet för verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för verksamheten.

Tillståndsprövningen skall kunna omfatta flera verksamhetsutövare och villkoren mellan verksamheterna skall kunna knytas samman.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att prövningsmyndigheten i ett tillståndsärende skall göra prövningen med utgångspunkt i såväl de allmänna aktsamhetsreglerna i balken som de särskilda aktsamhetsreglerna för miljöfarlig verksamhet.

Remissinstanserna: *Koncessionsnämnden för miljöskydd* framhåller att en vidgad prövning också ställer nya krav på prövningsmyndighetens kompetens. I fråga om gemensam prövning har några remissinstanser ställt sig tveksamma till förslaget eftersom det enligt remissinstanserna kan uppstå problem av praktisk art om ett av företagen inte kan fullgöra sina åligganden. Den allmänna aktsamhetsregel som innebär förbud för verksamheter, som påtagligt kan skada människors hälsa och miljön, har kritiserats av ett övervägande antal remissinstanser för att ha en orealistiskt hög ambitionsnivå.

Skälen för regeringens förslag: Det är viktigt att prövningen av större verksamheter inte bara omfattar utsläppen från verksamheten utan också effekterna av verksamheterna i ett vidare miljöperspektiv. Utgångspunkten för all prövning måste vara att bedöma om verksamheten får bedrivas eller om den planerade verksamheten bör få komma till stånd. Kommittén föreslog som redovisats i avsnitt 4.4 en s.k. stoppregel som en allmän aktsamhetsregel. Stoppregeln enligt kommitténs förslag innebär ytterst att en verksamhet som kan befaras skada människors hälsa eller påtagligt skada miljön inte får bedrivas. En massiv remissopinion har emellertid vänt sig emot kommitténs förslag till stoppregel och dess utformning. Enligt regeringens mening finns det inte behov av en materiell stoppregel av den typ som kommittén har föreslagit. De vanliga tillsynsreglerna bör för verksamhet som inte underkastas någon mer

omfattande prövning vara tillräckliga för att avbryta en pågående farlig verksamhet. I fråga om miljöfarlig verksamhet är situationen dock annorlunda. För sådan verksamhet finns det en utförlig reglering om hur ett tillstånd får upphävas. Det finns därför – inte minst i rättssäkerhetens intresse – behov av en klar materiell regel som bildar utgångspunkt för bedömningen, när en verksamhet får stoppas. Likadant är det när en kvalificerad verksamhet skall etableras. Den typ av stoppregler som det finns behov av är alltså, bättre uttryckt, regler som rör tillåtligheten av kvalificerat miljöfarlig verksamhet.

För närvarande gäller att det i fråga om miljöfarlig verksamhet finns två störningsnivåer som inte får överskridas. Om det uppkommer olägenhet av väsentlig betydelse, får dispens meddelas, om särskilda skäl föreligger. Den andra nivån, som innebär att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden avsevärt försämrade på grund av verksamheten, får överskridas, om regeringen finner att verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet, orten m.m. Enligt regeringens mening bör den andra nivån nu kunna utgå. Verksamheter av den arten bör med hänsyn till den utveckling som skett de senaste trettio åren inte längre tillåtas. Vid en prövning kan man dock inte undvika att beakta att vissa störningar ibland måste accepteras även framöver. Regeringens ställningstagande innebär att en miljöfarlig verksamhet som skadar människors hälsa inte kan accepteras. I princip bör inte heller en verksamhet vara tillåten som kan skada miljön. Är verksamheten av synnerlig betydelse för sysselsättningen och välfärden för den aktuella orten eller eljest från allmän synpunkt, bör dock regeringen kunna förklara verksamheten tillåtlig, under förutsättning att den inte skadar människors hälsa eller allvarligt skadar områden som är av riksintresse för natur- eller kulturvården. När det gäller lokaliseringen av en miljöfarlig verksamhet skall föreskrifterna i balkens andra avdelning, dvs. hushållningsbestämmelserna, tillämpas. Någon lokaliseringsregel särskilt för miljöfarlig verksamhet behövs alltså inte. Av författningskommentaren framgår närmare hur de s.k. stoppreglerna skall tillämpas.

Vid prövningen av miljöfarlig verksamhet skall vidare de allmänna aktsamhetsreglerna gälla. Detta innebär bl.a. att en annan viktig fråga framdeles måste uppmärksammas vid prövningen, nämligen användningen av kemiska produkter. Det har hittills varit en brist att tillståndsmyndigheten inte i större utsträckning på ett mera självständigt sätt har kunnat pröva kemikalieanvändningen vid miljöfarlig verksamhet.Istället har det varit utsläppsmängderna som till helt övervägande del varit styrande för denna prövning. Ett sådant synsätt är emellertid alltför statiskt och bygger på en något föråldrad syn på själva prövningen. Det bör alltså ankomma på tillståndsmyndigheten att överväga användningen av kemikalier och att genom villkor fastställa regler om kemikaliehanteringen. Den kemikaliehantering som här är i fråga är den som kan leda till att förhållandena i den yttre miljön påverkas negativt, t.ex genom varornas miljöpåverkan. Det bör betonas att det är fråga om en prövning enligt utbytesprincipen och inte att avgöra huruvida den framställda varan får marknadsföras eller ej. För sådana avgöranden skall de särskilda föreskrifterna om kemiska produkter tillämpas. När det gäller den

inre miljön, bl.a. arbetsmiljön, avses med förslaget till miljöbalk ingen ändring i förhållande till nuvarande ordning.

I enlighet med vad som tidigare sagts om det vidare perspektiv som miljöbalken skall bygga på bör också frågor om resurshushållning ingå i prövningen. En sådan avvägning måste naturligtvis i det enskilda prövningsärendet koncentreras på särskilda frågor. Därvid bör särskilt frågor som rör möjligheterna att återvinna och återanvända material samt frågor om avfallshanteringen uppmärksammas. Det bör naturligtvis inte heller här komma i fråga att tillståndsmyndigheten skall göra någon självständig bedömning huruvida den producerade varan bör få föras ut på marknaden eller inte.

Som en nyhet i fråga om vad prövningen kan avse föreslår regeringen också att ett tillståndsbeslut skall kunna förenas med villkor om att ställa säkerhet för de ersättningskrav från det allmänna som kan uppkomma på grund av verksamheten. Bakgrunden till förslaget är att det vid konkursutbrott eller liknande kan vara svårt att få ersättning för saneringskostnader. Möjligheten att bestämma om säkerhet för miljöfarlig verksamhet bör dock begränsas till att avse verksamheter som är avsedda att bedrivas under viss tid.

Kommittén har föreslagit att den som utövar miljöfarlig verksamhet tillsammans med någon annan skall kunna förplikta sig att iaktta villkor som rör åtgärder för att förebygga eller motverka skada. Någon motsvarande regel finns inte i dag. Remissopinionen har varit blandad i denna fråga. Regeringen anser för sin del att en sådan ordning bör kunna fungera när det finns klart angivna mål för hur miljön i det berörda området skall kunna förbättras och någon form av utvecklad planering för hur påverkan på miljön skall kunna minskas. Regeringen är därför beredd att genomföra förslaget, som bör kunna fungera som ett instrument för att göra företagens miljöarbete mer kostnadseffektivt.

4.8.5 Tillståndets omfattning

Regeringens förslag: Tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall helt bygga på villkor. Villkoren sammantagna utgör alltså tillståndsbeslutets materiella innehåll.

Kommitténs förslag: Kommittén har inte lämnat något förslag om förhållandet mellan tillstånd och villkor.

Remissinstanserna: Några remissinstanser har påpekat att endast överträdelse av villkor enligt miljöskyddslagen har kunnat föranleda återkallelse av tillstånd, men att en överträdelse av själva tillståndet inte har kunnat medföra en sådan verkan av överträdelsen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 23 § miljöskyddslagen får miljöfarlig verksamhet förbjudas och ett tillstånd återkallas bl.a. om tillståndshavaren åsidosatt villkor i betydande mån. I praktiken har detta inneburit att om den begränsning av verksamheten som tillståndshavaren skall följa inte återfinns som ett villkor utan i själva tillståndet har inte den angivna bestämmelsen kunnat tillämpas av Koncessionsnämnden. Miljöskyddslagens formulering bygger på vad som varit brukligt i vattenrättsliga sammanhang. Den skillnad som kommit att uppstå mellan det som omfattas av tillstånd och vad som regleras i villkor har emellertid visat sig vara föga ändamålsenlig. Enligt regeringens mening är det tydligare både för myndigheter och verksamhetsutövare att tillståndsprövningen utmynnar i ett beslut som genom villkor reglerar allt som prövningen har avsett. Som ett allmänt villkor eller motsvarande bör anges den produktionsmängd eller annan storhet som verksamheten avses att omfatta. Avsikten med detta är att ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet inte skall omfatta annat än vad som återfinns bland villkoren för verksamheten. Därmed kan det inte uppstå några tolkningstvister om vad som är villkor och vad som är tillstånd. Detta har naturligtvis betydelse också i fråga om omprövning, eftersom alla beslut som rör verksamheten genom den föreslagna ordningen kan bli föremål för omprövning.

4.8.6 Grunder för återkallelse av tillstånd och ändring av villkor m.m.

Regeringens förslag: Återkallelse av tillstånd och ändring av villkor för miljöfarlig verksamhet skall ske enligt i balken angivna grunder. Omprövning av villkor för verksamheten kan ske när förhållandena i omgivningen påkallar det eller när användningen av annan teknik skulle medföra mindre påverkan på miljön. Också miljökvalitetsnormer och de särskilda förhållanden som kan föreligga med hänsyn till miljöskyddet och naturvårdens intressen för särskilda områden i landet kan ligga till grund för begäran om omprövning av villkor.

Obligatoriska omprövningar efter bestämda tidsintervaller kommer inte att ske, med mindre det följer av Sveriges internationella åtaganden.

Länsstyrelsen och Statens Naturvårdsverk har rätt att begära omprövning av tillståndsgiven verksamhet. Detsamma skall gälla Miljöombudsmannen.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att tillsynsmyndigheten minst en gång vart tionde år skall pröva om den bör göra framställning om omprövning. Kommittén har vidare föreslagit att endast den myndighet som har den direkta tillsynen skall kunna påkalla omprövning och att därmed Statens naturvårdsverk inte skulle ha en sådan rätt. I fråga om grunderna för omprövning föreslår utredningen vidgade möjligheter genom att som ytterligare grund för omprövning föra in de krav

som en miljökvalitetsnorm kan innebära och den planering den kan föranleda.

Remissinstanserna: Många remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* anser dock att tillsynsmyndigheternas begränsade resurser kan användas mer ändamålsenligt än att efter tio år göra obligatoriska överväganden om en framställan om att ändring av villkor skall göras. Nämnden anser vidare att det ur rättssäkerhetssynpunkt inte är tillfredsställande att länsstyrelserna är både tillsyns- och tillståndsmyndighet och samtidigt initiativtagare till omprövning. Koncessionsnämnden liksom *Statens naturvårdsverk* anser att verket skall ha rätt att överklaga beslut i fråga om miljöfarlig verksamhet på samma sätt som för närvarande.

Skälen för regeringens förslag: Den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav ändras och skärps. En möjlighet till översyn av meddelade tillstånd och föreskrivna villkor är nödvändig som ett led i att genomföra skärpta miljökrav. Självfallet måste därför miljöbalken innehålla föreskrifter om omprövning, regler som också omfattar återkallelse av tillstånd som den yttersta åtgärden. När frågor av nu angivet slag skall regleras i balken uppkommer emellertid, som kommittén påpekat, den svårigheten att omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt nu gällande lagstiftning endast kan ske enligt strikt angivna förutsättningar medan omprövning av godkännandet av en kemisk produkt kan ske under mycket vidare förutsättningar. Kommittén har föreslagit att gemensamma bestämmelser om omprövning av villkor för olika typer av miljöpåverkande verksamheter förs samman till ett gemensamt kapitel i miljöbalken. Det är emellertid regeringens uppfattning att det saknas anledning att av formella eller lagtekniska skäl låta reglerna i miljöskyddslagen vara mönsterbildande på det sätt kommittén föreslagit. Som kommittén framhållit skulle i allt fall krävas olika regler för skilda typer av omprövning. En samordning av omprövningsreglerna skulle inte tjäna något syfte. Såvitt angår miljöfarlig verksamhet och dess reglering i miljöbalken innebär detta att reglerna om återkallelse av tillstånd och ändring av villkor placeras i kapitlet om sådan verksamhet.

Enligt regeringens uppfattning saknas anledning att göra några mer omfattande ändringar av de nuvarande grunderna för omprövning av miljöfarlig verksamhet. I enlighet med kommitténs förslag bör dock frågan om uppfyllande av miljökvalitetsnorm kunna ligga till grund för omprövning. Också införande av miljöskyddsområde och skydd för särskilda områden i landet bör kunna föranleda omprövning av villkor.

En fråga som dock förtjänar att uppmärksammas i detta sammanhang är huruvida en miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånd obligatoriskt bör underkastas ett omprövningsförfarande sedan villkoren gällt under en viss tid. Svaret på frågan är givetvis beroende på vilka kunskaper miljömyndigheterna har om utsläppen från den aktuella inrättningen och utsläppens verkningar på miljön. Genom det system med miljörapporter som infördes för några år sedan bör tillsynsmyndigheter-

na numera ha en god uppfattning om hur företagens egenkontroll har utförts och vad detta har lett till. Likaså bör den utbyggda miljöövervakningen ha lett till att kunskaperna hos tillsynsmyndigheterna har ökat, när det gäller tillståndet i miljön. Om de begränsade resurser som står till miljömyndigheternas förfogande skall kunna utnyttjas på det mest effektiva sättet, talar alltså omständigheterna för att ett åliggande för tillsynsmyndigheterna att göra obligatoriska prövningar efter vissa tidsintervaller inte är det bästa sättet att utnyttja myndighetens resurser. I stället bör eftersträvas att tillsynsmyndigheterna har så goda kunskaper om tillståndet i miljön och de aktuella verksamheterna inom regionen, att de mot bakgrund av sina samlade kunskaper sätter in erforderliga resurser för att åstadkomma en eventuell omprövning, där det som mest behövs. Det nu sagda kommer dock inte att kunna gälla generellt. Genom vårt närmande till EU kommer sålunda vissa verksamheter att vara underkastade ytterligare regler. Detta gäller bl.a. i fråga om sådana verksamheter som påverkar vissa vattenmiljöer för vilka EG:s regelverk innebär krav på omprövning vart fjärde år. Även om detta förhållande skall återspeglas i lagstiftningen kvarstår dock regeringens principiella inställning, att resurserna skall användas där de bäst behövs. Tilläggas bör i detta sammanhang, att det är viktigt för myndigheterna, att personalen har tillfälle att förkovra sig bl.a. i fråga om den tekniska utvecklingen för kontroll av miljöfarlig verksamhet.

När det gäller frågan om vem som skall ha rätt att påkalla omprövning gör regeringen följande bedömning. Möjligheten att väcka fråga om omprövning av villkor eller upphävande av tillstånd till miljöfarlig verksamhet står enligt miljöskyddslagen inte öppen för alla. Statens naturvårdsverk och i vissa fall länsstyrelsen eller tillståndshavaren kan påkalla omprövning. Uppdelningen mellan myndigheterna är beroende av om ett tillstånd har meddelats av Koncessionsnämnden eller av länsstyrelsen. Om Koncessionsnämnden är tillståndsmyndighet kan den inte själv ta upp frågan, utan då fordras att ansökan görs av Naturvårdsverket.

Har däremot länsstyrelsen meddelat tillstånd kan den själv ta initiativ till omprövning. Anledningen till denna skillnad torde vara att länsstyrelsen har en roll både som tillståndsmyndighet och som tillsynsmyndighet. Denna dubbla roll har inte Koncessionsnämnden.

Som kommittén framhållit bör länsstyrelsen - i den mån länsstyrelsen har det formella ansvaret för tillsynen av den miljöfarliga verksamheten - ha goda förutsättningar att bedöma om fråga om omprövning bör väckas angående en viss anläggning eller verksamhet. I fråga om vilken myndighet som skall ha rätt att begära omprövning framstår det som naturligt att den myndighet som har den direkta tillsynen också skall kunna påkalla en omprövning av villkoren. Länsstyrelsen bör därför ges samma rätt som i dag tillkommer Naturvårdsverket att hos Koncessionsnämnden väcka frågor om omprövning av villkor som har meddelats av nämnden. En sådan förändring i rätten att begära omprövning kan på goda grunder antas leda till att omprövningsinstitutet, då omständigheterna så kräver, kommer att utnyttjas i större omfattning än vad som hittills varit fallet. På motsvarande sätt bör en kommun som har tagit

över tillsynen från länsstyrelsen kunna påkalla omprövning hos länsstyrelsen eller Koncessionsnämnden beroende på de regler som gäller i det aktuella fallet.

Den nu föreslagna utökade rätten för tillsynsmyndigheterna att begära omprövning utesluter dock inte att det kan finnas tillfällen, då det framstår som befogat, att villkoren för flera företag inom en bransch blir föremål för omprövning i ett sammanhang, t.ex. så som har skett i fråga om raffinaderierna på västkusten. För en sådan omprövning framstår en övergripande och samlad hantering av frågan som den effektivaste vägen. Det finns också andra tillfällen när omprövningsfrågorna bör övervägas på nationell nivå för att åstadkomma en samlad lösning. Naturvårdsverket bör därför ha rätt att påkalla omprövning av miljöfarlig verksamhet.

Även enskilda ärenden som bara gäller enstaka företag kan ha en stor principiell betydelse och avse betydelsefulla allmänna intressen. I sådana fall bör även Miljöombudsmannen ha möjlighet att begära omprövning. Vi återkommer i avsnitt 4.16 till frågan om Miljöombudsmannens befogenheter.

I vissa fall kommer samma myndighet att ha hand om såväl tillsynen som tillstånds- och omprövningsfrågor inom ett visst område. I och för sig skulle det vara bättre om någon annan myndighet än den som svarade för omprövningen hade att ta initiativ till att omprövning kom till stånd. En sådan ordning skulle, som utredningen framhållit, vara bättre ägnad att inge förtroende för prövningsmyndigheternas opartiskhet. Det skulle emellertid vara mycket svårt att få den att fungera tillfredsställande, eftersom de kunskaper som behövs för båda uppgifterna ibland finns samlade hos en och samma myndighet. Även den omständigheten, att de begränsade resurser som står till miljömyndigheternas förfogande måste utnyttjas på bästa sätt, leder till den slutsatsen att tillstånds- och tillsynsfrågor bör hållas samman som hittills. Det kan därför inte anses nödvändigt att föreslå någon ändring i vad som nu gäller i detta hänseende.

Sakägare och andra enskilda har för närvarande inte någon rätt att begära omprövning. Liksom Miljöskyddskommittén gör regeringen den bedömningen, att det inte är lämpligt för miljöbalkens vidkommande att införa en sådan rätt. Det bör däremot vara Miljöombudsmannens och tillsynsmyndigheternas sak att inhämta sakägarnas synpunkter i frågor där det kan vara befogat och att företräda dem.

4.9 Avfallshantering

4.9.1 Utgångspunkter

Regeringens förslag: De föreskrifter som för närvarande finns i renhållningslagen förs i huvudsak in oförändrade i miljöbalken.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser som yttrat sig i denna del har anslutit sig till kommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag: Renhållningslagen innehåller föreskrifter om kommunernas skyldigheter när det gäller avfallshanteringen och om producenternas ansvar på området. Enligt renhållningslagen har kommunen ett ansvar för insamling och omhändertagande av hushållsavfall. Kommunen kan dessutom frivilligt utvidga det kommunala ansvaret för hanteringen av annat avfall än hushållsavfall. Kommunen har även möjlighet att föreskriva om källsortering för alla slag av avfall om det är av betydelse från återanvändnings-, återvinnings- eller miljösynpunkt. Finansieringen av kommunens verksamhet sker via avgifter. Förslag om regleringen av de avgifter som bör kunna tas ut för verksamhet enligt balken finns i avsnitt 4.15.6.

Under våren 1993 lade regeringen fram propositionen En kretsloppsanpassad samhällsutveckling med förslag till ändringar i bl.a. renhållningslagen. Propositionen antogs av riksdagen den 26 maj 1993. Ändringarna i renhållningslagen trädde i kraft den 1 januari 1994. De nya reglerna om producentansvar innebär bl.a. att regeringen eller en underställd myndighet får meddela föreskrifter om skyldighet för en producent att se till att avfall av en vara eller av en förpackning eller avfall från en verksamhet forslas bort, återanvänds, återvinns eller tas om hand på sådant sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering. Dessa föreskrifter kan även avse skyldighet att märka en vara eller en förpackning, lämna uppgifter om insamling och återsamlingsgrad etc. Föreskrifter om producentansvaret kan meddelas för alla slag av avfall. För avfall som är mindre lämpat för ett fysiskt producentansvar kan ekonomiskt producentansvar föreskrivas.

Kommitténs förslag innebär att de bestämmelser som finns i renhållningslagen i princip förs över till miljöbalken. I vissa avseenden har dock en del förändringar föreslagits i förhållande till renhållningslagens nuvarande bestämmelser, bl.a. vad gäller regleringen av fastighetsinnehavarens möjlighet att själv ta hand om sitt avfall. Dessa frågor behandlas i avsnitt 4.9.2. Kommittén har också föreslagit att bestämmelser om producentansvar införs. Dessa överensstämmer i huvudsak med de bestämmelser som antogs av riksdagen i och med kretsloppspropositionen.

Det är även regeringens bedömning att renhållningslagen bör ligga till grund för föreskrifterna i miljöbalken om avfallshantering. I balken bör de flesta av de regler som finns i renhållningslagen tas in i ett särskilt kapitel om avfallshantering. Den aktsamhetsregel som i dag finns i 3 § första stycket renhållningslagen bör omfattas av balkens allmänna aktsamhetsregler. Däremot bör det bemyndigande, som finns i 3 § andra stycket renhållningslagen, att meddela ytterligare föreskrifter om avfallshantering, tas in bland de särskilda föreskrifterna om avfallshantering.

Remissinstanserna har i huvudsak inte haft något att invända mot att de ändringar i renhållningslagen som antogs i och med kretsloppspropositionen, överförs till miljöbalken. Mot bakgrund härav anser även

regeringen att det inte bör göras någon förändring i sak, i förhållande till vad som i detta avseende beslutats av riksdagen. Regeringen anser emellertid att regleringen om producentansvar i själva lagtexten bör få en mera framskjuten placering.

Som ett ytterligare led i arbetet med att fullfölja de riktlinjer om en kretsloppsanpassad samhällsutveckling som antogs av riksdagen tillkallade regeringen den 27 maj 1993 en delegation, Kretsloppsdelegationen (dir. 1993:67). Denna fick i uppdrag att ta fram förslag till en strategi för hur arbetet med en kretsloppsanpassning av varusektorn skulle bedrivas. Delegationen skall ange vilka materialströmmar och varuområden som det med hänsyn till hälsa, miljö och hushållning med naturresurser är mest angeläget att få fortsatt kontroll över, lämna förslag till och ta fram en tidtabell för åtgärder beträffande olika varugrupper samt klargöra vilka mål som bör gälla för återanvändning och återvinning.

Som sägs i kretsloppspropositionen kan olika former av producentansvar förekomma. Ett exempel på fullständigt fysiskt och ekonomiskt producentansvar är det svenska retursystemet för aluminiumburkar. I detta system administreras all återtagning och återvinning av marknadens parter.

Ett annat exempel är retursystemet för blybatterier. Även i detta system administreras och finansieras återtagning och återvinning av marknadens parter. Staten tar ut en avgift av batteritillverkare och importörer. Avgiften används för att finansiera delar av återtagnings- och återvinningssystemet.

Som en följd av kretsloppspropositionen har regeringen vidare beslutat förordningar om producentansvar för förpackningar m.m.

För att få en kretsloppsanpassad avfallshantering är återanvändning och återvinning av material oftast att föredra. I vissa fall kommer dock förutsättningar att saknas för en rationell och miljövänlig återanvändning eller återvinning. Energiutvinning ur sorterade avfallsfraktioner kan då vara ett bättre alternativ för att utnyttja materialet, även ur resursutnyttjande synpunkt. Som bl.a. Statens naturvårdsverk och flera andra remissinstanser, däribland Konkurrensverket, Skogsindustrierna och NUTEK framhåller i sina remissyttranden måste prioriteringen vara beroende av vilket avfallsslag det i varje särskilt fall gäller. Det är alltså inte alltid som återanvändning, vilket kommittén framhållit, är att föredra framför återvinning eller energiutvinning.

4.9.2 Fastighetsinnehavarens och nyttjanderättshavarens möjlighet att själva sörja för avfallshanteringen

Regeringens förslag: De förutsättningar under vilka fastighetsinnehavaren och nyttjanderättshavaren själva får ta hand om sitt avfall skall anges i de planer och beslut som fattas för fullgörande av kommunens renhållningsskyldighet. Kommunen får emellertid härutöver, i ett enskilt fall, tillåta en fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själv ta hand om sitt avfall.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Dessa har inte haft några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: I renhållningslagen föreskrivs att varje kommun, om inte annat föreskrivits, skall svara för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälsoskydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen. Regeringen får i fråga om annat avfall än hushållsavfall föreskriva att avfallet skall forslas bort genom kommunens försorg och att kommunen skall se till att avfallet slutligt omhändertas. Kommunen skall emellertid redan på planeringsstadiet dvs. när förslag till renhållningsordning utarbetas ta hänsyn till fastighetsinnehavarens möjligheter att själv ta hand om avfallet på ett från hälso- och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt.

I kommunens renhållningsordning skall bl.a. finnas föreskrifter om avfallshantering och en avfallsplan.

Avfall som skall forslas bort genom kommunens eller producentens försorg får enligt den nuvarande renhållningslagen inte grävas ner, komposteras eller på annat sätt slutligt omhändertas av fastighetsinnehavaren.

Som föreslagits i avsnitt 4.9.1 bör renhållningslagen i stort oförändrad överföras till miljöbalken. Vissa ändringar föreslås emellertid vad gäller fastighetsinnehavarens möjlighet att själv ta hand om sitt avfall.

Renhållningsordningen bör även i miljöbalken, i likhet med vad som i dag gäller enligt renhållningslagen, omfatta allt avfall samt innehålla dels föreskrifter om kommunens avfallshantering, dels en avfallsplan. Föreskrifterna om avfallshantering bör bl.a. innehålla uppgift om hur kommunens skyldighet att exempelvis forsla bort och slutligt omhänderta hushållsavfall skall fullgöras. Inte heller i dessa avseenden föreslås några förändringar i förhållande till i dag.

I kretsloppspropositionen påpekades att det var viktigt att möjligheterna för enskilda hushåll att kompostera underlättades.

I de fall där kompostering inte innebär några problem ur hälso- eller miljöskyddssynpunkt bör kommunalt ansvar gälla endast i undantagsfall. Som exempel kan nämnas kompostering av trädgårdsavfall.

Möjligheten att själv få sörja för avfallshanteringen bör gälla såväl fastighetsinnehavare som nyttjanderättshavare.

Det kan från miljösynpunkt många gånger vara riktigare att t.ex. avfall som är komposterbart får stanna kvar på fastigheten där det i huvudsak har uppkommit och användas exempelvis till jordförbättring. En förutsättning måste emellertid vara att den enskilde fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren kan ta hand om avfallet på ett från sanitär synpunkt och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt. Det finns i detta avseende inte heller anledning att skilja mellan fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare. Möjligheten för fastighetsinnehavaren och nyttjanderättshavaren att själv kunna ta hand om sitt avfall bör finnas vad gäller såväl hushållsavfall som annat avfall.

Förutsättningarna för att uppfylla de krav som bör ställas på den enskilde för att han själv skall få ta hand om sitt avfall varierar naturligtvis mellan olika kommuner och måste därför regleras särskilt för varje kommun.

Till skillnad från vad som gäller i dag bör en kommun i sina planer och beslut, dvs. redan på planeringsstadiet, klart ta ställning till i vilka fall fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren skall kunna sörja för hanteringen av sitt avfall. De i planer och beslut angivna fallen skall även tas in i renhållningsordningen.

Det torde emellertid vara omöjligt för kommunen att förutse alla lämpliga fall. Det bör därför också finnas möjlighet för fastighetsinnehavaren och nyttjanderättshavaren att i ett enskilt fall kunna ansöka om undantag från rehållningsordningens föreskrifter. En sådan bestämmelse ger alltså fastighetsinnehavaren och nyttjanderättshavaren ytterligare möjligheter att själv sörja för sådan hantering av avfall som i annat fall skall skötas av kommunen.

4.9.3 Förbud mot dumpning av avfall

Regeringens förslag: De föreskrifter om förbud mot dumpning av avfall i vattnet som för närvarande finns i dumpningslagen förs i huvudsak oförändrade över till miljöbalken.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De har inte haft några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Som en följd av Sveriges internationella åtaganden i fråga om dumpning av avfall tillkom år 1971 dumpningslagen. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1972. Lagen har ändrats vid ett flertal tillfällen. Genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 1993 utvidgades tillämpningsområdet till att gälla även Sveriges ekonomiska zon samt förbränning av avfall till havs.

Enligt lagen är det förbjudet att inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon dumpa avfall i vattnet. Dumpning får inte heller ske från svenskt fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Vidare är det förbjudet att ur landet eller den ekonomiska zonen föra avfall som är avsett att dumpas i det fria havet. Detsamma gäller i fråga om förbränning av avfall.

Sverige har tillträtt Konventionen om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall, Londonkonventionen 1972 (SÖ 1974:8). Konventionen förbjuder eller reglerar dumpning av vissa särskilt angivna miljöfarliga ämnen. Konventionen reglerar också förbränning av avfall till havs.

Regeringen anser i likhet med kommittén att dumpningslagens föreskrifter om förbud mot bl.a. dumpning av avfall skall överföras i huvudsak oförändrade till miljöbalken. Emellertid bör en ändring göras för att lagen bättre skall stämma överens med Londonkonventionen. Ändringen innebär att begreppet det fria havet ersätts med det mer adekvata uttrycket annat havsområde.

4.9.4 Definition av avfall och miljöfarligt avfall

Regeringens bedömning: Miljöbalken bör inte innehålla särskilda föreskrifter om vad som menas med avfall och miljöfarligt avfall.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att det i miljöbalken införs en definition av avfall och miljöfarligt avfall. Definitionen enligt kommitténs förslag innebär att avfall jämställs med restprodukter. Kommittén har också föreslagit en ändrad definition av hushållsavfall jämfört med den nuvarande definitionen i renhållningslagen. Enligt kommitténs förslag definieras miljöfarligt avfall som restprodukter och annat avfall som på grund av sitt innehåll av kemiska ämnen och sina egenskaper i övrigt kan befaras medföra skada på miljön.

Remissinstanserna: Några av de remissinstanser som yttrat sig i denna del har uttalat sig positivt för att avfall och miljöfarligt avfall definieras direkt i lagtexten. De flesta har emellertid inte yttrat sig huruvida de anser att definitioner av det slag som kommittén föreslagit behövs eller inte. Flera anser det vara olyckligt att använda uttrycket restprodukt och har som skäl anfört att restprodukt inte är liktydigt med avfall samt att kommittén inte har analyserat vad den föreslagna avfallsdefinitionen kan få för konsekvenser. *Svenska kommunförbundet* har konstaterat att det alltjämt råder stor oklarhet i fråga om definitioner på avfallsområdet. Kommunförbundet anser det vara angeläget att innebörden av olika begrepp inom avfallsområdet så långt möjligt klaras ut, helst på europeisk nivå. Förbundet har vidare anfört att avfall kan stoppas vid gränsen mellan EG-länder, medan restprodukter inte kan stoppas enligt EG:s regler.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt renhållningslagen (1979:596) avses med hushållsavfall avfall och orenlighet som härrör från hushåll och därmed jämförligt avfall. I nuvarande lagstiftning finns däremot inga definitioner av avfall och miljöfarligt avfall.

Restprodukter som uppkommer i en verksamhet är i denna regelmässigt att betrakta som avfall som utövaren vill bli kvitt. Det kan gälla hushållssopor eller industriavfall, t.ex. spillolja. Emellertid har utvecklats och utvecklas fortfarande tekniska förfaranden som gör det möjligt att nyttiggöra innehållet i restprodukterna. Detta kan ske genom att en produkt eller delar av den kan återanvändas eller att ämnen eller material kan återvinnas ur den. Det kan också vara fråga om att utvinna energi som finns bunden i produkten. I regel sker ett sådant nyttiggörande i en verksamhet som bedrivs av någon annan än den hos vilken restprodukten uppkommit. Detta får till följd att restprodukter som i en verksamhet varit att betrakta som avfall är att anse som närmast en råvara i en annan verksamhet.

Inom EG finns inte definitioner av det slag som kommittén föreslagit skall införas i miljöbalken. I EG:s direktiv om avfall definieras begreppet avfall som varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i en bilaga till direktivet. Denna teknik att hänvisa till bilagor torde även i framtiden tillämpas inom det EG-rättsliga området.

Problemet med var gränsen går för vad som är att anse som avfall eller inte gäller flera ämnen men kanske främst spillolja. Som en följd av EES-avtalet har regeringen utfärdat förordningen (1993:1268) om spillolja. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1994.

Det finns således enligt regeringens uppfattning en rad olika skäl till att inte införa några definitioner av avfall och miljöfarligt avfall i miljöbalken. Ett införande av sådana skulle försvåra Sveriges anpassning till regleringen inom EG. Det mest ändamålsenliga tillvägagångssättet är därför att, som regeringen gjort vad gäller spillolja, med stöd av bemyndiganden om hantering av avfall och kemiska produkter utfärda en särskild förordning för det speciella ämnet där så befinns vara erforderligt.

4.10 Kemikaliekontroll

4.10.1 Mål och principer för samhällets kemikaliekontroll

Regeringens bedömning: Kemiska produkter som marknadsförs i Sverige skall vara väl utredda med avseende på effekterna på människors hälsa och miljön. De som hanterar produkterna skall vara informerade om eventuella risker. Höga krav bör ställas på tillverkare och importörer.

Kemikaliefrågorna har en starkt internationell karaktär. Det internationella samarbetet måste därför ha hög prioritet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har ifrågasatt målet och principerna för samhällets kemikaliekontroll.

Skälen för regeringens bedömning: Användningen av kemiska ämnen och produkter har i många avseenden hjälpt till att förbättra människors villkor. Samtidigt är användningen av kemikalier förenad med vissa risker både för människors hälsa och miljön. Kemikaliekontrollen var ursprungligen inriktad på att utgöra ett instrument till skydd för människors hälsa och miljöfrågorna har kommit in senare som en del av i kemikaliekontrollen. Först under de senaste åren har det kommit fram bredare vetenskapligt underlag för bedömning av kemikaliers miljöfarlighet och data om enskilda kemikaliers farlighet. Underlaget för bedömningar är visserligen alltjämt långt ifrån tillräckligt men börjar nu i viss utsträckning tillåta ett mer systematiskt arbete med riskhantering. Detta är naturligtvis en tillfredsställande utveckling eftersom många miljöproblem som har visat sig svåra att bemästra har sin orsak i användningen av kemikalier. Det gäller kemiska ämnen i kemiska produkter men också ämnen och kemiska produkter som ingår i olika varor. För den yttre miljön har de diffusa källorna blivit allt mer uppmärksammade i takt med att långtgående åtgärder har vidtagits för att nedbringa de stora utsläppen av miljöfarliga ämnen från enskilda industrier och andra anläggningar.

I vårt land marknadsförs ca 20 000 kemiska ämnen för praktiskt bruk. Det förekommer totalt ca 50 000 kemiska produkter i en stor mängd material och varor som används i en rad olika industriella processer. För att kunna bedöma riskerna krävs kunskap om kemiska ämnens inneboende hälso- och miljöfarliga egenskaper. Trots en intensiv kunskapsuppbyggnad som pågår över hela världen finns ännu betydande luckor i vårt vetande, exempelvis rörande kemiska ämnens miljöfarliga egenskaper. Detta gäller särskilt sådana ämnen som på lång sikt påverkar livsbetingelserna. När det gäller den yttre miljön har de så kallade globala miljöhoten, särskilt klimatfrågan och dess verkningar i olika former, ansetts ha direkt samband med den moderna användningen av vissa typer av kemiska produkter.

Det övergripande målet för kemikaliekontrollen är att förhindra skador på människor och miljön. Skadliga ämnen och produkter bör därför så långt som möjligt ersättas med mindre skadliga och om det är möjligt med helt ofarliga. Där användningen av ämnen som kan innebära risker för hälsa och miljö inte kan undvikas måste sådana åtgärder vidtas som gör hanteringen säker. För att kemikaliekontrollens mål skall nås är det viktigt att alla kemiska produkter som används är väl utredda med avseende på effekterna på människors hälsa och miljön. Minst lika angeläget är att alla som i olika former hanterar kemiska produkter är tillräckligt informerade om produkternas eventuella skadeverkningar och övriga risker vid hanteringen.

För att uppnå målet för kemikaliekontrollen har tre huvudmål satts upp:

Kunskapsmålet

Kemiska ämnen och produkter skall vara väl utredda med avseende på sina effekter på hälsa och miljö. Ansvaret för detta vilar på tillverkaren, importören eller leverantören.

Produktmålet

Så ofarliga produkter som möjligt skall användas. Skadliga ämnen och produkter skall så långt det är möjligt ersättas med mindre skadliga och helst ofarliga sådana.

Hanteringsmålet

Potentiella risker skall undanröjas genom säker hantering av kemiska produkter. En förutsättning för detta är att både konsumenter och yrkesmässiga användare får god information från leverantörer om hanteringen av kemikalier.

Det är enligt regeringens mening av utomordentlig vikt att de här angivna målen inte stannar vid formuleringar på ett papper, utan att de i det dagliga arbetet hos företag och myndigheter fungerar i det praktiska arbetet. Förebyggande åtgärder inom kemikalieområdet är ett av de viktigaste instrumenten för att nå en bättre miljö.

Ansvaret för att kemikaliekontrollens mål uppnås ligger i första hand på de företag som tillverkar, importerar, överlåter eller använder kemiska produkter. Myndigheternas uppgifter på kemikalieområdet är att genom information, utbildning och ingripanden se till att företag och andra agerar på ett sådant sätt vid hanteringen att skaderiskerna motverkas eller förebyggs. Kemikaliekontrollen är uppdelad mellan flera olika myndigheter. Ett nära samarbete mellan myndigheterna är nödvändigt både för att åstadkomma en samordning av verksamheterna och för att förhindra att problem lämnas utan åtgärd.

En avgörande förutsättning för att kemikaliekontrollen skall nå sina syften är att kunskapsnivån i alla led i hanteringen är tillräcklig. Motsvarande gäller också för tillsynsmyndigheternas vidkommande på kemikalieområdet.

Åtgärder för att förebygga skador skall vidtas så tidigt som möjligt. Mycket höga krav skall därför ställas på tillverkare och importörer. De skall genom sitt val av produkter samt genom utredningar och information om hälso- och miljörisker ge goda förutsättningar för en säker hantering av kemikalierna. Kontrollen av att tillverkare och importörer fullgör sin undersökningsskyldighet måste utvecklas.

Ett område som ingår i kemikaliekontrollen och som får alltmer uppmärksamhet som en viktig del av regeringens miljöpolitik är varuproduktionen. En vara kan utöva en påverkan på människors hälsa eller på miljön under hela sin livstid. Även därefter, i avfallsledet, kan det från miljösynpunkt vara av stor betydelse vilka kemikalier som ingått i varan. Redan i tillverkningsledet eller ännu tidigare bör därför eventuella långsiktiga hälso- eller miljöaspekter av ingående kemiska produkter

eller ämnen beaktas. Produktvalet kan alltså spela en viktig roll i strävan att förebygga senare miljöproblem.

Användningen av kemiska produkter är en internationell företeelse och problemen är i många fall likartade. Detta beror inte minst på att den internationella handeln med kemiska ämnen och produkter är världsomspännande och har en stor volym. De problem som finns eller kan uppstå i Sverige som en följd av användningen av kemikalier är likartade med många andra länders. Ett internationellt samarbete i fråga om kemikaliekontroll är alltså nödvändigt. Ett gemensamt internationellt agerande vid avveckling av användningen av särskilt farliga kemikalier är också angeläget för att undvika tekniska handelshinder och för att uppnå konkurrensneutralitet.

Inom OECD pågår ett arbete med att få fram kunskaper om kemikaliers hälso- och miljöfarliga egenskaper, metoder för utredning och bedömning samt under senare tid också för att utveckla kriterier för riskbedömning. Också inom FN-systemets ram har kemikaliefrågorna fått en ökad betydelse. Detta framkom inte minst vid 1992 års miljökonferens (UNCED) där användningen av kemikalier var en fråga som var aktuell för många av de ämnesområden som konferensen behandlade. Uppföljningen av UNCED innebär bl.a. att åstadkomma en harmonisering på kemikalieområdet när det gäller märkning och klassificering.
Regeringen anser att det internationella arbetet för att stärka kemikaliekontrollen även i fortsättningen måste ges en hög prioritet i myndigheternas arbete. Vikten härav har stigit i takt med den europeiska integrationen. Kemikaliefrågorna intog sålunda en central roll i EES-förhandlingarna och har haft en framträdande roll i de nyligen avslutade förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i EU. De övergångslösningar som har förhandlats fram för ett svenskt vidkommande innebär bl.a. att under en period av fyra år räknat från medlemskapets början, kan Sverige behålla sina nu gällande, i vissa fall strängare regler på kemikalieområdet. EU genomför under övergångsperioden en översyn av sin normgivning i enlighet med normala EG-procedurer. Sverige deltar som EU-medlem i översynen och kan givetvis påverka resultatet.

Även om kemikaliefrågorna har spelat en central roll både i EES-förhandlingarna och medlemskapsförhandlingarna har de vunna resultaten inneburit att den svenska kemikalielagstiftningen i allt väsentligt kunnat behållas. I propositionen om Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (prop. 1991/92:170, bil. 13, bet. 1992/93 EU1, rskr. 1992/93:18), gjordes, med riksdagens godkännande, den bedömningen att det inte behövdes några lagändringar på kemikalieområdet med anledning av EES-avtalet. Den närmare genomgången som avtalet föranledde visade att det var tillräckligt med föreskrifter av regeringen eller Kemikalieinspektionen på ett par begränsade områden för att normgivningen skulle svara mot avtalets krav. Inte heller ett medlemskap torde innebära att lagstiftningen om kemikaliekontroll i sak behöver ändras.

Det torde över huvud taget råda en bred enighet mellan alla seriösa aktörer på kemikalieområdet om det övergripande målet för kemikaliekontrollen, nämligen att dess syfte är att förebygga skador på grund av

hantering av kemiska produkter. Varje aktör har sin roll i detta sammanhang. Företagens ansvar har nyss berörts. Myndigheternas agerande mot företagen bör präglas av ett sådant uppträdande som inger förtroende både i fråga om kunskaper om hälso- och miljöfrågor och insikter i näringslivets förhållanden.

De olika programmen för kemikaliekontrollen för riskbegränsning när det gäller bekämpningsmedel och andra ämnen och ämnesgrupper har nyligen redovisats för riksdagen i prop. 1993/94:163 (bet. 1993/94:JoU23, rskr. 1993/94:273).

4.10.2 Kemikalielagstiftningen i miljöbalken

Regeringens förslag: Kemikaliekontrollen skall regleras genom miljöbalken genom att de föreskrifter som nu finns i lagen om kemiska produkter förs in i balken.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Kemikalieinspektionen* har betonat kemikalielagstiftningens tvärsektoriella karaktär.

Skälen för regeringens förslag: Lagen om kemiska produkter trädde i kraft den 1 juli 1985. Lagen har en generell tillämpning på kemikalieområdet. I avsnitt 4.1.1 anges de viktigaste författningarna inom kemikalielagstiftningens område.

Kemikalielagstiftningen skär genom många sektorer. Kemikaliefrågor som rör arbetsmiljön, den yttre miljön och konsumentfrågor av olika slag regleras i stora delar enligt lagen om kemiska produkter. Också hälsoskyddsfrågor av mer generell karaktär t.ex byggprodukter och deras verkan på inomhusmiljön kan regleras med stöd av kemikalielagstiftningen. Genom att lagens syfte är att förebygga skador på människor och miljön har dess huvudinriktning kommit att bli orienterad mot marknadsföringsledet. Kemikalielagstiftningen betonar särskilt tillverkarens och importörens ansvar för att tillräckliga undersökning och dokumentation finns. Det är också tillverkare och importörer som i första hand skall svara för information och som skall lämna upplysningar för att förebygga att kemikaliehanteringen förorsakar skada. *Kemikalieinspektionen* har framhållit vikten av att ämnesområdet kemiska produkter har getts ett särskilt kapitel i kommitténs förslag till miljöbalk. Enligt inspektionen framhävs därigenom den särskilda betydelse som den produkt- och varuinriktade kontrollen i marknadsföringsledet har för att förebygga att kemikalier förs ut i sådan användning som leder till skador på hälsa eller miljö.

Kemikalielagstiftningen, som den för närvarande är utformad, täcker alltså olika sektorer. Denna lagstiftning har kommit att inta en alltmer

central roll i miljöpolitiken i takt med att miljöproblemen har förskjutits från besvärande punktutsläpp till en mera diffus miljöpåverkan. Att styra användningen av kemiska produkter och ämnen inte minst i varuproduktionen och att därmed åstadkomma att användningen av särskilt farliga produkter avvecklas eller minskas är således av central betydelse för en framgångsrik miljöpolitik. Kemikalielagstiftningen har också en central roll när det gäller att på nationell nivå reglera internationella överenskommelser på miljöområdet. Som exempel på detta kan nämnas att kemikalielagstiftningen har utvecklats till att bli det instrument som används i Sverige, när det gäller att genom regelgivning bekämpa de globala miljöhoten i form av uttunning av ozonskiktet och flera andra former av klimatpåverkan.

Vad som nu har sagts om kemikalielagstiftningens roll i den svenska miljöpolitiken leder fram till slutsatsen att kemikaliekontrollen bör regleras i miljöbalken. Den bedömning regeringen nyss redovisade i fråga om kemikaliekontrollen skall utgöra grunden för lagstiftningen. Därvid godtar regeringen i allt väsentligt det förslag som kommittén har lämnat. Vissa lagtekniska ändringar av förslaget innebär dock att kapitlet om kemiska produkter något utvidgas i frågan om rätten att meddela generella föreskrifter och avgränsning till annan lagstiftning. Genom aktsamhetsreglernas utformning i miljöbalken innehåller kapitlet om kemiska produkter en hänvisning till de allmänna aktsamhetsreglerna. Därutöver bör det finnas aktsamhetsregler som är särskilt avpassade för kemikaliekontrollen. Lagen om kemiska produkter är en s.k. ramlag som konkretiseras genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Inom kemikalieområdet finns det en god erfarenhet av att använda generella föreskrifter. Generella föreskrifter bör även i framtiden i betydande omfattning kunna utfärdas av centrala myndigheter som ett led i kemikalieregleringen. Generella föreskrifter inom kemikalieområdet bör också kunna utfärdas för sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som följer av de allmänna aktsamhetsbestämmelserna. Som har belysts i tidigare avsnitt, 4.2.2, är det dock regeringens avsikt att alltid göra en noggrann avvägning mellan berörda intressen innan ett bemyndigande ges till en central förvaltningsmyndighet att meddela generella föreskrifter.

Den internationella anpassning som är nödvändig på kemikalieområdet kommer i stigande grad att spela en viktig roll genom samarbetet med andra länder samt inom OECD och EU. Kemikalieinspektionen och andra myndigheter som har en bestämmande roll i fråga om kemikaliekontrollen kommer där att ha en viktig funktion.

Försiktighetsprincipen har också inom kemikaliekontrollen varit ett bärande element under många år. Vissa föreskrifter som för närvarande utgör en del av kemikaliekontrollen har i förslaget till miljöbalk som anförts i avsnitt 4.4 förts till de allmänna aktsamhetsreglerna. I det avsnittet utvecklar regeringen sin syn på utbytesprincipen. På kemikalieområdet finns det med hänsyn till verksamheternas olika art dock anledning att – i likhet med vad som gäller en del andra verksamheter – också ha särskilda aktsamhetsregler, i detta fall särskilt avpassade för hanteringen av kemiska produkter. Vi återkommer i författningskom-

mentaren till den närmare utformningen av miljöbalkens särskilda föreskrifter om kemikaliekontroll.

4.11 Hälsoskydd

4.11.1 Allmänna bestämmelser

Regeringens förslag: Hälsoskyddslagstiftningen inordnas i ett särskilt kapitel i miljöbalken. Uttrycket sanitär olägenhet ersätts med begreppet olägenhet för människors hälsa, vilket innefattar störningar av välbefinnandet och därför innebär en viss utvidgning av tillämpningsområdet för hälsoskyddsreglerna. De allmänna aktsamhetsreglerna i miljöbalken skall gälla även för hälsoskyddet. Vidare skall miljökvalitetsnormer läggas till grund för bedömningen av vilka åtgärder som behövs.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Det råder en bred enighet om att hälsoskyddslagen bör inordnas i balken. *Socialstyrelsen* understryker att hälsoskyddet inte bör ses som en separat företeelse utom som en viktig integrerad beståndsdel i miljöbalken. Frågan om hälsoskyddsregler skall omfatta olycksfallsskador tas upp av styrelsen och av *Folkhälsoinstitutet.*

Flertalet remissinstanser godtar att sanitär olägenhet ersätts med ett nytt begrepp. När det gäller frågan vilka störningar som bör kunna föranleda åtgärder har dock flera remissinstanser synpunkter på kommitténs förslag. *Kammarrätten i Stockholm* och *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* avstyrker en ändring som innebär att störningar som inte påverkar hälsan utan endast välbefinnandet skall omfattas. Många kommuner anser att det krävs riktlinjer eller normer för bedömningen av när ingripande bör ske i sådana fall. Flera kommuner anmärker också på en bristande samordning mellan den grundläggande definitionen i 2 kap. 9 § och de allmänna reglerna i 17 kap. i förslaget. Några länsstyrelser påpekar att risken för att en olägenhet skall uppkomma bör vara tillräcklig för ett ingripande.

Flera länsstyrelser och kommuner anser att bestämmelserna i 17 kap. bör förtydligas, så att det framgår att åtgärder skall vidtas inte bara i syfte att hindra att olägenheter uppstår utan också för att undanröja olägenheter som redan har uppkommit.

Skälen för regeringens förslag: Som redan konstaterats i avsnitt 4.3 är det naturligt att reglerna i hälsoskyddslagstiftningen inordnas i miljöbalken. Lagstiftningens syfte - att motverka störningar som kan vara skadliga för människors hälsa - sammanfaller till stor del med syftet med den övriga lagstiftning som utgör naturliga delar i balken, främst miljö-

skyddslagen, lagen om kemiska produkter och renhållningslagen. Remissinstanserna är helt eniga med den bedömningen.

Kommitténs förslag innebär att skyddet för människors hälsa kommer att utgöra en integrerad del i miljöbalken och att samma grundläggande aktsamhetskrav skall gälla för hälsoskyddet som gäller för exempelvis miljöfarlig verksamhet. Kommitténs lagförslag innehåller en definition av begreppet hälsoskydd i 2 kap 9 § och en allmän aktsamhetsregel i 17 kap. 1 §, som komplettering till de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. Vidare föreslås att ett antal särskilda regler som främst rör inomhusmiljön tas in i samma kapitel tillsammans med regler om föreskrifter på hälsoskyddsområdet. Reglerna hämtas från hälsoskyddslagen (1982:1080) och i viss utsträckning även från hälsoskyddsförordningen (1983:616).

Regeringen finner i likhet med kommittén att det är lämpligt att regler om hälsoskydd tas in i ett särskilt kapitel i balken. Reglerna bör tas in i 15 kap. och bör omfatta en avgränsning av tillämpningsområdet, vissa särskilda aktsamhetskrav och bestämmelser om föreskrifter.

Några remissinstanser har tagit upp frågan om reglerna om hälsoskydd bör göras tillämpliga beträffande olycksfallsskador. Regeringen anser att den frågeställningen bör behandlas i ett annat sammanhang.

Tillämpningsområdet

Enligt 1 § hälsoskyddslagen är lagens syfte att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter och att undanröja sådana olägenheter. Med sanitär olägenhet avses en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig. Lagstiftningens regler är inriktade på störningar som härrör från användningen av fast eller lös egendom. Enligt 6 § lagen skall ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av och undanröja sanitär olägenhet.

I miljöbalken är det de allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. som avgör om åtgärder måste vidtas mot störningar av olika slag, bl.a. sådana som kan påverka hälsan. Dessa regler ersätter 6 § hälsoskyddslagen. I balken bör vidare finnas en definition som motsvarar sanitär olägenhet och som anger vilka störningar som är av sådan karaktär att balkens skyddsregler är tillämpliga. En sådan regel finns i kommitténs förslag i 2 kap. 9 §. Regeringen anser i likhet med kommittén att begreppet olägenhet för människors hälsa bör användas i balken i stället för sanitär olägenhet.

Flera remissinstanser har pekat på ett behov av samordning och bättre överskådlighet när det gäller grundläggande definitioner och aktsamhetsregler. Lagtexten bör därför förenklas genom att definitionen av hälsoskydd i 2 kap. 9 § i kommitténs förslag görs till en del av den inledande regeln i miljöbalkens kapitel om särskilda hälsoskyddsbestämmelser.

Jämfört med de nu gällande reglerna innebär kommitténs förslag en viss utvidgning av tillämpningsområdet för hälsoskyddsreglerna och av myndigheternas möjligheter att ingripa mot störningar. Således omfattas

även störningar som uppkommer i andra sammanhang än vid användning av egendom. Ändringen torde ha liten praktisk betydelse, särskilt mot bakgrund av att ringa eller helt tillfälliga störningar liksom tidigare inte skall omfattas. Vidare omfattas inte bara direkt hälsoskadliga störningar utan även störningar som påverkar människors välbefinnande. Några remissinstanser ifrågasätter om det är lämpligt att inverkan på välbefinnandet skall omfattas av definitionen och anför att man därmed fångar in rena trivselaspekter, vilket leder till tillämpningsproblem.

Regeringen finner att det finns skäl för att ta med såväl hälsan som välbefinnandet i definitionen. Den utvidgning av tillämpningsområdet som detta innebär skall inte överdrivas - störningar som enbart medför psykisk påverkan kan redan utgöra sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagens regler. Däremot bör det tydligt anges att bestämmelsen bara omfattar störningar som vid en medicinsk eller hygienisk bedömning på objektiva grunder kan anses påverka välbefinnandet. När det gäller störningar som endast påverkar välbefinnandet blir föreskrifterna i miljöbalken om miljökvalitetsnormer särskilt viktiga. Flera remissinstanser påpekar att det för den praktiska tillämpningen är nödvändigt att myndigheter och enskilda kan hämta ledning i miljökvalitetsnormer eller andra föreskrifter som anger gränsvärden eller andra kriterier för när en beaktansvärd olägenhet skall anses föreligga. Regeringen delar den bedömningen.

De nya reglerna innebär i övrigt inte någon ändring när det gäller frågan i vilken utsträckning behoven hos särskilt känsliga personer skall beaktas, t.ex. allergiker. Vid bedömningen av om en olägenhet i lagens mening föreligger bör hänsyn således tas även till personer som är något mer känsliga än vad som kan anses normalt.

Åtgärder enligt balken kan både syfta till att undanröja uppkomna olägenheter och vara av förebyggande karaktär. Detta följer av de allmänna aktsamhetsreglerna i 1 kap. och bör också framgå av de särskilda föreskrifterna om hälsoskydd.

Miljökvalitetsnormer

Normer och riktlinjer av icke bindande karaktär från främst Socialstyrelsen har sedan länge använts i hälsoskyddsarbetet som ett stöd vid tillämpningen av reglerna om sanitär olägenhet. Regeringen anser - som närmare utvecklats i avsnitt 4.5 - att ett system med särskilda miljökvalitetsnormer nu bör införas. Sådana normer kommer att få särskild betydelse på hälsoskyddsområdet och bör på sikt leda till bättre och effektivare hälsoskydd.

Miljökvalitetsnormerna får främst betydelse vid myndigheternas arbete med prövning och tillsyn och som grund för generella föreskrifter. Om en norm överskrids, kan det leda till olika åtgärder i skilda fall. Om det är fråga om en enstaka störningskälla, t.ex. en maskin som används så att en bullernorm för bostäder överskrids, bör tillsynsmyndigheterna direkt vidta åtgärder. När en miljökvalitetsnorm överskrids inom ett större område på grund av miljöpåverkan från flera störande

verksamheter, kan det, som närmare utvecklas i avsnitt 4.5, krävas en åtgärdsplan för att på sikt komma till rätta med olägenheterna.

Utöver de särskilda miljökvalitetsnormerna bör det på hälsoskyddsområdet alltjämt finnas utrymme för icke bindande riktlinjer som beslutas av myndigheter.

Lagrådet

Lagrådet tar i sitt yttrande upp allmänna frågor om graden av samordning mellan de lagar som tas in i balken och behovet av en analys när det gäller gränsdragningsproblematiken för olika skyldigheter och ingripanden. När det gäller hälsoskyddsreglerna tar lagrådet upp frågan om gränsdragningen till reglerna om miljöfarlig verksamhet i 13 kap. Lagrådet nämner särskilt föreskriftsrätten för regeringen enligt 15 kap. 8 § i lagrådsremissens förslag i förhållande till reglerna om miljöfarlig verksamhet. Beträffande den sistnämnda bestämmelsen anför lagrådet också att med så vidsträckta bemyndiganden kan förhållandet bli att bestämmelserna i balken ger en ofullständig och delvis missvisande bild av det för medborgarna viktiga regelverket på området.

Regeringen behandlar i kapitel 4.3.1 allmänt dessa synpunkter på behovet av samordning mellan balkens olika avsnitt.

Balken har enligt regeringens förslag utformats så att de allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. gjorts gemensamma för de sakområden som regleras bl.a. i balkens fjärde avdelning om skydd för hälsa och miljö. Även de regler som styr myndigheternas verksamhet är till stor del gemensamma. Däremot har en uppdelning i regler på olika sakområden som finns i den nuvarande lagstiftningen i stora drag behållits i många fall, bl.a. när det gäller regler om miljöfarlig verksamhet och om hälsoskydd, vilka behandlas i särskilda kapitel. Det finns flera skäl för detta. Reglerna om hälsoskydd och om miljöfarlig verksamhet riktar sig i praktiken ofta mot olika adressater. För hälsoskyddet är det viktigt att snabbt kunna ingripa lokalt för att motverka hälsoskador, medan miljöskyddsreglerna mera syftar till att på längre sikt reglera hur en industriell verksamhet får bedrivas. Detta får i sin tur viss betydelse för utformningen av bemyndiganden och för vilka befogenheter som bör ges till myndigheterna. Lagrådet har heller inte ifrågasatt att en uppdelning av reglerna av detta slag på olika kapitel bör ske.

Uppdelningen medför dock ofrånkomligen att man måste acceptera att reglerna i vissa fall kommer att överlappa varandra. Detta gäller bl.a. reglerna om miljöskydd och hälsoskydd. I balken har dock hälsoskyddsreglerna renodlats. Vissa frågor om avloppsanläggningar och värmepumpar har förts bort från hälsoskyddsreglerna till reglerna om miljöfarlig verksamhet där de bättre hör hemma. Inriktningen på inomhusmiljön har betonats. Enligt regeringens bedömning är det därför i balken tydligare än tidigare i vilka fall hälsoskyddsreglerna respektive reglerna om miljöfarlig verksamhet bör tillämpas. Lagrådet har heller inte pekat på några konkreta olägenheter med den föreslagna ordningen.

Frågan om hanteringen av ärenden som omfattas både av reglerna i 15 kap och reglerna om miljöfarlig verksamhet tas upp i följande avsnitt.

När det gäller frågan om bemyndigandet att meddela ytterligare föreskrifter i 15 kap. 8 § i lagrådsremissens förslag (15 kap. 9 § i denna proposition) är för vidsträckt utformat gör regeringen följande bedömning. Paragrafens första stycke motsvarar 13 § hälsoskyddslagen och är något mer begränsat utformat än det lagrummet. Det andra stycket ger en möjlighet för regeringen att besluta om tillståndsplikt eller anmälningsplikt för en viss verksamhet. Tidigare har detta reglerats i lag. Enligt regeringens bedömning bör dock reglerna på detta område utformas på samma sätt som reglerna om miljöfarlig verksamhet, med en möjlighet för regeringen att fatta beslut. Bemyndiganden av liknande slag är ofrånkomliga i denna typ av lagstiftning. Regeringen anser inte att det nu aktuella bemyndigandet medför några särskilda olägenheter.

4.11.2 Särskilda aktsamhetsregler och regler om föreskrifter

Regeringens förslag: Grundläggande aktsamhetsregler i den nuvarande hälsoskyddslagstiftningen som avser främst hälsoskydd i lokaler och bostäder överförs till balken. Närmare bestämmelser om hälsoskyddet tas in i föreskrifter som beslutas av regeringen eller tillsynsmyndigheter.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Inriktningen på inomhusmiljön i kommitténs förslag bemöts positivt av remissinstanserna. *Stockholms universitet*, *Kommunförbundet*, *Advokatsamfundet* samt flera kommuner och länsstyrelser anser att de föreslagna reglerna är för detaljerade, särskilt vid en jämförelse med övriga kapitel i balken. *Boverket* anser att bostadshygieniska frågor bör regleras genom plan- och bygglagen.

Flera länsstyrelser och kommuner anser att regler om avloppsvatten bör hänföras till kapitlet om miljöfarlig verksamhet.

Frågan om tillämpningsområdet för reglerna om hälsoskydd i förhållande till balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet tas upp av bl.a. *Koncessionsnämnden för miljöskydd*. *Arbetarskyddsstyrelsen* påpekar att lokaler för undervisning och barnomsorg ingår i tillämpningsområdet för arbetsmiljölagen (1977:1160).

Skälen för regeringens förslag: Sanitära olägenheter i inomhusmiljön har traditionellt varit en huvudinriktning för hälsoskyddsarbetet. Flertalet regler i hälsoskyddslagen rör inomhusmiljön. Därutöver finns bestämmelser om bl.a. avloppsanläggningar, som medför särskilda sanitära problem, och om värmepumpar samt om djurhållning och badvattenkvalitet.

Regeringen finner i likhet med kommittén att det är lämpligt att i kapitlet om hälsoskydd ta in ett antal särskilda bestämmelser från hälsoskyddslagstiftningen som främst rör inomhusmiljön. Detta är viktigt från allmänna utgångspunkter för att understryka hälsoskyddets betydelse i en integrerad miljölagstiftning och för att åstadkomma en balans mellan hälsoskyddsreglerna och de regler som främst rör miljöpåverkan i utomhusmiljön. Dessutom krävs en avgränsning av de fall då de särskilda förfaranderegler skall tillämpas som rör åtgärder på hälsoskyddsområdet och som hämtats från den nuvarande hälsoskyddslagstiftningen. Dessa regler skiljer sig från de regler som föreslås gälla för miljöfarliga verksamheter bl.a. i fråga om möjligheten att delegera föreskriftsrätt till kommunen och beträffande ordningen för överklagande i ärenden.

Införandet av miljöbalken kommer enligt regeringens bedömning inte att leda till några grundläggande förändringar i kommunernas verksamhet på hälsoskyddsområdet. Det utvidgade tillämpningsområdet och införandet av miljökvalitetsnormer kan särskilt på sikt stärka och effektivisera hälsoskyddsarbetet. I övrigt anser regeringen att den ordning som för närvarande gäller i fråga om ansvarsfördelningen på hälsoskyddsområdet mellan olika myndigheter och dessas möjlighet att meddela föreskrifter etc. nu inte bör ändras genom miljöbalken. Dessa frågor bör dock tas upp till förnyat övervägande när Miljöorganisationsutredningen har redovisat sitt uppdrag.

Regeringen finner kommitténs förslag i huvudsak väl avvägt när det gäller urvalet av de regler som bör tas in i ett särskilt kapitel om hälsoskydd. I kapitlet bör således finnas grundläggande aktsamhetskrav som avser hälsoskyddet i inomhusmiljön. Som påpekats av flera remissinstanser bör dock reglerna i några fall göras mindre detaljerade.

Även reglerna om djurhållning och om badvattenkvalitet bör tas med. Bestämmelserna i hälsoskyddslagen om avloppsanläggningar och värmepumpar hör närmast hemma under avsnittet om miljöfarlig verksamhet och bör inte ingå i kapitlet om hälsoskydd. I likhet med kommittén finner dock regeringen att skyldigheten att avleda och rena eller på annat sätt ta om hand avloppsvatten har en naturlig anknytning till bestämmelserna om inomhusmiljön och därför bör finnas med bland de särskilda föreskrifterna om hälsoskydd.

Kommitténs förslag innehåller i 3 § bestämmelser om beskaffenheten hos bostäder och vissa lokaler, grundat på 3 § hälsoskyddsförordningen. Som påpekas av Arbetarskyddsstyrelsen kan bestämmelser om lokaler för undervisning och barnomsorg meddelas med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160). Det finns därför inte behov av särskilda regler för sådana lokaler i balken. Länsstyrelsen i Jönköpings län föreslår i sitt remissyttrande att bestämmelsen i stället skall gälla bostäder och lokaler för allmänna ändamål, så att exempelvis samlingslokaler och vårdinrättningar omfattas. Regeringen finner att bestämmelsen bör ändras i enlighet med detta och i övrigt göras mindre detaljerad. Skyldigheten att ta hand om avloppsvatten kan framgå av samma bestämmelse.

När det gäller bostäder och lokaler bör även uppmärksammas bestämmelserna i den nya lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, som delvis avser förhållanden som behandlas i hälso-

skyddslagen. Lagen innehåller regler som motsvarar tidigare bestämmelser i 3 kap. plan- och bygglagen och i byggproduktlagen (1992:1535). Några remissinstanser har pekat på behovet av samordning med plan- och bygglagens regler.

Byggnadsverkslagen innehåller egenskapskrav på bl.a. byggnader och byggprodukter. Med byggprodukt avses en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk och som har betydelse för byggnadsverkets egenskaper bl.a. när det gäller skydd för hygien, hälsa och miljö. I byggnadsverkslagen anges kortfattat de tekniska krav som skall ställas på byggnader och som skall beaktas vid uppförande eller ändringar. Därutöver föreskrivs att byggnaden skall underhållas så att dess egenskaper i huvudsak bevaras. Bestämmelser som skall säkerställa att fel i bostadshus avhjälps, bl.a. fel som avser hälsoaspekter, finns också i lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring. Vissa regler om lägenheters skick finns också i 12 kap. jordabalken, hyreslagen.

Det kan konstateras att dessa lagar tar sikte på förhållanden för vilka fastighetsägaren ytterst har ansvaret och som avser byggnadens utförande och skick. Kraven syftar bl.a. till att säkerställa välbefinnandet, t.ex. genom skydd mot bullerstörningar. Balkens regler om hälsoskydd skall således inte användas för att säkerställa att sådana grundläggande krav skall vara uppfyllda utan tar i stället främst sikte på olägenheter för människors hälsa, i balkens mening, som kan uppkomma i samband med användningen av en byggnad. Regeringen gör därför den bedömningen att de olika föreskrifterna kan tillämpas parallellt. Motsvarande bedömning gjordes när hälsoskyddslagen infördes.

Kommitténs förslag att i 3 § också ange att bostäder och lokaler skall vara i betryggande grad fria från strålning har bemötts positivt av remissinstanserna. Kommunerna har sedan länge med utgångspunkt i hälsoskyddslagen arbetat med hälsoproblemen med radon i bostäder. Socialstyrelsen har beslutat om vägledande värden för radonhalt i befintliga bostäder. Det finns således goda skäl att särskilt nämna problemen med strålning i detta sammanhang. Eftersom 3 § enligt regeringens förslag görs mindre detaljerad än enligt utredningsförslaget, bör föreskrifter om sådana störningar som strålning anges i en förordning med stöd av bemyndigande i balken i stället för i lagtexten.

Förslaget att den som upplåter lokaler för bostäder eller allmänna ändamål skall kunna åläggas att bekosta undersökningar som behövs för tillsynen har inte mött några invändningar från remissinstanserna. Regler av motsvarande slag finns redan i miljöskyddslagen. Regeringen anser att bestämmelsen har sin naturliga plats i kapitlet om tillsyn i miljöbalken.

Bestämmelserna kommenteras närmare i författningskommentaren. De bestämmelser i hälsoskyddslagen som inte flyttas till balken kan tas in i en förordning som beslutas av regeringen. Viktiga regler som kan tas in i förordningen är krav på tillstånd eller anmälan för vissa verksamheter eller inrättningar. I avsnittet med särskilda hälsoskyddsregler bör ingå de bemyndiganden att besluta om ytterligare föreskrifter som särskilt krävs för hälsoskyddsområdet. Bemyndigandena bör motsvara dem som

nu finns i hälsoskyddslagen och i lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud.

Gränsdragningen hälsoskydd - miljöfarlig verksamhet

De särskilda reglerna om miljöfarlig verksamhet i miljöbalken bör liksom varit fallet enligt miljöskyddslagen tillämpas på störningar vid användningen av mark, byggnad eller anläggning som kan medföra olägenheter för hälsan. De föreslagna hälsoskyddsreglerna innehåller som nyss nämnts inte någon avgränsning till användningen av fast eller lös egendom. När det gäller olägenheter för människors hälsa som orsakas av fasta anläggningar eller verksamheter skulle därför både de särskilda reglerna om hälsoskydd och de särskilda reglerna om miljöfarlig verksamhet kunna vara tillämpliga. Som påpekas av kommittén och några remissinstanser kan detta medföra en oklarhet om vilka regler som skall tillämpas på störningar som härrör från användningen av fast egendom. Oklarheten gäller inte miljöfarliga verksamheter som tillståndsprövats enligt de särskilda reglerna om sådan verksamhet. För sådana verksamheter gäller att hälsoaspekterna beaktas vid tillståndsprövningen. Krav på åtgärder utöver vad som uppställs som villkor i ett tillstånd kan bara ställas i enlighet med reglerna om miljöfarlig verksamhet. För fasta anläggningar eller verksamheter som inte tillståndsprövas kan däremot den situationen uppstå att såväl de särskilda reglerna om miljöfarlig verksamhet som de särskilda reglerna om hälsoskydd blir tillämpliga. Vilka regler som åberopas för en viss åtgärd har bl.a. betydelse för det förfarande som skall tillämpas vid överklagande. Beslut enligt föreskrifterna om miljöfarlig verksamhet överprövas i administrativ ordning medan beslut i hälsoskyddsärenden överklagas hos förvaltningsdomstol.

Regeringen gör följande bedömning. Att reglerna om hälsoskydd och miljöskydd delvis överlappar varandra är inte någon nyhet. Eftersom ansvaret för att vidta åtgärder till skydd för hälsan och miljön i normalfallet ligger på samma myndighet, den kommunala nämnden, och förutsättningarna för ingripande i de aktuella fallen i allmänhet är desamma har det inte heller någon avgörande betydelse vilka regler som tillämpas. Genom att hälsoskyddsreglerna renodlas blir det dock tydligare på vilka områden det främst bör vara aktuellt att tillämpa hälsoskyddsreglerna för att komma till rätta med störningar. Genom balken ändras den nuvarande ordningen när det gäller vissa anläggningar som utgör miljöfarlig verksamhet men som hittills prövats enligt hälsoskyddslagstiftningen, nämligen avloppsanordningar och värmepumpar. När behov uppkommer av särskilda föreskrifter bör det i övrigt ankomma på regeringen att bedöma hur en viss fråga skall regleras. I avsaknad av särskilda föreskrifter bör myndigheterna i sin tillsynsverksamhet i första hand tillämpa reglerna om miljöfarlig verksamhet, om det är fråga om störningar från fasta anläggningar eller verksamheter, dvs. samma princip bör gälla som förordades av föredragande statsrådet vid införandet av hälsoskyddslagen (prop. 1981/82:119 s. 33).

4.12.1 Aktsamhetsregler och miljökvalitetsnormer

Regeringens bedömning: Sektorsansvaret kvarstår för trafikområdet. Bestämmelser om standardkrav för olika fordon, skatter, avgifter och bidrag bevaras i särskilda författningar.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser framför att de föreslagna åtgärderna inte räcker för att komma tillrätta med trafikens miljöproblem. Flera remissinstanser har påtalat att förslagen främst ger möjlighet att påverka lokaliseringen av en trafikanläggning och att förslaget ger begränsade möjligheter att påverka trafikens miljöstörningar i stort. *Vägverket* har uttalat att den stoppregel som kommittén föreslagit medför en risk för oförutsebar tillämpning vilket i sig, beträffande nya vägar, kan innebära att hela planeringsprocessen blir svår att förutsäga. I stället bör miljömyndigheternas roll vid planering och projektering av vägar göras tydlig i berörda författningar. *Naturvårdsverket* har föreslagit att emissionskrav och miljöklassningssystem för vägfordon, flygplan, fartyg m.fl. produkter bör föreskrivas med stöd av miljöbalken. Verket anser att principen om ett utökat sektorsansvar bör leda till att trafikmyndigheternas beslutsprocesser utvecklas så att villkorsfrågor grundade på balkens aktsamhetsregler kan behandlas i sådana beslut. Vidare föreslår verket att en ägare till en trafikanläggning bör kunna få ta ut differentierade avgifter med avseende på fordonens miljöegenskaper. *Sjöfartsverket* har påtalat att sjöfarten är en internationell näring, som i princip inte kan styras av nationella särregler.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag till miljöbalk rymmer lösningar som väsentligt förbättrar möjligheterna att hantera trafikfrågorna.

Enligt hushållningsreglerna skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka de är mest lämpade. Detta innebär också att mark- och vattenområden som är särskilt lämpade för bl.a. kommunikationsanläggningar skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Kraven på kommunernas planering skärps genom föreskrifter om miljökvalitetsnormer (se avsnitt 4.5). Dessa föreskrifter blir tillämpliga inom bl.a. samhällsplaneringsområdet. De kan utformas som gränsvärden för vad människan eller miljön kan tåla i fråga om störningar av olika slag. De gränser som gäller för vad människan och naturen ytterst får utsättas för skall självfallet tillämpas också i fråga om kommunikationsanläggningar. Miljökvalitetsnormerna bör därigenom kunna få särskilt stor betydelse för den framtida trafikplaneringen.

De övergripande aktsamhetsreglerna är inte straffsanktionerade men de kan läggas till grund för prövning och tillsyn. Enligt aktsamhetsreglerna skall hänsyn tas även till naturvårdens och den biologiska mångfaldens krav. Dessa krav är av särskild betydelse för frågan om lokaliseringen av olika kommunikationsleder.

Eftersom de allmänna aktsamhetsreglerna i miljöbalken blir generellt tillämpliga inom hälso- och miljöskyddet i dess helhet innebär detta också att stoppreglerna skall tillämpas även beträffande sådana kommunikationsanläggningar som prövas i särskild ordning. För närvarande gäller att stoppreglerna i 6 § miljöskyddslagen inte hindrar att sådan flygplats, väg eller järnväg vars anläggande prövats i särskild ordning används för avsett ändamål.

Vägverket har uttalat farhågor beträffande tillämpningen av den av kommittén föreslagna stoppregeln. Regeringen har tidigare redovisat att det måste finnas en gräns vid vilken en miljöstörande verksamhet inte längre kan accepteras. Stoppregeln har i regeringens förslag fått en annan utformning än den kommittén föreslagit. De grundläggande motiven för en stoppregel av den utformning regeringen föreslår omfattar även trafiken och dess miljöpåverkan. Nya vägar bör givetvis inte planeras på ett sådant sätt att det föreligger risk för ingripande med stöd av stoppregeln.

Reglerna i miljöbalken bör i enlighet med vad som anförs i denna lagrådsremiss få större räckvidd och genomslagskraft - bl.a. inom samhällsplaneringsområdet - än nuvarande miljöbestämmelser.

Miljöbestämmelserna i de centrala trafikförfattningarna bör i det fortsatta arbetet med dessa författningar så långt som möjligt anpassas till miljöbalkens bestämmelser. Balkens aktsamhetsregler måste givetvis beaktas även av sektorsmyndigheterna eftersom de allmänna aktsamhetsreglerna är tillämpliga inom miljö- och hälsoskyddet i dess helhet och stoppreglerna på detta sätt blir tillämpliga även inom trafiksektorn. Trafikmyndigheternas beslutsprocesser bör utvecklas så att villkorsfrågor grundade på balkens aktsamhetsregler kan behandlas i trafikmyndigheternas beslut.

Inom den gällande trafiklagstiftningen finns flera regler om standardkrav på olika fordon. Regeringen anser att denna typ av reglering inom vissa områden har varit framgångsrik. Sverige är t.ex. ett föregångsland i Europa när det gäller rening av bilavgaser. För att så långt som möjligt kunna överblicka de krav som ställs på fordon av olika slag bör bestämmelserna om exempelvis avgasrening och bullerdämpning beträffande dessa bevaras i speciallagstiftningen.

Även utformningen av de ekonomiska styrmedlen borde enligt regeringens uppfattning stå i god överensstämmelse med miljöpolitiken i stort. Också på detta område är det fråga om vilket innehåll som vid varje tidpunkt ges åt normerna. Användningen av miljökvalitetsnormer kan även här ha en pedagogisk och pådrivande effekt.

De i vägtrafikkungörelsen intagna reglerna som gör det möjligt för kommuner att inom vissa områden förbjuda trafik med vissa typer av fordon, t.ex. dieseldrivna fordon i stadskärnor, har ett starkt drag av hälso- och miljöskyddslagstiftning. Emellertid har bestämmelserna också

så nära samband med andra frågor som regleras genom lokala trafikföreskrifter att de även fortsättningsvis bör tas upp i trafiklagstiftningen. Även bestämmelserna om hastighetsbegränsningar till skydd för miljön bör bibehållas i vägtrafikförfattningarna.

Vad som nu sagts om sådana föreskrifter som bör finnas kvar i fordons- och vägtrafiklagstiftningen hindrar emellertid inte att vissa frågor av liknande art kan regleras i förordningar eller myndighetsföreskrifter som utfärdas med stöd av bemyndiganden i miljöbalken, särskilt med avseende på hälsoskyddet.

Det kan föreligga ett behov för kommunerna att tillfälligt kunna förbjuda trafik med person- och lastbilar vid luftföroreningstoppar. Därför bör de bestämmelser som finns i lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud föras in i miljöbalken. Eftersom sådana förbud meddelas av hälsoskyddshänsyn bör reglerna tas in bland balkens hälsoskyddsbestämmelser.

En kommun får enligt nu gällande bestämmelser i vissa närmare angivna avseenden meddela föreskrifter till skydd mot sanitär olägenhet. Med stöd därav kan föreskrifter meddelas om t.ex. förbud mot tomgångskörning med motordrivna fordon. En nämnd får meddela de föreläggganden och förbud som behövs för att hälsoskyddslagen eller bestämmelser, som har meddelats med stöd av den, skall efterlevas. Regeringen finner det vara av betydelse att bestämmelser som möjliggör för en kommun att även i fortsättningen meddela sådana föreskrifter finns med i balkens bemyndiganderegler.

Naturvårdsverket har föreslagit att det i balken skall tas in en bestämmelse som medger en ägare till en trafikanläggning att få ta ut differentierade avgifter med avseende på fordonens miljöegenskaper. Regeringen erinrar om att redan idag utgår en differentierad försäljningsskatt för nyregistrerade motorfordon med hänsyn till vilken miljöklass ett fordon tillhör. Vidare är bensinskatten högre för blyad bensin än för blyfri. De närmare effekterna av en bestämmelse enligt Naturvårdsverkets förslag är inte utredda och bör därför inte ingå i balken vid denna tidpunkt.

Sjöfartens internationella karaktär medför att åtgärder för att minska sjöfartens negativa miljöpåverkan i allt väsentligt måste grundas på internationella överenskommelser och regler. Sverige deltar därför aktivt i det internationella arbetet med sjöfartens miljöfrågor inom bl.a. FN:s sjöfartsorganisation International Maritime Organization (IMO) och i Helsingforskommissionen (HELCOM). Sjöfartens utsläpp av kväveoxid är inte obetydlig och kan på sikt minskas. I avvaktan på en internationell reglering kan bilaterala avtal med övriga Östersjöstater vara ett sätt att snabbare få fram regler som begränsar svavelsutsläppen från främst färjetrafiken i vårt närområde. I december 1993 beslutade Kommunikationsdepartementet att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att förbereda bilaterala överenskommelser för att begränsa sjöfartens luftföroreningar. Regeringen har också uppdragit åt Sjöfartsverket att undersöka förutsättningarna för införande av avgaskrav och krav på renare bränsle avseende fritidsbåtar och arbetsfartyg, vägfärjor och andra fartyg som används i inrikes sjöfart.

Luftfarten är liksom sjöfarten internationell till sin karaktär. I syfte att begränsa de negativa effekterna från luftfarten pågår arbete såväl nationellt som internationellt. Runt landets flygplatser vidtas skyddsåtgärder baserade på åtgärdsprogram. För flera flygplatser har beslut fattats om fastställande av miljövillkor enligt miljöskyddslagen. Sedan årsskiftet 1993/94 har Luftfartsverket infört bullerrelaterade landningsavgifter. Det nationella arbetet koordineras med övriga nordiska länder i syfte att samordna de nordiska ländernas ståndpunkter i olika internationella fora och att informera om utvecklingen på området.

Det är regeringens uppfattning att Sverige skall vara pådrivande i internationella fora i arbetet med såväl sjöfarts- som luftfartsfrågor. Det nationella arbetet bedrivs så att det utgör en viktig bas för ett aktivt internationellt arbete.

4.12.2 Regeringsprövning av större trafikanläggningar

Regeringens förslag: Enskilda trafikanläggningar, som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön eller hushållningen med naturresurser, tillåtlighetsprövas av regeringen efter ett särskilt beslut.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att vissa trafikanläggningar obligatoriskt skall prövas av regeringen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser ställer sig positiva till att regeringen tillåtlighetsprövar större trafikanläggningar. *Banverket* tillstyrker att vissa järnvägsanläggningar tillåtlighetsprövas, men anser att en generell prövning av stomjärnvägar inte kan accepteras eftersom en sådan är kostsam, tidskrävande och ur miljösynpunkt onödig. Verket förutsätter att den egentliga tillståndsprövningen av järnvägsanläggningar kommer att ske enligt en framtida banlag. *Kommunförbundet* anser att kretsen av anläggningar som skall tillåtlighetsprövas inte bör utvidgas i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande naturresurslag. *Statens järnvägar* framhåller att en miljöprövning måste göras så tidigt som möjligt och redan före det att en arbetsplan upprättats. *Vägverket* anser att tillåtlighetsprövningen bör avse ställningstagande till en lämplig alternativ vägkorridor som kan ligga till grund för fortsatt projektering. *Naturvårdsverket* påtalar att det på den trafikövergripande nivån, dvs. för framtagande av riksdagens beslutsunderlag idag saknas ett system som säkerställer enhetliga miljökonsekvensbeskrivningar av trafikverkens investeringsplanering.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen beslutade våren 1992 (bet. 1991/92:TU22, rskr.1992/93:333) att riksdagens och regeringens inflytande över investeringsplaneringen skall stärkas. Riksdagen förutsätter därför att regeringen fortsättningsvis för riksdagen presenterar ett

underlag som gör det möjligt att överblicka hur infrastrukturen och transportsystemet som helhet påverkas av en föreslagen investeringsinriktning. Riksdagen anser vidare att det av underlaget bör framgå i vilken grad en föreslagen inriktning kan förväntas uppfylla de trafikpolitiska målen. Trafikpolitikens mål har senast formulerats i regeringens proposition Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m. (prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35). Det övergripande målet anges vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader. När det gäller trafikens miljöeffekter skall inriktningen på lång sikt vara att radikalt minska de skadliga utsläppen från transportsystemet. Utsläppen av föroreningar skall begränsas nationellt och internationellt till vad naturen tål. Den regionala balansen förutsätter ett landsomfattande transportsystem. Samtliga trafikslag kan dock inte finnas överallt. Varje region och trafikslag har olika förutsättningar som bör påverka valet av transportlösningar i landets olika regioner.

Nuvarande planeringsprocess

Mot bakgrund av ovannämnda riksdagsbeslut våren 1992 har regeringen justerat sitt förslag till planeringsprocess för investeringsplaneringen (prop.1992/93:176). Den reviderade planeringsprocessen innehåller väsentligen följande ordning. Trafikverken utarbetar ett underlag som beskriver konsekvenserna av alternativa investeringsinriktningar. Mot bakgrund av trafikverkens underlag utformar regeringen en proposition med förslag till övergripande riktlinjer för utbyggnad av infrastrukturen. Riksdagen beslutar mot bakgrund av regeringens förslag om investeringsinriktning och om ekonomiska planeringsramar. Regeringen uppdrar till Banverket, Vägverket och länsstyrelserna att upprätta 10-åriga investeringsplaner i enlighet med gällande förordningar om plan för stomjärnvägar, rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för länstrafikanläggningar. Luftfartsverket och Sjöfartsverket får i uppdrag att redovisa långsiktiga investeringsplaner. Upprättade förslag sänds ut på remiss. Verken redovisar upprättade planer för regeringen som godkänner planerna. Vägverket godkänner de regionala väghållningsplanerna. Länsstyrelsen fastställer planen för länstrafikanläggningar. Regeringen redovisar investeringsplanerna för riksdagen. Planerna ligger till grund för att upprätta treårig budget och för den fysiska planeringen.

Planeringsprocessen inom vägsektorn är relativt detaljreglerad i flera olika författningar. En grov indelning av processen kan göras i väghållningsplanering och vägprojektering.

I förordningen (1991:1809) om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för länstrafikanläggningar anges bl.a. att till stöd vid fördelningen av medel till byggande och drift av statliga vägar skall det upprättas en rikstäckande väghållningsplan för hela landet och en regional väghållningsplan för varje väghållningsre-

gion. Vidare skall för byggande av bl.a. vägar och trafikanläggningar för varje län upprättas en plan för länstrafikanläggningar.

Innan de utpekade projekten kan byggas skall deras exakta lokalisering och utformning bestämmas. Det sker i en vägprojekteringsprocess, genom en förstudie, lokaliseringsutredning och detaljprojektering. Förfarandet vid upprättande av arbetsplan för allmän väg regleras i väglagen (1971:908) och vägkungörelsen (1971:904).

Planeringsprocessen för infrastrukturåtgärder inom järnvägssektorn är i dagsläget inte reglerad i en särskild lagstiftning på samma sätt som gäller för t.ex. vägsektorn. I propositionen Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m. anges att ett förslag till banlag med mönster enligt väglagen skall presenteras. Inom kommunikationsdepartementet har promemorian (Ds 1994:65) Lag om järnvägsplanering upprättats. Promemorian remissbehandlas för närvarande. Banverket har påbörjat en planeringsprocess som överensstämmer med förslaget. I förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar finns en reglering avseende sådana järnvägar.

Sjöfartens infrastruktur består av två delar, dels det i allt väsentligt kommunala hamnväsendet, dels det av staten i huvudsak genom Sjöfartsverket upprätthållna farledssystemet. Hamnarna har stor självständighet i förhållande till staten. Investeringar sker genom respektive kommuns försorg. Investeringen i farleder sker genom statens försorg enligt en plan som Sjöfartsverket upprättar.

Som grund för investeringar inom Luftfartsverket ligger en långsiktsbedömning av efterfrågan på flygresor. Prognoserna bygger på en kombination av ekonomiskt bestämda efterfrågefunktioner, omvärldsanalys och trafikscenarier. Luftfartsverkets ledning anger förslag till utbyggnad av statliga flygplatser och flygtrafikledningssystem i hela landet och kommunerna anger förslag till utbyggnad av de kommunala flygplatserna. Tillståndsprövningen för dessa flygplatser sker sedan enligt luftfartslagen (1957:297) och luftfartsförordningen (1986:171). Prövning av allmän flygplats är en tillståndsprövning, vilket innebär att naturresurslagen skall tillämpas.

Riksdagen har bl.a. genom miljö- och trafikpolitiska beslut ställt sig bakom en miljöanpassning av transportsystemet. Med begreppet ett miljöanpassat transportsystem avses ett sätt att organisera och genomföra transporter av personer och gods inom de ramar som uppställs av vad människor och natur tål.

Framtida planering

Trafikens miljöpåverkan är komplex och måste angripas på ett integrerat sätt. För att åstadkomma ett effektivt, säkert och miljöanpassat transportsystem krävs åtgärder för bl.a. teknisk utveckling av fordon och bränslen, utveckling av ekonomiska styrmedel m.m. Det är vidare nödvändigt att lägga fast strategier för utvecklingen av investeringar i bebyggelse och sådana trafikanläggningar och trafikleder som utgör delar av samhällets grundläggande infrastruktur liksom strategier för

åtgärder som främjar miljövänliga transportsätt. Den fysiska planeringen har här en viktig uppgift. Berörd lagstiftning bör anpassas så att den främjar inriktningen mot ett långsiktigt bärkraftigt transportsystem.

Det är nödvändigt att anlägga ett långsiktigt perspektiv vid bedömning av frågor om utbyggnad av trafikanläggningar och trafikleder. Utvecklingen av transportsektorn måste styras mot ett uppfyllande av miljömålen och en långsiktigt god hushållning med mark och vatten m.m. Det är angeläget att de projekt som genomförs långsiktigt medverkar till att ett miljöanpassat transportsystem kan förverkligas.

Samspelet mellan planering av trafikanläggningar och trafikleder och kommunernas planering för markanvändningen som helhet har stor betydelse för att uppnå lösningar som är lämpliga i ett långsiktigt hushållningsperspektiv. Ett utvecklat och brett samarbete i samhällsplaneringen är därvid en förutsättning. Beslutsprocessen för trafikanläggningar och trafikleder måste ge utrymme för att allsidigt bedöma konsekvenser och för att finna i alla avseenden hållbara lösningar. Varje projekt ska prövas enligt gällande lagstiftning. Det innebär att den prövande myndigheten ska se till att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt används så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas. Beslut om projekt som inverkar på allmänna miljöintressen ska förberedas på ett öppet sätt. Det är viktigt att få fram alternativ och ge förutsättningar för bedömningar om vad som långsiktigt är det lämpligaste alternativet för utvecklingen på aktuella platser. Systemet med miljökonsekvensbeskrivningar behöver utvecklas dels för att belysa olika alternativ tidigt i beslutsprocessen och dels för att i beslutsprocessens senare led ge stöd för en lämplig detaljlokalisering och detaljutformning av trafikanläggningar och trafikleder.

Ansvaret för samordnade bedömningar i den lokala och regionala samhällsplaneringen när det gäller behovet av utveckling och förändring av trafikanläggningar m.m. ligger främst på kommuner, regionplaneorgan, där sådana finns, och länsstyrelser i samverkan med de statliga trafikverken. För att åstadkomma en samordning med inriktning mot ett miljöanpassat transportsystem måste arbetssätt och metoder utvecklas på alla nivåer i samhällsplaneringen. Översiktsplanen har en viktig roll i samordningsarbetet genom sin möjlighet att åskådliggöra hur samspelet mellan bebyggelse och trafik kan utvecklas på ett sätt som är lämpligt i ett långsiktigt hushållningsperspektiv. Länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas arbete för att främja ett miljöanpassat transportsystem i landets olika delar bör vara ett viktigt stöd för kommunernas planeringsarbete.

Erfarenheterna från den hittillsvarande planeringen av trafikanläggningar och trafikleder visar att bindningar i många fall skett på ett tidigt stadium i planeringsprocessen både vad gäller lokalisering och utformning, utan att miljökonsekvenserna utretts och beaktats i tillräcklig mån. Under senare år har flera fall förekommit där ekonomiska eller andra beslut har uppfattats som styrande på den senare rättsliga prövningen av ett visst projekt. Det är nödvändigt att utveckla planeringsprocessen så att ett smidigt samspel kommer till stånd mellan ekonomisk sektor- och

verksamhetsplanering å ena sidan och den fysiska planeringen å den andra samtidigt som rättssäkerhet och berörda allmänna intressen tillgodoses. Detta gäller i alla led i det ovan beskrivna planeringssystemet.

I samband med riksdagens beslut på den nationella nivån krävs som beslutsunderlag en översiktlig analys av konsekvenserna i stort för miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten m.m. samt med naturens resurser av de prioriteringar av investeringar mellan trafikslag och mellan olika regioner i landet som föreslås inom ramen för trafikpolitiken.

Regeringens beslut om godkännande av trafikverkens investeringsplaner måste också den grundas på en samlad analys av miljökonsekvenserna i stort av verkens förslag.

Därvid bör planerna stämmas av bl.a. mot transportsektorns miljömål för att se om inriktningen av planerna främjar ett miljöanpassat transportsystem och vilka alternativ som behöver utredas närmare. Särskilt behöver klarläggas om det i planerna ingår anläggningar eller delar av leder som bör bli föremål för tillåtlighetsprövning hos regeringen. Även om det står klart att regeringens godkännande av en investeringsplan inte innebär något ställningstagande som föregriper en prövning enligt gällande lagstiftning av en markanvändningsfråga, är det naturligtvis inte lämpligt att regeringen godkänner investeringsplaner som innehåller delprojekt som kan befaras vara oförenliga med hushållningsbestämmelserna i balkens andra avdelning.

Ett utvecklingsarbete för användningen av miljökonsekvensbeskrivningar i planeringsprocessen pågår.

Boverket har regeringens uppdrag att i samråd med Statens naturvårdsverk, Riksantikvarieämbetet och Svenska kommunförbundet införa miljökonsekvensbeskrivningar i det svenska planerings- och beslutssystemet.

Verkens arbete med miljökonsekvensbeskrivningar inriktas bl.a. mot att utveckla dessa till ett stöd för en bred prövning, som inbegriper såväl effekter på miljön som konsekvenser för markanvändningen och hushållningen med naturresurser. Härvid studeras miljökonsekvenserna på såväl systemnivå som projektnivå. Här har noterats svårigheter till följd av att miljökonsekvensbeskrivningarna inte har reglerats enhetligt i olika lagar.

Arbete pågår inom regeringskansliet med syfte att se över väglagen och inriktningen av kommande järnvägsplaneringslag för att i lokaliseringsbeslut på projektnivå ge ökade möjligheter att beakta de miljö- och trafikpolitiska aspekterna och de krav som lagstiftningen ställer. Utgångspunkten är att åstadkomma en allsidig och smidig prövning samt eftersträva en god förankring i länsstyrelsernas och kommunernas planering redan i ett tidigt skede av planeringsprocessen.

Planeringsprocessen för järnvägar är inte reglerad i särskild lagstiftning. Som nämnts pågår arbete inom regeringen med syfte att lägga fram ett förslag till lagstiftning för byggande av järnvägar som tillgodoser moderna krav på en bred planeringsprocess som är förankrad i kommunal och regional planering och bland berörd allmänhet. Det innebär bl.a. att krav på miljökonsekvensbeskrivningar och på tillämp-

ning av naturresurslagens hushållningsbestämmelser förs in i lagstiftningen.

Under förutsättning att planeringssystem, metoder och former för samverkan mellan stat och kommun utvecklats på det sätt som ovan beskrivits bör trafikanläggningar och trafikleder normalt kunna prövas på ett tillfredsställande sätt inom det ordinarie systemet med tillämpning av bestämmelserna i miljöbalken om hushållning, miljökonsekvensbeskrivningar och miljökvalitetsnormer. Enskilda trafikanläggningar och delar av trafikleder som vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön eller hushållningen med naturresurser m.m. bör därvid tillåtlighetsprövas av regeringen efter särskilt beslut om sådan prövning enligt 5 kap. 2 §.

Projekt som kan vara aktuella för tillåtlighetsprövning bör anmälas av trafikverken i samband med deras redovisning till regeringen av vilka projekt som föreslås ingå i 10-årsplanerna och vid de treåriga revideringarna av planerna. Statliga myndigheter bör i övrigt anmäla till regeringen om de bedömer att ett projekt som inte anmäls av trafikverken bör tillåtlighetsprövas av regeringen. Med tanke på att regeringens beslut om tillåtlighet avses bli bindande för efterföljande prövning enligt annan lagstiftning skall prövningen avse projekt eller delar av projekt vars lokalisering och utformning är tämligen väl preciserade. Om ett sådant projekt är synnerligen kontroversiellt från miljösynpunkt och det kan ifrågasättas att det står i strid mot bestämmelserna i miljöbalken om hushållning, miljökonsekvensbeskrivningar och miljökvalitetsmål är det rationellt att regeringen i ett tidigt skede av planeringsprocessen ges möjlighet att ta ställning i frågan. För sådana kontroversiella delar är det rimligt att ansökan om tillåtlighet gäller minst två alternativ vars miljökonsekvenser är belysta på ett jämbördigt sätt.

4.12.3 Det kommunala vetot

Regeringens förslag: Det kommunala vetot skall inte påverkas beträffande trafikanläggningar som prövas av regeringen.

Kommitténs förslag: Det kommunala vetot skall inte gälla för trafikanläggningar som tillåtlighetsprövas av regeringen.

Remissinstanserna: Ett stort antal kommuner motsätter sig en inskränkning av det kommunala vetot. Emellertid kan ett stort antal kommuner godta att rätten till veto inskränks, om kommunerna garanteras något avgörande eller väsentligt inflytande på lokaliseringen av anläggningen. *Kommunförbundet* kan godta ett genombrott av det kommunala vetot för sådana omfattande infrastrukturprojekt av nationell betydelse som rör flera kommuner, förutsatt att inga andra lösningar är möjliga eller lämpliga och att undantaget är synnerligen begränsat.

Skälen för regeringens förslag: Den nu föreslagna lagtekniska lösningen innebär att bestämmelserna om det s.k. kommunala vetot blir tillämpliga också på de ovan redovisade verksamheterna. Något kommunalt veto gäller inte i dag för trafikanläggningar, annat än när regeringen enligt 4 kap. 2 § naturresurslagen själv tagit initiativ till en prövning enligt lagen. I fråga om det kommunala vetot görs i naturresurslagen undantag för vissa typer av anläggningar, dock bara om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd. Järnvägar och vägar för nationell och regional trafik sträcker sig med nödvändighet genom flera kommuner. Detsamma kan gälla om allmänna farleder. Oavsett dessas betydelse i ett större sammanhang synes det diskutabelt att statsmakterna mot en kommuns vilja genomdriver ett sådant projekt. Sådana anläggningar bör således inte omfattas av undantagsreglerna varför det kommunala vetot bör kvarstå oförändrat.

Frågan om det kommunala vetot är emellertid sådan, att den bör utredas vidare i särskild ordning.

4.12.4 Fråga om koncessionsplikt för större trafikprojekt

Regeringens förslag: Nuvarande regler om förprövning av Koncessionsnämnden för miljöskydd av trafik- och flottiljflygplatser överförs till miljöbalken.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att hamnar för allmän trafik skall kunna förprövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Remissinstanserna: *Kommunförbundet* delar kommitténs uppfattning att koncessionsplikt inte skall införas för ytterligare vägar, järnvägar och farleder. Förbundet anser inte heller att förprövningplikt ska införas för hamnar för allmän trafik. *Trafikverken* uttalar sig inte närmare i fråga om koncessionsplikt.

Skälen för regeringens förslag: Miljöskyddslagen är tillämplig på trafikanläggningar såsom vägar, trafikplatser, flygplatser, järnvägar och hamnar. Däremot faller fordon, luftfartyg, tåg och fartyg utanför lagens direkta tillämpningsområde. I fråga om anläggningar inom trafiksektorn gäller i dag krav på obligatorisk förprövning endast beträffande större trafik- och flottiljflygplatser.

I samband med att tillstånd meddelas enligt miljöskyddslagen kan föreskrivas villkor som skall gälla för den miljöfarliga verksamhetens bedrivande. Som exempel på sådana villkor kan nämnas trafikbegränsningar, bullerdämpande åtgärder utmed en väg eller åtgärder till förebyggande av att avgaser förs in med ventilationsluften i byggnader.

Även om en trafikanläggning inte prövats enligt miljöskyddslagen gäller i princip lagens tillåtlighetsregler. Det bör dock erinras om att förbudsparagrafen (6 §) inte hindrar att sådana flygplatser, vägar eller järnvägar, vars anläggande prövats i särskild ordning, används för avsett ändamål.

En tillsynsmyndighet kan meddela råd om lämpliga åtgärder för att motverka störningar från exempelvis en trafikanläggning. Myndigheten har också möjlighet att utfärda föreläggande om sådana försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter, som har meddelats med stöd av lagen, skall efterlevas. För det fall tillstånd inte har meddelats enligt miljöskyddslagen kan Koncessionsnämnden på hemställan av Naturvårdsverket besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet, som inte är tillåtlig enligt lagen, eller meddela föreskrifter om försiktighetsmått. I fråga om trafikanläggningar har det i några fall förekommit att Naturvårdsverket hemställt om skyddsföreskrifter.

Regeringen ser som en konsekvens av att generella förskrifter skall kunna användas för miljöfarlig verksamhet att tillståndsprövningen kommer att minska. Genomförs detta tilldelas kommunerna ett större ansvar för att miljöintressena blir tillgodosedda vid det kommunala planarbetet. De föreslagna bestämmelserna om miljökvalitetsnormer kommer att utgöra ett stöd för detta arbete. Sådana kvalitetsnormer synes särskilt lämpliga för nya vägar. När normer meddelats skall de därefter iakttas i samhällsplaneringen, omedelbart i fråga om nya anläggningar och efter framtagande av åtgärdsplaner i fråga om befintliga anläggningar.

Vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet prövas såväl lokaliseringsaspekterna som frågor om skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Vid lokaliseringsprövningen är emellertid Koncessionsnämnden skyldig att ta hänsyn till vad kommunen bestämt i detaljplan eller områdesbestämmelser. Koncessionsnämnden får således inte ge tillstånd till exempelvis en trafikanläggning som inte ryms inom den kommunala planeringen. Statliga myndigheter inom planeringen kan enligt plan- och bygglagen påverka den kommunala planeringen genom att regeringen enligt 12 kap. 6 § kan förelägga kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om det behövs för att tillgodose riksintressen eller samordningen mellan flera kommuner i fråga om markanvändningen.

Koncessionsnämnden är oförhindrad att avslå en ansökan om att få bedriva miljöfarlig verksamhet på en viss plats om man anser platsen olämplig oavsett om valet av plats överensstämmer med kommunens markanvändningsplaner eller ej. I fråga om prövningen av behovet av skyddsåtgärder och försiktighetsmått m.m. skall Koncessionsnämnden göra en helt fristående bedömning.

De redovisade omständigheterna innebär att det framstår som mindre meningsfullt att införa koncessionsplikt för större trafikanläggningar av typen vägar, järnvägar och farleder med hänsyn till att dessa till skillnad från hamnar och flygplatser ofta kan beröra flera kommuner och därmed samhällsplaneringsfrågorna i stort. Miljöbalken innehåller inte, till skillnad från plan- och bygglagen, några regler för att lösa interkom-

munala tvister, exempelvis i fråga om placeringen av nya läns- och riksvägar.

Koncessionsnämndens prövning bör koncentreras till de fall då behov av sådan prövning föreligger. Ett sådant behov kan särskilt gälla när miljömyndigheterna finner skäl att ställa krav på skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått utöver dem som fastställts under planeringsprocessen. I följande avsnitt redovisas hur detta behov bör tillgodoses.

Det är angeläget att det arbete som påbörjats inom Vägverket i fråga om krav på förstudier av nya vägprojekt och prövningsplikt fortskrider samt att detta arbete anpassas till miljöbalkens regelsystem på det sätt som redogjorts för tidigare.

Kommittén har föreslagit att Koncessionsnämnden för miljöskydd bör förpröva även hamnar för allmän trafik. Hamnarna är nästan uteslutande en regional och kommunal angelägenhet. Enligt vad som kan förutses kommer nybyggnaden att bli ytterst marginell. Prövningen av försiktighetsmått bör kunna ske inom ramen för skärpta miljökvalitetsnormer på området. Regeringen finner därför inte anledning att föreslå någon förändring i denna del.

4.12.5 Tillämpning av miljöbalkens tillsynsbestämmelser på trafikanläggningar

Regeringens förslag: Tillsynsreglerna och reglerna i miljöbalken om miljöfarlig verksamhet kan tillämpas även på vägar och järnvägar.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Vägverket* har påtalat att den av kommittén föreslagna stoppregeln medför risk för en oförutsebar tillämpning, vilket kan innebära att hela planeringsprocessen för nya vägar blir svår att förutsäga. *Kommunförbundet* anser att den lokala tillsynsmyndigheten skall utöva tillsynen över alla berörda trafikanläggningar istället för Naturvårdsverket, som kommittén föreslår för vissa anläggningar.

Skälen för regeringens förslag: Genom att den nuvarande undantagsregeln i 6 § miljöskyddslagen avskaffas öppnas möjlighet att ställa krav enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet på vägar och järnvägar.

Plan- och bygglagen ger begränsade möjligheter att rikta krav mot den ansvarige att vidta skyddsåtgärder beträffande störningar från redan befintliga trafikanläggningar. Inom ramen för tillsynsverksamheten enligt miljöbalkens bestämmelser blir det möjligt att meddela förelägganden om skyddsåtgärder och försiktighetsmått till skydd för de boende beträffande störningar från sådana anläggningar. Ett beslut av tillsynsmyndigheten bör om det är nödvändigt kunna avse också förbud mot trafikanläggningen, om denna kan antas komma att medföra sådana

störningar som avses med stoppreglerna om miljöfarlig verksamhet. Den som vill genomföra anläggningen har dock i ett sådant fall möjlighet att vända sig till tillståndsmyndigheten för att erhålla tillstånd till anläggningen. På så sätt kan en fristående miljöprövning komma till stånd även på initiativ av den som driver en anläggning.

Länsstyrelsen har egna möjligheter också enligt väglagstiftningen att påverka prövningen av bl.a. vägar och i händelse av oenighet med trafikverket i fråga få tvisten hänskjuten till regeringen.

Det är bara i undantagsfall som man i fråga om större trafikleder kan vänta sig förelägganden eller förbud från miljömyndigheternas sida. I avsnitt 4.15 Tillsynen och avgifter redovisas synpunkter på hur tillsynssystemet bör utformas. Där framgår bl.a. att regeringen anser att slutlig ställning till ansvarsfördelningen mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan den statliga och kommunala kompetensen bör tas när Miljöorganisationsutredningen har presenterat sitt förslag.

4.13 Skydd av arter och naturområden

4.13.1 Naturvårdsregler i miljöbalken

Regeringens förslag: Naturvårdslagens regler om skydd för naturområden förs över till miljöbalken. Biotoper av särskild betydelse för den biologiska mångfalden skall kunna skyddas särskilt. Olika landskapstyper skall kunna bevaras i huvudsakligen oförändrat skick genom att naturområden avsätts som nationalpark, naturreservat eller naturvårdsområden.

Landskap som utgör värdefulla kulturmiljöer skall kunna skyddas som kulturreservat och kulturvårdsområden.

Även bestämmelserna om arbetsföretag i naturen som finns i naturvårdslagen och dess bestämmelser till skydd för växt- och djurlivet tas in i balken.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har inte lagt något särskilt förslag avseende kulturreservat och kulturvårdsområden.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är överlag positiva till kommitténs förslag vad gäller skydd för vissa områden och arbetsföretag i naturen. Flera kommuner och länsstyrelser har påtalat det väl fungerande samarbetet mellan kommuner och länsstyrelser när det gäller deras delade ansvar för naturskyddet.

Skälen för regeringens förslag: De bestämmelser som idag finns till skydd för naturmiljön och kulturlandskapet är intagna i naturvårdslagen. Lagen har i huvudsak utvecklats från 1952 års naturskyddslag. De intressen som vid den tiden ställdes mot varandra när det gällde utnyttjandet av naturen var dels det industriella framåtskridandets, dels män-

niskans behov av avkoppling, rekreation och skönhetsupplevelser. Genom ett flertal ändringar har naturvårdslagen kommit att anpassas till utvecklingen på andra områden inom miljörätten och har efter hand kommit att ge ökade möjligheter att reglera arbetsföretag i naturen till skydd för växt- och djurarter. En viktig uppgift för lagstiftningen på miljöområdet är bevarandet av den biologiska mångfalden. Regeringen har i propositionen Strategi för biologisk mångfald (prop. 1993/94:30, bet. 1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87) lagt fast en strategi för biologisk mångfald. Miljömålen skall ges samma vikt och betydelse som skilda ekonomiska överväganden i syfte att bygga mänsklig verksamhet på ekologisk grund. En helhetssyn skall tillämpas vad gäller åtgärder för att upprätthålla ekologiska processer och säkra arters långsiktiga överlevnad. I propositionen (s. 17 ff) har regeringen uttalat bl.a. följande. Det är viktigt att en helhetssyn tillämpas vad gäller de åtgärder som vidtas för att bevara den biologiska mångfalden och hållbart nyttja dess beståndsdelar. Det handlar dels om en miljöanpassning av olika samhällsverksamheter, dels om skydd för värdefulla naturområden. Betydande insatser behövs för att minska de negativa effekterna av föroreningar, mark- och vattenexploatering och för att åstadkomma en naturvårdsanpassning av jordbruket, skogsbruket, fisket och rennäringen. En fortsatt ökning av arealen skyddad mark är nödvändig. En fortlöpande dialog mellan miljö- och sektorsmyndigheter och företrädare för näringar är av central betydelse för naturvårdsarbetet. Att skydda områden med stöd av naturvårdslagen syftar bl.a. till att bevara ett representativt urval av i landet förekommande naturtyper för kännedomen om den svenska naturen och som referensområden för forskning och miljöövervakning. Framför allt skall dock dessa skyddsområden användas för att bevara arter och ekosystem som tål endast liten eller ingen mänsklig påverkan eller som är kulturbetingade och därför kräver särskild skötsel för sin fortlevnad.

Ett exempel på skydd för den biologiska mångfalden är det biotopskydd som infördes i 21 § naturvårdslagen år 1991. Föreskrifterna om biotopskydd gör det möjligt att förbjuda arbetsföretag inom mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för utrotningshotade växt- eller djurarter. Regeringen har i naturvårdsförordningen med stöd av dessa föreskrifter utfärdat regler om ett generellt skydd för alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark, pilevallar, småvatten och våtmark i jordbruksmark, stenmurar i jordbruksmark och åkerholmar. Skogsvårdsstyrelsen har bemyndigats att besluta om förbud mot sådana arbetsföretag inom bl.a. följande biotoper. Brandfält, lövbrännor, äldre naturskogsartade lövbestånd och ädellövskogsbestånd, örtrika allundar, ravinskogar och åsgranskogar. Vidare har länsstyrelsen fått motsvarande behörighet för rik- och kalkkärr i jordbruksmark, naturliga ängar, naturbetesmarker samt för naturliga bäckfåror och ras- eller bergbranter som inte omfattas av skogsvårdslagen.

Vissa regler i naturvårdslagen som enligt dagens synsätt inte har så mycket med naturvård att göra bör flyttas till annan lagstiftning. Det gäller sådant som affischer och vissa skyltar. Miljöskyddskommittén har

i sitt slutbetänkande föreslagit en ny lag med vissa särskilda bestämmelser om renhållning och skyltning, m.m.

Ett antal regler i naturvårdslagen ger skydd för växt- och djurlivet utan att detta direkt framgår av lagtexten. Dessa regler bör formuleras om så att växt- och djurarters fortbestånd tydligt framstår som en viktig grund för skyddsåtgärder. Det gäller bl.a. den paragraf i vilken de grundläggande förutsättningarna för att inrätta naturreservat och naturvårdsområde anges. Andra regler bör i vissa hänseenden skärpas i syfte att bevara växt- och djurlivet.

Mot bakgrund av detta synsätt och inriktningen av det moderna naturvårdsarbetet finns anledning att se över lagtexten och ändra dess struktur.

Områdesskydd

Ett antal remissinstanser har ansett att områdesskyddet i form av naturvårdsområde kan utgå eftersom det används endast i ringa mån och skyddsåtgärderna kan tillgodoses genom institutet naturreservat.

Regeringen vill framhålla att skyddsformen naturvårdsområde skall användas bara om mindre inskränkningar i markanvändningen behöver göras. Om de föreskrifter som erfordras för att miljön skall skyddas innebär att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras skall skyddsformen naturreservat användas. I det senare fallet har markägaren rätt till ersättning för det intrång han förorsakas i sin markanvändning.

I all näringsutövning fordras att en viss grundläggande hänsyn tas till naturvärdena. En bibehållen biologisk mångfald av biotoper, arter och gener, en uthållig produktionsförmåga hos markerna och bibehållna tillgångar på vatten av hög kvalitet förutsätter att markanvändningen särskilt inom jordbruket och skogsbruket målmedvetet anpassas efter de naturliga förutsättningarna. Primärt fordras att känsliga biotoper beaktas i alla verksamheter som bedrivs inom en näring. Därutöver behövs särskilda åtgärder i form av områdesskydd. Skyddsformerna finns redan i naturvårdslagen och har visat sig väl fylla sina syften.

Det traditionella områdesskyddet är en mycket viktig del i arbetet med att bevara den biologiska mångfalden. Med tanke på de omfattande kostnader som är förknippade med reservatsbildning måste en tydlig prioritering ske. För närvarande är det framför allt urskogar och andra kategorier naturskogar, sjöar och vattendrag, våtmarker samt ängs- och hagmarker som prioriteras. Efter hand som kunskaperna om de ekologiska sambanden växer kan naturligtvis andra behov göra sig gällande. Institutet naturvårdsområde bör finnas kvar.

Betydligt fler områden behöver skyddas än som i dag är fallet. Nationalparker och naturreservat bör därför i framtiden inrättas allt eftersom behov visar sig och resurserna så medger. Det måste emellertid understrykas att flera av de naturtyper som nyss uppräknats är allvarligt hotade. I avvaktan på att miljöanpassningen nått längre inom olika

samhällsområden behövs fortsatta insatser för skydd av särskilt värdefulla naturområden.

Regeringen har i den av riksdagen antagna propositionen En ny skogspolitik (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352) slagit fast att miljömålet skall nås genom en kombination av olika naturvårdsinsatser. En komponent för att skydda den biologiska mångfalden är att avsätta ytterligare skogsmark som reservat och att avsättningstakten höjs i förhållande till dagsläget. Ökningen bör i första hand orienteras till södra och mellersta Sverige samt till norra Sveriges kustland. I propositionen betonar föredragande departementschefen att den skogspolitik som förordas ändrar tidigare bedömningar av reservatbehovet. Han anförde vidare att det senare, när praktiska erfarenheter av den nya skogspolitken vunnits, kan vara lämpligt att formulera ett riktvärde för reservatbildningarna på lång sikt. Han uteslöt därvid inte att en nivå i storleksordningen 5 % av den produktiva skogsmarken nedanför skogsodlingsgränsen kan vara nödvändig att uppnå. Riksdagen delade denna bedömning.

Av remissvaren framgår att det finns ett ömsesidigt ansvar och väl utvecklat samarbete mellan länsstyrelser och kommuner när det gäller att skydda naturområden som naturreservat eller naturvårdsområden. Den av kommittén föreslagna lagändringen, att länsstyrelsens ansvar tas bort vid delegation, bör därför inte genomföras.

Kulturmiljövård

En god yttre miljö är ofta förknippad med en miljö som har ett rikt kulturhistoriskt innehåll. Att ta tillvara de lämningar som under olika tider påverkat landskapets utformning och innehåll kan sägas vara ett av kulturmiljövårdens viktigaste bidrag till en god miljö i vid mening.

Vid sidan av byggnadsvård som av hävd är ett av kulturmiljövårdens verksamhetsfält har under senare år arbetet med att slå vakt om historiskt värdefulla landskap alltmer kommit i förgrunden för kulturmiljöarbetet. Ett historiskt landskap är ett landskap i vilket återfinns väsentliga drag och företeelser från odlingshistoria och äldre markanvändning. Genom en ändring i 3 a § naturvårdslagen år 1991 markerades att lagens skyddsbestämmelser kunde tillämpas inte bara på värdefull natur, utan också för att skydda kulturhistoriska värden i landskapet (prop. 1990/91:90, JoU 30, rskr. 338).

Enligt regeringens mening är det viktigt med regler om att bevara kulturmiljön som en del av landskapsbilden i den nya miljöbalken. Det bör klart markeras att kulturmiljöaspekter, ensamma eller tillsammans med naturvårdsaspekter, är ett skäl för att meddela skyddsföreskrifter. En särskild bestämmelse bör därför finnas med denna innebörd. I de fall det huvudsakligen är kulturmiljön som skall skyddas och i de fall kulturminneslagens regler inte är tillfyllest bör de särskilda instituten *kulturreservat* och *kulturvårdsområde* användas. De nya skyddsformerna bör ses som kompletterande instrument till bestämmelserna om naturreservat och naturvårdsområden.

Detta bör även medföra en följdändring i 2 kap. 9 § expropriationslagen (1972:719). Regeringen avser att ta upp den frågan i samband med behandlingen av miljöskyddskommitténs slutbetänkande.

Ytterligare lagstiftning

I departementspromemorian (Ds 1993:64) Regler om handel med skyddade djur- och växtarter m.m. finns förslag till lagstiftning med anknytning till vissa internationella förpliktelser Sverige har inom naturvårdens område. Förslag lämnas bl.a. till ändringar i naturvårdslagen. Promemorian har remissbehandlats. Förslagen bereds för närvarande i regeringskansliet med sikte på att en proposition skall lämnas till riksdagen under hösten 1994. Departementspromemorian (Ds 1994:87) Naturvårdslagen och EU - förslag till lagändringar inför ett svenskt medlemskap remissbehandlas för närvarande. Även dessa förslag avses ingå i ovannämnda proposition.

Ersättning

En grundläggande princip enligt miljöbalken är att den som vill bedriva någon form av verksamhet måste iaktta aktsamhet om miljön och att denne också skall stå för de kostnader som krävs för att undvika att miljö skadas.

I departementspromemorian Naturvårdshänsyn och de areella näringarna (Ds 1991:87) har en arbetsgrupp förordat ett antal förslag rörande bl.a. sektorsansvaret, naturvårdshänsyn och intrångsersättning.

Regeringen återkommer i kapitel 4.19 till bestämmelserna om ersättning för intrång i pågående markanvändning.

4.13.2 Strandskydd

Regeringens förslag: Strandskyddsbestämmelserna i naturvårdslagen överförs till miljöbalken utan förändringar. Regeringen har i propositionen Strandskydd (prop. 1993/94:229) redovisat sin bedömning att bestämmelserna om strandskyddsdispens i glesbygder där tillgången på sjöar och vattendrag är riklig bör kunna tillämpas differentierat inom områden som angetts i en antagen översiktsplan. Riksdagen har i enlighet med regeringens förslag i samma proposition beslutat om en ändring i naturvårdslagen med innebörd att strandskyddsdispens skall bedömas även med hänsyn till behovet av skydd för växt- och djurlivet.

Skälen för regeringens förslag: Kommittén har föreslagit att strandskyddets syften även skall vara att bevara goda livsbetingelser på land och i vatten för växt och djurlivet. Vidare har kommittén föreslagit att

en kommunal myndighet i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) skall få bestämma om strandskyddet inom planområdet.

Den i regeringens förslag angivna lagändringen har trätt i kraft den 1 juli 1994 (SFS 1994:854). Denna ändring i naturvårdslagen bör överföras till miljöbalken.

4.13.3 Införande av främmande arter

Kommittén har föreslagit att det i balken införs en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utsättande i naturmiljö av växt- eller djurarter utanför dess naturliga utbredningsområde. Regeln saknar motsvarighet i naturvårdslagen. En regel med motsvarande innebörd finns i departementspromemorian Regler om handel med skyddade djur- och växtarter m.m. (Ds 1993:64) som har remissbehandlats. Regeringen avser att återkomma med förslag i denna fråga.

4.13.4 Prövning av täkter

Regeringens förslag: Prövningsplikt för kommersiella täkter av berg, sten, grus sand m.m. kvarstår. En täkt som kan befaras skada livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är hotad eller sällsynt skall endast i undantagsfall tillåtas. Miljöskydds- och naturvårdsaspekter samordnas vid tillståndsprövningen.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att täkter för husbehov skall kunna underställas prövningsplikt. I övrigt överensstämmer kommitténs förslag med regeringens.

Remissinstanserna: Övervägande antalet remissinstanser instämmer med förslaget. *Skogsstyrelsen* framför att normala sidotäkter i samband med byggande av skogsbilvägar inte bör omfattas av tillståndsplikt, men kan vara samrådspliktiga. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* framför att det inte har påvisats att husbehovstäkt i lantbruket skulle vara ett sådant problem att det motiverar ett så långtgående ingrepp att tillstånd skall kunna krävas. Enligt LRF är det från ekonomiska synpunkter viktigt att kunna använda täktmaterial som finns på en lantbruksfastighet för dess behov, exempelvis grus för att anlägga och underhålla mark- och skogsvägar. Tillståndsplikt för husbehovstäkt är enligt LRF ett stort ingrepp i den areella näringsverksamheten, vilket understryks av att ett avslag på en tillståndsansökan inte skall berättiga markägaren rätt till ersättning. *Skogsindustrierna* delar i stort LRF:s uppfattning.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 18 § naturvårdslagen (1964:822) krävs tillstånd för att bedriva kommersiella täkter av sten, grus, sand m.m. Redan i naturvårdslagens föregångare, naturskyddslagen, reglerades täktverksamheten. Motivet var skyddet för landskaps-

bilden. Skyddet avser efter en lagändring år 1974 även naturmiljön. Numera är principen att ju starkare naturvårdsintresse som gäller för ett område, desto större måste behovet av täktmaterial vara för att tillstånd skall medges (prop. 1981/82:220 s. 12).

Husbehovstäkter är generellt undantagna från kravet på tillstånd. Andra täkter prövas enligt såväl naturvårdslagen som miljöskyddslagen.

Med husbehovstäkt avsågs enligt motiven till naturvårdslagen i första hand den förbrukning som behövdes för att sköta en jordbruks- eller skogsfastighet (prop. 1964:148, s. 75). Gränsdragningen mellan en kommersiell täkt och en husbehovstäkt har bl.a. klargjorts av regeringsrätten i en dom i januari 1993. Enligt domen är det av avgörande betydelse om det uppbrutna materialet har använts inom fastigheten för dess eget behov eller till avsalu. Begreppet husbehovstäkt har i praktiken kommit att omfatta alla slags fastigheter. I 20 § naturvårdslagen, vilken av kommittén föreslås bli införd i miljöbalken, finns en bestämmelse som ger länsstyrelsen möjlighet att förbjuda husbehovstäkter om det bedöms vara nödvändigt från naturvårdshänsyn.

Kommittén har förordat att även husbehovstäkter skall vara tillståndspliktiga.

Utvecklingen i framtiden får antas gå mot en allt större kunskap om ekologi och naturvård. En sådan utveckling ökar kraven på att bruket av fastigheterna i allt större utsträckning utgår från de naturgivna förutsättningarna. Det regelsystem som finns idag och även bör införas i miljöbalken ger länsstyrelsen möjligheter att reglera husbehovstäkter om det skulle visa sig nödvändigt. Regeringen anser att frågan om tillståndsplikt för husbehovstäkter bör utredas vidare.

Tillståndsprövningen för täkter bör ske mot bakgrund av en intresseavvägning. Enligt nuvarande regler framgår inte vilka slags överväganden som bör göras. En prövningsregel som ger uttryck för hur denna avvägning skall göras bör därför införas i miljöbalken. En täkt som kan befaras skada livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är hotad eller sällsynt bör endast i undantagsfall tillåtas.

Naturvårdsverket har i sitt remissyttrande påtalat att begreppet sten för fackfolk i första hand betyder löst material av en viss fraktion och att även begreppet berg bör införas i lagregeln för att tydliggöra att även bergtäkter avses. Regeringen delar denna bedömning.

Reglerna bör i största utsträckning utformas så att frågor om täkttillstånd kan prövas i ett sammanhang.

Frågor om ersättning tas upp i avsnitt 4.19.

Regeringens förslag: Tillståndsplikten för markavvattning kvarstår oförändrad.

Regeringen får även i fortsättningen förbjuda markavvattning i särskilt skyddsvärda våtmarksområden.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att tillståndsplikten för markavvattning skall kvarstå. Enligt kommitténs förslag bör bestämmelserna skärpas så att tillstånd får lämnas om särskilda skäl talar för att företaget kommer till stånd i de fall dess påverkan för livsbetingelserna för växt- och djurlivet och på omgivningen kan antas bli obetydlig. I de fall påverkan antas bli påtaglig får tillstånd, enligt kommittén, lämnas endast om det finns synnerliga skäl.

Vidare innebär kommitténs förslag att det för detaljdränering genom täckdikning krävs tillstånd endast om det är sannolikt att företaget medför menlig inverkan på naturmiljön. Tillstånd får då lämnas endast om särskilda skäl föreligger. Kommittén har inte behandlat frågan om vattenföroreningar vid markavvattning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är överlag positiva till kommitténs förslag beträffande markavvattning. Skogs- och lantbruksnäringarnas företrädare anser att bestämmelserna inte bör skärpas i förhållande till nu gällande regler. *Jordbruksverket* anför att en vanlig orsak till att dikessektioner behöver utökas är att vatten tillkommit genom någon exploatering i omgivningen, såsom vatten från banvallar, vägar eller tunnlar. Verket menar att de två första paragraferna i kommitténs lagförslag, med den tolkning kommittén givit bestämmelserna, i denna del medför att det blir stopp för utbyggnads- och exploateringsföretag i större delen av Syd- och Mellansverige. Verket föreslår ett tillägg till 2 § andra stycket så att nydikning kommer att omfattas av 1 § medan följdåtgärderna vid omprövning tillståndsprövas enbart enligt vattenlagen. *Skogsindustrierna* anför att nya brukningssätt tillsammans med bättre kunskaper om våtmarkernas betydelse lett till att all dikning minskat radikalt. Det förefaller därför överilat att föreslå ytterligare regleringar. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att det generella prövningssystem som kommittén föreslår skall överföras till miljöbalken från 18 d § naturvårdslagen bör utgå. Enbart individuella prövningar medför att en riktig intresseavvägning kan göras. När det gäller dikesrensningar anser LRF att det inte är visat att dessa utgör ett sådant allmänt problem att en anmälningsplikt är motiverad. *Skogsstyrelsen* anför att utredningen ger en för negativ bild av läget. Styrelsen föreslår en prövningsgrund för markavvattning där nyttan av företaget vägs mot inverkan på den biologiska mångfalden. Styrelsen påtalar att risken för att begreppet rensning används felaktigt ökar, om möjligheterna till markavvattning försvåras ytterligare. Detta ger tillsynsmyndigheterna sämre möjligheter än idag att påverka arbetet.

Skälen för regeringens förslag: Tillstånd krävs enligt 18 c § naturvårdslagen för att företa markavvattning, dvs. för att, med lagens ord, utföra åtgärder för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten. Syftet med åtgärden skall vara att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. Att rensa befintliga diken för att behålla lämpligheten räknas inte som markavvattning, inte heller att utföra s.k. skyddsdikning för att hindra grundvattnet från att stiga efter en slutavverkning av skog.

Regleringen infördes år 1986 och har därefter skärpts, senast år 1991. Då bemyndigades regeringen att förbjuda markavvattning i områden där det är särskilt angeläget att bevara våtmarkerna (18 d §) samt infördes bestämmelser om att vattenföroreningsrisken skulle beaktas vid prövning enligt 18 c §.

Regeringen gav i januari 1992 Statens naturvårdsverk i uppdrag att i samråd med Skogsstyrelsen och Jordbruksverket lämna förslag till avgränsning av sådana områden som avses i 18 d § naturvårdslagen. Myndigheterna föreslog i sin redovisning att förbud skulle införas mot åtgärder i syfte att dika ut ny mark för jordbruks- och skogsbruksändamål inom vissa områden i södra och mellersta Sverige. Naturvårdsverket och Jordbruksverket föreslog förbud mot markavvattning inom de mest värdefulla objekten (klass 1 och 2) i den riksomfattande våtmarksinventeringen i 16 av landets län. Skogsstyrelsen ansåg att ett generellt förbud inte borde införas.

I regeringens proposition Strategi för biologisk mångfald, som har tillkommit efter det att kommittén framlagt sitt förslag till miljöbalk, har regeringen fastlagt att skyddet för våtmarkerna skall stärkas. Det sker genom förbud mot markavvattning i de delar av Syd- och Mellansverige som hyser en liten andel kvarvarande våtmarker. I samband med att propositionen förelades riksdagen beslutade regeringen om ändringar i naturvårdsförordningen (1976:484) med stöd av 18 d § naturvårdslagen. Regleringen har i förordningen utformats så att det råder förbud enligt 18 d § naturvårdslagen mot markavvattning i vissa angivna län, kommuner eller områden. Länsstyrelsen får, om det finns särskilda skäl, i det enskilda fallet medge undantag från förbudet.

Departementschefen anförde i detta avsnitt i propositionen om biologisk mångfald väsentligen följande. All markavvattning, som är tillståndspliktig enligt bestämmelserna i 18 c § naturvårdslagen, kan omfattas av förbudet mot markavvattning enligt 18 d §. Det är viktigt att notera att detta inte innebär ett totalt stopp för alla typer av markavvattnande åtgärder inom de angivna områdena. Förbudet omfattar endast sådana åtgärder som är tillståndspliktiga enligt 18 c §. Syftet skall enligt denna bestämmelse vara att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. Det innebär att resning av diken eller dikning på jordbruksmark om vattenproblem uppkommit på grund av åtgärder på intilliggande mark, t.ex. genom infrastrukturåtgärder, inte omfattas av förbudet. Vidare får länsstyrelsen föreskriva om undantag från skyldigheten att söka tillstånd till markavvattning inom ett område om markavvattningen inte skulle medföra någon menlig inverkan på naturmiljön. Ett skäl att tillämpa undantagsbestämmelsen kan vara att det gäller att

komplettera tidigare dikningar i ett redan kraftigt påverkat område där naturvärdena inte försämras ytterligare av ingreppet.

Formuleringarna i ovanstående stycke har inte till syfte att ändra gällande rätt. Det innebär att i de fall vattenproblem uppkommit på grund av åtgärder på intilliggande mark, t.ex. genom infrastrukturåtgärder, och den dikning som behövs för att bibehålla fastighetens lämplighet för ett visst ändamål är av sådan omfattning att den kräver länsstyrelsens tillstånd, bör undantagsbestämmelserna kunna tillämpas.

Det råder delade meningar bland remissinstanserna om en skärpning av reglerna om markavvattning behövs. De skogliga företrädarna har kritiserat kommitténs slutsatser av Naturvårdslagsutredningens enkät om 15 länsstyrelsers tillståndsprövning under ett år. De anser att anledningen till att ett allt mindre antal tillståndsansökningar avslås står att finna i att medvetenheten om våtmarkernas betydelse ökat samt att kännedom om länsstyrelsernas bedömning genom förhandskontakter och skogsvårdsstyrelsernas rådgivning medfört att områden med höga naturvärden i mindre utsträckning blir föremål för ansökan.

Av Naturvårdslagsutredningens enkät och en utredning gjord av Naturvårdsverket framgår att endast några få procent av tillståndsärendena avslås. Regeringen delar Skogsstyrelsens uppfattning att inte allt för långt gående slutsatser kan dras av dessa undersökningar, främst med beaktande av de motiv Skogsstyrelsen anför.

Kommittén har belyst våtmarkernas utomordentliga betydelse för den biologiska mångfalden och har även lyft fram våtmarkernas betydelse för vattenvården genom att de håller kvar gödningsämnen och andra föroreningar som annars förs vidare till sjöar och hav. Regeringen delar kommitténs uppfattning i denna del i likhet med vad som framgår av ställningstagandena i propositionen Strategi för biologisk mångfald.

Remissinstanserna har överlag varit positiva till förslaget. Skogsstyrelsen och Jordbruksverket har invänt mot förslaget och ansett att det går för långt.

Som ovan nämnts har kommittén lagt fram sitt förslag innan skärpningarna mot markavvattning genomfördes i naturvårdsförordningen i samband med nyssnämnda proposition. I den propositionen redovisades frågan om markavvattning ingående. De förslag kommittén lagt fram medför ytterligare skärpning av reglerna. Regeringen finner inte att det framkommit skäl att ytterligare skärpa de regler som då infördes och instämmer därmed i vad Skogsstyrelsen och Jordbruksverket anfört i denna del.

Flera länsstyrelser har påtalat att kommitténs förslag inte längre omfattar den ändring som år 1991 infördes i 18 c § naturvårdslagen så att det vid tillståndsprövning även skall beaktas om åtgärderna leder till vattenföroreningar. Kommittén har emellertid föreslagit en prövningsregel som innebär, att företagets påverkan på bl.a. omgivningen skall vägas in vid tillståndsprövningen. Eftersom effekten på omgivningen oftast är vattenföroreningar finner regeringen att gällande rätt, för tydlighetens skull, bör överföras oförändrad till miljöbalken.

Som tidigare sagts varierar naturförhållandena över landet. I Malmöhus län utgör våtmarksarealen 1,4 % av den totala markarealen och i

Norrland och norra Svealand över 20 %. Det är därför lämpligt att Naturvårdsverket utarbetar rekommendationer om vad länsstyrelserna i olika delar av landet särskilt bör väga in i sina olika bedömningar.

Bemyndigandet enligt 18 d § naturvårdslagen för regeringen att förbjuda markavvattning i vissa känsliga områden bör finnas kvar. Det ger möjlighet att i särskilda fall föreskriva ett särskilt starkt skydd för områden med en liten andel kvarvarande våtmarker eller våtmarker med särskilt höga naturvärden t.ex. våtmarksområden som är klassade enligt Våtmarkskonventionen.

I praktiken har det visat sig vara svårt att dra en klar gräns mellan sådan dikning som utgör markavvattning i lagens mening och s.k. skyddsdikning. Det sistnämnda avser åtgärder för att hindra grundvattnet från att stiga när ett skogsområde har kalhuggits. Återväxten i skogen efter en slutavverkning underlättas av att grundvattnet kan hållas nere. Därför är dikningar av detta slag mycket vanliga, särskilt i Norrland.

I 1991 års miljöproposition (prop. 1990/91:90, s. 407) uttalar regeringen att det kan befaras att många dikningar har betraktats som skyddsdikningar och aldrig förts till prövning, trots att det i själva verket har varit fråga om företag som krävt tillstånd. Under år 1991 har därför i 17 § (nuvarande 14 §) skogsvårdslagen införts anmälningsskyldighet för skyddsdikningar och i 21 § (nuvarande 32 §) samma lag anges nu uttryckligen att dikningar utgör grund för att utfärda föreskrifter om naturvårdshänsyn.

I 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) har intagits en bestämmelse om skyldighet för skogsmarkens ägare att till skogsvårdsstyrelsen anmäla sådan dikning efter avverkning som inte kräver tillstånd enligt 18 c § naturvårdslagen.

Behovet av skyddsdikning är nära beroende av hyggenas storlek och utformning. Till grund för bedömningen om en åtgärd är att betrakta som markavvattning eller skyddsdikning måste områdets naturgivna vattenstatus ligga. Det är således inte skyddsdikning att dika ett redan före avverkningen naturligt vått skogsområde efter det att skogen avverkats. Skogsbruket inom sådana områden bör i stället anpassas till de naturgivna förutsättningarna och bedrivas så att områdets naturliga vattenstatus kan behållas.

Med hänsyn till att naturvårdshänsynen inom skogsbruket torde öka till följd av den nyligen fastlagda strategin inom näringen och att anmälningsskyldighet för skyddsdikning nyligen har beslutats bör inga nya regler för skyddsdikning för närvarande införas.

Ett likartat problem föreligger när det gäller att dra gränsen mellan rensningar och markavvattningar. Inte sällan utförs dikning utan tillstånd under åberopande av att det är fråga om rensning, trots att dikningen i själva verket går längre än vad som behövs för att återställa tidigare gällande bottennivåer. Även detta har i vissa fall lett till att våtmarker avvattnats utan att någon prövning har skett. Rensning vidtas för att behålla vattnets djup eller läge. Enligt motiven till vattenlagen är det avgörande kriteriet för att en underhållsrensning skall anses föreligga

inte hur lång tid det har gått sedan föregående resning, utan om ett nytt naturtillstånd kan anses etablerat.

För att komma tillrätta med nuvarande problem med rensningar bör i första hand informationen om gällande bestämmelser förbättras.

4.13.6 Naturvården och sektorsansvaret

Regeringens förslag: Sektorsansvaret för miljön kvarstår.

De allmänna aktsamhets- och tillsynsreglerna i miljöbalken skall i viss utsträckning läggas till grund för prövning och tillsyn inom sektorerna i den mån verksamheten regleras i miljöbalken.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser anser att ytterligare ett antal lagar bör införas i balken. De föreslagna lagarna varierar något, men skötsellagen och skogsvårdslagen tillhör dem som är vanligast förekommande. Som skäl anförs att de näringar som berörs av dessa lagar har mycket stor miljöpåverkan och att det inte är möjligt att uppnå ett fullgott naturskydd utan att inarbeta dessa lagar.

Skälen för regeringens förslag: Naturvärdena har i första hand skyddats genom naturvårdslagen (1964:822), som innehåller bestämmelser om hur värdefulla naturområden kan skyddas, om prövning av arbetsföretag i naturen m.m. I de särskilda lagarna för olika näringar finns regler för hur näringarna skall bedrivas bl.a. med avseende på att skydda naturvärdena. När det gäller naturvårdshänsyn finns i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen (1979:437) särskilda s.k. hänsynsregler. Vidare regleras rennäringen genom rennäringslagen (1971:437) som också innehåller bestämmelser om naturvårdshänsyn.

Eftersom vi i Sverige inte tillämpar en strategi med en ensidig satsning på skyddade områden för att bevara viktiga naturvärden ställs särskilda krav på hur olika verksamheter bedrivs i vardagslandskapet.

I regeringens proposition Miljöpolitiken inför 90-talet (prop. 1987/88:85) uttalar departementschefen bl.a. följande om miljöpolitikens mål. Miljöpolitiken måste utifrån en helhetssyn bedrivas sektorövergripande. Varje samhällssektor har ett ansvar för att förhindra att nya miljöskador uppstår och att lösa de problem som redan föreligger. I propositionen En god livsmiljö sammanfattas de övergripande miljömålen på följande sätt. Målet med miljöpolitiken är att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt skydda natur- och kulturlandskap.

I regeringens proposition om en strategi för biologisk mångfald (prop. 1993/94:30) beskrivs utgångspunkterna för strategin inom olika näring-

ar. Inom jordbruket utgår strategin från insikten att näringen bygger på ekosystem som delvis skapats och underhålls av människan. Detta innebär bl.a. att brukningssystem som värnar den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet måste upprätthållas. De aktuella miljömålen för jordbrukssektorn slogs fast av riksdagen i 1990 års livsmedelspolitiska beslut. I propositionen 1989/90:146 om livsmedelspolitiken ger den föredragande departementschefen en sammanfattning av regeringens förslag i den delen enligt följande. Miljömålet i den nya livsmedelspolitiken är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och att minimera jordbrukets miljöbelastning på grund av växtnäringsläckage och användning av bekämpningsmedel. Det är viktigt att odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden bevaras. Ett rikt och bevarat odlingslandskap är av central betydelse för flora, fauna och för att stärka den genetiska mångfalden.

I skogsbruket präglas strategin av bruk av ett naturligt ekosystem. Målsättningen är att anpassa brukningen till naturtillståndet och skogsekosystemens naturliga föryngringsprocesser. Efter förslag i regeringens proposition En ny skogspolitik (prop. 1992/93:226) har genom ändringar i skogsvårdslagen näringen getts en inriktning i linje med denna strategi. Det uppställs såväl ett miljömål som ett produktionsmål för skogsbruket. Miljömålet formuleras enligt följande. Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas. Produktionsmålet formuleras på följande sätt. Skogen och skogsmarken bör nyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den uthålligt ger en god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.

Rennäringen bedrivs liksom skogsbruket på basen av ett naturligt ekosystem. Näringen är beroende av tillgången på bete. Renstammens storlek bestäms i allt väsentligt av tillgången till ett väl samlat och åtkomligt vinterbete. Riksdagen har i propositionen om samerna och samisk kultur (prop.1992/93:32, bet. 1992/93:BoU8, rskr. 1992/93:115) lagt fast en ny politik. Enligt denna skall strategin i allt väsentligt bygga på en anpassning till den varierande tillgången på bete som styrs inte bara av ekologiska förutsättningar, utan också av hänsynen till andra samhällsintressen som t.ex. skogsbruk.

I nyssnämnda proposition Strategi för biologisk mångfald tas bl.a. följande upp om fiske. Fiske är resursutnyttjande från ett i huvudsak naturligt ekosystem. Den ledande principen bör vara att resursutnyttjandet inte överstiger ekosystemets produktionsförmåga med hänsyn tagen till de naturliga fluktuationerna i resursunderlaget. Målen för natur- och miljövården inom fiskets område är att fisk och skaldjur och deras näringsorganismer skall bevaras i livskraftiga, naturligt reproducerande bestånd. I detta inkluderas bl.a. att slå vakt om alla fiskarter i landet, dvs. bevara den biologiska mångfalden.

Kommittén har diskuterat för- och nackdelar med att föra över miljöregler från olika sektorslagar för de areella näringarna till miljöbalken. Kommittén har stannat för att föreslå att reglerna inte ska föras in balken. Det främsta skälet för denna lösning har kommittén angett vara att en sammanhållen lagstiftning inom varje sektor för sig har den fördelen att den förstärker en samhällstruktur där miljötänkandet genomsyrar all verksamhet inom sektorn. Regeringen delar denna uppfattning.

I detta sammanhang förtjänar att påpekas att det är viktigt att skilja mellan det ansvar som kan åvila näringen inom olika ekonomiska verksamheter och den ansvarsfördelning som bör råda mellan miljömyndigheter och sektorsmyndigheter. Sektorsmyndigheternas roll i naturvårdsarbetet är bl.a. att ta initiativ till insatser och åtgärder, utarbeta sektorsplaner för genomförande av åtgärder och tillsammans med näringen genomföra åtgärder, följa upp resultaten samt sprida kunskap och utbildning inom näringen om åtgärder och mål i syfte att medverka till en ekologisk anpassning av sin verksamhet i enlighet med fastställda miljömål. Miljömyndigheternas främsta uppgift är att ange de övergripande målen och utvärdera sektorernas arbete.

I regeringens proposition Strategi för biologisk mångfald angav regeringen att aktionsplaner eller handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald bör utarbetas dels av Naturvårdsverket, för uppföljning av miljömål och för en samlad bedömning av insatsbehoven inom hela landet, dels av respektive sektorsmyndighet som sektorsvisa konkreta planer eller program. På så sätt kan den praktiska tillämpningen av principen om sektorsansvar inom naturvårdsområdet föras vidare.

I balken finns allmänna aktsamhetsregler för de som ämnar bedriva eller bedriver verksamhet som regleras i miljöbalken. Naturvårdslagen innehåller inte några särskilda tillsynsregler. Enligt regeringens förslag bör i miljöbalken finnas en bestämmelse som ger tillsynsmyndigheten befogenhet att meddela vissa förelägganden eller förbud som behövs för att balken eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av balken efterlevs (se avsnitt 4.15.2). Detta innebär i sin tur att de allmänna aktsamhets- och tillsynsreglerna kan läggas till grund för tillsynsåtgärder inom de areella näringarna i den mån verksamheten regleras av miljöbalken.

4.14 Bemyndiganden

Regeringens förslag: I ett särskilt kapitel i miljöbalken får regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter av allmän karaktär. Sådana föreskrifter bör gälla avvikelser från balken i övrigt i den utsträckning det är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen på grund av rådande särskilda förhållanden.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit ett särskilt kapitel med bemyndigande att meddela föreskrifter istället för föreskrifter i de olika sakfrågorna.

Remissinstanserna: Remissynpunkterna på kommitténs förslag om föreskrifter har redovisats tidigare i avsnitt 4.2. Därav framgår att ett betydande antal remissinstanser har riktat skarp kritik mot kommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag: Vi har behandlat frågan om föreskrifter och om dess fördelar och nackdelar i avsnitt 4.2.2. Våra slutsatser är att generella föreskrifter liksom hittills måste vara att verksamt styrmedel i miljöpolitiken. Arbetet med föreskrifter måste dock ske med tillräcklig kompetens och i kontrollerade former. Möjligheter till samordningsvinster när lagstiftningen nu sammanförs till en miljöbalk måste beaktas. Det är också viktigt att beslut om föreskrifter fattas på en konstitutionell nivå som framstår som lämplig i det enskilda fallet. Samtliga dessa frågor har vi berört och behandlat i avsnitt 4.2.2. Vi har funnit att kommitténs förslag med ett särskilt kapitel med bemyndiganden inte bör föras in i balken. Vi har med utgångspunkt i våra slutsatser i avsnitt 4.2.2 fört in bemyndiganden i kapitlen om miljökvalitetsnormer (6 kap. 1 och 5 §§), miljökonsekvensbeskrivningar (8 kap. 1 och 2 §§), skydd för naturområden (9 kap. 2, 10, 12, 16 och 17 §§), skydd för växt- och djurlivet (10 kap. 3–7 §§), vissa arbetsföretag i naturen m.m. (11 kap. 4, 5, 7 och 9§§), miljöfarlig verksamhet, (13 kap. 6–11 och 40–41 §§), kemiska produkter (14 kap. 1,3 och 8–12 §§), hälsoskydd (15 kap. 6–10 §§), avfallshantering (16 kap 5, 7, 9-10 och 15 §§) , tillsyn (18 kap. 1 §), avgifter (19 kap. 1-4 och 7 §§) samt miljöskyddsavgifter, (22 kap. 3 §).

Vi anser att dessa bemyndiganden täcker de behov som finns inom miljöbalkens ram. I stor omfattning motsvarar dessa bemyndiganden föreskrifter som finns redan i gällande lagstiftning. Nyheterna gäller främst föreskrifter om miljökvalitetsnormer och bemyndigandet om normregler i avsnittet om miljöfarlig verksamhet samt bemyndigandet att meddela närmare föreskrifter om miljöskyddsavgifter.

Genom vårt förslag täcks flertalet av de förslag till bemyndiganden som har lämnats i kommitténs betänkande. På några punkter innebär dock vårt ställningstagande att vissa av de allmänt hållna bemyndigandena i kommitténs huvudbetänkande, 4 kap., inte får någon direkt motsvarighet i regeringens förslag till miljöbalk.

Kommittén har föreslagit en bestämmelse om att föreskrifter som meddelas med stöd av balken skall grundas på balkens allmänna aktsamhetsregler och föreskrifter om miljökvalitetsnormer. Enligt regeringens mning är det nödvändigt att de föreskrifter som utfärdas med stöd av särskilda bemyndiganden också står i samklang med balkens aktsamhetsregler. Någon särskild föreskrift om detta behövs enligt vår mening inte.

Kommittén har vidare föreslagit ett allmänt bemyndigande att meddela undantag i särskilda fall från balkens föreskrifter. Som kommittén på-

pekar torde en sådan ordning kunna tillämpas utan särskild lagbestämmelse därom. Det finns också vissa allmänna hinder mot undantagsbeslut, t.ex. bindande EG-rätt. Liksom hittills bör den ordningen gälla att ställning tas i det enskilda fallet till förutsättningarna för att medge undantag.

Kommittén har också föreslagit ett bemyndigande av allmän karaktär för regeringen att under vissa omständigheter överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter. Som kommittén framhåller motsvarar den av kommittén föreslagna föreskriften närmast 13 § hälsoskyddslagen. Vi anser att ett motsvarande bemyndigande bör tas in i balkens särskilda föreskrifter om hälsoskydd.

Mot bakgrund av i huvudsak 26 § hälsoskyddslagen har kommittén slutligen föreslagit ett särskilt bemyndigande som gäller undantagsföreskrifter för det fallet att krigsförhållanden råder. Regeringen delar uppfattningen att ett allmänt hållet bemyndigande som gäller försvaret av Sverige bör finnas i miljöbalken. Krig är det mest allvarliga miljöhotet. I vissa fall måste därför kraven på försvaret vara andra än dem som gäller för samhället i övrigt. Det kan därför finnas skäl för att toleransnivån mot försvarets verksamhet under vissa förhållanden är högre än mot verksamhet i övrigt. Den ram för att meddela föreskrifter av hänsyn till försvaret av Sverige som kommittén har föreslagit är enligt regeringens mening väl snäv. Som kommittén också har varit inne på och som påpekats av Överstyrelsen för civil beredskap är ett alternativ till det kommittén har föreslagit att hämta förebilden till det bemyndigande som skall tas in i miljöbalken i 64 § miljöskyddslagen, där siktet mer allmänt är inställt på totalförsvarets förhållanden. I detta sammanhang är det dock också angeläget att påpeka att miljölagstiftningen gäller och skall tillämpas även i ett skede av t.ex. krigsfara om särskilda föreskrifter inte har meddelats med stöd av nu ifrågavarande bemyndigande. Samtidigt vill regeringen hänvisa till sina ställningstaganden i UNCED-propositionen (prop. 1993/94:111, 57 f.) när det gäller avvägningen mellan försvarsintressena och miljöintressena. Verksamheten inom totalförsvaret genomförs i enlighet med de mål som har fastställts av statsmakterna. Sålunda skall försvarsmakten i fred bl.a. vidta förberedelser för verksamhet i krig. Regeringen har i 1993 års regleringsbrev angett att detta är det övergripande målet också i miljöhänseende. Regeringen anser att intresset att verksamheten inom totalförsvaret i fred bedrivs på ett ändmålsenligt sätt har en sådan övergripande betydelse att det i vissa fall leder till att miljöfarlig verksamhet måste tillåtas. Detta innebär att det kan vara nödvändigt att regeringen meddelar särskilda föreskrifter för att försvarsmakten skall kunna fullgöra sin huvuduppgift.

4.15.1 Tillsynsmyndigheter

Regeringens förslag: Tillsynen över efterlevnaden av miljöbalken och av föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av balken skall utövas av den eller de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen får också föreskriva att kommunerna skall utöva tillsyn.

Efter åtagande av en kommun får regeringen eller den statliga myndighet regeringen bestämmer överlåta till kommunen att utöva tillsyn som annars tillkommer en statlig myndighet. Detta gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen och finner myndigheten att överlåtelse inte bör ske i enlighet med framställningen, skall myndigheten, om kommunen begär det, med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att endast regeringen skall kunna delegera sådan tillsynsverksamhet som annars tillkommer statlig myndighet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Statens naturvårdsverk*, *Statskontoret* samt några av länsstyrelserna är positiva till att bestämmelserna om tillsyn samlas i ett kapitel i miljöbalken. Flertalet länsstyrelser samt *Försvarsmakten*, *Försvarets sjukvårdsstyrelse* och *Fortifikationsförvaltningen* har framhållit att det av lagtexten bör framgå att länsstyrelsen har ett övergripande tillsynsansvar inom länet och för försvarets verksamhet.

Flera remissinstanser, bl.a. några kommuner, är positiva till att kommunerna föreslås få ett utökat ansvar för den lokala tillsynen. Flertalet av remissinstanserna, huvudsakligen kommuner, några länsstyrelser, *Svenska kommunförbundet* och *LO* anser emellertid att kommunerna med samma grad av frihet som i dag skall kunna åta sig tillsynsansvar över miljöfarlig verksamhet.

Skälen för regeringens förslag: I flertalet av de lagar som bör ingå i miljöbalken är tillsynsbestämmelserna samlade under rubriken tillsyn och reglerar i allmänhet myndigheternas ansvar och befogenheter inom tillsynsområdet. Dock förekommer inte sällan bestämmelser som mer har karaktären av aktsamhetsregler. I sådana bestämmelser regleras bl.a. vissa kontrollfrågor. Det förekommer också att bestämmelser som i vissa lagar införts under rubriken tillsyn förts in under andra rubriker i andra lagar .

Övervägandena om att i miljöbalken införa gemensamma tillsynsbestämmelser förutsätter att begreppet tillsyn klart definieras. Enligt regeringens uppfattning bör begreppet *tillsyn* i princip förbehållas myndigheternas arbete med att tillse att gällande lagstiftning efterlevs. För detta

arbete krävs lämpligt utformade *tillsynsbestämmelser*. De myndigheter som erhållit befogenheter att utnyttja dessa bestämmelser bör kallas *tillsynsmyndigheter*. Tillsynen kan emellertid omfatta även andra uppgifter än de som framgår av lagtexten och som bör medföra befogenheter att ingripa med tvångsåtgärder mot enskilda personer. Det finns ett utrymme för Miljöorganisationsutredningen att ytterligare kartlägga och precisera tillsynens omfattning.

Vilka myndigheter som tilldelats tillsynsansvar regleras i dag antingen genom lagbestämmelser eller genom förordningar eller ibland genom bådadera.

En samordning av tillsynsbestämmelserna i en miljöbalk förutsätter, för att inte överskådligheten skall förloras, att regleringen av bl.a. vilka myndigheter som skall vara tillsynsmyndigheter sker genom särskilda förordningar utfärdade av regeringen med stöd av balken. Det är därför inte lämpligt att, som en del av remissinstanserna, bl.a. några kommuner, Försvarsmakten, Försvarets sjukvårdsstyrelse och Fortifikationsförvaltningen föreslagit, direkt i lagtexten föreskriva vilka tillsynsmyndigheterna är eller närmare bestämmelser för olika områden. En sådan ordning som föreslås av kommittén och som för övrigt redan gäller enligt flera lagar ger regeringen möjlighet att vid behov göra erforderliga justeringar och ändringar i fördelningen mellan myndigheterna av deras inbördes ansvar.

Av direktiven, dir. 1993:43, framgår att de områden som *Miljöorganisationsutredningen* skall behandla är bl.a. formerna för tillsyn enligt miljöbalken inklusive fördelningen av tillsynsansvaret mellan central, regional och lokal nivå. Vidare bör utredaren, enligt uppdraget, föreslå en lämplig organisation för tillsyn enligt miljöbalken så att de samlade myndighetsresurserna fördelas och utnyttjas på ett effektivt sätt och fångar upp de möjligheter till rationaliseringsvinster som den samordnade lagstiftningen ger. Vad gäller tillsynen är utgångspunkten att uppdelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och kommunerna bör göras tydligare än i dag. Utredningen skall genomföras i nära samarbete med Miljöskyddskommittén och med utgångspunkt i kommitténs förslag och bedömningar samt remissinstansernas synpunkter. Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 1994.

Som framgår av redogörelsen för Miljöorganisationsutredningens direktiv är det utredningens uppgift att bl.a. utreda och lämna förslag till fördelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelserna och kommunerna. Regeringen föreslår därför inte några förändringar i detta sammanhang. Regeringen avser i stället att återkomma då Miljöorganisationsutredningen lämnat sitt förslag.

Vissa remissinstanser, i huvudsak kommuner, har framfört att även annan myndighet än regeringen bör kunna delegera tillsynsansvaret till kommunen. Enligt 44 a § miljöskyddslagen kan i dag länsstyrelsen, efter åtagande av en kommun, delegera tillsynsansvaret för sådan miljöfarlig verksamhet som länsstyrelsen annars har tillsynen över. I de fall länsstyrelsen finner att överlåtelse inte bör ske skall ärendet på kommunens begäran överlämnas till regeringen för prövning. Om tillsynen överlåtits till kommunen och det skulle inträffa att den kommunala

nämnden visar passivitet i sitt tillsynsarbete kan länsstyrelsen återta delegationen och på nytt bli ansvarig för tillsynen (jfr. uttalanden av Lagrådet och departementschefen i prop. 1980/81:92 s.451 f. och s.468 f). Regeringen anser att detta bör komma till uttryck direkt i lagtexten.

Regeringen anser således att en kommun, i avvaktan på Miljöorganisationsutredningens förslag, bör kunna åta sig tillsynsansvar som annars tillkommer en statlig myndighet i samma omfattning som gäller i dag, vilket också innebär att Försvarsmaktens verksamhet är undantagen.

I miljöbalken finns till skillnad mot tidigare lagstiftning inga föreskrifter om att beslut skall fattas av kommunala nämnder. Det gäller såväl tillsynsbeslut som beslut i andra frågor. Detta överensstämmer med de principer som gäller enligt kommunallagen. Enligt 3 kap. 3 § kommunallagen skall kommunfullmäktige tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar. I de fall tillsynen över exempelvis miljöfarlig verksamhet utövas av kommunen kan denna utan att det bryter mot 3 kap. 5 § kommunallagen komma att utöva tillsyn över sina egna miljöfarliga verksamheter, såsom avloppsreningsverk och avfallsanläggningar. Lämpligheten av en sådan konstruktion kan ifrågasättas. Regeringen anser emellertid, i likhet med flera remissinstanser, att det inte finns anledning att generellt undanta de kommunala verksamheterna från den kommunala tillsynen. Detta är dock ett exempel på områden där Miljöombudsmannen bör kunna besluta att tillsynsansvaret flyttas från en myndighet till en annan. Miljöombudsmannens möjlighet att utse en tillsynsmyndighet utvecklas närmare i avsnitt 4.16.

Enligt miljöskyddslagen åligger det tillsynsmyndigheten att verka för att överträdelser av lagen beivras. I denna skyldighet ingår bl.a. att om misstanke om överträdelse uppkommer skall tillsynsmyndigheten ta upp saken och utreda den så att myndigheten kan bedöma om anmälan till åtal skall ske.

Kommittén har föreslagit att motsvarande bestämmelse införs i balken. Bestämmelsen skulle i så fall bli generellt tillämplig för hela balkens område.

Regeringen anser emellertid att det får anses som självklart att det ingår i en tillsynsmyndighets uppgifter att se till att en överträdelse som uppdagas beivras. Regeringen anser därför att det inte behövs en särskild bestämmelse om detta i balken.

4.15.2 Förelägganden och förbud

Regeringens förslag: Tillsynsmyndigheterna skall ha möjlighet att meddela sådana förelägganden och förbud som i enskilda fall behövs för att lagstiftningen skall efterlevas.

Ett föreläggande eller förbud skall, om det meddelats någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträttshavare, eller en ägare till en byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör någon annan, antecknas i fastighetsboken.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstsanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig är positiva till förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Miljöskyddslagen bygger på företagens frivilliga medverkan i tillsynen. En viktig uppgift för tillsynsmyndigheterna är att genom *rådgivning* verka för att lagbestämmelserna efterlevs.

I samband med en lagändring år 1988 uttalade departementschefen (prop. 1987/88:85) att den dåvarande lagstadgade skyldigheten att meddela råd i vissa fall visat sig utgöra ett onödigt hinder för tillsynsmyndigheten att genom föreläggande effektivt förebygga olägenheter. Genom lagändringen befriades tillsynsmyndigheterna från skyldigheten att innan ett föreläggande utfärdas först meddela råd.

I hälsoskyddslagen finns emellertid den lagstadgade rådgivningsskyldigheten fortfarande kvar. I brådskande fall kan dock förelägganden och förbud meddelas omedelbart.

I de övriga lagarna finns ingen rådgivningsskyldighet inskriven. I förarbetena till lagen om kemiska produkter (prop. 1984/85:118 s. 52) sägs dock att tillsynsmyndigheten vid bristande efterlevnad av lagen bör söka nå rättelse på frivillig väg genom råd och anvisningar.

Bestämmelserna om myndigheternas möjligheter att meddela *förelägganden om skyddsåtgärder och försiktighetsmått eller förbud* är relativt enhetliga i de olika miljölagarna. Naturvårdslagen skiljer sig dock från de övriga lagarna bl.a. på det sättet att lagen inte innehåller några uttryckliga tillsynsregler. Naturresurslagen har visserligen en tillsynsparagraf (6 kap. 3 §) men den ger inte tillsynsmyndigheterna befogenheter att använda för den enskilde tvingande åtgärder.

Enligt nuvarande miljölagar ankommer det i princip på tillsynsmyndigheten att själv bedöma i vilka fall ingripanden bör ske i form av förelägganden eller förbud. Lagtexten är i allmänhet så utformad att tillsynsmyndigheten i enskilda fall får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Ordet "behövs" ger uttryck för att tillsynsmyndigheten inte skall tillgripa mer omfattande tvångsåtgärder än vad som är nödvändigt. Det bör dock understrykas att tillsynsbestämmelserna inte kan användas för att meddela generella förelägganden eller förbud av normkaraktär.

Det förekommer emellertid att det i lagtexten eller som en följd av lagmotiven införts begränsningar i tillsynsmyndigheternas handlingsutrymme. Enligt renhållningslagen har tillsynsmyndigheterna endast rätt att meddela de förelägganden och förbud som *uppenbart* behövs (23 §). Liknande bestämmelser fanns tidigare i andra miljölagar men har där successivt mönstrats ut. I miljöskyddslagen finns emellertid vissa andra begränsningar i tillsynsmyndigheternas handlingsutrymme. Ett föreläggande eller förbud får nämligen i princip inte riktas mot företag som erhållit tillstånd enligt miljöskyddslagen. Under alldeles särskilda för-

hållanden äger dock tillsynsmyndigheten kortfristigt meddela de brådskande förelägganden eller förbud som motiveras av omständigheterna. Ett tillstånd enligt lagen om kemiska produkter hindrar däremot inte en tillsynsmyndighet från att i ett enskilt fall ingripa med stöd av tillsynsreglerna i den lagen.

I förarbetena till hälsoskyddslagen (prop. 1981/82:219 s. 35) finns vissa uttalanden som begränsar miljö- och hälsoskyddsnämndens möjligheter att meddela förelägganden och förbud mot *planerade* verksamheter. Enligt den praxis som utvecklats inom miljöskyddsområdet finns det inte något hinder mot att en tillsynsmyndighet meddelar förbud mot en planerad verksamhet om denna bedöms stå i strid med tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen.

Några remissinstanser har påpekat att det i lagtexten bör föreskrivas en rådgivningsskyldighet för tillsynsmyndigheten. Enligt regeringens uppfattning saknas det emellertid anledning att i miljöbalken införa särskilda regler om myndigheternas rådgivningsverksamhet. En sådan skyldighet får anses normalt ingå i tillsynsmyndighetens roll utan att något särskilt lagstöd behövs. Det bör alltså stå tillsynsmyndigheterna fritt att själva avgöra i vilka sammanhang råd bör meddelas. Denna bedömning bör givetvis ske med utgångspunkt i överträdelsens art. I allmänhet bör liksom hittills överenskommelser om rättelse eftersträvas.

Enligt regeringens uppfattning bör i miljöbalken finnas en bestämmelse som ger tillsynsmyndigheten befogenhet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att balken eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av balken skall efterlevas. Bestämmelsen bör utformas i överensstämmelse med motsvarande bestämmelse i lagen om kemiska produkter. Något uppenbarhetsrekvisit bör inte föreskrivas vilket innebär att någon principiell begränsning till klara fall inte görs.

Understrykas bör att myndigheten inte får befogenhet att meddela några generella förelägganden eller förbud. Ingripanden kommer således endast att kunna ske i ett enskilt fall.

Tillsynsmyndigheten bör således kunna meddela ett föreläggande eller ett förbud om inte föreskrifterna i balken efterlevs. Ett åsidosättande av aktsamhetsregler som gäller för den aktuella verksamheten kan sålunda föranleda ett ingripande från tillsynsmyndighetens sida. Som exempel kan nämnas principen om bästa möjliga teknik och skyldigheten att avhjälpa skadan även då verksamheten har upphört. Det närmare innehållet i och utformningen av de allmänna aktsamhetsreglerna motiveras i avsnitt 4.4. Likaså kan tillsynsmyndigheten ingripa med ett föreläggande eller ett förbud exempelvis då ett villkor i ett tillstånd inte efterlevs.

Vad gäller tillståndsgiven verksamhet bör tillsynsmyndigheten som regel inte kunna ingripa i frågor som regleras genom villkor i tillståndet. Undantag från denna princip bör dock kunna göras om särskilda omständigheter föreligger, exempelvis vid olyckshändelser eller andra oförutsedda händelser av allvarlig karaktär. Bestämmelsen bör vara tillämplig oavsett om verksamheten bedrivs eller har upphört. I brådskande fall bör således tillsynsmyndigheten trots att ett tillstånd meddelats kunna meddela de brådskande förelägganden eller förbud som

motiveras av omständigheterna. De situationer som avses är nödsituationer, olyckor och liknande fall där tillsynsmyndigheten kortfristigt måste kunna meddela de brådskande förelägganden eller förbud som motiveras av omständigheterna. Om verksamheten har upphört torde det huvudsakligen röra sig om återställningsåtgärder eller åtgärder för att forsla bort kvarblivet avfall efter verksamheten eller liknande åtgärder.

Tillsynsmyndigheten skall naturligtvis inte tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder än vad som behövs i varje enskilt fall. Som framgår av vad som tidigare sagts ingår det i tillsynsmyndighetens normala uppgifter, även om det inte i lagtexten föreskrivs en rådgivningsskyldighet, att meddela de råd myndigheten finner erforderliga. En tillsynsmyndighet bör alltid vid bristande efterlevnad försöka nå rättelse på frivillig väg genom råd och förslag till åtgärder. När däremot den frivilliga vägen inte är framkomlig bör tillsynsmyndigheten ingripa med föreläggande och förbud.

Med hänsyn till möjligheterna att genom att avyttra en fastighet undgå - och därmed också försena - angelägna rättelseåtgärder finns det i naturvårdslagen och hälsoskyddslagen en möjlighet för myndigheterna att översända ett vitesföreläggande för *anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken*. Har en sådan anteckning skett gäller föreläggandet även mot ny ägare. Motsvarande regel bör införas bland tillsynsbestämmelserna i miljöbalken. Regeringen anser emellertid, i motsats till kommittén, att bestämmelsen endast skall vara tillämplig i de fall där föreläggandet eller förbudet meddelats någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträttshavare, eller ägare till en byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör någon annan, dvs. samma område som i dag omfattas av naturvårdslagen och hälsoskyddslagen.

Ett beslut om föreläggande eller förbud fattat med stöd av miljöskyddslagen gäller, om inte annat förordnas, med *omedelbar verkan*. Detta innebär att beslutet gäller även om det överklagas. Beslut enligt de övriga lagarna gäller emellertid omedelbart endast om myndigheten särskilt förordnat om det. Regeringen anser att det bör ankomma på tillsynsmyndigheterna att själva bedöma om ett beslut om föreläggande eller förbud skall gälla omedelbart eller inte. Därför har den lagtekniska lösningen valts att tillsynsmyndigheten, i de fall den anser att så är erforderligt, kan förordna att ett beslut skall gälla utan hinder av att det inte vunnit laga kraft.

4.15.3 Vite

Regeringens förslag: Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna är positiva till kommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande lagar får ett beslut om föreläggande eller förbud förenas med *vite*. I hälsoskyddslagen finns en bestämmelse om att vitet inte får förvandlas. I renhållningslagen finns en bestämmelse om att frågan om utdömande av vite prövas av länsstyrelsen.

Vite är ett ekonomiskt tvångsmedel. Det används som ett individuellt påtryckningsmedel för att tvinga fram vissa närmare angivna prestationer av den mot vilken viteshotet riktas. Det har den fördelen framför straff att det kan anpassas till vad som krävs för att ändamålet med vitet skall genomföras. Vitet kan dessutom vid behov många gånger bestämmas till väsentligt högre belopp än vad motsvarande bötesstraff skulle uppgå till.

Användningen av vite förutsätter stöd i lag. Sådana bestämmelser finns på många ställen i lagstiftningen, inte minst i den miljörättsliga speciallagstiftningen. Bestämmelser om ett vitesföreläggandes adressat, om beräkning av vitets storlek samt vitets utformning och utdömande finns i lagen (1985:206) om viten.

Erfarenheterna av vitesföreläggande på miljöskyddets område är i allmänhet positiva. Det anses att vitet är ett mer effektivt instrument än straffhotet för att komma till rätta med problem i enskilda fall. Vitesföreläggandena framtvingar inte bara konkreta lösningar på problemen utan verkar också vanligtvis snabbare än straff- och avgiftssanktionerna. De problem som är förknippade med vitesanvändningen hänger oftast samman med de långa handläggningstiderna vid överklagande av vitesföreläggandet och vid utdömandet av vite. En tredskande part har ibland omöjliggjort en effektiv användning av vitesföreläggande genom att systematiskt överklaga dels föreläggandet, dels ett eventuellt utdömande av vitet.

Som ett medel för att komma till rätta med tredska kan nämnas möjligheten att enligt 4 § viteslagen förelägga s.k. löpande vite. En annan möjlighet, som nu finns i hälsoskyddslagen, är att vid löpande vite låta föreläggandet gälla även mot ny ägare till en fastighet eller en byggnad.

Av 9 kap. 8 § rättegångsbalken framgår att vite inte får föreläggas i fall där straffansvar är stadgat. Denna princip har genombrutits i lagstiftningen och i vissa fall innehåller en lag såväl straffhot som möjlighet att meddela vitesföreläggande. Som exempel på sådan lagstiftning kan anges hälsoskyddslagen och skogsvårdslagen. Som framgår av vad som tidigare framhållits krävs emellertid en uttrycklig lagreglering för att båda sanktionerna skall kunna användas. När avsteg gjorts från principen har samtidigt införts bestämmelse om att den som överträtt vitesföreläggande inte också får dömas till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet. Här kan som exempel nämnas 45 § andra stycket miljöskyddslagen. En motsvarande regel bör införas bland miljöbalkens ansvarsbestämmelser.

En kombination av straffhot och viteshot kan vara motiverad framför allt av nödvändigheten att komma till rätta med fortsatt tredska vid utdömande av straff. För att ett förbud mot att använda både straff och vite vid samma gärning skall äga tillämpning krävs att det rör sig om gärningsidentitet i både tid och rum och dessutom att åtal och föreläg-

gande riktar sig mot samma person. Medger lagen användande av både straff och vite är det trots ett förbud mot samtidig användning av sanktionerna möjligt att straffa ett förfarande i förfluten tid och använda vite för att framtvinga rättelse för framtiden. Vidare kan ett viteshot riktas mot ett företag som är en juridisk person samtidigt som en driftsansvarig person i företaget kan drabbas av straff.

En möjlighet att förena ett beslut om föreläggande och förbud med vite bör finnas i miljöbalken. Av vad som tidigare sagts framgår att stor omsorg och noggrannhet måste iakttas vid vitesföreläggande så att föreläggandet inte hindrar att straff döms ut när skäl finns därtill.

4.15.4 Rättelse m.m.

Regeringens förslag: Ett beslut om rättelse eller förbud som inte blir åtlytt skall kunna verkställas av kronofogdemyndigheten.

Tillsynsmyndigheten får, om någon underlåter att vidta en åtgärd enligt ett föreläggande eller förbud, besluta att rättelse skall ske på bekostnad av den som gjort sig skyldig till underlåtenheten.

Rättelse skall i vissa brådskande fall även kunna vidtas utan föregående föreläggande.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta av de remissinstanser som yttrat sig i denna del har varit positiva till förslaget i stort.

Skälen för regeringens förslag: Efterkoms inte ett föreläggande om försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas (40 § första eller andra stycket miljöskyddslagen), skall kronofogdemyndigheten på anmodan av tillsynsmyndigheten ombesörja att åtgärd vidtas.

Enligt 39 § naturvårdslagen får kronofogdemyndigheten i motsvarande fall meddela särskild rättelse på ansökan av allmän åklagare, Naturvårdsverket, länsstyrelsen, den kommunala nämnd som handhar naturvårdsfrågor eller, i fall där kommunal nämnd har att meddela föreläggande, av den nämnden. Verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg torde i första hand komma i fråga i de mer mark- eller fastighetsanknutna lagarna. Regeringen anser emellertid att möjligheten till verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg inte endast bör omfatta bestämmelser inom miljöskydds- och naturvårdsområdena utan bör kunna utnyttjas även i andra sammanhang.

I miljöskyddslagen och naturvårdslagen finns även bestämmelser om att kronofogdemyndigheten får meddela *handräckning* för att åstadkomma rättelse. Dessa regler är, i motsats till det förslag om möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela beslut om rättelse, avsedda att användas

i fråga om ingripanden av mer polisiär natur, t.ex. stänga av strömmen för en verksamhet, sätta upp lås, vidta större saneringsarbeten m.m.

Enligt 47 § miljöskyddslagen får kronofogdemyndigheten om någon underlåter att rätta sig efter straffsanktionerade förbud, beslut, föreskrifter och bestämmelser meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. Berörs allmänna intressen, får ansökan om handräckning göras av Naturvårdsverket eller annan myndighet som ärendet angår. En motsvarande bestämmelse bör införas i miljöbalken. Ansökan bör emellertid göras av tillsynsmyndigheten.

I de flesta av de nuvarande lagarna har tillsynsmyndigheterna rätt att, om någon underlåter att vidta en åtgärd som åligger honom, vidta *rättelseåtgärder på den felandes bekostnad*. Myndigheternas befogenheter i detta avseende skiljer sig emellertid något i de olika lagarna.

Som regel får tillsynsmyndigheterna förelägga den som underlåter att iaktta en viss skyldighet att vid vite själv vidta rättelseåtgärder. Först om så inte sker aktualiseras normalt frågan om att vidta rättelseåtgärder på den försumliges bekostnad.

Enligt renhållningslagen (23 § 3 stycket) får rättelse på den försumliges bekostnad ske först sedan ett föreläggande av tillsynsmyndigheten inte iakttagits. Denna ordning är också det normala enligt hälsoskyddslagen (18 § 3 stycket). I brådskande fall får dock förordnande om rättelse på någons bekostnad ske utan föregående föreläggande. Liknande bestämmelser finns i miljöskyddslagen (41 a §). Enligt dessa får tillsynsmyndigheten när risk för allvarliga skador eller när andra särskilda skäl föreligger och när förutsättningar finns att meddela ett föreläggande enligt 40 § miljöskyddslagen förordna om rättelse på vederbörandes bekostnad.

I lagen om kemiska produkter (16 § 3 stycket) har tillsynsmyndigheternas befogenhet att vidta rättelseåtgärder på någons bekostnad inte gjorts beroende av om ett beslut om föreläggande eller förbud utfärdats av tillsynsmyndigheten eller förutsättning för sådant beslut förelegat. Enligt dessa lagar har tillsynsmyndigheten rätt att vidta rättelseåtgärder på någons bekostnad så snart någon bryter mot bestämmelserna i lagen. Rättelseåtgärder utgör således här alternativ till förelägganden om försiktighetsmått eller förbud.

Enligt regeringens uppfattning bör en generell bestämmelse om rätt för tillsynsmyndigheten att besluta om rättelse på den felandes bekostnad införas i miljöbalken. Tillsynsmyndigheten bör sålunda få besluta om rättelse på någons bekostnad om vederbörande underlåter att vidta en åtgärd som åligger honom dels enligt balken eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av balken, dels enligt tillsynsmyndighetens föreläggande eller förbud. När det är nödvändigt att åtgärder vidtas skyndsamt får det anses angeläget att tillsynsmyndigheten har möjlighet att fatta ett sådant beslut. Ett sådant förfarande kan dock även i andra fall utgöra ett alternativ till verkställighet genom kronofogdemyndigheten, exempelvis om det är fråga om mindre eller enklare åtgärder. Beslut om rättelse på den felandes bekostnad torde som huvudregel inte komma i fråga förrän efter det att tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande eller ett förbud. I fråga om åtgärder av mer

skyndsam natur, t.ex. bortforslande av läckande gifttunnor, bör dock samma möjlighet finnas som i dag finns enligt miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter, nämligen att besluta om rättelse på den felandes bekostnad även utan ett föregående föreläggande.

Införandet av en sådan allmän regel i balken kommer att underlätta myndigheternas möjligheter att komma till rätta med nedskräpningen i naturen, få till stånd stängselgenombrott m.m.

4.15.5 Tillträde och undersökningar

Regeringens förslag: Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver en verksamhet som regleras med stöd av balken att lämna de upplysningar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndighetenhar också rätt till tillträde till lokaler och till andra utrymmen, byggnader och markområden m.m. och att där göra undersökningar och ta prover. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna utöva tillsynen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i huvudsak varit positiva till kommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelser om tillträdes- och undersökningsrätt finns i flertalet lagar och är utformade på likartat sätt. Vissa skillnader finns emellertid.

Tillsynsmyndigheternas *tillträdesrätt* enligt miljöskyddslagen inskränker sig till fabriker och anläggningar eller områden som hör till dessa oavsett om verksamheterna vid dessa är i bruk eller inte. För att utföra undersökningar på någon annan plats har tillsynsmyndigheten också rätt att beträda denna plats under förutsättning att det inte är fråga om hus, tomt eller trädgård. Det bör framhållas att tillträdesrätten enligt miljöskyddslagen även omfattar den som har fått uppdrag att på någons bekostnad utföra undersökningar (43 § 2 stycket).

Enligt lagen om kemiska produkter omfattar tillsynsmyndigheternas tillträdesrätt områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med hanteringen av kemiska produkter. Rätten till tillträde omfattar dock inte bostäder. Detta innebär att rätten till tillträde är begränsad i förhållande till lagens tillämpningsområde. Lagen omfattar nämligen också hushållens kemikalieanvändning. Eventuella tvångsingripanden med anledning av en olaglig hantering av en kemisk produkt i hemmen får därför ske med stöd av reglerna i rättegångsbalken.

Tillträdesrätten enligt hälsoskyddslagen och renhållningslagen omfattar byggnader, lokaler, anläggningar och områden. Med byggnader avses sådana som innehåller en eller flera bostäder.

I naturvårdslagen finns vissa bestämmelser om tillträdesrätt i samband med vissa undersökningar (42 §).

En samordning av de nuvarande tillträdesbestämmelserna till en gemensam föreskrift innebär att denna måste utformas på ett övergripande sätt. En sådan ordning får naturligtvis inte - annat än när så är motiverat - leda till att tillsynsmyndigheternas rätt till tillträde ändras i förhållande till vad som nu gäller. Detta innebär att den nya lagbestämmelsen i tillämpliga delar bör ge tillsynsmyndigheterna samma tillträdesrätt som de i dag har. Detta innebär också att i stort sett de tillsynsobjekt som anges i de nuvarande lagarna bör återfinnas i den nya paragrafen i miljöbalken.

Regeringen anser emellertid att man har anledning att se restriktivt på tillsynsmyndigheternas möjligheter till tillträde till bostäder. Den tillträdesrätt som i dag finns intagen i renhållningslagen bör kunna utgå och endast omfatta soprum eller soputrymmen. Regeringen anser att den tillträdesrätt till bostäder som i dag finns i hälsoskyddslagen bör vara tillräcklig. För att stärka skyddet för integriteten bör denna begränsning anges direkt i lagtexten. Flertalet lagar, nämligen miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter och hälsoskyddslagen ger tillsynsmyndigheterna rätt att vid tillsynen göra *undersökningar*. I lagen om kemiska produkter och hälsoskyddslagen finns en uttrycklig befogenhet att också ta ut prover. I miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter finns särskilda bestämmelser om undersökningsplikt och kontroll. Dessa har karaktären av aktsamhetsregler. De nuvarande bestämmelserna om myndigheternas rätt att vid tillsyn utföra undersökningar och ta prover bör enligt regeringens mening sammanföras i en gemensam paragraf och gälla hela balkens tillämpningsområde. I miljöbalken bör, enligt regeringens mening, även finnas en skyldighet för den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller medföra olägenheter för människors hälsa eller som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet att utföra den undersökning som behövs för tillsynen. Fullgör inte verksamhetsutövaren vad som åligger honom kan tillsynsmyndigheten förelägga honom att göra det. Om tillsynsmyndigheten anser det vara lämpligare bör myndigheten ha möjlighet att föreskriva att någon annan skall utföra en sådan undersökning. Sådana undersökningar som nämnts bör bekostas av den som utövar verksamheten. Likaså bör den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet för att utreda verkningar av verksamheten ha rätt till tillträde för att företa mätning eller annat undersökningsarbete på fast egendom som annan äger eller innehar.

Regeringens förslag: Reglerna om avgift för myndigheters verksamhet överförs i huvudsak oförändrade från de i balken sammanförda lagarna till miljöbalken.

Bestämmelserna om skyldighet att lämna uppgifter samt bestämmelserna om dispensavgift görs generellt tillämpliga för hela balkens område.

Reglerna om avgift för kommunal renhållning och producentavgift överförs oförändrade från renhållningslagen till balken.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera av de remissinstanser som yttrat sig över kommitténs förslag har hänvisat till KLIV-utredningen och dess förslag om ett enhetligt system för avgifter för myndigheternas verksamhet. KLIV-utredningen har förordat att fasta avgifter tillämpas. Instanserna har vidare framhållit att avgifterna bör täcka de faktiska kostnaderna.

Skälen för regeringens förslag: För närvarande finns i de flesta av de lagar som omfattas av förslaget till miljöbalk bemyndiganden som ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att föreskriva om uttag av avgifter för myndighetens verksamhet enligt lagen. Det gäller för det mesta kostnader för tillståndsprövning och tillsynsverksamhet.

Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö, KLIV, behandlade i betänkandet Kommunerna och miljöarbetet (SOU 1993:19) bl.a. frågan om tillsynsavgift. Utredningen föreslog att i princip all lagbunden tillsyn som utövades av kommunerna skulle bekostas av dem som bedriver verksamheten i enlighet med principen att förorenaren betalar. Utredaren ansåg att avgiftssystemet borde ge utrymme för flexibilitet och möjlighet till förnyelse och utveckling av den offentliga tillsynen. Detta förutsatte enligt utredaren att enhetliga principer för avgiftsfinansieringen tillämpades och att möjlighet gavs att tillämpa en gemensam taxa när tillsyn samtidigt utövades över efterlevnaden av flera författningar. Detta kunde, enligt utredaren, åstadkommas genom att regeringen bemyndigades att delegera sin normgivningskompetens att ta ut avgift för tillsyn av olika objekt inom miljö- och hälsoskyddsområdet till kommunerna. Kommunen skulle således ges en möjlighet att ta ut avgifter för tillsyn av olika objekt på ett enhetligt sätt enligt taxa som beslutas av fullmäktige. Fasta grundavgifter var enligt utredaren att föredra för att motverka att avgifter skulle styra inriktningen av tillsynen. KLIV-utredningens förslag har bemötts av i stort positiv kritik av remissinstanserna. Livsmedelsverket var dock negativt i sin kritik och menade att det saknades en närmare utredning och mer detaljerade förslag om förändringar.

De bestämmelser som bör införas i miljöbalken överensstämmer i stort med de bestämmelser som finns redan i dag i de olika författning-

arna. I vissa fall utvidgas emellertid bestämmelserna i förhållande till vad som gäller i dag och görs generellt tillämpliga för hela balkens tillämpningsområde. Detta gäller exempelvis stadgandet om dispensavgift som i dag endast finns i lagen om kemiska produkter och lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle. Med allmänna bestämmelser i balken kommer det att bli möjligt för kommunerna att föreskriva mer enhetliga taxor för exempelvis tillsyn än vad som i dag är möjligt.

Regeringen bör i likhet med vad kommittén har föreslagit bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter. Enligt de lagar som föreslås omfattas av balken är det hittills ingen central myndighet som har fått bemyndiganden att meddela föreskrifter trots att riksdagen i bemyndigande till regeringen har medgett en sådan ordning. Även i fortsättningen är det en lämplig ordning att endast regeringen meddelar föreskrifter om avgifter på det statliga området. Detta bör komma till uttryck i lagtexten. Regeringen bör däremot få överlåta sin föreskriftsrätt till kommunerna. Regeringens avsikt är att kommunerna så långt det är möjligt själva skall bestämma den taxa som skall gälla för en kommunal verksamhet. Vad gäller ändrade bestämmelser för uttag av avgifter för tillsyn enligt lagar som inte sammanförs i balken men som omfattas av KLIV-utredningens förslag kan det bli anledning för regeringen att återkomma i något annat sammanhang.

En avgift för myndighets verksamhet enligt balken bör fullt täcka myndighetens kostnader för sin verksamhet. Vid prövning av frågor gällande tillstånd, godkännande och tillsyn anser regeringen att systemet med s.k. saktaxa för det mesta kan tillämpas. Tillämpningen av denna typ av taxa innebär att det för ett tillstånd eller godkännande för en verksamhet eller av en produkt eller tillsyn av en viss verksamhet finns en fast avgift oavsett den tid som tas i anspråk för prövningen eller tillsynen. För anmälningsärenden och tillsyn över sådan verksamhet som inte är tillståndspliktig bör tillämpas samma system som i dag gäller enligt miljöskyddslagen för icke tillståndspliktiga verksamheter dvs. en timbaserad avgift.

I miljöbalken bör som föreslagits i avsnitt 4.9 bestämmelserna om avfallshantering överföras i stort oförändrade från renhållningslagen, däribland bestämmelserna om producentansvar. Som där angetts kan det för vissa typer av varor och avfall vara mindre lämpligt att lägga ett fysiskt återtagandeansvar på producenten. Det kan bl.a. finnas risk för att icke seriösa entreprenörer kommer att utnyttjas och vålla större skada än nytta ur miljösynpunkt. Vidare kan det också vara svårt att utöva behövlig kontroll av hanteringen av avfallet. I sådana och liknande fall är det lämpligt att kommunen liksom fallet är i dag har det fysiska ansvaret för hanteringen och omhändertagandet av avfallet medan producenten har det ekonomiska ansvaret. Det bör i miljöbalken införas ett bemyndigande som ger möjlighet att föreskriva att en avgift får tas ut av producenten för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall av viss egendom genom kommunens försorg.

De avgifter det här kan bli fråga om bör i många fall baseras på generellt beräknade kostnader för omhändertagandet av respektive avfallsslag. Då blir avgiftens storlek normalt inte differentierad efter

lokala förhållanden och i de fallen bör det därför bli en uppgift för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter. Avgifterna bör då tas ut centralt av företagen och fördelas till kommunerna. Även kommunerna bör, efter regeringens bemyndigande, få möjlighet att kunna ta ut en producentavgift differentierad efter lokala förhållanden i de fall det är lämpligt.

Eftersom detta blir ett nytt system måste man noga följa tillämpningen och konsekvenserna av de producentavgifter som införs och vid behov även se över den nu föreslagna regleringen.

4.16 Miljöombudsman m.m.

Regeringens förslag: En miljöombudsman inrättas. Miljöombudsmannen skall företräda allmänheten för att främja miljöns intressen. Han skall föra talan om miljöskyddsavgift. Vidare skall han ha rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken. Miljöombudsmannen skall vid behov kunna besluta att tillsynsansvaret flyttas från en myndighet till en annan. Miljöombudsmannen skall biträdas av ett ideellt råd med representanter för miljöorganisationer. Utanför kretsen av dem som får överklaga enligt vanliga förvaltningsrättsliga regler ges sådan rätt i vissa ärendetyper också till Naturvårdsverket samt subsidiärt i förhållande till Miljöombudsmannen till fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer, yrkesfiskare och konsumentorganisationer.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att ideella organisationer skall ha talerätt och att regeringen bestämmer vilka organisationer som skall ha denna rätt. Kommittén föreslår vidare att det inom Statens Naturvårdsverk skall inrättas en Miljöombudsman som skall ta emot och utreda enskildas klagomål i miljöfrågor.

Remissinstanserna: Remissopinionen är delad i fråga om talerätt för organisationer. Många remissinstanser framför stark kritik mot förslaget. Dessutom finns ett antal instanser som är positiva till förslaget men som är kritiska till att det är regeringen som skall bestämma vilken organisation som skall ha rätt att klaga. När det gäller myndigheternas rätt att överklaga har de flesta lämnat kommitténs förslag utan kommentarer.

Också i fråga om att inrätta en miljöombudsman är remissopinionen delad. Att göra Miljöombudsmannen till en del av Statens naturvårdsverk utan att tilldela honom särskilda befogenheter har dock genomgående kritiserats av remissorganen.

Miljöombudsman

En viktig uppgift för Naturvårdsverket som ett slutresultat av arbetet med den nya miljölagstiftningen blir att besluta generellt verkande föreskrifter. Särskilt inom området för miljöfarlig verksamhet blir detta en ny och viktig uppgift för verket. Detta ligger också i linje med behovet av en pådrivande och policyskapande myndighet.

En annan viktig uppgift om lagstiftningen skall få en tillräcklig genomslagskraft är den rent judiciella verksamheten i enskilda ärenden. När miljölagstiftningen nu samordnas och lyfts fram som en särskild balk i 1734 års lag är det viktigt att lagstiftningen också tillämpas i full utsträckning som ett instrument för att genomföra de miljöpolitiska målen. Den nuvarande miljölagstiftningens tillsyns- och sanktionsbestämmelser för i många fall en slumrande tillvaro. Kommitténs förslag syftar också bl.a. till att öka och förstärka allmänhetens möjligheter att kontrollera och ingripa mot olika slag av miljöstörningar. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen i enlighet med remisskritiken att det saknas anledning att inrätta en miljöombudsman utan särskilda befogenheter som en enhet hos Statens naturvårdsverk. För att åstadkomma en önskvärd genomslagskraft av den nya miljöbalken finns det i stället skäl att inrätta en ny miljömyndighet med en fristående ställning mot andra myndigheter och mot dem som förorsakar miljöstörningar.

Nästan samtliga de myndigheter som agerar inom det miljörättsliga området har i någon utsträckning dubbla roller. Detta beror bl.a. på att såväl statliga myndigheter som kommunala organ har till uppgift att pröva tillståndsfrågor och att utöva tillsyn. Därtill kommer att såväl statliga myndigheter som kommuner kan ha föreskriftsrätt. Regeringen utgår från att ett genomförande av Miljöorganisationsutredningens kommande förslag på ett påtagligt sätt medför att myndighetsrollerna jämfört med dagens läge kommer att renodlas. Utredningens förslag kan i den delen förväntas bli ett värdefullt komplement till miljöbalken. I vissa frågor är det dock viktigt att uppgifterna för en fristående myndighet konkretiseras direkt i miljöbalken.

Den nya myndigheten bör ges namnet Miljöombudsmannen. Denne bör ges sådana judiciella myndighetsuppgifter som jämfört med i dag bör lyftas fram på miljöområdet.

Miljöombudsmannen bör ha till uppgift att ta emot och utreda enskilda personers klagomål över olika förhållanden inom miljöområdet. Men även organisationer bör ha möjlighet att vända sig till honom i sådana frågor. Ombudsmannen skall kunna vidarebefordra klagomål och synpunkter till tillsynsmyndigheter och även till dem som förorsakar miljöproblem. För att kanalisera frågor av principiell vikt via Miljöombudsmannen till rättslig prövning bör det hos Miljöombudsmannen finnas ett ideellt råd. Detta råd bör fungera som ett samrådsforum mellan Miljöombudsmannen och organisationerna och bl.a. ge en bakgrund till Miljöombudsmannens ställningstaganden i principiellt viktiga frågor.

Miljöombudsmannen bör även följa tillämpningen av lagstiftningen inom miljöområdet och verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Om miljöombudsmannen finner anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida får han göra framställning om detta till regeringen. Miljöombudsmannen bör även, när det är lämpligt, framföra förslag till nya eller ändrade föreskrifter inom miljöområdet.

En viktig sanktionsform i miljöbalken bör miljöskyddsavgiften vara. Denna ges i miljöbalken ett vidare innehåll än som gäller för närvarande. Alla icke bagatellartade överträdelser av villkor och andra förpliktelser enligt balken skall alltså kunna följas av en sanktionsavgift, miljöskyddsavgiften. Detta institut är för närvarande utformat i stor likhet med straffbuden enligt miljöskyddslagen. Institutet har hittills använts i begränsad utsträckning och med liten framgång.

Så som straffbuden har utformats i miljöbalken är tanken att sanktionsavgiften skall användas i betydligt större utsträckning än i dag. Svårigheten att finna lämpliga generellt tillämpliga avgiftsparametrar gör det nödvändigt att utveckla en enhetlig praxis för att döma ut miljöskyddsavgifter. Sannolikt behövs inte ett stort antal ärenden för att etablera en rättspraxis på området. Det är dock lämpligt att en enda myndighet får uppgiften att genom att föra ett antal vägledande fall till domstol bidra till att bygga upp en sådan praxis.

Det är inte lämpligt att uppgiften anförtros Naturvårdsverket, med hänsyn till att verket i allt större utsträckning kommit att få ställning som stabsorgan och utrymmet för ren myndighetsutövning i enskilda ärenden på motsvarande sätt minskat. Att i stället lägga uppgiften på varje länsstyrelse eller varje kommunal tillsynsmyndighet skulle vara en mindre lyckad ordning eftersom detta skulle ge olika rutiner och en splittrad bild av hur ärenden av den arten bäst handläggs. En uppsplittring av myndighetsuppgifterna i initialskedet skulle dessutom totalt sett vara oförsvarligt från kostnadssynpunkt. Enligt regeringens mening talar flera omständigheter i stället för att uppgiften att föra talan om miljöskyddsavgift bör läggas på ett särskilt organ. På så sätt kan talan inför domstolen läggas upp och argumenteringen inför domstolen utföras på ett enhetligt sätt och erfarenheterna av varje enskilt mål kan komma till nytta vid uppbyggandet av de samlade kunskaper som kan forma riktlinjer för handläggningen av mål om miljöskyddsavgift. Detta bör vara av särskilt värde under de första åren miljöbalken är i kraft.

Miljöombudsmannen bör få till uppgift att föra talan om miljöskyddsavgift. Det bör också vara en uppgift för Miljöombudsmannen att utfärda *förelägganden* om miljöskyddsavgift. Det är viktigt att Miljöombudsmannen får tillräckliga resurser för dessa viktiga uppgifter.

En miljöombudsman har också en viktig roll att fylla när det gäller tillsynen. I det fallet kan den enskilde inte agera. Visserligen kan den enskilde hos tillsynsmyndigheten begära ingripande, men det är knappast tillfredsställande att den enskilde inte på annat sätt kan göra sin rätt gällande, om han anser att han utsätts för oacceptabla störningar eller andra överträdelser av lagstiftningen. Den ordinarie tillsynsmyndigheten har, som tidigare sagts, flera roller och detta kan antas försvåra till-

synsutövandet. Det kan t.ex. gälla när en myndighet har både tillsynsuppgifter och tillståndsgivande funktioner och när en kommunal myndighet utövar tillsyn över en kommunal verksamhet. Miljöombudsmannen bör därför i ett enskilt fall ha möjlighet att besluta att tillsynsansvaret skall flyttas från en myndighet till en annan.

Rätten att påkalla omprövning av miljöfarlig verksamhet ligger nära de rena tillsynsuppgifterna. Det är viktigt att Naturvårdsverket även i fortsättningen får rätt att påkalla omprövning när en fråga är av principiell vikt eller annars har en räckvidd utöver det enskilda företaget. Det kan t.ex. gälla omprövning av tillståndsvillkoren för en hel bransch. Därutöver kan det dock finnas skäl att särskilda omprövningsfrågor väcks, t.ex. på grund av särskilda lokala omständigheter eller när det finns ett allmänt intresse av principiell karaktär. I sådana fall bör Miljöombudsmannen ha rätt att begära omprövning.

Också när det gäller tillståndsprövningen till miljöfarlig verksamhet och annan verksamhet som är tillstånds- eller dispenspliktig enligt balken har Miljöombudsmannen en viktig roll att fylla. Han bör där företräda allmänhetens miljöintressen. Miljöombudsmannen bör ha rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken, om han anser att allmänna intressen inte har beaktats i tillräckligt stor utsträckning. Han bör också ha rätt att överklaga andra beslut som har fattats med stöd av miljöbalken. Även här bör han företräda allmänhetens intresse. Typiskt för sådana beslut bör vara att en myndighet har rätt att överklaga beslutet enligt gällande lagstiftning och att överklagandet sker i det allmännas intresse.

Vårt förslag innebär att Miljöombudsmannen får en exklusiv befogenhet endast på ett område, nämligen när det gäller att föra talan om miljöskyddsavgift. I övriga fall bör Miljöombudsmannen bli ett komplement till och en förstärkning av redan befintlig myndighetsorganisation.

Ombudsmannen bör prioritera frågor av principiell vikt där det finns ett starkt allmänt intresse av en rättslig prövning. Det bör dock också finnas ett utrymme för ombudsmannen att agera i sådana enskilda ärenden där det finns synnerligen ömmande skäl för att en enskild får en kvalificerad miljörättslig hjälp. Av resursskäl måste det dock bli ytterst sällsynt att ombudsmannen engagerar sig i enskilda personers frågor som inte är av något allmänt intresse.

Myndigheten Miljöombudsmannen bör enligt regeringens mening inrättas innan Miljöbalken träder i kraft. De befogenheter till tvångsingripanden och av processuell karaktär som Miljöombudsmannen skall ha bör anges i miljöbalken. Hans verksamhetsområde i stort liksom de prioriteringar som bör gälla för verksamheten bör framgå av en av regeringen beslutad myndighetsinstruktion. De närmare formerna för verksamheten och resursbehovet bör utredas särskilt. Med utgångspunkten att det skall finnas ett smidigt samarbete mellan olika myndigheter på miljöområdet bör därvid övervägas i vilken utsträckning Miljöombudsmannen skall kunna anlita teknisk och ekonomisk kompetens från andra myndigheter som ett komplement till den juridiska expertkunskap som skall finnas hos ombudsmannen. Hos Miljöombudsmannen bör det som tidigare framhållits finnas en särskild möjlighet till samråd med ideella organisationer.

Miljöombudsmannen kommer enligt regeringens förslag att få viktiga uppgifter vid tillämpningen av balken. Regeringens anser, i likhet med vad *Lagrådet* föreslagit, att ämbetet bör presenteras i inledningen till balken. Inom ramen för de rättsliga funktioner som vi nu har behandlat har Miljöorganisationsutredningen genom tilläggsdirektiv den 26 maj 1994 fått i uppdrag att utreda de närmare formerna för Miljöombudsmannens verksamhet.

Utredningen skall enligt tilläggsdirektiven redovisa riktlinjer för den nya myndighetens organisation, kompetens och arbetsformer. Vidare skall den bl.a. lämna förslag om det ideella råd som skall biträda ombudsmannen, ange vilken kompetens som bör knytas till kansliet, redovisa förslag till ansvarsfördelning mellan Miljöombudsmannen och övriga berörda centrala, regionala och lokala myndigheter samt utforma förslag till instruktion för Miljöombudsmannen. Utredningen skall lämna förslag till instruktion och ramanslag för den nya myndigheten senast den 15 augusti 1994. Uppdraget i övriga delar såvitt gäller Miljöombudsmannen skall redovisas till Miljö- och naturresursdepartementet senast den 1 december 1994.

Rätt att överklaga

Parter och sakägare skall enligt kommittén få överklaga i enlighet med gällande ordning. Detta har kommittén föreslagit och regeringen har ingen annan mening. Som kommittén visat (huvudbetänkandet del 1s. 604 ff.) är det varken påkallat eller möjligt att i miljöbalkens lagtext definiera ett entydigt sakägarbegrepp utan frågan får liksom hittills överlämnas åt rättstillämpningen. Avsikten är dock inte att ändra innebörden av de sakägarbegrepp som förekommer i de olika lagar som nu föreslås bli sammanförda i en balk.

Utöver den allmänt gällande rätten att överklaga bör det i miljöbalken finnas föreskrifter om överklaganderätt för vissa myndigheter och organisationer. I de lagar som föreslås ingå i miljöbalken har det funnits regler av detta slag sedan länge. Föreskrifterna har funnits i miljöskyddslagen, naurvårdslagen och förordningen om kemiska produkter. Överklaganderätt för organisationer har alltså inte funnits på alla de områden som omfattas av miljöbalken.

Den särskilda rätten att överklaga bör inte heller gälla frågor om straff, miljöskyddsavgifter, skadestånd eller intrångsersättning.

Till skillnad mot vad kommittén har föreslagit bör det direkt av lagtexten framgå att Statens naturvårdsverk har rätt att överklaga. Naturvårdsverkets rätt att överklaga bör begränsas till ärenden om naturvård och miljöfarlig verksamhet. Detta överensstämmer med gällande rätt.

Som kommittén har föreslagit bör det direkt av lagtexten framgå att den särskilda överklaganderätten tillkommer centrala arbetstagarorganisationer samt centrala arbetsgivarorganisationer. Däremot bör rätt att överklaga inte tillkomma lokala arbetstagarorganisationer. Likaså bör direkt av lagtexten framgå att sammanslutningar av konsumenter och intresseorganisationer för yrkesfiskare har rätt att överklaga. Rätten för

centrala arbetstagarorganisationer och motsvarande organisationer på arbetsgivarsidan bör som *Lagrådet* föreslagit begränsas till frågor om miljöfarlig verksamhet och kemikalier. Rätten för en intresseorganisation för yrkesfiskare att överklaga bör begränsas till frågor som rör miljöfarlig verksamhet. Överklaganderätten för konsumentgrupper bör liksom enligt gällande rätt vara begränsad till kemikaliesektorn. Överklaganderätt för de organisationer som nu nämnts bör, i likhet med vad som i lagrådsremissen föreslagits gälla för sammanslutningar av konsumenter och i enlighet med Lagrådets förslag vara subsidiär i förhållande till Miljöombudsmannens överklaganderätt.

Frågan om att tillerkänna *ideella organisationer* talerätt inom miljörätten har länge varit föremål för debatt. Den har behandlats i flera utredningar.

Internationellt har frågan om organisationers talerätt alltmer uppmärksammats. Numera finns flera internationella instrument där organisationer på miljörättens områden tillerkänns rättslig ställning. I Europarådets konvention om ersättning för miljöskada har också ideella organisationer tillerkänts talerätt i vissa frågor. Under de senaste åren har i allt större utsträckning ställts krav på att ideella föreningar skall tillerkännas rätt att överklaga. I artikel 10 i Riodeklarationen ligger att staterna skall förse de enskilda med effektiv tillgång till det processuella och administrativa förfarandet i miljösammanhang.

Ideella organisationer på miljöskyddets och naturvårdens områden utför ett betydelsefullt arbete. Organisationerna har ofta medlemmar som har betydande kunskaper inte minst om lokala förhållanden. Genom det hos Miljöombudsmannen inrättade ideella rådet ges de ideella organisationerna ett ökat inflytande över miljörättsliga frågor. Miljöorganisationerna får således en väsentligt starkare ställning än för närvarande. Det nya systemet bör dock utvärderas efter en tvåårsperiod, så att det kan klargöras om dessa syften har uppnåtts också i praktiken. Regeringen vill samtidigt erinra om att frågor rörande organisationernas talerätt, bl.a. på miljöområdet, berörs i den utredning om grupptalan (dir. 1991:59) som nu pågår. Utredningen berör bl.a. frågor om talerättens utformning och processuella regler. När den har slutförts avser regeringen att återkomma till frågan om organisationernas talerätt.

Regeringens förslag: Föreskrifterna om överklagande som finns dels i de särskilda lagar som föreslås bli sammanförda i miljöbalken, dels i föreskrifter meddelade med stöd av dessa lagar överförs i huvudsak oförändrade till miljöbalken. Länsrätten skall dock, till skillnad från vad som gäller i dag, vara första domstolsinstans. Vidare införs en regel om krav på prövningstillstånd för överklaganden från länsrätt till kammarrätt.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med följande undantag. Kommittén har föreslagit att även beslut om dispens från bestämmelserna om strandskydd, tillstånd till markavvattning, täktverksamhet och detaljdränering genom täckdikning skall överklagas till kammarrätten i stället för till regeringen. Kommittén har också föreslagit att kammarrätten även fortsättningsvis skall vara första domstolsinstans i överklagandeärenden.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna som har yttrat sig över kommitténs förslag till instansordning har i huvudsak uppehållit sig vid frågan om prövning skall ske av förvaltningsmyndighet eller av domstol. Relativt få remissinstanser har yttrat sig i detalj över kommitténs förslag i denna del. Av de instanser som yttrat sig har i stort sett samtliga varit positiva till att beslut av en kommunal nämnd även i fortsättningen skall överklagas till länsstyrelsen. Vad gäller kommitténs förslag i övrigt i denna del har *Justitieombudsmannen* och *Kammarrätten i Stockholm* tillstyrkt att regeringen avlastas prövningen av överklaganden i samma omfattning som kommittén föreslagit.

Skälen för regeringens förslag: För närvarande fullföljs talan mot beslut i bl.a. tillstånds- och tillsynsärenden på miljörättens område vid såväl förvaltningsdomstolar som administrativa myndigheter. I regel överklagas en kommunal nämnds beslut till länsstyrelsen. Länsstyrelsens och annan statlig myndighets beslut, med undantag för beslut som avser miljöfarlig verksamhet, överklagas till kammarrätten. Beslut som rör miljöfarlig verksamhet överklagas till Koncessionsnämnden. Det förekommer också att en administrativ prövning övergår till ett förfarande vid allmän domstol i samband med överklagande, exempelvis vid talan om miljöskyddsavgift.

Miljöorganisationsutredningen har till uppgift att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behöver vidtas med anledning av Miljöskyddskommitténs förslag till en miljöbalk. De områden som utredningen skall behandla är bl.a. instansordningen för prövning av tillstånd enligt nuvarande miljöskyddslag och instansordningen för sådana överklagade ärenden enligt den nuvarande naturvårdslagen som för närvarande prövas slutligt av regeringen.

I avvaktan på resultatet av Miljöorganisationsutredningens arbete finns det enligt regeringens mening inte anledning att föreslå några mer ingripande ändringar vad avser instansordningen för överklagade ärenden enligt de lagar som föreslås bli sammanförda i en miljöbalk.

Regeringens förslag innebär således bl.a., i motsats till kommitténs förslag, att beslut i fråga om dispens från bestämmelserna om strandskydd, tillstånd till markavvattning, täktverksamhet och detaljdränering genom täckdikning i avvaktan på Miljöorganisationsutredningens förslag även i fortsättningen skall överklagas till regeringen.

I de fall ärenden enligt de lagar som föreslås bli sammanförda i miljöbalken enligt nu gällande lagstiftning skall överklagas till förvaltningsdomstol, är kammarrätten första domstolsinstans.

Regeringen har i prop. 1992/93:100 bil. 3 ställt sig bakom principen att länsrätten skall vara första domstolsinstans vid prövning av förvaltningsärenden. Riksdagen har godkänt de i propositionen angivna riktlinjerna (bet. 1992/93:JuU24, rskr. 1992/93:289). I propositionen uttalades att en principiell ordning med länsrätt som första instans i de måltyper som prövas av förvaltningsdomstolarna i och för sig inte behövde gälla alla måltyper. I vissa fall kunde det vara motiverat med undantag från denna princip.

Regeringen anser emellertid att det inte finns något hinder för att de ärenden som omfattas av detta lagstiftningsärende överklagas till länsrätt i stället för till kammarrätt. Mot bakgrund härav och av de av riksdagen i detta avseende godkända riktlinjerna bör länsrätt i stället för kammarrätt vara första domstolsinstans.

Regeringen har i prop.1993/94:133 till följd av riksdagens ställningstagande, (bet. 1992/93:JuU24, rskr. 1992/93:289), föreslagit ändringar i bl.a. lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Härvid har bl.a. föreslagits att det i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar införs en bestämmelse med innebörd, att om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan skall väckas vid eller överklagas till allmän förvaltningsdomstol så skall det göras vid en länsrätt.

Regeringen har också föreslagit att det för ärenden som överklagats från länsrätt till kammarrätt skall införas regler om prövningstillstånd. Regeringen har emellertid inte föreslagit något generellt krav på prövningstillstånd utan har ansett att frågan får prövas för varje måltyp. Som förutsättning för krav på prövningstillstånd föreslås att målet har överklagats från länsrätt. Vidare föreslås att prövningstillstånd bör användas främst i de fall målet prövats av en förvaltningsmyndighet innan det prövats av länsrätt. Regeringen har i ovan nämnda proposition föreslagit att de grundläggande bestämmelserna om prövningstillstånd i kammarrätt skall tas in i förvaltningsprocesslagen.

I och med att länsrätt blir första domstolsinstans förlängs instanskedjan med en beslutsinstans. Utan krav på prövningstillstånd i kammarrätten skulle det bl.a. innebära att det, i de fall där kommunen meddelat beslutet, skulle bli en rätt till fullständig prövning i länsstyrelsen och två domstolsinstanser. Regeringen anser inte att de beslut som kommer att meddelas enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av

balken är av den beskaffenheten att instanskedjan bör förlängas med en instans. Regeringen anser därför att det i ärenden enligt miljöbalken bör införas ett krav på prövningstillstånd i kammarrätten i samtliga ärenden som överklagats till länsrätt och som sedan överklagas vidare.

Vad gäller frågan om prövningstillstånd skall krävas även för att ett beslut om miljöskyddsavgift skall prövas i kammarrätten anser regeringen, främst med hänsyn till att den första prövningen om uttagande av miljöskyddsavgift äger rum i länsrätt och inte i en förvaltningsmyndighet men också till att miljöskyddsavgift är ett så nytt institut, att det för närvarande inte bör införas regler om dispensprövning i kammarrätten för dessa mål.

Enligt miljöskyddslagen kan talan inte föras mot beslut som fattats av Koncessionsnämnden i ett till nämnden fullföljt ärende. Denna bestämmelse bör överföras till miljöbalken.

I 9 kap. 7 och 9 §§ finns bestämmelser om kulturreservat och kulturvårdsområden. Det kan finnas skäl att överväga Riksantikvarieämbetets roll när det gäller dessa typer av områdesskydd, bl.a. i fråga om rätten att överklaga beslut. Sådana frågor bör tas upp i samband med behandlingen av Miljöorganisationsutredningens förslag.

4.18 Sanktioner

4.18.1 Sanktionssystemets uppbyggnad i miljöbalken

Regeringens förslag: Straffbestämmelserna på miljörättens område skall fördelas mellan brottsbalken och miljöbalken.

Fördelningen skall ske så att de brott som i dag står i brottsbalken får stå kvar där medan de övriga, med specialstraffrättslig anknytning, samlas i ett särskilt kapitel i miljöbalken. Mindre allvarliga överträdelser skall inte bestraffas.

Ett nytt system med miljöskyddsavgifter skall utvecklas.

Genom den föreslagna inriktningen av sanktionssystemet koncentreras rättsväsendets resurser mot den mer väsentliga miljöbrottsligheten.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har dessutom föreslagit att bestämmelserna i brottsbalkens 13 kap. om miljöbrott, spridande av gift och förgöring slås samman till ett brott, miljöförstöring, som har som förutsättning att allmän fara för skadlig effekt föreligger. Vidare, säger kommittén, bör det vid sidan av detta normalbrott för samma gärningar finnas dels ett grovt brott, dels ett oaktsamhetsbrott.

Remissinstanserna: Den allmänna bilden av remissutfallet är positiv. Vad angår fördelningen mellan brottsbalken och miljöbalken är det dock få remissinstanser som mera direkt berör frågan. Några av dessa, bl.a. *Riksåklagaren och Brottsförebyggande rådet,* anser dock att bestämmel-

serna om miljöbrott i brottsbalken bör flyttas över till miljöbalken. Mot kommittéförslaget om ändringar i brottsbalken framförs det stark kritik och flera remissinstanser avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Nästan alla de lagar som samordnas och skall ingå i miljöbalken innehåller ansvarsbestämmelser. I dessa ansvarsbestämmelser finns många hänvisningar till de materiella stadganden som lagarna innehåller. Detta gör det svårt att få en klar bild av vad som är kriminaliserat inom miljörätten. Därtill kommer att det finns straffbestämmelser med miljörättslig anknytning i brottsbalken.

För att förbättra möjligheterna att tillgodogöra sig miljöstraffrätten och underlätta tillämpningen av den föreslår regeringen därför att de specialstraffrättsliga bestämmelserna på miljörättens område skall samlas i ett kapitel i miljöbalken. Dessutom föreslår vi att bestämmelserna skall systematiseras och att de i stor utsträckning skall få brottsbeskrivningar och i vissa fall särskilda brottsbenämningar. Där hänvisningar till miljöbalkens materiella regler är nödvändiga bör straffreglerna tydligt hänvisa till de materiella föreskrifter som gäller villkor, inskränkningar, förbud eller föreskrifter.

För att ytterligare öka straffbestämmelsernas effektivitet föreslår vi att strafflatituderna skärps och i huvudsak läggs på den nivå som idag gäller för förmögenhetsbrott.

Det är ett väl känt faktum att efterlevnaden av de bestämmelser på miljörättens område vari skyldigheter åläggs inte bara är beroende av straffbestämmelsernas effektivitet. Det finns andra sanktionsmöjligheter som kan vara väl så effektiva. Regeringen föreslår därför ett nytt system med miljöskyddsavgifter som bör bidra till att efterlevnaden av de miljörättsliga bestämmelserna ökar, se avsnitt 4.18.7.

Om fördelningen av straffbestämmelserna mellan brottsbalken och miljöbalken är följande att säga.

Enligt gällande lag handlar 13 kap. brottsbalken om allmänfarliga brott. I kapitlet finns regler om bl.a. mordbrand, sabotage, allmänfarlig vårdslöshet, spridande av gift eller smitta, förgöring samt miljöbrott och vållande till miljöstörning. Miljöbrott och vållande till miljöstörning är effektbrott och har således en direkt anknytning till de övriga allmänfarliga brotten i kapitlet. Med hänsyn härtill och då det klart bör framgå hur allvarligt samhället ser på ifrågavarande brottslighet bör bestämmelser om miljöbrott även i fortsättningen finnas kvar i brottsbalken.

Att föra in alla viktiga bestämmelser om miljöbrott i brottsbalken, och således inte ha några av dessa i miljöbalken, är inte heller lämpligt. Deras karaktär av blankettstraffbud skulle inte stämma med systematiken i brottsbalken och sambandet mellan de materiella bestämmelserna i miljöbalken och de därtill anknytande straffbuden skulle framstå som mindre klart. De straffbestämmelser som sanktionerar brott mot materiella regler i miljöbalken bör alltså finnas i balken.

Vad angår kommitténs förslag om ändringar i brottsbalken anför bl.a. *Riksåklagaren och Brottsförebyggande rådet* kritik med anledning av att förslaget innebär att det, till skillnad från idag, kommer att krävas att allmänfara förelegat i det särskilda fall som är föremål för prövning.

Detta är en återgång till vad som gällde innan den nu gällande brottsbeskrivningen för miljöbrott infördes i brottsbalken. Bestämmelsen kommer förmodligen nu som då att kunna tillämpas i mycket få fall. *Riksåklagaren* har därutöver påpekat att det ligger skilda syften bakom bestämmelserna om miljöbrott, å ena sidan, och spridande av gift samt förgöring, å andra sidan. Miljöbrotten avser främst att bestraffa framkallande av fara för miljöskador medan de andra brotten närmast tar sikte på sabotage eller skadegörelseliknande förhållanden.

Regeringen delar den redovisade kritiken och anser således att de av kommittén föreslagna ändringarna i 13 kap. brottsbalken inte bör genomföras.

4.18.2 Brottsbeskrivningar och brottsnamn i miljöbalken

Regeringens förslag: Straffbestämmelserna i miljöbalken skall i stor utsträckning utformas med brottsbeskrivningar och egna brottsbenämningar.

Kommitténs förslag: Samtliga straffbestämmelser i 21 kap. miljöbalken bör utformas med brottsbeskrivningar och egna brottsbenämningar.

Remissinstanserna: Den allmänna bilden av remissutfallet är positiv. *Justitiekanslern och Riksåklagaren* påpekar att det föreligger en olycklig likhet mellan de av kommittén valda benämningarna olaga miljöstörning och olovlig miljöstörning. Dock ifrågasätter en remissinstans, *Statens naturvårdsverk*, om det inte trots brottsbeskrivningar och brottsnamn är nödvändigt med direkta hänvisningar till lagrum vars överträdande straffsanktioneras.

Skälen för regeringens förslag: Straffbuden i den nuvarande miljölagstiftningen är i de flesta fall blankettstraffbud. Sådana innehåller inte någon fullständig brottsbeskrivning, och i regel inte heller någon brottsbeteckning, utan uttalar endast att den som överträder vissa i andra lagrum angivna påbud eller förbud m.m. skall dömas till i straffbudet angivet straff. De förfaranden som bör utgöra brott enligt miljöbalken bör i stor utsträckning kunna beskrivas utan omfattande hänvisningar till olika stadganden.

Vid en genomgång av de specialstraffrättsliga bestämmelserna på miljöområdet kan det i systematiskt hänseende urskiljas vissa grundtyper av bestämmelser.

I flera författningar återfinns sålunda bestämmelser som stadgar straff för *underlåtenhet att iaktta förprövnings- eller anmälningsplikt*. Så är fallet i miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, naturresurslagen, naturvårdslagen och hälsoskyddslagen.

Många straffbud föreskriver straff för den som *åsidosätter av regeringen eller myndigheter meddelade särskilda bestämmelser eller föreskrifter*. Som exempel härpå kan nämnas de nyssnämnda lagarna, med

undantag av naturresurslagen, samt därutöver skogsvårdslagen, lagen om svavelhaltigt bränsle samt lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

I flera fall stadgas också straff för den som *bryter mot villkor i tillstånds- eller dispensbeslut*. Utöver miljöskyddslagen, naturresurslagen, naturvårdslagen och vattenlagen kan som exempel nämnas dumpningslagen, lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark samt skogsvårdslagen.

Bestämmelser om *brott mot direkt i lag stadgade förbud* återfinns i ett något färre antal författningar. Detsamma gäller bestämmelser som stadgar straff för *underlåtenhet att iaktta direkt i lag föreskriven skyldighet*. Av författningar som exemplifierar den förra kategorin kan nämnas renhållningslagen, naturvårdslagen, skogsvårdslagen och ädellövskogslagen. Den senare gruppen kan exemplifieras med lagen om kemiska produkter och naturvårdslagen.

I ett mindre antal författningar föreskrivs att det är straffbart att *lämna oriktiga uppgifter i frågor som rör tillstånd och tillsyn*. Detta gäller enligt bl.a. miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

Den systematik som således finns redan i dagens miljöstraffrätt bör kunna utvecklas och renodlas i miljöbalken. En förebild står i viss mån att finna i skattebrottslagen. Denna sanktionerar överträdelser av ett stort antal skattelagar. Överträdelserna har i skattebrottslagen indelats i ett begränsat antal olika kategorier, var och en med sin brottsbeskrivning och sin brottsbeteckning. Så bör i så stor utsträckning som möjligt också ske i miljöbalken.

I kommitténs förslag har samtliga brott fått brottsbeskrivningar och egna brottsbenämningar nämligen, otillåten miljöpåverkan, olaga miljöstörning, olovlig miljöstörning, försvårande av miljökontroll, bristfällig miljöinformation och nedskräpning.

Av brottsbenämningarna otillåten miljöpåverkan, försvårande av miljökontroll och bristfällig miljöinformation anser regeringen att de båda sistnämnda brottsbenämningarna bör komma till användning. Vad angår den förstnämnda brottsbenämningen så skiljer sig regeringens förslag från kommitténs genom att begreppet miljöpåverkan inte används, se avsnitt 4.4.4. Regeringen har därför valt brottsbenämningen otillåten miljöverksamhet för brott mot förprövnings- eller anmälningsskyldighet.

Med anledning av vad kommittén har föreslagit och vad *Lagrådet* anfört om ökad användning av fullständiga brottsbeskrivningar och slagkraftiga brottsbenämningar vill regeringen framhålla följande.

I balken har elva lagar sammanförts, varav nio innehåller straffbestämmelser. Straffbestämmelserna i balken återfinns i ett kapitel med tio paragrafer. Jämfört med gällande lagstiftning har alltså en betydande samordning av miljöstraffrätten nu föreslagits. Inriktningen under lagstiftningsärendets gång har varit att samtliga straffbestämmelser skall få egna brottsbeskrivningar och brottsbenämningar. Det har dock visat sig svårt att åstadkomma tillräckligt tydliga brottsbeskrivningar för de fall någon åsidosätter vad som är föreskrivet eller särskilt beslutats om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Kommitténs

förslag till brottsbeskrivningar i dessa fall har alltså visat sig vara för vida och inte tillräckligt skarpt avgränsade. Detta kan främst av legalitets- och rättssäkerhetsskäl inte godtas. Problematiken är på flera punkter densamma vad gäller överträdelser av förbud och föreskrifter. Regeringen anser därför att det inte finns tillräckligt underlag för att använda någon annan lagstiftningsteknik än den nuvarande med hänvisningar till de materiella bestämmelserna i dessa fall. Dessa hänvisningar bör vara så lättlästa som möjligt. Bestämmelserna vari direkta hänvisningar görs kan inte få egna brottsnamn. De av kommittén föreslagna brottsbenämningarna olaga miljöstörning och olovlig miljöstörning bör därför inte införas i miljöbalken.

För vissa brott går dock tekniken med enhetliga brottsbeskrivningar att använda.

Till skillnad från kommittén föreslår regeringen att balkens motsvarighet till 5 kap. 1 § första stycket lagen (1985:426) om kemiska produkter skall straffsanktioneras, se nästa avsnitt 4.18.3. Detta brott bör få benämningen miljöfarlig kemikaliehantering.

Slutligen bör den av kommittén valda brottsbenämningen nedskräpning användas.

Regeringen föreslår således brottsbeskrivningar och egna brottsbenämningar beträffande följande brott.

Brottet miljöfarlig kemikaliehantering motsvarar som redan nämnts sanktioneringen av den försiktighetsmåttsprincip som idag finns i 5 § första stycket första meningen lagen (1985:426) om kemiska produkter.

Otillåten miljöverksamhet bör gälla situationer när någon har vidtagit en åtgärd som kan befaras påverka miljön utan att vare sig ha erforderligt tillstånd eller medgivande eller ha gjort sådan anmälan som krävs.

Försvårande av miljökontroll bör avse brott mot sanningsplikt och informationsskyldighet. Det gäller gärningar som innebär underlåtenhet att fullgöra upplysningsplikt eller lämnande av oriktiga uppgifter, när underlåtenheten eller osanningen kan påverka tillståndsprövning eller tillsynsmyndighets beslut. Regeringen anser till skillnad från kommittén att om undersökningsskyldighet skall bestraffas så bör detta ske genom direkta hänvisningar i varje särskilt fall. Detta eftersom det för att åstadkomma rättelse normalt bör vara tillräckligt att använda vitesföreläggande eller att låta någon annan utföra undersökningen på den ansvariges bekostnad.

Bristfällig miljöinformation bör avse överträdelser av föreskrifter om uppgifts- och informationsskyldighet. Ansvar bör inträda när uppgiften skall lämnas i en handling, exempelvis i en bruksanvisning, eller i märkningen av en kemisk produkt. Den uppgift som utelämnas eller är oriktig bör avse ett förhållande som är av betydelse för bedömningen av risker för hälsan eller miljön eller en hållbar hushållning med mark och vatten eller material.

Brottet nedskräpning bör i balken ges karaktären av en särskild ansvarsregel.

Brottsbeskrivningarnas närmare utformning behandlas i författningskommentaren.

Lagrådets kritik tar även sikte på att specialstraffrättsliga regler i andra miljöanknutna lagar än de som föreslås ingå i miljöbalken inte samordnas med balkens straffregler. Regeringen delar Lagrådets uppfattning att en sådan samordning vore önskvärd. Det är dock inte möjligt att med nuvarande beredningsunderlag åstadkomma en sådan. Frågan bör dock uppmärksammas i kommande lagstiftningsarbete.

4.18.3 Kemikaliehantering och sanktioner

Regeringens förslag: Straffsanktionering skall ske av överträdelse av den allmänna aktsamhetsregeln om försiktighetsmått vid kemikaliehanteringen.

Kommitténs förslag: Balkens motsvarighet till 5 § första stycket lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP) bör inte sanktioneras. Såväl försiktighetsmåttsprincipen i första meningen som substitutionsprincipen (även kallad produktvalsprincipen eller utbytesregeln) i andra meningen bör lämnas osanktionerade.

Remissinstanserna: Det är flera remissinstanser som riktar stark kritik mot att häva straffsanktioneringen i miljöbalkens motsvarighet till 5 § LKP. Det finns dock också flera remissinstanser som är positiva. Att straffsanktioneringen skall kvarstå anser 18 remissinstanser däribland *Statens naturvårdsverk* och *Kemikalieinspektionen* samt *universiteten i Uppsala och Lund* medan däremot *Justitieombudsmannen, Kommerskollegium, Grossistförbundet Svensk Handel, länsstyrelsen i Örebro län, Sveriges Köpmannaförbund, Svenska kommunförbundet och Kemiskt-Tekniska Leverantörsförbundet m.fl.* är positiva till att straffsanktioneringen hävs.

Skälen för regeringens förslag: Vad angår kriminalisering av balkens motsvarighet till 5 § LKP har *Statens naturvårdsverk* och *Kemikalieinspektionen* framfört att åsidosättande av den nuvarande allmänna aktsamhetsregeln om försiktighetsmått i lagen om kemiska produkter (LKP) i åtskilliga fall föranlett straff, vilket sannolikt har motverkat överträdelser. Ett borttagande av straffsanktionen skulle enligt verket innebära en betänklig försvagning i jämförelse med det nuvarande sanktionssystemet och därför stå i strid med avsikten att skärpa attityden mot miljöstörande verksamheter. Inspektionen har upplyst att av hittills ett femtiotal brottmålsdomar som gällt överträdelser av LKP har närmare 30 avsett överträdelser av försiktighetsmått enligt 5 § första stycket första meningen LKP. Såvitt Inspektionen känner till finns det dock inga domar som rör substitutionsprincipen i andra meningen.

Kemikontoret m.fl har som motivering för att straffsanktioneringen skall hävas främst åberopat att det förekommer att kommunala myndigheter avviker från LKP:s kompetensfördelning genom att på lokal nivå, med åberopande av utbytesregeln, förbjuda försäljning och användning

av vissa produkter. Detta förfarande tillsammans med det faktum att regeln är direkt straffsanktionerad, leder till stor förvirring och en betydande rättsosäkerhet. Situationen är oacceptabel och en översyn av berörda regler måste ske snarast. Därvid bör bl.a. den direkta straffsanktioneringen av regeln upphävas.

Enligt regeringens uppfattning har regeln om att försiktighetsmått skall vidtas (5 § 1 st 1 p LKP) vunnit stadga i rättstillämpningen. Det finns ett trettiotal domar som rör principen och det finns dessutom ett refererat hovrättsavgörande, RH 1992:73, där ett företag som eldat med PCB-bemängd spillolja ådömts företagsböter på 150 000 kr. Det finns också i modern lagstiftning, som avser att skydda medborgarna från viss farlig verksamhet, regler som kriminaliserar mer allmänt hållna aktsamhetsregler, Se exempelvis 7 och 21 §§ lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt 6 och 35 §§ strålskyddslagen (1988:220). Principen om försiktighetsmått får således anses ha tillräckligt konkret utformning. Det är mera tveksamt om substitutionsprincipen bör vara straffsanktionerad. Remisskritiken mot den är hård. Det har såvitt känt inte förekommit åtal med stöd av principen. Den bör därför kunna lämnas osanktionerad. Regeringen anser att det för straffbarhet när det gäller den del av aktsamhetsregeln som fortfarande bör vara straffsanktionerad, liksom i dag, bör krävas uppsåt eller grov oaktsamhet.

4.18.4 Ett skärpt sanktionssystem

Regeringens förslag: Sanktionerna för miljööverträdelser skärps väsentligt. Det sker genom att straffskalorna för miljöbrott höjs, genom att systemet med miljöskyddsavgifter effektiviseras och genom att den nya, effektivare formen av miljöskyddsavgift i ökad utsträckning används i stället för straff.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens i fråga om strafflatituder, utom såvitt avser nedskräpning, medan kommittén i övrigt anser att gränsen för straffbarhet skall gå vid klar eller klandervärd oaktsamhet.

Remissinstanserna: Den allmänna bilden av remissutfallet är starkt kritisk utom såvitt avser höjning av strafflatituderna. Därtill anser Koncessionsnämnden för miljöskydd att brottet nedskräpning bör bestraffas hårdare än kommittén har föreslagit.

Skälen för regeringens förslag: Ansvarsreglerna i miljöbalken omfattar gärningar med förhållandevis högt straffvärde. Detta ger anledning att i vissa fall höja den straffskala som nu gäller för motsvarande brott. Straffsatserna för de allvarligare brotten bör i miljöbalken ligga på ungefär samma nivå som gäller för förmögenhetsbrott. Detta innebär att de rättstillämpande myndigheterna har att utdöma strängare straff för miljöbrott än enligt gällande lag. Eftersom miljöbalksbrotten till skillnad

från förmögenhetsbrotten omfattar även oaktsamhetsbrott är straffskalorna i balken vidare och innefattar böter.

Till skillnad mot gällande rätt innebär kommitténs och regeringens förslag att straff skall kunna följa på underlåtenhet att som privatperson följa regler om källsortering. *Lagrådet* har anfört att till brott för vilka det är svårt att tänka sig annan påföljd än böter hör underlåtenhet att sortera de egna hushållssoporna i enlighet med kommunala föreskrifter (21 kap. 7 § 6) och att det får överlämnas till rättstillämpningen att beakta brottens skilda straffvärde vid påföljdsval och straffmätning. Regeringen delar Lagrådets uppfattning.

Vad angår kommitténs förslag att endast väsentliga överträdelser bör bestraffas och att det bör fordras en klar eller klandervärd oaktsamhet för att straffansvar skall inträda anser *Riksåklagaren, Brottsförebyggande rådet, Koncessionsnämnden för miljöskydd samt Lunds och Uppsala universitet*, med instämmande från ett par länsstyrelser och en kommun, att kraven på "åsidosättande i väsentlig mån" för straffbarhet medför att straffbestämmelserna blir ineffektiva. Kraven innebär en återgång till vad som gällde före 1981 (BT-Kemi). I stället bör det föreskrivas att ringa fall skall vara straffria. Dessutom är i huvudsak samma remissinstanser, med tillägg av *Justitiekanslern, Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Kemikontoret och Svenska Petroleum Institutet* kritiska till det av kommittén använda begreppet klar oaktsamhet. Att uttrycket är svårtolkat och leder tankarna till en bevisregel är en del av den kritik som framförts. Lunds universitet har tillagt att förslaget innebär att det införs en högre tröskel än den normala för vad som skall anses oaktsamt.

Regeringen delar remisskritiken. Något krav på åsidosättande i väsentlig mån bör alltså inte ställas upp. Ej heller bör uttrycket klar oaktsamhet komma till användning. Detta desto mer som det inte kan vara någon fördel för straffrätten som helhet om det i miljöstraffrätten används ett oaktsamhetsbegrepp som inte används i straffrätten i övrigt.

Regeringen anser att det är viktigt att sanktionerna för miljööverträdelser blir kraftfulla och effektiva. Med hänsyn härtill finner regeringen att en skärpning av straffskalorna bör genomföras. Vidare bör vissa brister vad gäller effektiviteten i det nuvarande systemet med miljöskyddsavgifter undanröjas och systemet vidgas till att omfatta nya fall. För avsiktliga överträdelser och för överträdelser som skett av grov oaktsamhet bör straff komma i fråga även i fortsättningen. För andra fall där oaktsamheten inte är grov bör däremot de nya effektiva miljöskyddsavgifterna i flertalet fall kunna användas som sanktionsform i stället för straff. Härigenom uppnås vissa rationaliseringsvinster vad gäller användningen av rättsväsendets resurser samt utnyttjas ett sanktionssystem som snabbare och effektivare kan åstadkomma de ekonomiska sanktioner som sådana överträdelser bör medföra. Regeringen återkommer i ett följande avsnitt till hur systemet med miljöskyddsavgifter skall vidgas och effektiviseras.

De nu anförda innebär således att man i sådana fall då miljöskyddsavgift kan utgå skall straffbelägga endast sådana överträdelser som skett avsiktligt eller av grov oaktsamhet.

I flera fall bör alltså straffbarhet inträda först när grov oaktsamhet kan konstateras.

Vid bedömningen av om en oaktsamhet skall anses vara grov bör hänsyn tas till framför allt oaktsamhetens omfattning och form samt den risk från miljösynpunkt som varit förknippad med oaktsamheten. En oaktsamhet som innefattat ett medvetet risktagande bör normalt sett betraktas som grov. Om någon således medvetet balanserar på gränsen mellan en trygg hantering och en hantering som medför risk för skada eller olägenhet, bör oaktsamheten i allmänhet vara att anse som grov.

Om en verksamhet objektivt sett framstår som särskilt riskfylld, t.ex hantering av miljöfarligt avfall eller annan riskabel kemikaliehantering, innebär det naturligtvis särskilt höga krav på aktsamhet. Den som bedriver verksamhet av det slaget måste vara särskilt försiktig. I sådana fall får det ofta anses vara grovt oaktsamt att inte iaktta sådan försiktighet. Detta gäller i synnerhet då risken avser betydande skador eller olägenheter. Om oaktsamheten avsett något som typiskt sett riskerar att leda till stora skador eller olägenheter, bör därför oaktsamheten kunna anses vara grov även om den inte innefattat något medvetet risktagande.

Däremot bör det normalt sett inte komma i fråga att anse grov oaktsamhet föreligga då någon överträtt aktsamhetskrav som i det konkreta fallet är ägnade att skydda mot relativt obetydliga skador eller olägenheter, om inte oaktsamheten varit medveten. Detta gäller i särskilt hög grad då enskilda, t.ex. konsumenter, av obetänksamhet råkat överträda sådana aktsamhetskrav.

Vid bedömningen av om grov oaktsamhet skall anses föreligga bör således mer ses till skyldigheten att inte medvetet skapa miljöfarliga situationer än till av den enskilde visad större eller mindre skicklighet eller kunskap i att undvika att miljörisker uppkommer, i vart fall så länge riskerna inte avser betydande skador eller olägenheter. För konsumenter och andra i deras egenskap av privatpersoner bör detta kunna gälla fullt ut. Däremot är det naturligt att ställa större krav på den som i egenskap av näringsidkare bedriver verksamhet, om den oaktsamma åtgärden eller underlåtenheten avser just denna verksamhet. Det får nämligen i allmänhet krävas av en näringsidkare som ger sig in på ett visst område att denne skaffar sig den kunskap och skicklighet som behövs för att undvika skada eller olägenhet.

Det som nu har anförts innebär således att inte bara avsiktliga överträdelser av de berörda miljöreglerna utan också sådana fall av medveten oförsiktighet som avsett risk för inte obetydliga skador eller olägenheter kriminaliseras. Vidare kriminaliseras sådana fall där oaktsamheten visserligen inte varit medveten men avsett risker för betydande skador eller olägenheter.

Regeringens förslag: De mera allvarliga brottsformerna i miljöbalken bör ha en särskild ansvarsbestämmelse för grovt brott.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens dock att kommittén anser att grovt brott endast bör föreligga vid uppsåtliga överträdelser som också i övrigt är särskilt kvalificerade. Kommittén har dessutom föreslagit att försök, förberedelse och stämpling i viss omfattning skall straffbeläggas.

Remissinstanserna: Allmänt är inställningen positiv till att införa en särskild ansvarsbestämmelse för grova brott. *Riksåklagaren* har ifrågasatt behovet av att straffbelägga försök, förberedelse och stämpling. *Naturskyddsföreningen och fyra kommuner* har framfört att det är önskvärt med längre preskriptionstider.

Skälen för regeringens förslag: En särskild ansvarsbestämmelse för grovt brott bör införas. I likhet med *Universiteten i Lund och Uppsala* anser regeringen dock att det ofta är andra faktorer än uppsåt eller oaktsamhet som har betydelse för om grovt brott skall anses föreligga i fråga om miljöbrott. Som exempel kan nämnas nonchalanta beteenden vad gäller att hålla sig informerad om vad som gäller för verksamheten samt stora risktaganden. Det bör därför inte krävas uppsåt för att ett brott skall kunna bedömas som grovt.

Riksåklagaren har anfört att den föreslagna kriminaliseringen av försök, förberedelse och stämpling till en del av straffbestämmelserna inte har någon motsvarighet i gällande rätt. Något exempel på praktiska förfaranden som skulle göra en kriminalisering nödvändig har inte givits av kommittén. Riksåklagaren är tveksam till förslaget eftersom något praktiskt behov av en sådan utvidgning såvitt han vet inte föreligger.

Regeringen kan i likhet med riksåklagaren inte se något behov av den föreslagna kriminaliseringen av försök, förberedelse och stämpling. Dock innehåller lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning som skall ingå i miljöbalken en bestämmelse om försöksbrott. Skäl att avkriminalisera dumpningslagens försöksbrott föreligger inte, se vidare författningskommentaren till 6 § i avsnitt 5.21.

Redan strafflatituderna i miljöbalken medför att tiden för åtalspreskription förlängs i avsevärd mån. Det kommer att gälla en preskriptionstid om minst fem år, utom för brotten bristfällig miljöinformation och nedskräpning. Vid sådana förhållanden och då kravet på att lika fall skall behandlas lika gör sig särskilt starkt gällande inom straffrätten anser regeringen i likhet med kommittén att någon ändring av tiderna för åtalspreskription inte bör ske.

Regeringens förslag: En bestämmelse om förverkande av egendom som varit föremål för brott, bl.a. avseende kemiska produkter bör införas i miljöbalken.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har dessutom föreslagit att förutsättningarna för att tillämpa institutet företagsbot skall mildras och botens maximibelopp kraftigt höjas.

Remissinstanserna: Den allmänna bilden är att ingen motsätter sig att en förverkandebestämmelse införs. *Länsstyrelsen i Jönköping* har dock påpekat att bestämmelsen inte bör stå ensam i ett eget kapitel i miljöbalken. Mot ändringarna i institutet företagsbot framförs det däremot en del kritik.

Skälen för regeringens förslag: I olika miljörättsliga lagar finns föreskrifter om förverkande dels av utbyte av brott, dels av olika slag av egendom som varit föremål för brott, dels i något fall av hjälpmedel vid brott. Brottsbalkens bestämmelser ger i stort sett samma möjligheter som dessa.

Förverkande av hjälpmedel vid brott har så begränsad betydelse på miljöområdet att någon särskild bestämmelse i ämnet inte kan anses behövlig i miljöbalken. Om risk för framtida brottslig verksamhet behöver förebyggas bör det kunna ske med hjälp av bestämmelsen i 36 kap. 3 § 1 brottsbalken om förverkande av föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning.

Däremot torde det behövas en bestämmelse i balken om förverkande av egendom som varit föremål för brott. En sådan bestämmelse bör exempelvis kunna omfatta växter och djur - i den mån inte jaktlagstiftningen är tillämplig - som samlats olagligt samt dessutom bl.a. kemiska produkter. Till skillnad från i kommittéförslaget bör dock i likhet med förverkandereglerna i brottsbalken även utbyte av brott kunna förverkas enligt bestämmelsen samt krav på uppenbar oskälighet ställas för att förverkande inte skall ske.

Vad angår reglerna om företagsbot anser *Riksåklagaren* att en översyn behövs men att denna måste föregås av en analys som omfattar även andra typer av brott än miljöbrott eftersom de sistnämnda inte är de enda brott som institutet är avsett för. *Justitieombudsmannen, Industriförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen samt Kemikontoret* har instämt i att en sådan föregående analys bör vidtas.

Även regeringen anser att en ändring av brottsbalkens föreskrifter om företagsbot bör föregås av den angivna analysen. I nu förevarande lagstiftningsärende läggs tyngdpunkten i stället på att utveckla ett effektivt system med miljöskyddsavgifter, se avsnitt 4.18.7.

4.18.7 Miljöskyddsavgifter

Regeringens förslag: Överträdelser av 21 kap. 1, 2, 6 eller 7 § miljöbalken och som inte är av obetydlig beskaffenhet skall föranleda s.k. miljöskyddsavgift. Miljöskyddsavgift skall betalas även om överträdelsen inte skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Avgiften kan påföras såväl juridisk som fysisk person.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: I huvudsak alla remissinstanser som har yttrat sig över förslaget till reglering av miljöskyddsavgifter har varit positiva till kommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelser om miljöskyddsavgift finns i dag i miljöskyddslagen. De är utformade så att miljöskyddsavgift *skall* betalas om någon bryter mot vissa förbud, åsidosätter vissa bestämmelser m.m. som meddelats med stöd av lagen och detta leder till ekonomiska fördelar. I ringa fall skall ingen avgift betalas. Av intresse i sammanhanget är att miljöskyddsavgift till skillnad från straff används som sanktion även om överträdelsen inte skett av oaktsamhet eller med uppsåt. Miljöskyddsavgift kan påföras såväl fysisk som juridisk person.

Sedan bestämmelserna om miljöskyddsavgift trädde i kraft den 1 juli 1981 (prop. 1980/81:92, JoU 1980/81:21, rskr. 1980/81:273) har behovet av en sådan sanktion ändrats i två grundläggande hänseenden genom nya bestämmelser i brottsbalken. För det första finns en möjlighet vid brott i näringsverksamhet att, med stöd av 36 kap. 4 § brottsbalken, förverka uppkommen ekonomisk vinst. Denna möjlighet förutsätter emellertid att uppsåtlig eller oaktsam överträdelse av miljöskyddslagen kan styrkas. Att denna förverkandegrund inte kommit att tillämpas vid miljöbrott kan bero på att den ansetts vara subsidiär i förhållande till bl.a. miljöskyddsavgiften. För det andra kan näringsidkare åläggas företagsbot.

Möjligheterna att ta ut miljöskyddsavgift har, jämfört med bestämmelsernas utformning vid tillkomsten år 1981, vidgats under senare år genom att kravet på att överträdelsen skall ha lett till betydande olägenhet har tagits bort. I princip kan alltså miljöskyddsavgift numera utgå även i sådana fall då exempelvis prövningsplikten försummats under förutsättning att det lett till ekonomisk nytta för företaget.

I samband med lagstiftningen om förverkande och företagsbot, (prop. 1981/82:142, JuU 53, rskr. 328 och prop. 1985/86:23, JuU 13, rskr 110) uttalades bl.a. att sanktionsavgifter endast borde användas inom speciella och klart avgränsade rättsområden och att det helst borde finnas naturliga underlag för att beräkna avgiftsbeloppet. Sanktionsavgifter kunde dock användas för att komma till rätta med vissa slag av överträdelser inom områden där de kunde skräddarsys och överträdelser som inte var så allvarliga att företagsbot borde kunna begagnas men

som förekom i sådan omfattning att särskilda åtgärder borde vidtas. Flertalet av dessa förutsättningar för att använda sanktionsavgifter föreligger på miljörättens område. Rättsområdet är avgränsat och sanktionsavgifterna kan knytas till de särskilda föreskrifter som näringsidkarna har att iaktta. En konstruktion som inte kräver uppsåt eller oaktsamhet för ett beslut om miljöskyddsavgift synes vara klart godtagbar från rättssäkerhetssynpunkt vid överträdelser av miljöreglerna. Sannolikheten får anses vara avsevärd för att i vart fall oaktsamhet föreligger vid ett konstaterbart åsidosättande av miljölagstiftningen, samtidigt som sanktionsavgifter kan vara en förutsättning för att avstå från straff vid enklare former av oaktsamhet.

Vad som i viss mån däremot talar mot tillämpningen av miljöskyddsavgifter är svårigheterna att finna parametrar för att fastställa avgifternas storlek. Från åklagarhåll har med skärpa framhållits nödvändigheten av att miljöskyddsavgifter bestäms enligt schablonartade metoder och i ett förfarande som handläggs av administrativa myndigheter och förvaltningsdomstolar.

För att miljöskyddsavgift skall kunna åläggas krävs, som tidigare sagts, varken att gärningen begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. En förutsättning för miljöskyddsavgift är dock att det kan påvisas att överträdelsen har inneburit ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. Endast ett fåtal avgiftsärenden har avgjorts hittills. Ärendena har visat sig vara komplicerade särskilt på grund av svårigheterna att beräkna den ekonomiska fördelen av överträdelsen. Att beräkna vinningen av ett förfarande kan vara svårt då det skall ske i en tvist mellan två parter. Oenighet har uppstått om ett betydande antal olika faktorer, såsom exempelvis räntesats och avskrivningstid. En tvist under sådana förutsättningar riskerar också alltid att dra ut på tiden.

Vad som nu har sagts är dock inte skäl att ge upp tanken på en sanktionsavgift på det miljörättsliga området.

I likhet med kommittén och remissinstanserna anser regeringen att institutet miljöskyddsavgift även i fortsättningen bör finnas som komplement till straff och viten. Regeringen delar alltså den uppfattning som uttalades i propositionen (1990/91:90) En god livsmiljö, som på denna punkt godtagits av riksdagen, att möjligheterna att använda ekonomiska sanktioner mot den som inte följer föreskrifter och villkor bör utvidgas.

Enligt regeringens mening bör - som *Lagrådets* majoritet också närmast förordar - den utformning som institutet miljöskyddsavgift har i kommitténs betänkande tjäna som utgångspunkt för regeringens förslag till utformning av reglerna om miljöskyddsavgift i miljöbalken.

Det bör framgå direkt av lagen när miljöskyddsavgift skall kunna dömas ut. Däremot bör regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter för bestämmande av miljöskyddsavgiften. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 4.18.8.

Miljöskyddsavgiften bör i första hand syfta till att förhindra otillåtna utsläpp. Avgiften bör motivera berörda företag att öka driftsäkerheten och kontrollen av olika processer och reningsanläggningar. I miljöbalken bör emellertid en sanktionsavgift inte begränsas till att gälla överträdelser av bestämmelser motsvarande dem som nu finns i miljöskydds-

lagen. Även överträdelser som avser exempelvis kemikaliekontrollen, naturvården eller avfallshanteringen bör kunna följas av sanktionsavgift. Bestämmelserna om miljöskyddsavgift bör alltså vara tillämpliga inom hela det område som omfattas av miljöbalken.

Sanktionsavgifterna bör kunna utgå när de objektiva förutsättningarna för vissa brott är uppfyllda. De brottskategorier som avses är de som regeringen föreslår under beteckningarna miljöfarlig kemikaliehantering (21 kap. 1 §), otillåten miljöverksamhet (21 kap. 2 §) samt brott mot 21 kap. 6 eller 7 §§. I de två sistnämnda paragraferna stadgas ansvar för dels brott mot villkor, inskränkningar och förbud, dels brott mot föreskrifter meddelade med stöd av balken. Regeringen anser således, i motsats till kommittén, att miljöskyddsavgift enbart bör inträda vid överträdelser av miljöbalken eller vid överträdelser av föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av balken. Miljöskyddsavgiften skall således inte kunna inträda, såsom Miljöskyddskommittén föreslagit, även vid överträdelser av brottsbalken.

Utgångspunkten vid bedömningen av huruvida miljöskyddsavgift skall utgå eller inte bör alltid vara att det är fråga om en administrativ avgift.

Avgiftssystemet bör vara utformat så att det inte skall vara lönsamt att överträda föreskrifter. Till skillnad från vad som gäller i dag bör inte, som förutsättning för att miljöskyddsavgift överhuvudtaget skall kunna utgå, gälla att överträdelsen har lett till ekonomiska fördelar. Härigenom elimineras också en av de svårigheter som hittills funnits vid beräkningen av miljöskyddsavgift. Miljöskyddsavgift skall således i fortsättningen kunna utgå om en överträdelse objektivt sett skett, oavsett om det lett till ekonomiska fördelar eller inte. Miljöskyddsavgiften bör härmed bli ett bättre komplement till straffansvaret. *Lagrådet* har föreslagit hur reglerna om avgiftens storlek bör utformas. Regeringen återkommer till den frågan i nästa avsnitt.

Institutet bör inte utformas för att i första hand riktas mot de mest klandervärda förfarandena utan bör snarare tillämpas vid sådana överträdelser av miljöbalkens regler som skett av oaktsamhet som inte kan anses vara grov. Det kan emellertid finnas överträdelser som är av så lindrig art att det inte heller finns skäl att ingripa mot överträdelsen med miljöskyddsavgift. Det bör därför i bestämmelserna om miljöskyddsavgift finnas undantag för överträdelser som är av obetydlig beskaffenhet.

Regeringens förslag: Miljöskyddsavgiftens belopp skall bestämmas med hänsyn till den fara eller skada som en överträdelse av det slag som det är frågan om kan antas medföra samt till de ekonomiska fördelar som en överträdelse av detta slag allmänt sett kan antas innebära för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd av det slag som är aktuellt i ärendet om miljöskyddsavgift. Närmare föreskrifter för bestämmande av miljöskyddsavgift får meddelas av regeringen.

Länsrätten får jämka eller efterge miljöskyddsavgiften om det finns särskilda skäl.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att miljöskyddsavgiften skall kunna fastställas på följande tre olika sätt. I de fall överträdelse skett av tillåtna värden för ett utsläpp eller en annan åtgärd som är belagd med särskild avgift eller skatt, skall miljöskyddsavgiften bestämmas till ett belopp motsvarande tre gånger den avgift eller skatt som annars skulle ha påförts utsläppet eller åtgärden såvitt avser den del av utsläppet eller åtgärden varmed tillåtna värden överskridits.

Har däremot ett villkor i ett tillståndsbeslut överträtts och tillståndsmyndigheten i tillståndsbeslutet fastställt visst belopp för miljöskyddsavgift skall avgiften fastställas till detta belopp.

I andra fall skall avgiften bestämmas med beaktande av vikten av den föreskrift eller det villkor som överträtts, omfattningen av överträdelsen och den skada eller fara som överträdelsen inneburit.

Remissinstanserna: Flera av de remissinstanser som yttrat sig, även de som varit positiva till förslaget i stort, har framhållit att svårigheter kan uppstå när avgiften skall fastställas. Härvid har framhållits att schabloner i största möjliga mån bör användas vid fastställande av avgiften. Statens naturvårdsverk och Koncessionsnämnden har varit negativa till förslaget att det skall vara möjligt att redan i tillståndsbeslutet fastställa ett visst belopp för miljöskyddsavgift och framhållit att detta kan leda till spekulationer om en överträdelse är ekonomiskt lönsam eller inte.

Skälen för regeringens förslag: Enligt miljöskyddslagen skall miljöskyddsavgiften bestämmas till ett belopp som motsvarar de ekonomiska fördelarna av en överträdelse. För det fall full bevisning härom inte alls eller endast med svårighet kan läggas fram, får fördelarna uppskattas till ett skäligt belopp. Om det föreligger särskilda skäl får miljöskyddsavgiften jämkas eller efterges.

För att miljöskyddsavgift skall kunna åläggas krävs inte att en gärning begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Trots detta har endast ett fåtal avgiftsärenden hittills prövats. Vad som främst talar mot tillämpningen av föreskrifterna om miljöskyddsavgifter är som sagts i avsnitt 4.18.7 svårigheter att finna parametrar för att fastställa avgifternas storlek.

Som framgår av vad som tidigare sagts har kommittén föreslagit att miljöskyddsavgiften bl.a. skall kunna bestämmas med hänsyn till en särskild avgift eller skatt.

Regeringen anser det emellertid inte vara lämpligt att, som kommittén föreslagit, använda en avgift eller skatt för utsläpp som parameter för att bestämma miljöskyddsavgiftens storlek. En avgift eller skatt på utsläpp tar inte sikte på om utsläppet är tillåtet eller inte varför det är mindre lämpligt att sammanblanda dessa begrepp.

Kommittén har vidare föreslagit att det redan i tillståndsärendet skall fastställas en utsläppsavgift eller annan sanktionsavgift. Ett liknande tillvägagångssätt föreslogs redan av Miljökostnadsutredningen i betänkandet Miljökostnader, Miljön i samhällsekonomin - kostnadsslag, kostnadsfördelning, styrmedel (SOU 1978:43). Förslaget möttes då av relativt hård kritik. Dåvarande departementschefen (prop. 1980/81:92) ansåg att ett sådant avgiftssystem skulle kunna få ogynnsamma konsekvenser ur miljöskyddssynpunkt. Tyngdpunkten i tillståndsärendena skulle kunna förskjutas till frågan om överutsläppsavgifterna. Vidare har, som även kommittén framhållit, ytterligare argument framförts mot ett sådant system, nämligen att man därmed synes ha accepterat överträdelser av tillståndsbeslut under förutsättning blott att tillståndshavaren betalar en avgift eller med andra ord att det är möjligt att köpa sig fri från miljööverträdelser. Kommittén har emellertid ansett att dessa argument inte behöver tillmätas avgörande betydelse när syftet nu, i motsats till tidigare, är att åstadkomma ett komplement till straffansvaret och inte, som tidigare, att ersätta detsamma.

Förslaget har emellertid även i detta lagstiftningsärende mött negativ kritik från remissinstanserna. Koncessionsnämnden och Statens naturvårdsverk har åter påpekat risken för att företagen spekulerar i vilket som blir mest lönsamt och risken för en förskjutning av tyngdpunkten vid tillståndsprövningen.

Lagrådet har avstyrkt kommitténs förslag att beräkna miljöskyddsavgiftens storlek och har framhållit att förslaget mött kraftig kritik under remissbehandlingen av utredningens förslag.

Lagrådet har vidare bl.a. anfört att den föreslagna ordningen med ett belopp som bestäms i förväg och som åtminstone delvis syftar till att förhindra överträdelser har stora likheter med ett vitesinstitut och att den av Lagrådet föreslagna ordningen inte erbjuder samma möjligheter att anpassa beloppet till den enskildes ekonomiska förhållanden. Det är, säger Lagrådet, inte heller tillfredsställande att länsrätten på föreslaget sätt skall kunna ändra ett belopp som tillståndsmyndigheten bestämt. Detta kan enligt Lagrådet vidare kritiseras från principiella utgångspunkter och kommer utan tvekan också att medföra svårigheter i den praktiska tillämpningen.

Som *Lagrådet* har anfört kan förslaget kritiseras från olika utgångspunkter. Det skall givetvis inte vara möjligt för den enskilde att spekulera och köpa sig fri från miljööverträdelser. Institutet miljöskyddsavgift får inte heller på något sätt utformas så att det kan uppfattas som att överträdelser har accepterats. Likaså kan, som Lagrådet framhållit, förslaget att man vid bestämmande av miljöskyddsavgift skall kunna

ändra den avgift som tillståndsmyndigheten bestämt i tillståndet kritiseras från olika principiella utgångspunkter. Regeringen instämmer i denna kritik från Lagrådet och vill framhålla att institutet bör utformas på sådant sätt att svårigheter och osäkerhet vid tillämpningen undviks. Regeringen anser därför att tillståndsmyndigheten inte bör, som kommittén föreslagit och som tidigare föreslagits i lagrådsremissen, ha möjlighet att vid prövning av ett villkor för tillstånd till miljöfarlig verksamhet bestämma det belopp som skall betalas i miljöskyddsavgift om villkoret överträds.

Som tidigare sagts och som *Lagrådet* anfört i sitt yttrande synes den stora svårigheten med nuvarande miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen vara att det i princip förutsätts att man i varje enskilt fall skall försöka utreda den verkliga ekonomiska fördelen med överträdelsen. *Lagrådet* fortsätter:

Förfarandet skulle förenklas betydligt om man kunde grunda avgiften på en bedömning av vad som generellt sett kan antas utgöra vinsten av en viss överträdelse. Enligt Lagrådet skulle detta kunna vara en framkomlig väg när det gäller att skapa ett nytt system för miljöskyddsavgifter. Ingenting hindrar att man i sådant fall bestämmer att avgiften skall utgå med ett högre belopp än den beräknade vinsten.

En sådan ordning skulle också vara att föredra från andra utgångspunkter. Det kan nämligen ifrågasättas om det är möjligt att i enlighet med det remitterade förslaget delegera en föreskriftsrätt om sanktionsavgifter till regeringen. Lagrådet har behandlat denna principfråga bl.a. i ett yttrande den 16 september 1993 över förslag till ändring i lagen (1983:738) om bekämpande av salmonella hos djur, m.m. Slutsatsen blev att det inte kunde anses föreligga något hinder mot att delegera en föreskriftsrätt beträffande en sanktionsavgift av ifrågavarande slag. Det befanns dock stå bäst i överenskommelse med regeringsformen att åtminstone de viktigaste grunderna för avgiftskonstruktionen lades fast i lag.

Lagrådet föreslår ett sanktionssystem som utgår från det nuvarande men där man ökar möjligheterna att bestämma miljöskyddsavgiften schablonmässigt. Utgångspunkten bör vara att miljöskyddsavgiften skall bestämmas med hänsyn till den fara eller skada som en överträdelse av det slag som det är fråga om kan antas medföra samt till de ekonomiska fördelar som en överträdelse av detta slag kan antas innebära för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd av det slag som är aktuellt i ärendet om miljöskyddsavgift. Med parametrarna fara eller skada fångar man upp också överträdelsens omfattning. Med orden "kan antas medföra" respektive "kan beräknas uppkomma" anges att det inte är fråga om att bestämma en miljöskyddsavgift som exakt motsvarar t.ex. den vinst eller besparing som i det särskilda fallet har uppkommit på grund av en viss överträdelse. Det innebär också att tanken på att differentiera avgiften med hänsyn till om överträdelsen skett av våda, vårdslöshet eller uppsåt har övergivits. Regeringen bör med ett sådant system kunna utfärda närmare föreskrifter om avgiftsuttaget.

Regeringen anser också att en effektivare tillämpning av institutet miljöskyddsavgift skulle kunna uppnås genom en mer schabloniserad beräkning av avgiften på sätt som *Lagrådet* har föreslagit. Till skillnad från vad som har gällt enligt miljöskyddslagen kommer det således inte vara ett krav för att avgift skall kunna utgå att överträdelsen inneburit

ekonomiska fördelar. I stället skall avgiften bestämmas utifrån den fara eller skada som en överträdelse av det slag som är aktuell *kan antas medföra* och de ekonomiska fördelar en överträdelse av det aktuella slaget *kan antas innebära*. Av detta följer att det inte skall göras någon bedömning i varje enskilt fall. Miljöskyddsavgiften skall således inte exakt motsvara t.ex. den vinst som uppkommit i det särskilda fallet. Närmare föreskrifter för att bestämma miljöskyddsavgiften bör få föreskrivas av regeringen. Föreskrifterna bör ange hur avgiften skall beräknas för olika slag av överträdelser. Det bör eftersträvas att avgiftsbeloppet kan fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden.

Kommittén har föreslagit att miljöskyddsavgiften skall fastställas till lägst 5000 kr och till högst 500 000 kr. Flera remissinstanser har invändningar mot de föreslagna beloppsgränserna. Riksåklagaren och Naturvårdsverket har ansett att den övre beloppsgränsen är för lågt satt. Vissa remissinstanser har ansett att det inte skall finnas något maximibelopp för avgiften över huvud taget.

Miljöskyddsavgiften är en administrativ avgift. För att institutet skall bli ett verksamt komplement till straff bör, som inledningsvis sagts, schabloniserade avgifter eftersträvas. Den övre beloppsgränsen kan därför inte sättas för högt. Regeringen anser därför att den övre gränsen för miljöskyddsavgift, i likhet med vad kommittén har föreslagit, som huvudregel bör vara 500 000 kr. Vid överträdelser som inneburit ekonomiska fördelar eller där omständigheterna varit synnerligen försvårande bör dock denna gräns kunna överskridas men dock aldrig över 10 miljoner kronor. Denna höga tariff har bestämts med den utgångspunkten att det alltid skall kunna tas ut en sanktionsavgift som grundas i den ekonomiska vinningen. Möjligheten att bestämma en miljöskyddsavgift till ett högre belopp än 500 000 kronor bör som *Lagrådet* föreslagit förbehållas domstolen.

Om det är oskäligt att miljöskyddsavgift döms ut enligt de i balken angivna riktlinjerna eller att sådan avgift utgår över huvud taget bör avgiften kunna jämkas eller efterges. Som exempel kan nämnas att det för samma överträdelse även utdömts straff eller att förverkande skett.

4.18.9 Frågan om miljöskyddsavgift prövas av länsrätten

Regeringens förslag: Miljöskyddsavgiften skall på talan av Miljöombudsmannen utdömas av förvaltningsdomstol. Miljöombudsmannen får dessutom själv utfärda föreläggande om avgift.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag såtillvida att miljöskyddsavgiften föreslås prövas av länsrätt som första instans. Kommittén har därutöver föreslagit att talan om miljöskyddsavgift skall föras av tillsynsmyndigheten.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna som yttrat sig i denna del har ifrågasatt kommunal tillsynsmyndighets möjlighet att föra talan om miljöskyddsavgift.

Skälen för regeringens förslag: Frågor om miljöskyddsavgift prövas i dag av Koncessionsnämnden efter ansökan av Naturvårdsverket. Beslut i mål om miljöskyddsavgift överklagas hos Vattenöverdomstolen. Vattenöverdomstolens avgörande kan överklagas till Högsta domstolen.

De överväganden som skall göras vid utdömande av miljöskyddsavgift påminner i mångt och mycket om de överväganden som ofta görs av domstol. Som exempel kan nämnas fastställande av belopp för dagsbot, företagsbot och förverkande i allmän domstol och fastställande av byggavgift i förvaltningsdomstol. Regeringen anser därför att frågan om fastställande av miljöskyddsavgiftens storlek lämpligast prövas av domstol.

Fråga uppkommer då om avgiften skall utdömas av allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Eftersom det i betydande utsträckning blir fråga om tillämpning av mycket allmänt utformade rekvisit kan detta tala för en prövning i allmän domstol. Förvaltningsdomstolarna har emellertid samma kompetens att göra uppskattningar som de allmänna domstolarna.

Redan i dag prövar förvaltningsdomstol frågor om skattetillägg och viten. Vidare påminner miljöskyddsavgifterna i viss mån om tilläggsavgifter som kan utgå enligt plan- och bygglagen, låt vara att dessa är betydligt mer schablonartade. Sådana prövas för närvarande av allmän domstol på talan av åklagaren. Åklagarutredningen har emellertid föreslagit att talan om utdömande av tilläggsavgift skall föras av byggnadsnämnd och prövas av förvaltningsdomstol.

Likaså skulle onekligen också miljöskyddsavgiftens karaktär av administrativ avgift, skild från straffansvaret, tydligare komma till synes ifall frågan om utdömande prövas av förvaltningsdomstol, dvs. av länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. Regeringen förordar därför att så sker.

Den omständigheten att åklagaren har vana att föra talan i domstol är ett starkt skäl för att frågor om fastställelse av miljöskyddsavgift borde överlämnas av tillsynsmyndigheterna till åklagarna. Detta skulle också medföra en resursbesparing för tillsynsmyndigheterna.

Strävanden pågår emellertid att renodla åklagarrollen. Kommitténs förslag att tillsynsmyndigheten skall föra talan om miljöskyddsavgift har av remissinstanserna mötts av hård kritik. Regeringen instämmer i denna kritik. Eftersom kommunerna kommer att ha det huvudsakliga ansvaret för tillsynen inom kommunen kommer det också vara kommunerna som i regel kommer att föra talan om miljöskyddsavgift. Resurser och kompetens varierar stort mellan kommunerna, mycket beroende på kommunens storlek. Regeringen anser därför att talan om miljöskyddsavgift i stället bör föras av en fristående miljömyndighet, Miljöombudsmannen. Skälen för detta anges närmare i avsnitt 4.16.

I olika sammanhang har det visat sig processekonomiskt fördelaktigt att ersätta ett domstolsförfarande med ett föreläggande som kan god-

kännas av den mot vilken sanktionen riktar sig. Det bästa exemplet härpå är strafföreläggande. Liknande föreläggande förekommer även på marknadsrättens område. En förutsättning är att fallet inte är av större vikt (se t.ex. 14 § marknadsföringslagen 1975:1418).

Regeringen har i lagrådsremiss den 24 februari 1994 om ändringar i arbetsmiljölagen beslutat att införa regler om att sanktionsavgift får påföras genom ett avgiftsföreläggande. Dessa förelägganden skall kunna meddelas av den handläggande tillsynsmyndigheten.

Remissinstanserna har i huvudsak varit positiva till kommitténs förslag att införa en bestämmelse om att avgiftsföreläggande skall kunna utfärdas.

Även i fråga om miljöskyddsavgifter är det av processekonomiska skäl önskvärt att enklare fall kan handläggas utan domstolsprövning. Regeringen anser därför, i likhet med kommittén och remissinstanserna, att det enligt miljöbalken bör finnas möjlighet att, i stället för att ansöka om miljöskyddsavgift vid länsrätten, utfärda ett avgiftsföreläggande. Avgift bör därför kunna utgå efter ett föreläggande, om det godkänns av företagaren.

Regeringen anser i likhet med kommittén att utfärdande av avgiftsföreläggande inte bör användas i ärenden som är av större vikt, exempelvis därför att det rör en fråga av principiellt intresse eller en överträdelse som betingar en hög avgift. Sådana frågor bör underställas domstolsprövning.

Kommittén har föreslagit att avgiftsförelägganden skall kunna meddelas av tillsynsmyndigheten. Regeringen anser emellertid att det av samma skäl som anförts i avsnitt 4.16 för att Miljöombudsmannen bör föra talan om miljöskyddsavgift i länsrätten även bör åligga denne att utfärda avgiftsföreläggande. Miljöombudsmannen får härvid, med tillämpning av de föreskrifter om bl.a. beräkningsgrunder för bestämmande av miljöskyddsavgift som regeringen får meddela, i avgiftsföreläggande fastställa de avgifter som han anser att överträdelsen förskyller.

4.19 Ersättning för intrång

Regeringens förslag: Ersättning för mindre skador och ersättning för intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall inte betalas.

Ingen ersättning utgår om avslag meddelats på en ansökan om tillstånd till täktverksamhet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag för att avräkning upp till kvalifikationsgränsen inte skall ske i expropriationsfallen. Vidare skall begreppet pågående markanvändning ge utrymme för viss omställning av fastighetens användningsområde.

Remissinstanserna: De myndigheter som har direkt naturvårdande uppgifter framför att beräkningen för den ersättning som skall utgå vid intrång i dispositionsrätten över en fastighet inte bör beräknas i förhållande till berörd del av fastigheten. De anser att den ändring som infördes år 1987, då berörd del togs in i lagstiftningen, ger en möjlighet för fastighetsägaren, eller den som innehar särskild rättighet till marken, att styra sina åtgärder på ett sådant sätt att denne kommer att ha rätt till ersättning i fler fall än tidigare. De remissinstanser som företräder näringslivet och de areella näringarna tillstyrker att ersättningen även i fortsättningen skall beräknas i förhållande till berörd del. Motiven anges främst vara att brukarna av marken redan tar på sig ett ansvar för naturvården och att samhället måste ta på sig sitt ansvar som sträcker sig utöver detta. Kostnaderna för gemensamma samhällskrav kan inte rimligen övervältras på markägarna.

Ett avdrag upp till den s.k. kvalifikationsgränsen tillstyrks av övervägande del av remissinstanserna och accepteras i de flesta övriga fall, däribland av *Skogsindustrierna*.

Naturvårdsverket anser att ett miljöanpassat jord- och skogsbruk inte kan åstadkommas utan att gällande ersättningssystem ändras. Reglerna för intrångsersättning har ännu inte definierats på ett rimligt sätt. Myndigheternas möjlighet att följa upp miljöpolitiken, t.ex. genom att påverka valet av produktionsformer, metoder m.m. med hänsyn till den biologiska mångfalden, är helt avhängig den syn samhället har på fördelningen mellan dess ansvar och brukarens.

Domän AB anför att något fungerande, genomtänkt alternativ aldrig har framförts i relateringsfrågan. Man har ibland talat om fastighet utan att klargöra om man menar skifte, eller registerfastighet, ibland om brukningsenhet och ibland om innehav i kommunen. Det är därför riktigt att hålla fast vid nuvarande regler så länge inte något genomtänkt alternativ presenterats.

Jordbruksverket påtalar att begreppet pågående markanvändning förekommer i flera lagar. Jordbruksverket delar inte Naturvårdsverkets bedömning om vad som avses. Kommittén har anfört att omföring av åker, äng eller betesmark till skogsmark alltid skall vara att anse som ändrad markanvändning och därmed inte ge rätt till ersättning om sådan omföring hindras. Detta synsätt delar inte Jordbruksverket. Skälet härtill är att under den omställning som jordbruksnäringen nu befinner sig i måste såväl energiskogsplantering som plantering av skog för rundvirkesproduktion på åkermark anses utgöra en naturlig och normal rationalisering av driften på en jordbruksfastighet.

Lanbrukarnas riksförbund påtalar att kommittén uttalat att det får antas ligga en presumtion för att en verksamhet med så egenartade drag att den bara får utövas efter särskilt tillstånd är att betrakta som förändrad markanvändning. LRF anser att det finns flera tillståndspliktiga verksamheter som med fog kan betraktas som pågående markanvändning. Ett exempel är kompletteringsdikning i befintlig skogsmark. Tillstånd krävs och ett vägrat tillstånd är uppenbart ett ingrepp i pågående markanvändning. Ett annat exempel är täktverksamhet för husbehov, vilken föreslås bli tillståndpliktig. Husbehovstäkten är en integrerad del

av areell näringsverksamhet. Den inslagna vägen leder till att det allmänna belägger fria verksamheter med tillståndsplikt. Detta måste även stå i strid med äganderättspolitiska uttalanden i regeringsförklaringen. I fråga om skogsplantering på åkermark delar LRF inte kommitténs bedömning. Enligt ett regeringsuttalande med anledning av att skötsellagen ändrades år 1987 borde odling av energiskog betraktas som jordbruksgröda.

Skälen för regeringens förslag: Enligt naturvårdslagen utgår ersättning för skada om föreskrifter för naturreservat medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten eller att mark tas i anspråk. I fråga om ersättning och inlösen skall expropriationslagen (1972:719) gälla i tillämpliga delar i den mån inte avvikande bestämmelser stadgas i naturvårdslagen. Ersättning kan också utgå vid beslut om naturminne enligt 13 § naturvårdslagen, vid föreläggande om stängselgenombrott enligt 17 §, vid förbud att utföra vissa arbetsföretag enligt 20 och 21 §§ samt vid inskränkning av bl.a. renskötselrätt enligt 5 § samma lag. Om ett område avsätts som naturvårdsområde får åtgärderna inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Inte heller får ett föreläggande enligt 20 § naturvårdslagen om s.k. samrådsföretag vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Ersättning utgår därför inte heller i de två sistnämnda fallen. Om däremot ett arbetsföretag förbjuds enligt 20 § utgår ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Reglerna om ersättning i naturvårdslagen bygger på de principer om ersättning för skada som gäller inom den allmänna skadeståndsrätten. En ekonomisk skada skall ha inträffat och ett orsakssamband fordras mellan ingreppet enligt naturvårdslagen och skadan. Orsakssambandet skall vara adekvat. Detta innebär att skadan skall vara någorlunda typisk till sin art, någorlunda förutsebar och inte alltför avlägsen.

Ersättningsreglerna medger inte ersättning för s.k. förväntningsvärden, dvs. värden som inte har skapats av fastighetsägaren själv utan som har uppstått till följd av förväntningar om ändrad markanvändning på grund av politiska beslut. Motiveringen till detta finns i 1972 års expropriationslagstiftning. Enligt denna åläggs fastighetsägaren att visa att viss värdestegring saknar samband med kommande markanvändning. Denna lagstiftning innebär att en s.k. presumtionsregel föreligger.

I de fall mark inlöses eller i annat fall tas i anpråk av det allmänna tillämpas de ersättningsregler som gäller enligt expropriationslagstiftningen. Grundprincipen är att sakägarens förmögenhetsställning efter expropriationen bör vara densamma som om någon expropriation inte ägt rum.

När det i andra fall uppställs hinder för markägare eller andra rättighetshavare att använda marken på lämpligaste ekonomiska sätt, utgår som huvudregel ersättning för den förlust som ingreppet medför. Även i dessa fall skall expropriationsrättsliga grunder tillämpas. Emellertid fordras därutöver att föreskrifterna eller förbuden avsevärt försvårar pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten. Begreppen *avsevärt försvårar* och *pågående markanvändning* infördes i naturvårds-

lagen år 1972. Begreppet *berörd del av en fastighet* togs in i lagstiftningen år 1987.

En förutsättning för att ersättning skall utgå är således att *pågående markanvändning* påverkats av det intrång som ett förbud eller en föreskrift inneburit. Som huvudregel utgår ersättning för den förlust som ingreppet medfört om pågående markanvändning avsevärt försvårats på berörd del av fastigheten. Den skada en ägare eller annan rättighetshavare lider genom att han inte i framtiden har möjlighet att utnyttja marken på annat sätt än tidigare, dvs. bortfall av förväntningar, ersätts inte. Regeln är således knuten till pågående markanvändning istället för tillåten markanvändning. Begreppet pågående markanvändning borde, enligt motiven, ges en relativt generös tillämpning. Markägare som genom föreskrifter eller beslut enligt naturvårdslagen hindras från att vidta en naturlig och normal rationalisering av pågående markanvändning borde få ersättning (prop.1972:111, bil. 2 s.334). Frågan hur gränsen skulle dras kunde enligt departementschefen inte entydigt besvaras och bedömningen måste ske från fall till fall och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Hänsyn skulle tas bl.a. till det allmännas syn på lämpliga bruknings- och rationaliseringsmetoder, på det sätt som kom till uttryck i jord- eller skogsbrukspolitisk lagstiftning eller på annat sätt. En fastighetsägare torde under alla förhållanden inte vara berättigad till ersättning därför att en föreskrift eller ett beslut enligt naturvårdslagen förhindrat honom från att använda fastigheten för annan slags näringsverksamhet. I propositionen uttalades vidare att om ett förfarande är generellt tillståndspliktigt, t.ex. att anlägga en koncessionspliktig svinfabrik, kan man utgå från att det innebär ändring i pågående markanvändning. Ersättning skulle därför inte utgå om åtgärden förbjuds enligt naturvårdslagen (prop. 1972:111 bil. 2, s. 333 f). Ett sådant förfarande som kalavverkning av skogsmark skulle bedömas från fall till fall med utgångspunkt i vad som framstod som en naturlig fortsättning på den pågående markanvändningen. Vid tillkomsten av plan- och bygglagen gjorde bostadsutskottet (bet. BoU 1986/87:1, s.146) vissa uttalanden om vad som borde anses som pågående markanvändning. Hit räknade utskottet sådant som framstår som naturliga drifts- eller rationaliseringsåtgärder, t.ex. avverkning i olika former och markberedning för att främja tillväxten hos ny skog och plantering.

Vid prövning av ersättningsfrågan har det betydelse om intrånget medför att pågående markanvändning *avsevärt försvåras*. Därvid beaktas den skada genom andra liknande ingrepp som inträffat under en tioårsperiod för samma del av fastigheten (den s.k. ackumulationsregeln i 27 a § naturvårdslagen). För att ersättning skall utgå krävs enligt motiven till 1972 års lagstiftning att det skall vara fråga om ett någorlunda kvalificerat intrång. Departementschefen anförde att ett bagatellartat intrång inte bör grunda någon ersättningsrätt mot det allmänna (prop. 1972:111, bil 2 s. 332 och 335). I samband med införandet av plan- och bygglagen år 1987 kom frågan om avsevärt intrång att behandlas. Intrånget skulle relateras till berörd del av fastigheten, dvs. ett mindre område än tidigare. Förut hade huvudregeln varit att registerfastigheten

skulle vara utgångspunkt. Bostadsutskottet anförde beträffande kvalifikationsgränsen att den grundläggande principen bör gälla att skada för en fastighetsägare genom beslut av offentliga organ skall ersättas. Var och en får dock anses skyldig att ta en viss hänsyn till sin omgivning. Berörda markägare och rättighetshavare bör vara skyldiga att tåla ett visst mått av intrång i sina rättigheter, när intrånget sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Alla rådighetsinskränkningar kan därför inte kompenseras. De skötselregler som gäller för jord- och skogsbruk innebär t.ex. att markägare och rättighetshavare av hänsyn till allmänna natur- och miljövårdsintressen måste hålla skog och jordbruksmark i ett visst skick, utan att de för den skull kan göra anspråk på ersättning (bet. 1986/87:BoU1 s. 138). Lagrådet fann vid sin prövning att en kvalifikationsgräns om 10 % inte kunde vara oförenligt med vad som i tidigare lagstiftning och praxis ansetts godtagbart. Utskottet ville inte ange någon fast procentsats, men angav att 10 % inom berörd del av fastigheten får anses vara den högsta nivå av intrång som i något fall behöver accepteras utan att ersättning betalas. Denna gräns gäller om den berörda delen representerar ett i pengar litet belopp. Utskottet uttalade att om den berörda delen representerar ett högt värde, är det en i relativa tal väsentligt mindre värdenedsättning fastighetsägaren behöver tåla. Ett för ägaren i absoluta tal stort belopp kan aldrig vara bagatellartat. Bestämmelsen gjordes tillämplig även på ersättningsfrågor enligt naturvårdslagen.

Naturvårdshänsyn enligt Skogsstyrelsens och Jordbruksverkets föreskrifter avses inte medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras och ger därför ingen rätt till ersättning enligt naturvårdslagen.

Berörd del av en fastighet togs in i lagstiftningen år 1987. Bostadsutskottet uttalade att den enhet med vilken skadan skall jämföras i fråga om skogsbruket bör vara en behandlingsenhet, dvs. ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd, som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt. Vad som utgör ett bestånd skall därvid bedömas enligt normala fackmannamässiga grunder (bet. 1986/87:BoU1, s 150). Inte heller för jordbrukets vidkommande borde komma ifråga ett så vitt begrepp som hela brukningsenheten. Med berörd del fick i stället närmast avses det åkerskifte eller den äng som framstår som en brukningsmässigt avgränsad del (a.a. s 151).

När ersättning utgår enligt gällande rätt betalas ersättning enligt ovan angivna grunder för hela den skada som fastighetsägaren eller vissa andra rättighetshavare lider om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras till följd av beslut enligt naturvårdslagen.

Av kapitel 4.13 framgår betydelsen av en bibehållen biologisk mångfald. En uthållig produktionsförmåga i markerna och bibehållna tillgångar på vatten förutsätter att markanvändningen inom jord- och skogsbruk målmedvetet anpassas efter de naturliga förutsättningarna. Det traditionella områdesskyddet är mycket viktigt i arbetet med att bevara biologisk mångfald. Genom att avsätta områden till nationalparker och naturreservat kan alla former av natur- och kulturlandskap skyddas. Det idag mest angelägna behovet av skydd framstår för urskogar, andra kategorier av naturskogar, sjöar och vattendrag, våtmarker

samt ängs- och hagmarker. Betydligt fler områden behöver skyddas än som idag är fallet. Flera naturtyper är allvarligt hotade och skador som inte kan repareras kan uppstå om inte skyddsåtgärder vidtas.

Möjligheten att åstadkomma ett gott skydd för olika landskapstyper och biotoper är till stor del en fråga om kostnader. Det gäller framför allt intrångsersättningar, men också kostnader för vård av olika naturtyper. För att skapa utrymme för skyddet är det viktigt att åstadkomma en lämplig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret mellan staten och den enskilde.

Ersättningsreglerna i naturvårdslagen som de kom att utformas efter 1987 års beslut har från naturvårdshåll utsatts för kritik. Naturvårdsverket har talat om en drastisk försämring för naturvårdens del och om osäkerhet vad gäller rättsläget. I kritiken har framhållits att genom tillägget om berörd del har den kvalifikationsgräns som ligger i uttrycket avsevärt försvåras flyttats tillbaka väsentligt. Enligt verket har detta medfört att intrångsersättning numera utgår även i sådana fall där gränsen tidigare inte skulle ha passerats.

Det förslag som nu framläggs innehåller en avräkningsregel. Regeringen delar kommitténs uppfattning att den del av kostnaden som motsvarar intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas vid de intrång som är ersättningsgilla. Detta innebär att ersättningen skall minskas med ett belopp som markägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Remissyttrandena överlag, även de från Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, ger ett starkt stöd för en sådan förändring av ersättningsbestämmelserna. I propositionen om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226) uttalas stöd för den föreslagna ersättningsprincipen.

I remissvaren finns en stark övervikt för att uttrycket berörd del bör utgå ur lagtexten. Som Domän AB påpekat är det emellertid inte någon självklarhet vad som i så fall skall sättas i stället. Det är inte heller klarlagt hur beräkning av ersättning i så fall skall ske och vilka ekonomiska konsekvenser denna ytterligare inskränkning i intrångsersättningen skulle få. Mot de naturvårdsskäl som talar för borttagandet av uttrycket berörd del måste således markägarnas och näringarnas intressen ställas. Regeringen har i propositionen inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor (prop. 1993/94:117, s 13 ff) lagt fram ett förslag om att låta rådighetsinskränkningar genom lagstiftning och myndighetsbeslut avseende mark och byggnader omfattas av grundlagsskydd. Sådana rådighetsinskränkningar skall accepteras om de krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Med detta avses främst sådana ingrepp som är motiverade bl.a. med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen. Regeringen uttalar i den propositionen att det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får avgöras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Vidare uttalar regeringen att den nu gällande lagstiftningen som medger ingrepp i annans egendom av det slag som regleras i bestämmelsen kan anses uppfylla det uppställda kvalifikationskravet. Något behov av följdändringar i gällande lagar som tillåter ingrepp i den enskildes egendom föreligger inte. För att ersättning skall komma i fråga måste ersättningen ha uppnått en viss kvalifikationsgrad.

I det grundlagsförslag som framläggs framgår att ersättning skall vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten.

De kvalifikationsgränser regeringen åsyftar är hämtade från gällande rätt på området. Regeringens mening är inte att ange beräkningsnormer, utan endast att ange de nödvändiga huvudprinciperna. Avsikten med förslaget till grundlagsändring är inte att andra typer av rådighetsinskränkningar i mark eller byggnader än de som gäller för närvarande, skall vara förenad med rätt till ersättning.

Konstitutionsutskottet har ställt sig bakom propositionen i denna del (bet. 1993/94:KU24). Riksdagens majoritet har röstat för utskottets ställningstagande vid omröstningen i kammaren före valet.

Lagrådet har uttalat att i det förslag till ändring av 2 kap. 18 § regeringsformen som lagts fram har förutsättningarna för skadestånd vid s.k. rådighetsinskränkningar, att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom berörd del av en fastighet, kompletterats med tillägget "eller att skada kan uppkomma som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten". Lagrådet har framhållit att om sistnämnda förslag genomförs kan det finnas anledning att överväga en anpassning av 23 kap. 2 § miljöbalken till lydelsen i regeringsformen.

Som regeringen påtalat i den nyssnämnda propositionen föreligger inte behov av följdändringar i gällande lagar som tillåter ingrepp i den enskildes egendom. Av författningskommentaren till grundlagsbestämmelsen (prop. 1993/94:117 s. 49 f) framgår att huvudprinciperna för ersättningsrätten, såsom de framgår av gällande rätt, angetts i andra stycket. Bestämmelserna är utformade i enlighet med vad som redan nu gäller vid rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader enligt lag. Någon utvidgning av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar är däremot inte avsedd. Enligt de huvudprinciper som gäller i svensk rätt utgår ersättning vid sådana rådighetsinskränkningar som medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. I fråga om byggnadsreglerande bestämmelser finns det rätt till ersättning om skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Konstitutionsutskottet (bet. 1993/94:KU24, s. 29) har inte någon erinran mot grundlagsförslaget i denna del. Riksdagen har som vilande antagit förslaget i denna del (rskr. 1993/94:246).

Genom regeln om avräkning upp till den s.k kvalifikationsgränsen i ersättningsfallen sker en ökning av det kostnadsansvar för naturvårdens intressen den enskilde får bära. Ett borttagande av begreppet berörd del skulle lägga en större del av kostnadsansvaret på den enskilde. Som tidigare nämnts måste ansvaret för den enskilde stanna vid vad som är rimligt.

Regeringen har i 1993 års skogspolitiska proposition (prop. 1992/93:226, s. 44) och i propositionen om biologisk mångfald (prop. 1993/94:30) refererat till den tidigare omnämnda departementspromemorian Naturvårdshänsyn och de areella näringarna (Ds 1991:87) och

anfört följande. Inom ramen för arbetsgruppens rapport behandlades flera frågor med anknytning till ersättningsrätten. Så t.ex. förordades att bagatellartade intrång inte skall läggas till grund för ersättning samt att sådana hänsyn som är naturliga inslag i skogs- och jordbruket skall undantas vid beräkning av kvalifikationsgränsen. Departementschefen delade arbetsgruppens och kommitténs uppfattning i dessa frågor.

Skador av mindre omfattning skall inte ersättas. Liksom tidigare bör dock gälla en begränsning i fråga om det belopp i absoluta tal som en markägare eller rättighetshavare är skyldig att tåla utan ersättning, även om en gräns på 10 % inte uppnås. Även om mindre intrång inte skall ersättas kan ett för ägaren i absoluta tal stort belopp aldrig bedömas vara av mindre omfattning. Sådana generella hänsynstaganden till naturvårdens intressen som kan föreskrivas av sektorsmyndigheterna och som numera får anses vara normala inslag i verksamheten skall inte kvalificera till intrångsersättning och alltså inte ingå i underlaget för att beräkna ersättningen. Exempel på biotoper som kan vara aktuella i detta sammanhang kan vara avgränsning av källor, surdråg, myrkanaler, boträd och liknande.

För en enskild skogsbrukare kan även ett mindre intrång åsamka betydande ekonomiska förluster. De stora skogsbolagen har i vissa avseenden bättre förutsättningar att ta erforderliga naturvårdshänsyn än en enskild brukare. Trots detta är det inte rimligt att beloppsregeln slopas, så att kvalifikationsgränsen enbart bestäms med utgångspunkt i en bedömning av om markanvändningen inom berörd enhet avsevärt försvåras. Om den enhet som ligger till grund för ersättningsberäkningen är större, är det emellertid följdriktigt att den kostnad i absoluta tal som markägaren själv får stå för ökar.

Som påtalats i avsnitt 4.13 anser regeringen att sektorsansvaret inte skall förändras. Det innebär att de myndigheter som är verksamma inom en sektor har ett särskilt ansvar för frågorna inom den aktuella sektorn. Statens jordbruksverk har förutom ansvaret för de direkta jordbruksfrågorna även ansvar för miljö- och naturvårdsfrågor som aktualiseras med anledning av verksamhet inom näringen. Förhållandena är motsvarande för Skogsstyrelsen. För de enskilda skogs- och jordbrukarna, liksom utövare av andra verksamheter, innebär sektorsansvaret att de själva ansvarar för de naturvårdande åtgärder som normalt skall anses ingå i verksamheten. Detta innebär att utövarna av verksamheterna är skyldiga att ta skälig hänsyn till naturresurserna för att säkerställa den biologiska mångfalden och den genetiska variationen.

Av redogörelsen för gällande rätt ovan framgår att naturhänsyn enligt Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens föreskrifter inte avses föranleda rätt till intrångsersättning. Det föreligger inte skäl att göra någon annan bedömning i detta hänseende.

Kommitténs tolkning av begreppet pågående markanvändning har mött kritik från Jordbruksverket och Lantbrukarnas riksförbund. Kommittén har uttalat att det får antas att det föreligger en presumtion för att en verksamhet med så egenartade drag att den bara får utövas efter särskilt tillstånd också är att betrakta som en annan form av markanvändning än tidigare.

Jordbruksverket har som skäl för sitt ställningstagande anfört att under den omställning som jordbruksnäringen nu befinner sig i måste såväl energiskogsplantering som plantering av skog för rundvirkesproduktion på åkermark anses utgöra en naturlig och normal rationalisering av driften på en jordbruksfastighet.

När det gäller *skogsplantering på jordbruksmark* finner regeringen för sin del att vad som redovisats ovan under pågående markanvändning alltjämt bör vara vägledande för vad som skall avses med detta uttryck. Regeringen konstaterar att skogsplantering på jordbruksmark inte kan anses som pågående markanvändning. Myndigheterna kan dock inte genom att avslå en ansökan om skogsplantering tvinga brukaren att fortsätta med aktivt jordbruk, eftersom brukningsplikten i lagen om skötsel av jordbruksmark avskaffades i samband med riksdagens livsmedelspolitiska beslut år 1990 (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327). Dåvarande regering motiverade borttagandet med att jordbruksföretagarna själva måste få avgöra på vilket sätt jordbruksmarken skall användas.

Det finns således en risk för passiv nedläggning och igenväxning. För att förhindra en sådan utveckling infördes, i samband med riksdagens livsmedelspolitiska beslut år 1990, en särskild stödform för bevarande av vissa från natur- eller kulturmiljösynpunkt värdefulla odlingslandskap. Dåvarande regering framhöll att staten, i de fall natur- eller kulturmiljövärden i odlingslandskapet hotas till följd av att brukaren har för avsikt att t.ex. plantera skog på marken, bör ha möjlighet att avtala med brukaren att mot viss ersättning fortsätta med jordbruksproduktion. Stödet utgår genom att civilrättsliga avtal träffas mellan brukare och berörda myndigheter. Vid kalenderårsskiftet 1993/94 omfattades uppskattningsvis 300 000 hektar åker och betesmark av landskapsvårdsstöd. Ca 45 600 hektar omfattas av stöd för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA). Efter ett EU-inträde kommer dessa stöd att fasas in i EU:s miljöstödsprogram.

Myndigheterna kan med stöd av naturvårdslagen (1964:822) ingripa för att skydda odlingslandskapet. Detta kan ske t.ex. genom bildande av naturreservat eller naturvårdsområde. Bestämmelserna om dessa skyddsformer innebär att även kulturvärden i landskapet kan skyddas. Naturreservat och naturvårdsområde kan därför bildas för att skydda öppen bygd mot igenskogning. I miljöbalken föreslås en utveckling av dessa skyddsformer genom införandet av kulturreservat och kulturvårdsområden.

Riksdagens tillkännagivande beträffande tolkningen av begreppet pågående markanvändning (bet. 1993/94:JoU9, s. 15) får härmed anses vara besvarad.

Regeringen har i proposition 1993/94:117 Fri- och rättighetsfrågor föreslagit att Fri- och rättighetskommitténs förslag om ändringar i 2 kap. 18 § regeringsformen genomförs. Om riksdagen efter valet slutligt antar regeringens förslag innebär detta att markägarens rätt till ersättning för ett rådighetshindrande beslut som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten blir skyddat i grundlagen. Trots de invändningar som från naturvårdens myndigheter

och organisationer rests mot den utvidgade ersättningsrätt som infördes år 1987 och trots att denna ersättningsrätt kan sägas vara mindre förenlig med allmänna miljöpolitiska principer om fördelning av kostnadsansvar, kan det i nuvarande läge inte komma i fråga att skärpa reglerna i en för fastighetsägarna oförmånlig riktning. Regeringen anser därför att naturvårdslagens ersättningsregler bör tas in i miljöbalken såvitt avser ersättning för rådighetsinskränkning avseende berörd del av en fastighet.

4.20 Skadestånd och miljöskadeförsäkring

4.20.1 Miljöskadelagen i miljöbalken

Regeringens förslag: Miljöskadelagen skall ingå i miljöbalken.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet tillstyrker kommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag: Som Miljöskyddskommittén anfört har riksdagen ställt sig bakom uttalandet i propositionen 1990/91:90 En god livsmiljö, att det i miljöbalken skall samlas alla lagar som i första hand avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa en långsiktigt god hushållning med naturresurserna. Miljöskadereglerna har samband med medborgarnas rätt till en ren och hälsosam miljö.

De miljörättsliga reglerna om skadestånd fanns före ikraftträdandet av miljöskadelagen i miljöskyddslagen. Någon konkret förbättring av reell art har inte skett genom den nuvarande ordningen.

Miljöskadelagen har en direkt koppling till bestämmelserna om miljöskadeförsäkring (se avsnitt 4.20.3) som skall ingå i balken. Samma omständigheter som grundar ersättningsrätt enligt miljöskadelagen utgör förutsättningar för betalning från miljöskadeförsäkringen. Genom att miljöskadereglerna tas in i balken kommer således denna att ge en fullständig bild av ersättningsrätten på miljöområdet. Dessutom har miljöskadereglerna nära anknytning till övriga sanktionsregler, straffansvar och förverkande, som kommer att tas in i miljöbalken. Mot denna bakgrund är det för att uppfylla statsmakternas krav på en samordning av miljölagstiftningen naturligt att inordna miljöskadelagen i miljöbalkens regelsystem.

4.20.2 Skadeorsaker, fastighetsanknytning, privatpersoners ansvar och preskription

Regeringens förslag: Föreskrifterna i miljöbalken om skadestånd får samma tillämpningsområde som miljöskadelagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har dessutom föreslagit att sprängstensskador och särskilda grävningsskador överförs till 3 kap. jordabalken, att anknytningen till verksamhet på fastighet skall frångås, att privatpersoners ansvar skall minskas och att förlängning av tiden för preskription av vissa miljöskador skall ske.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att ansvaret för privatpersoner skall minskas medan de remissinstanser som berör frågan om spräng- och grävskador är kritiska. Remissutfallet är splittrat beträffande förslaget att fastighetsanknytningen skall frångås. Flera remissinstanser är negativt inställda till att tiden för preskription förlängs.

Skälen för regeringens förslag: Skadestånd enligt miljöskadelagen utges för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. Skadestånd utges för skador genom förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden, förorening av grundvatten, ändring av grundvattennivån, luftförorening, markförorening, buller, skakning eller annan liknande störning.

Skadestånd enligt miljöskadelagen utges under vissa förutsättningar för sprängstensskador och vissa grävningsskador.

Om sprängstensskadorna och de särskilda grävningsskadorna skulle föras över till 3 kap. jordabalken - som handlar om rättsförhållandet mellan grannar - borde, som Miljöskadeförsäkringsutredningen, Koncessionsnämnden för miljöskydd och Försäkringsjuridiska föreningen anfört, logiskt sett bl.a. skadeorsaken buller följa med. Buller har i likhet med sprängstens- och de särskilda grävningsskadorna mer att göra med rent grannelagsrättsliga förhållanden än med skador i miljön av bestående karaktär. I miljöbalkens regelsystem behöver inte åtskillnad eftersträvas mellan å ena sidan förorenings- och andra miljörelaterade skador och å andra sidan renodlat grannelagsrättsliga skador. Nuvarande förhållanden bör bestå.

Kommittén har föreslagit att den nuvarande fastighetsanknytningen skall upphävas. Det är också i och för sig, som några remissinstanser framfört, i vissa fall mindre rimligt att ersättningsmöjligheterna för miljöskador som uppstått till följd av transporter skall vara sämre än för andra miljöskador.

Ett frångående av fastighetsanknytningen får såvitt gäller transporter till skillnad från i dag till följd att rena förmögenhetsskador omfattas. Detta kan som bl.a. Försäkringsförbundet påpekat innebära svårigheter med att täcka ansvaret genom försäkring. För sjöfartens del kommer ett

culpaansvar att omvandlas till ett strikt ansvar. Många transporter är gränsöverskridande och det finns därför intresse av enhetliga regler. Det är i någon mån oklart på vem ansvaret skall läggas i vissa situationer. Det pågår ett internationellt arbete om ett förslag till en konvention om skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods. De överväganden som bör göras är av alltså av omfattande natur.

En europarådskonvention om miljöskador har nyligen arbetats fram. Den innehåller bestämmelser om bl.a. 30-årig preskriptionstid. För närvarande är den, efter remissbehandling, under beredning i regeringskansliet och den har inte ratificerats av Sverige. Konventionen innehåller bestämmelser som skiljer sig från de svenska reglerna bl.a. i fråga om anknytningen till verksamhet på fastighet och preskription. Beredningen av europarådskonventionen inom regeringskansliet samt det pågående internationella arbetet bör avvaktas innan man bestämmer sig för att frångå fastighetsanknytningen.

Att privatpersoner bör undantas från strikt ansvar för miljöskador motiverar kommittén i huvudsak med att någon begränsning av ansvarssubjekten bör göras när fastighetsanknytningen skall frångås och att det i ett sådant läge synes alltför hårt att låta privatpersoner stå ett strikt ansvar.

Som framgår av det föregående anser regeringen till skillnad från kommittén att fastighetsanknytningen, i vart fall för närvarande, inte bör frångås.

Att beakta är också den kritik som *Miljöskadeförsäkringsutredningen* och *Försäkringsförbundet* framfört om att det för den skadelidandes del är lika allvarligt om en privatperson har orsakat skadan. Principen att förorenaren betalar bör gälla även för privatpersoner. Skulle skadeståndet i något fall bli oskäligt betungande kan jämkning ske enligt skadeståndslagen. Den vanligaste skadeorsaken, en läckande oljetank, täcks av den vanliga villaförsäkringen som näst intill alla villaägare har. Ett undantag för privatpersoners ansvarighet skulle automatiskt väcka frågan om att begränsa området för rätt till ersättning ur miljöskadeförsäkringen. Försäkringsförbundet har tillagt att, om det strikta ansvaret tas bort för privatpersoner, så kan det antas att försäkringsbolagen anpassar sina ansvarsförsäkringar till detta.

Det bör således inte göras någon ändring i den nuvarande omfattningen av ansvaret för privatpersoner.

Kommittén har föreslagit att preskriptionstiden för personskada till följd av vatten-, mark- eller luftförorening och strålning bör förlängas till trettio år. Den redan nämnda europarådskonventionen om miljöskador innehåller en preskriptionstid på trettio år för såväl person- som sakskador.

Skälen för att de skadelidande skall få ersättning även för sena skador i form av t.ex. asbestos och silikos, där det kan ha dröjt länge innan skadeverkningarna visat sig är som kommittén anfört starka. Det är också till det bättre om företagen får ett utökat ansvar för skador som de orsakar.

En förlängning av preskriptionstiden är dock förenad med avsevärda svårigheter av försäkringsteknisk natur. Bl.a. kommer det att bli svårt

att försäkra ett sådant ansvar till en rimlig kostnad. Vidare kan en förutsättning för rätt till ersättning vara att försäkringen alltjämt är i kraft när skadan anmäls. En försäkringslösning ger således ett skydd endast så länge som det ansvariga företaget består och betalar försäkringspremien. De försäkringstekniska svårigheterna har utgjort skäl mot att införa trettioårig preskriptionstid i lagstiftningsärendena vid såväl miljöskadelagens som produktansvarslagens tillkomst.

En förlängning av preskriptionstiden kan i praktiken komma att innebära en försämring av de skadelidandes rätt till ersättning.

Det förhåller sig nämligen så, som en del remissinstanser har påpekat, att en förutsättning som i dag medför att rätt till ersättning ur miljöskadeförsäkringen föreligger är den att rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad. Som det nu är är det därför tillräckligt att tio år har förflutit sedan den skadegörande handlingen företogs. Om den föreslagna förlängningen genomförs, kommer det vid de nu ifrågavarande personskadorna i stället att dröja minst 30 år innan ersättning kan erhållas ur miljöskadeförsäkringen.

Innan europarådskonventionen tillträds bör närmare utredas hur en förlängd preskriptionstid påverkar företag och enskilda vid fall av person-, sak- och förmögenhetsskador. Översyn och överväganden bör dessutom göras rörande hur de enskildas rätt att driva process fungerar idag och hur den kan stärkas.

De slutliga övervägandena i fråga om trettioårig preskriptionsfrist får således anstå till dess beredningen av europarådskonventionen är klar.

4.20.3 Utvärdering av miljöskadeförsäkringen och dess omfattning

Regeringens förslag: Reglerna om miljöskadeförsäkringen tas in i balken.

Regeringen anser att de enskildas rätt till ersättning bör stärkas genom att deras möjligheter att få ersättning för utrednings- och rättegångskostnader förbättras samt genom att sakförsäkringsvillkorens bestämmelse om att ersättning inte utgår för skador till följd av störning som huvudsakligen är att hänföra till tid före den 1 juli 1989 tas bort.

Miljöskadeförsäkringsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock dessutom föreslagit att en saneringsförsäkring införs och att det samtidigt införs en skyldighet för konkursförvaltare att till tillsynsmyndighet anmäla fall där saneringsbehov föreligger.

Remissinstanserna: Har i huvudsak godtagit utredningens förslag. Flertalet remissinstanser är dessutom positivt inställda till att saneringsersättning införs. En del har dock erinringar i vissa enskilda detaljer. Främst är det fråga om *att* kritik riktas mot att ersättningen skall kunna

reduceras på grund av passivitet från tillsynsmyndighets sida, *att* systemet skall innehålla självriskbelopp, att ersättning inte skall betalas i fall där den ansvarige är okänd *samt att* att ersättningsrätten begränsats till att endast omfatta miljöskyddslagens tillämpningsområde. De remissinstanser som är emot att saneringsersättningen införs är i huvudsak de som avses bli skyldiga att bidra till den. Det skäl som främst anförs är att de ringa utbetalningar som hittills skett inte motiverar ett ersättningssystem som kan antas medföra avsevärda kostnader bara för administration. Det finns flera positiva röster för att en anmälningsskyldighet för konkursförvaltare införs för det fall det föreligger ett saneringsbehov. Sveriges advokatsamfund är dock kritiskt till att en sådan anmälningsskyldighet införs eftersom det skulle innebära ett ökat ansvar för konkursförvaltare och detta i förhållandevis svårbedömbara frågor.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt gällande ordning skall det för ersättning i vissa fall till den som lidit skada enligt miljöskadelagen finnas en miljöskadeförsäkring med villkor som godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt miljöskyddslagen kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vad nu sagts.

Regeringen har i förordningen om miljöskadeförsäkring bestämt med vilka belopp de betalningsskyldiga skall bidra till försäkringen samt undantagit vissa tillstånds- eller anmälningsskyldiga verksamheter från bidragsskyldigheten. Beloppen är av försäkringsgivaren beräknade på försäkringsmässiga grunder. De utgör riskpremier i försäkringsgivarens ansvarsförsäkringsverksamhet och fonderas inte särskilt.

Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom 30 dagar efter anmaning skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Föreläggandet får inte överklagas.

Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen

1. om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,

2. om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Det har fram till och med februari månad 1993 framställts 27 anspråk på ersättning ur miljöskadeförsäkringen. Inget av anspråken har föranlett att någon ersättning har utbetalats.

De fem största försäkringsbolagen på den svenska marknaden har bildat ett Miljöskadekonsortium, som administrativt hanterar miljöskadeförsäkringen och som genom sina huvudmän har åtagit sig att betala utfallande försäkringsbelopp,

Regeringen har tillsatt och fastställt arbetsordning för en särskild nämnd som har till uppgift att avge utlåtande i principiella eller tvistiga skadeersättningsfall. Bl.a. kan skadelidande som är missnöjda med Miljöskadekonsortiets bedömning vända sig till nämnden som är självständig i förhållande till konsortiet. Nämndens ordförande är ordinarie domare och i nämnden ingår bl.a. två riksdagsledamöter.

Miljöskadekonsortiet har som en tänkbar förklaring till att inga ersättningsgilla skador anmälts angett att allmän kännedom om försäkringen ännu saknas.

Orsaken kan nog också vara att söka i den relativt begränsade omfattning som ersättningsrätten, av i och för sig naturliga skäl, har enligt miljöskadeförsäkringen och dess villkor.

Redan försäkringens subsidiära natur utgör en begränsning. Minst en av förutsättningarna - insolvent skadevållare, att skadevållaren inte kan identifieras eller preskription - måste ju vara för handen. Försäkringen har inte heller varit i kraft tillräckligt länge för att den sistnämnda förutsättningen över huvud taget skall kunna aktualiseras.

Det föreligger skäl av hänsyn till såväl miljön som de enskilda skadelidande att ifrågavarande skador ersätts. Det finns inte anledning att frångå den bedömning som gjordes år 1988 när reglerna om miljöskadeförsäkring infördes. I sammanhanget bör även beaktas att mer eller mindre katastrofbetonade händelser kan inträffa. Vid en sådan skada kan det bli fråga om utbetalningar ur försäkringen på mycket betydande belopp.

Vad angår försäkringsvillkoren för miljöskadeförsäkringen bör dessa liksom tidigare fastställas av regeringen. Mot bakgrund av miljöskadeförsäkringsutredningens utvärdering och förslag finns det anledning att se över försäkringsvillkoren. Regeringen avser att ta hänsyn till följande utgångspunkter vid en sådan översyn.

En skadelidande, som har fått vidkännas nödvändiga kostnader för process eller annan utredning till konstaterande av att villkoren för att utfå försäkringsersättning är uppfyllda, bör kunna få även dessa kostnader ersatta ur försäkringen. Som förutsättning bör i villkoren föreskrivas att den skadelidande, om inte särskilda skäl föreligger, innan utredning vidtas eller process inleds anmäler skadan hos försäkringskonsortiet.

Ett fall där det skulle kunna vara tänkbart att ersättning utgår utan föregående anmälan är att det under en process inte föreligger några som helst tecken på att svaranden är insolvent men att det vid verkställighet av domen, som i vårt fall delvis har gått i kärandens favör, befinnes att så är fallet. Käranden borde då kunna få ersättning , inte bara med det skadeståndsbelopp som svaranden har ålagts att utge till honom utan också för de rättegångskostnader som svaranden i domen har ålagts att utge till käranden.

I övriga fall – vid misstänkt insolvens, ifrågasatt identifiering av skadevållaren, preskription eller annan avvisningsanledning – är det rimligt att försäkringskonsortiet innan någon vidlyftigare utredning företas eller process inleds får möjlighet att pröva om rätt till ersättning från försäkringen föreligger. Avvisar konsortiet ersättningskravet och gör en dom-

stol senare en annan bedömning, t.ex. att kravet är preskriberat, borde om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda den skadelidande kunna få ersättning även för sina rättegångskostnader, såvida de inte ersätts av rättsskyddsförsäkring eller allmän rättshjälp.

Sakförsäkringsvillkorens § 13 innehåller en begränsning i förhållande till personskadevillkorens § 13 såtillvida att skada vars orsak står att finna i miljöpåverkan eller annan störning som huvudsakligen är att hänföra till tid före den 1 juli 1989 inte ersätts.

I knappt hälften av de till konsortiet anmälda skadefallen är störningen och skadan åtskilda i tiden. Antalet fall som inträffat före den 1 juli 1989 och således är "preskriberade" är också de knappt hälften av de anmälda skadefallen. I de sistnämnda fallen är dock "preskription" endast en av två eller flera anledningar till att kraven inte har ersatts ur försäkringen.

Med tanke på hur vanligt det således är att skada och störning är åtskilda i tiden eller har inträffat före den 1 juli 1989 och då det inte finns argument (sociala skäl) som med tillräcklig tyngd talar för att göra skillnad mellan sak- och personskador, bör ifrågavarande begränsning av sakförsäkringsvillkoren kunna utgå.

Ersättningsrätt ur försäkringen bör således föreligga för skador som uppkommit efter den 1 juli 1989 då försäkringen trädde i kraft. Störningsorsaken bör därvid inte ha helt upphört vid den tidpunkt då miljöskadelagen trädde i kraft eller den 1 juli 1986 eftersom detta överensstämmer med miljöskadelagens övergångsbestämmelser (se punkt 2).

Miljöskadeförsäkringsutredningens förslag om saneringsförsäkring innebär i huvudsak följande.

Saneringsersättning bör betalas om det förordnats om rättelse på den ansvariges bekostnad enligt miljöbalkens tillsynsregler men denne är insolvent, eller om kostnader uppstått för handräckning eller annan åtgärd enligt miljöbalken.

Härigenom begränsas rätten till ersättning till fall då verksamhetsutövaren inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt miljöbalkens bestämmelser och, för fall då tillstånd till verksamheten föreligger, villkoren för tillståndet. För undvikande av missförstånd skall nämnas att detta inte innebär att det förutsätts att den ansvarige har begått ett miljöbrott eller någon annan straffbar handling. Det bör också påpekas att det naturligtvis står försäkringsgivaren fritt, efter eventuellt samråd med tillsynsmyndigheten att inte formellt tillämpa miljöbalkens tillsynsregler. Det kan ju redan vid saneringstillfället te sig helt utsiktslöst för försäkringsgivaren att han någonsin kommer att med framgång kunna utnyttja sin regressrätt.

Miljöskyddslagens ansvarsreglering bildar därför enligt utredningen en inte bara lämplig utan också nödvändig yttre ram för avgränsningen av de ersättningsbara fallen.

Insatser enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) bör vidare undantas från tillämpningsområdet. Skälet för detta är främst att den lagen i huvudsak omfattar annat än kostnader för sanering. När räddningsinsatser gjorts skall alltså inte krav på ersättning för dessa kunna framställas mot försäkringsgivaren.

Konsortiet har efter överläggningar med Miljöskadeförsäkringsutredningen kommit med ett preliminärt förslag om hur ett åtagande skulle kunna utformas. Detta preliminära åtagande bör säger utredningen kunna utgöra utgångspunkt för ett slutligt åtagande som bör på samma sätt som idag, efter förhandlingar med berörda parter, godkännas av regeringen.

Regeringen har, bl.a. mot bakgrund av remisskritiken, för avsikt att ytterligare bereda frågan om saneringsersättning, varför något förslag inte nu läggs fram.

4.20.4 Försäkringsbolagens samverkansformer

Regeringens bedömning: Miljöskadekonsortiet bör kunna samverka i ett konsortium för att tillhandahålla miljöskadeförsäkringen på samma sätt som i dag. Frågan om upphandling av försäkringen skall utredas vidare.

Miljöskadeförsäkringens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens naturvårdsverk, Finansinspektionen och Stockholms tingsrätt* är för att de nuvarande formerna för försäkringen bibehålls. *Miljöskadekonsortiet* vill fortsätta sitt nuvarande samarbete. Konsortiet har dock inget att invända mot att upphandling av försäkringen sker. *Föreningen för miljöskadeförsäkring*, med vilken *Industriförbundet, Kraftverksföreningen, Kemikontoret, Svenska Renhållningsverks Föreningen, Svenska vatten- och avloppsföreningen samt Lantbrukarnas Riksförbund* instämt anser att ett konkurrensutsatt system bör skapas där regeringen lägger fast skyddsnivån och omfattningen i förhållande till de skadelidande varefter andra villkor får förhandlas fritt mellan intresserade försäkringsgivare och betalare. Föreningen har haft kontakt med utländska försäkringsgivare som har uttryckt intresse av att lämna anbud på försäkringen. Föreningen förespråkar att samtliga intresserade försäkringsgivare genom återkommande upphandlingar bereds tillfälle att lämna anbud på försäkringen. Konkurrenslagens regler om samarbete torde härvid innebära att alla de nu i konsortiet ingående bolagen inte kan lämna gemensamt anbud eftersom åtagandet inte är av den omfattningen att de fem största svenska sakförsäkringsbolagen måste samarbeta av kapacitetsskäl. Även *Stockholms universitet och Konkurrensverket* anser att försäkringen bör utsättas för konkurrens. *Riksrevisionsverket, Svenska kommunförbundet, Värmeverksföreningen, Svenska Petroleum Institutet, Villaägarnas Riksförbund, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Jönköpings kommun, Sundsvalls kommun och Umeå kommun* anser att försäkringen bör upphandlas.

Skälen för regeringens bedömning: Den första fråga som inställer sig när det gäller att bedöma lämpliga samverkansformer för försäkringsbolagen i framtiden är huruvida miljöskadeförsäkringen är förenlig med den svenska konkurrenslagen (1993:20) samt EES-avtalet eller EG:s reglering vad avser konkurrensfrågor.

Miljöskadeförsäkringens konstruktion är unik och saknar i lagstiftningen motsvarighet både inom Sverige och utomlands. Den kan på försäkringssidan jämföras med en obligatorisk ansvarsförsäkring. Miljöskadeförsäkringen skiljer sig dock från en sådan försäkring på några avgörande punkter.

Miljöskadeförsäkringens ändamål eller syfte är att tillhandahålla ett skydd för privatpersoner och vissa småföretagare för det fall de skulle lida miljöskada och den skadeståndsskyldige på grund av insolvens inte kan betala eller om preskription föreligger eller om den skadeståndsskyldige inte kan identifieras. Att ett sådant skydd skall finnas har bestämts genom lag (65 § miljöskyddslagen). Försäkringen påverkar inte den skadeståndsskyldiges ansvar, eftersom den träder in först i andra hand.

En ansvarsförsäkring omfattar till skillnad från miljöskadeförsäkringen det ansvar som kan komma att åläggas den som har tecknat försäkringen. Den gäller alltså inte för preskriberade skador. Den kan inte utlösas om det inte går att identifiera den skadeståndsskyldige. Det krävs inte att den skadeståndsskyldige är insolvent för att ett försäkringsfall skall föreligga.

Det offentligrättsliga inslaget i försäkringen är ett helt annat än vid andra typer av försäkringar. Inte bara avgifterna och de andra villkoren för försäkringen styrs av sådan reglering utan också indrivningen av obetalda avgifter. Regeringen skall således godkänna villkoren medan tillsynsmyndighet efter anmälan från försäkringsgivaren kan förelägga en betalningsskyldig att vid vite fullgöra sin betalningsskyldighet (65 respektive 67 § miljöskyddslagen).

Regeringen har med stöd av miljöskyddslagen i beslut den 25 maj 1989 godtagit ett åtagande som Miljöskadekonsortiet gjort att betala ersättning enligt i åtagandet närmare angivna villkor.

Beträffande konkurrenslagens tillämplighet framgår det av förarbetena (prop. 1992/93:56) till konkurrenslagen att om riksdagen efter avvägning mellan olika allmänna intressen genom lag beslutat om offentliga regleringar som medför konkurrenshämmande verkningar kan situationen uppkomma att lagen inte alls skall tillämpas. Detta sägs vara fallet när konkurrensbegränsande avtal eller avtalsvillkor inte ger uttryck för den fria partsviljan, utan är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna.

Av den nu gjorda redovisningen framgår att statens engagemang i miljöskadeförsäkringen är mycket starkt.

Innan frågorna om fri konkurrens och upphandling upptas till närmare behandling skall något beröras om en eller flera försäkringsgivare bör anlitas.

Lagstiftarens bakomliggande syfte med miljöskadeförsäkringssystemet är att enskilda fysiska personer och därmed jämställda näringsidkare

skall erhålla ersättning för lidna miljöskador i vissa närmare angivna fall. Avgörande skillnader mot andra försäkringsersättningssystem är att miljöskadeförsäkringen är kollektiv och subsidiär. Den som orsakat skadan behöver inte ens ingå i kollektivet. Idag kan kontrollen av att de betalningsskyldiga lämnar sina bidrag ske smidigt genom att konsortiet har byggt upp ett register över dem som är betalningsskyldiga.

Om det skulle vara flera försäkringsgivare för miljöskadeförsäkringen uppkommer flera frågor som kräver svar.

Vem av flera försäkringsgivare skall den skadeståndslidande vända sig mot om den skadeståndsskyldige är okänd eller rätten till ersättning är preskriberad? Hur skall kontrollen ske av att de som är skyldiga att betala avgift till försäkringen verkligen betalar? Hur skall indrivningen av avgifter gå till? Hur skall betalarkollektivet delas upp mellan försäkringsgivarna?

För att få rätsida på en del av de problem som de nu anförda frågorna skapar har Konkurrensverket anfört att det skulle vara möjligt att konstruera miljöskadeförsäkringen så att den liknar det system som gäller för trafikskadeersättning.

Det är emellertid stor skillnad mellan trafikskadelagen och bestämmelserna om miljöskadeförsäkring. De sistnämnda tillhandahåller inget försäkringsskydd för betalarna och är helt subsidiär medan trafikskadeersättningen är primär och endast till en mindre del subsidiär genom att ersättning utgår även då skadevållaren inte kan identifieras och för de fall då den försäkringsskyldige inte betalt premien eller av regeringen undantagits från skyldigheten att betala premie. För fullgörande av försäkringsbolagens skyldighet i de sistnämnda avseendena har en trafikförsäkringsförening inrättats, i vilken försäkringsanstalterna är medlemmar och vars stadgar fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Principen om att förorenaren skall betala gör sig starkt gällande beträffande miljöskador. Den är inte lika lätt att tillgodose i ett trafikskadeliknande system. Ett system med flera försäkringsgivare skulle således innebära en mycket omfattande förändring av miljöskadeförsäkringens konstruktion som till vissa delar inte är önskvärd och kanske inte ens möjlig.

Om konkurrens skall ske är den möjlighet som kvarstår således att staten utsätter försäkringen för upphandling med anbudskonkurrens eller eventuellt överlåter upphandlingen på föreningen för miljöskadeförsäkring.

Ett skäl för att ha upphandling kan vara att främja en korrekt prissättning. Upphandling torde för övrigt vara det enda sättet att få reda på försäkringens marknadsvärde. Om det är meningsfullt med upphandling beror på om det finns något intresse på marknaden för att lämna anbud på försäkringen.

Byten av försäkringsgivare medför olägenheter och kostnader bl.a. för själva upphandlingen. En av de mera uttalade svårigheterna är att försäkringsgivaren måste bygga upp ett register över de betalningsskyldiga. Det rör sig om ungefär 7000 företag och kommuner. Av detta och

andra skäl, som att försäkringsåtagandet bör ske på längre sikt, är det inte lämpligt att byte av försäkringsgivare sker alltför ofta.

Ett system med upphandling skulle mot bakgrund av det sagda kunna innehålla följande huvuddrag. Det behövs lagregler om vem som skall sköta upphandlingen. Det behövs vidare regler om för vilken tidsperiod upphandling skall ske och vad som skall gälla om det inte inkommer något anbud som kan godtas. Det är svårt att se annan lösning på den sista frågan än att man låter Miljöskadekonsortiet, om det går med på det, ha kvar försäkringen om inget godtagbart anbud inkommer. Slutligen behövs det övergångsbestämmelser om försäkringsgivarens ansvar vid byte av försäkringsgivare. Vidare bör regler övervägas om register över de betalningsskyldiga till försäkringen. Det register som finns idag tillhör Miljöskadekonsortiet. Detta medför att antingen får man köpa registret eller också får man bygga upp ett nytt om byte av försäkringsgivare sker. Det bör vara samma försäkringsgivare för såväl miljöskadeförsäkringen som saneringsersättningen. Problemen är alltså desamma vad angår saneringsersättningen.

Några utländska försäkringsbolag har sagt sig vara intresserade av miljöskadeförsäkringen.

Den svaga marknaden för vanliga miljöansvarsförsäkringar och avsaknaden av en återförsäkringsmarknad talar mot upphandling som ett medel att främja korrekt prissättning. Detta har bidragit till att det inom EG har beviljats ett individuellt undantag för en försäkringspool (Assurpol) genom ett kommissionsbeslut (92/96/EEC).

Försäkringsförbundet har anfört att det inte finns något svenskt bolag som ensamt har kapacitet att göra det ifrågavarande åtagandet. Samverkan i viss omfattning skulle därför under alla förhållanden bli nödvändig.

Regeringen avser att utreda frågan om upphandling ytterligare.

4.20.5 Obligatorisk ansvarsförsäkring

Regeringens bedömning: En obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna bör inte införas.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Föreningen för miljöskadeförsäkring, Svenska Renhållningsverksföreningen, Sveriges Industriförbund, Kraftverksföreningen, Kemikontontoret, Svenska vatten och avloppsverksföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Statens naturvårdsverk, Försäkringsförbundet, Lunds universitet, Uppsala universitet, Svenska kommunförbundet, Grossistförbundet Svensk handel, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Malmö kommun, Borås kommun och Sundsvall kommun* delar på skäl utredningen anfört eller säger sig inte ha något att erinra mot utredningens bedömning att en obligatorisk ansvarsförsäkring inte bör för-

as. *Stockholms tingsrätt och Fiskeriverket* anser att miljöskadeförsäkringen bör kompletteras med en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan början av 1980-talet har frågan om ansvarsförsäkring för kemikalier varit föremål för riksdagsbehandling. Frågan har dessutom varit föremål för, utöver miljöskadeförsäkringsutredningens, i vart fall två utredningars intresse, nämligen *dels* miljöskadeutredningen som redovisade sin syn i frågan i betänkandet Ersättning för miljöskador (SOU 1983:7), *dels* miljöskyddskommittén som i betänkandet Miljöbalk (SOU 1993:27) berör frågan i samband med sitt förslag att miljöskadelagen skall ingå som ett kapitel i miljöbalken.

Att införa en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna har dock avvisats av såväl riksdagen som de nyssnämnda utredningarna främst på grund av att en sådan försäkring skulle ge ett otillräckligt skydd.

En begränsning som en ansvarsförsäkring har är att den inte täcker mera, eller har vidare ramar, än som följer av det ansvar som kan åläggas skadevållaren/försäkringstagaren enligt skadeståndslagstiftningen. Detta innebär bl.a. att en ansvarsförsäkring inte täcker skador som inte kan kopplas till någon skadevållare/försäkringstagare eller, med andra ord, fall där denne inte kan identifieras. Ej heller kan preskriberade skador omfattas av en sådan försäkring. Dessa situationer täcks emellertid av den nuvarande miljöskadeförsäkringen, som därutöver omfattar den situationen att skadevållaren är insolvent. En obligatorisk ansvarsförsäkring kan därför inte ersätta den nuvarande miljöskadeförsäkringen. Frågan är i stället begränsad till om det för kemikaliehanteringens del föreligger något behov av en obligatorisk ansvarsförsäkring som komplement till miljöskadeförsäkringen.

Svaret är till stor del beroende av vad miljöskadeförsäkringen tillsammans med andra i dag rådande ersättningssystem omfattar.

För de kemiska produkternas del är det väl i och för sig tänkbart att dessa skulle kunna medföra skador utan att någon av de i dagens miljöskadelag nämnda störningsorsakerna är för handen. Utrymmet för detta synes dock begränsat, om man bortser från skador som har uppkommit vid transporter eller i trafik.

Vidare undantas i miljöskadeförsäkringens försäkringsvillkor skador orsakade genom motorfordonstrafik, järnvägstrafik, flygtrafik och sjöfart från rätt till ersättning ur försäkringen. Skyddet vid dessa skadeorsaker är emellertid enligt annan gällande lagstiftning i det närmaste fullgott, utom för sjöfartens del.

Beträffande sjöfarten pågår ett internationellt arbete. För att en heltäckande lösning skall uppnås är detta arbete avgörande. Det är därför svårt att se att mycket skulle vara vunnet med en svensk dellösning för sjöfarten.

Vad slutligen angår produktansvaret så omfattar detta enligt produktansvarslagen (1992:18), som trädde ikraft så sent som den 1 januari 1993, endast produkter med en säkerhetsbrist. För de kemiska produk-

ternas del är det inte säkerhetsbrister som är problemet. Snarare är det nog själva hanteringen som kan orsaka problem. Att nu kort tid efter lagens ikraftträdande ändra den så att den för framtiden även skall omfatta produkter utan säkerhetsbrist innebär en så omfattande ändring att den inte bör ske utan ytterligare överväganden som inte är möjliga att göra i detta sammanhang. En obligatorisk ansvarsförsäkring är således i detta sammanhang inte någon framkomlig väg.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså att det, med dagens relativt vältäckande ersättningssystem, inte synes föreligga något större behov av att införa en obligatorisk ansvarsförsäkring.

4.21 Miljöbalken införs

4.21.1 Allmänna utgångspunkter

Den föreslagna miljöbalken har karaktären främst av offentligrättslig lagstiftning. Balken innehåller föreskrifter om bl.a. skydd för människors hälsa, miljön och naturen och om en hållbar hushållning med mark, vatten och andra naturresurser samt den fysiska miljön i övrigt som bebyggelse, anläggningar m.m. Lagstiftning av denna typ brukar i allmänhet börja tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet.

Från det sagda måste emellertid vissa undantag göras. Såvitt angår materiella bestämmelser gäller detta framför allt åtgärder som skett enligt den tidigare lagstiftningen och som skulle förlora i värde om den nya författningen omedelbart blev tillämplig. Också den situationen att någon som bedriver en pågående verksamhet har erhållit tillstånd enligt äldre lag måste uppmärksammas vid fråga om tillämpning av nya föreskrifter om omprövning av verksamheten.

Kommittén föreslog särskilda bestämmelser bl.a. i fråga om regeringens tillåtlighetsprövning av vissa stora kommunikationsanläggningar och vidare om myndigheternas handläggning av ärenden om dispens från strandskyddsföreskrifterna liksom i fråga om byggnader och anläggningar som uppförts med stöd av sådana dispensregler. Eftersom kommitténs förslag i dessa delar inte har några motsvarigheter i förslaget till miljöbalk, saknas också förslag om motsvarande övergångsbestämmelser i denna proposition.

Regeringens förslag till en miljöbalk skiljer sig från kommitténs i frågan om hur aktsamhetsreglerna skall utformas. Kommittén föreslog ett särskilt kapitel, 3 kap., där de aktsamhetsregler anges som skall gälla för den som utövar miljöpåverkan. Som den yttersta aktsamhetsregeln föreslog kommittén särskilda stoppregler. Dessa regler innebär att ansvariga myndigheter skall kunna stoppa en verksamhet eller inte tillåta den. I lagrådsremissen har dock regeringen valt att införa aktsamhetsregler med ett tydligare och snävare tillämpningsområde. Reglerna avses kunna tillämpas på sådana verksamheter som regleras särskilt i balken. Kommitténs förslag till stoppregel har, med delvis annan utformning, förts till 13 kap. om miljöfarlig verksamhet och gäller som en aktsamhetsregel i det sammanhanget.

Det nu sagda innebär att den av kommittén föreslagna övergångsbestämmelsen om stoppreglernas tillämpning i detta ärende bör placeras som en övergångsbestämmelse till föreskrifterna om miljöfarlig verksamhet.

En förvaltningsrättslig grundsats är att de förvaltningsrättsliga föreskrifter som skall tillämpas är de som är i kraft när prövningen sker. Föreskrifterna i lagen om införande av miljöbalken har utformats mot denna bakgrund. Eftersom det är angeläget att miljöbalkens regler skall kunna tillämpas så snart som möjligt också för sådana ärenden som anhängiggjorts före balkens ikraftträdande, gäller som huvudregel i lagen den principen, att ett beslut som har fattats före det att balken har trätt i kraft normalt skall anses vara fattat med tillämpning av motsvarande bestämmelse i balken. På detta sätt avgörs frågan om vilka materiella regler som skall tillämpas efter ett överklagande. Några särskilda övergångsregler om vilka materiella regler som skall tillämpas i högre instans behövs därför i allmänhet inte införas i lagen. Vissa undantag från principen måste dock göras. Detta gäller bl.a. de straffrättsliga bestämmelserna som enligt regeringsformen inte får ges retroaktiv verkan. Detta innebär att äldre bestämmelser skall tillämpas på gärningar som har begåtts före ikraftträdandet och miljöbalkens straffbestämmelser på de gärningar som skett därefter. Om de nya bestämmelserna leder till frihet från straff eller lindrigare påföljd, skall de dock tillämpas också på sådana gärningar som har begåtts före ikraftträdandet.

Utformningen av övergångsreglerna innebär också att Miljöombudsmannen kan träda i funktion när det t.ex. gäller att begära omprövning av miljöfarlig verksamhet, även om tillståndsbeslutet meddelades med stöd av äldre bestämmelser. Han kan dock inte i ett pågående ärende eller mål om miljöskyddsavgift överta Statens naturvårdsverks talan, om saken handläggs enligt miljöskyddslagens bestämmelser.

4.21.2 Tidpunkten för balkens ikraftträdande

Regeringens förslag: Miljöbalken träder i kraft den 1 juli 1995. Bestämmelser som har meddelats dessförinnan med stöd av den då gällande lagstiftningen skall anses ha meddelats med stöd av motsvarande bestämmelse enligt balken, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar annat.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna framhåller vikten av att nuvarande föreskrifter ses över och att de nya föreskrifterna meddelas samtidigt som balken träder i kraft. Mot den bakgrunden ställer sig somliga remissinstanser tveksamma till kommitténs förslag om tidpunkten för ikraftträdande, eftersom man anser den för kort tilltagen.

Skälen för regeringens förslag: Miljöbalken innebär att elva lagar läggs samman till en. Avsikten är att balkens bestämmelser skall fyllas ut av föreskrifter, som i första hand meddelas av regeringen. Ett sådant arbete innebär inledningsvis att äldre föreskrifter skall gås igenom. Avsikten är naturligtvis att arbetet skall utföras med sikte på att anpassa och modernisera gällande föreskrifter till den nya lagstiftningen i den utsträckning det är befogat. Därutöver måste beaktas vilka föreskrifter med nytt materiellt innehåll som bör meddelas med stöd av balken och hur dessa föreskrifter skall utformas.

Ett sådant arbete tar naturligtvis en inte obetydlig tid i anspråk. Härtill skall läggas att införandet av miljöbalken förutsätter information till och utbildning av alla dem som i någon utsträckning skall tillämpa balken.

Det är dock enligt regeringens mening angeläget att miljöbalken, mot bakgrund av den höjda ambitionsnivå som balken ger uttryck för, träder i kraft så snart det låter sig göra. Med hänsyn till att övervägande delen av de bestämmelser som gäller för den enskilde enligt miljöbalken är oförändrade i materiellt avseende, föreslår regeringen i likhet med kommittén att balken träder i kraft den 1 juli 1995. I den utsträckning nya föreskrifter som bygger på miljöbalken innebär nya eller andra förpliktelser för den enskilde, kan, i den utsträckning det anses påkallat, särskilda övergångsregler meddelas i den aktuella föreskriften.

4.21.3 De allmänna aktsamhetsreglerna

Regeringens bedömning: Några övergångsbestämmelser behöver inte knytas till införandet av allmänna aktsamhetsregler.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet haft synpunkter i fråga om stoppregeln och vilka övergångsregler den kräver för att kunna tillämpas. I övrigt har remissinstanserna inte haft några särskilda synpunkter i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Som närmare redovisats i avsnitt 4.4 har de grundläggande aktsamhetsreglerna i de nuvarande miljölagarna lagts till grund för ett antal allmänna aktsamhetsregler i miljöbalken, regler som gäller för verksamheter som omfattas av balkens tredje och fjärde avdelningar, dvs. verksamheter som rör naturvård, miljöfarlig verksamhet, kemiska produkter, hälsoskydd och avfallshantering. De allmänna aktsamhetsreglerna gäller för de olika verksamheterna i den utsträckning som särskilt anges och kombineras med särskilda aktsamhetsregler som föranleds av den aktuella verksamheten. För hanteringen av kemiska produkter gäller således både de allmänna aktsamhetsregler-

na och sådana särskilda aktsamhetsregler som är knutna till kemikaliehantering som t.ex. märkning och annan produktinformation.

Den nuvarande försiktighetsregeln i 5 § miljöskyddslagen och försiktighetsregeln inbegripet utbytesregeln i 5 § lagen om kemiska produkter kan sägas utgöra kärnan i de aktsamhetsregler som skall gälla för verksamheter som omfattas av miljöbalkens föreskrifter.

Aktsamhetsreglerna grundar sig på det syfte med balken som anges i 1 kap. 1 §. Reglerna är utformade på det sättet att de angivna skyldigheterna syftar till att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skador eller olägenheter samt främja hushållningen med naturresurser. Detta innebär en nyhet i förhållande till t.ex. lagen om kemiska produkter.

De aktsamhetsregler som regeringen föreslår skall ingå i miljöbalken har som framgår av det anförda stora likheter med nuvarande bestämmelser i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter. De uppvisar emellertid också vissa skillnader. Att märka är att de föreslagna allmänna aktsamhetsreglerna i viss utsträckning kommer att få generell tillämpning på olika typer av verksamheter. Utbytesprincipen kommer således också att gälla för t.ex. miljöfarlig verksamhet. Balkens allmänna aktsamhetsregler omfattar verksamheter som regleras i balkens tredje och fjärde avdelningar. I de särskilda kapitlen i dessa avdelningar regleras närmare de allmänna aktsamhetsreglernas tillämpningsområde och de särskilda aktsamhetsregler som därjämte skall gälla för verksamhetsområdet i fråga.

Regeringen föreslår att de allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. träder i kraft utan några särskilda övergångsregler. Reglerna tillämpas i stor utsträckning redan i dag och kan inte anses mer långtgående än att det är rimligt att enskilda och företag omedelbart skall kunna efterleva dem, oavsett om det är fråga om miljöfarlig verksamhet eller renhållning. Som anförts inledningsvis har stoppreglerna, som i kommitténs förslag ingick som en av de allmänna aktsamhetsreglerna, införts som en särskild aktsamhetsregel för miljöfarlig verksamhet, dock med något annan utformning än den som kommittén föreslog.

De allmänna aktsamhetsreglerna kommer också att ligga till grund för föreskrifter som meddelas av regeringen och underordnade myndigheter. I den utsträckning det då kan bli fråga om övergångsbestämmelser, kommer dessa frågor att regleras i den aktuella författningen.

4.21.4 Hushållning med mark och vatten m.m.

Regeringens bedömning: Miljöbalkens regler om hushållning med mark och vatten m.m. kräver inga övergångsregler.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Uppsala kommun* har framhållit vikten av att miljökvalitetsnormerna snabbt ges möjlighet att bli ett effektivt styrmedel i miljöarbetet.

Skälen för regeringens bedömning: I förslaget till miljöbalk har föreskrifter som motsvarar naturresurslagen införts i miljöbalkens andra avdelning. De grundläggande hushållningsbestämmelserna har kompletterats i fråga om lokaliseringsreglerna. I denna andra avdelning till miljöbalken införs också bestämmelser om miljökvalitetsnormer.

Hushållningsreglerna i andra avdelningen fungerar som avvägningsregler i planeringen och tillståndsgivningen och några övergångsregler behövs inte, särskilt som balkens föreskrifter i dessa frågor i allt väsentligt överensstämmer med gällande rätt. Inte heller föreskrifterna om kravet på en miljökonsekvensbeskrivning påfordrar några övergångsregler med hänsyn till att prövningsmyndigheterna redan i dag kan ställa sådana krav.

När det gäller miljökvalitetsnormer skall dessa innehålla vad som anses vara lägsta godtagbara miljökvalitet för mark, vatten, luft eller naturen i övrigt. Föreskrifterna skall tjäna till ledning främst för statlig och kommunal planering. De skall dessutom ligga till grund för andra åtgärder som kan ha en mera direkt effekt, t.ex. ändring av villkor för miljöfarlig verksamhet. Miljökvalitetsnormerna kan avse t.ex. förekomsten av kemiska produkter i mark, vatten eller luft, nivåer för buller eller annat miljötillstånd i omgivningen.

Föreskrifterna om miljökvalitetsnormer är inte straffsanktionerade, eftersom de skall användas av myndigheterna vid planering, prövning, tillsyn och andra förfaranden. Med hänsyn till hur normerna avses användas saknas det anledning att införa övergångsbestämmelser till balkens föreskrifter om miljökvalitetsnormer. I den utsträckning regeringen beslutar föreskrifter om miljökvalitetsnormer bör dock med utgångspunkt i avsikten med normerna och dess inriktning övervägas om övergångsbestämmelser med anknytning till någon verksamhet som berörs av normerna behöver tas in.

4.21.5 Naturvård och bevarande av biologisk mångfald

Regeringens förslag: Miljöbalkens föreskrifter om naturvård kräver inga andra övergångsregler än att beslut som har meddelats med stöd av äldre bestämmelser skall anses ha meddelats med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit särskilda övergångsregler mot bakgrund av sitt förslag till nya regler om strandskydd.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har främst kommenterat övergångsreglerna till de av kommittén föreslagna reglerna om strandskydd.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget till miljöbalk upptar i 9-12 kap. bestämmelser om naturvård och bevarande av biologisk mångfald.

Som inledningsvis redovisats i avsnitt 4.1 omfattar förslaget till miljöbalk inte några andra föreskrifter om strandskydd än vad som motsvarar gällande rätt. Förslag till hur bestämmelserna om strandskydd bör förstärkas i naturvårdslagen har regeringen i stället lämnat i prop. 1993/94:229. I det förslaget, som bygger på Miljöskyddskommitténs betänkande, ingår övergångsregler som kan överföras till miljöbalken i annat sammanhang. Det är således inte aktuellt att i detta ärende övergångsvis reglera frågor om strandskydd.

Vad gäller skyddet för naturområden innebär regeringens förslag i miljöbalken att de nuvarande bestämmelserna i naturvårdslagen om nationalpark, naturreservat, naturvårdsområde och naturminne överförs till 9 kap. i balken med i huvudsak oförändrat innehåll.

I samband med beslut i enskilda ärenden om avsättande av mark till nationalpark eller om förklaring av ett område som naturreservat eller naturvårdsområde eller om fridlysning av ett naturföremål som naturminne har med stöd av naturvårdslagen meddelats ett stort antal föreskrifter om vad allmänheten har att iaktta inom ett område och om sådana inskränkningar för ägaren i rätten att förfoga över eller nyttja fastigheten som behövs för att uppnå syftet med skyddet.

Det kan naturligtvis inte komma i fråga att i samband med miljöbalkens ikraftträdande utfärda nya föreskrifter med stöd av balken för redan beslutade skyddsformer. I stället bör frågan lösas så att det i promulgationslagen införs en allmän övergångsbestämmelse av den innebörden att beslut som har meddelats med stöd av äldre bestämmelser skall ha samma verkan som om de hade meddelats med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken.

I fråga om täktverksamhet innebär regeringens förslag att behovet av täktmaterial skall vägas mot de skador på växt- och djurlivet och naturmiljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka och mot intresset av en hållbar hushållning med naturresurserna. Förslaget innebär en kodifiering av den prövning som företas också i dag. Någon anledning till en särskild övergångsregel föreligger därför inte. Sammanfattningsvis föranleder alltså miljöbalkens föreskrifter om naturvård m.m. övergångsvis endast en reglering som innebär att beslut som har meddelats med stöd av äldre bestämmelser alltjämt skall gälla.

Regeringens förslag: Miljöbalkens krav på aktsamhet innebär en skärpning när det gäller de krav som kan ställas på miljöfarlig verksamhet. Till stoppreglerna skall därför knytas en tioårig övergångstid för verksamheter som omfattas av tillstånd.

En övergångsregel knyts också till föreskrifterna om kommunens renhållningsordning, som skall fortsätta att gälla till dess en ny renhållningsordning enligt miljöbalken har antagits av kommunen.

Kommittens förslag: Kommittén har i denna del föreslagit en övergångsregel beträffande den kommunala renhållningsordningen. Den i detta avsnitt behandlade stoppregeln har av kommittén placerats bland de allmänna aktsamhetsreglerna.

Remissinstanserna: *Mjölby kommun* delar kommitténs uppfattning i fråga om att det behövs övergångsbestämmelser till den kommunala renhållningsordningen och framhåller att en ny renhållningsordning kan komma att kräva investeringar m.m. för kommunerna. Av annan uppfattning är *Svenska kommunförbundet*, som anser att kommunerna - liksom staten - måste se över och anpassa renhållningsordningarna till den nya lagstiftningens krav.

Den av kommittén föreslagna övergångsbestämmelsen till stoppregeln som en allmän aktsamhetsregel har kommenterats av flera remissorgan. *Statens Naturvårdsverk* och flera länsstyrelser tycker att en tioårig övergångsregel är för generös. Andra länsstyrelser delar kommitténs uppfattning när det gäller den tid som övergångsreglerna skall vara tillämpliga. *Sveriges Industriförbund* och *Svenska Arbetsgivarföreningen* vidhåller sin tidigare framförda kritik mot regelns utformning och ifrågasätter vidare om den föreslagna övergångstiden är tillräcklig med hänsyn till företagens avskrivningar för sina investeringar. *Statens naturvårdsverk* menar vidare att en miljöfarlig verksamhet som bedrivs utan att omfattas av tillstånd inte skall komma i åtnjutande av en tioårig övergångstid, utan att det skulle räcka med fem år.

Skälen för regeringens förslag: Balkens fjärde avdelning föreslås av regeringen omfatta föreskrifter om miljöfarlig verksamhet, kemiska produkter, hälsoskydd och avfallshantering. Några materiella förändringar av lagstiftningen av innebörd att det skulle behövas övergångsbestämmelser föreligger inte beträffande de tre sistnämnda verksamheterna. Annorlunda är emellertid förhållandet när det gäller miljöfarlig verksamhet.

Stoppreglerna, som i kommitténs förslag utgjorde en allmän aktsamhetsregel för all verksamhet som kan innebära skadlig inverkan på miljön, har i regeringens förslag till miljöbalk - i en något annorlunda utformning - upptagits i 13 kap. 5 §. Huvudregeln är att en miljöfarlig verksamhet som kan leda till skada på människors hälsa eller annan väsentlig olägenhet inte får utövas. I paragrafens andra stycke ges dock

möjlighet till undantag från huvudregeln. Om verksamheten inte skadar människors hälsa och om den är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, får regeringen således enligt andra stycket besluta, att verksamheten får komma till stånd, om områden som är av riksintresse för natur- eller kulturvården inte allvarligt skadas.

Enligt nuvarande stoppregler för miljöfarlig verksamhet krävs för att en verksamhet skall vara otillåtlig att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att verksamheten innebär en betydande förlust från naturvårdssynpunkt. Även om sådana följder skulle uppstå på grund av verksamheten får regeringen lämna tillstånd, dock under förutsättning att verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Införandet av stoppregler av det slag som föreslås kan således föranleda vissa övergångsproblem eftersom de föreslagna stoppreglerna är strängare än motsvarande regler i miljöskyddslagen, särskilt gäller detta i fråga om hälsoskyddet.

Under de år som gått sedan bestämmelserna i miljöskyddslagen trädde i kraft har tillstånd lämnats till ett mycket stort antal miljöfarliga verksamheter i landet. I tillstånden har noga reglerats under vilka förhållanden verksamheten får utövas. Tillstånden som sådana gäller i princip för all framtid medan villkoren kan omprövas.

Stoppreglerna avses inte kunna tillämpas vid omprövning av villkor för miljöfarlig verksamhet. Deras ändamål är att hindra att tillstånd lämnas när hälsa eller miljö kan skadas mer eller mindre allvarligt, beroende på stoppreglernas utformning. Sedan ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet lämnats gäller det - med de undantag som särskilt föreskrivits - i princip utan tidsbegränsning. I detta hänseende innebär föreskrifterna i 13 kap. ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

Emellertid skulle det vara olämpligt om miljöfarliga verksamheter som erhållit tillstånd före balkens ikraftträdande skulle kunna fortsätta utan varje tidsbegränsning trots att verksamheterna strider mot de värderingar som ligger till grund för utformningen av föreskrifterna i 13 kap 5 §. Det bör inte vara acceptabelt att människors hälsa skadas genom hälso- och miljöfarliga verksamheter. Hälsofarliga utsläpp måste därför bringas att upphöra. Ett sätt att åstadkomma detta är att uppställa en bestämd tid då åtgärderna senast skall vara genomförda. Industri, kommuner och andra som utövar miljöfarlig verksamhet får då tid på sig att anpassa sig till dessa regler. Å andra sidan sätter en sådan tidsfrist en press på dem som bedriver de miljöfarliga verksamheterna att genomföra nödvändiga ändringar, något som kan förutsätta teknisk utveckling. Bland andra fördelar med den metoden kan nämnas att det blir utövarna av miljöfarlig verksamhet som själva får välja medel för att komma till rätta med befintliga olägenheter av verksamheterna.

I likhet med kommittén föreslår regeringen därför att en övergångstid införs för miljöfarliga verksamheter för vilka tillstånd lämnats enligt tidigare regler. Efter övergångstidens slut skall även befintliga tillstånd kunna upphävas, om de strider mot de nya stoppreglerna.

En annan och närbesläktad fråga är hur lång övergångstiden bör vara. Om det skall framstå som realistiskt att lyckas komma så långt att en miljöfarlig verksamhet aldrig får skada människors hälsa, torde det krävas att det får förflyta en lång tid från balkens ikraftträdande, innan ett tillstånd dras in på grund av att en miljöfarlig verksamhet strider mot de nya stoppreglerna. Enligt regeringens mening kan det vara lämpligt att anknyta till den tioårstid som gäller för omprövning, eftersom företag med tillstånd alltid måste räkna med möjligheten att efter den tiden få sina villkor väsentligt skärpta. Om målet skall vara att framtvinga ändringar under en övergångstid bör dock tiden räknas lika för all miljöfarlig verksamhet och därvid utgå från balkens ikraftträdande. Om en miljöfarlig verksamhet, som påbörjats före balkens ikraftträdande, strider mot de nya stoppreglerna bör alltså tillståndet på den grunden kunna upphävas fr.o.m. den 1 juli år 2005, eftersom balkens regler avses träda i kraft den 1 juli 1995. Under tiden fram till dess skall miljöskyddslagens stoppregler gälla för verksamheten i fråga.

Regeringen föreslår alltså i enlighet med kommitténs förslag, att de äldre stoppreglerna skall tillämpas under de närmaste tio åren efter miljöbalkens ikraftträdande. Vad som här har uttalats skall dock inte gälla generellt.

Kommittén har sålunda föreslagit att den tioåriga övergångstiden också skall gälla för miljöfarliga verksamheter som inte omfattas av tillstånd. Regeringen gör i den frågan följande bedömning. Under miljöskyddslagens giltighetstid har det varit en genomgående tillämpad princip att den som inte har erhållit tillstånd till den miljöfarliga verksamheten har fått finna sig i att följa de nya regler som tid efter annan har införts. Regeringen anser att det saknas anledning att bedöma frågan annorlunda på grund av de nya stoppreglerna. Det nu sagda innebär alltså att tillstånd inte bör meddelas en vid balkens ikraftträdande befintlig verksamhet, om den vid en tillståndsprövning befinns strida mot de nya stoppreglerna. Ambitionen bör således vara att den som söker tillstånd för en befintlig verksamhet har verksamheten ordnad så att han inte kommer i konflikt med miljöbalkens aktsamhetsregler.

Ett inte obetydligt antal kvalificerat miljöfarliga verksamheter bedrivs utan tillstånd. Miljöskyddskommittén har föreslagit att regeringen skall kunna föreskriva tillståndsplikt också för sådana verksamheter. Det kan här vara fråga om verksamheter som antingen prövats genom dispensbeslut av Naturvårdsverket eller länsstyrelsen före den 1 juli 1981 eller som tillhör tillståndspliktiga branscher men som trots detta inte har tillståndsprövats. Av tillgänglig statistik framgår att antalet verksamheter av det förra slaget vid årsskiftet 1989/90 uppgick till drygt 1 300, varav det stora flertalet var s.k. B-objekt, dvs. företag tillhörande branscher på länsstyrelselistan, där de största enskilda branscherna var rengörings- och renhållningsverksamhet samt verkstadsindustri. Vad gäller verksamheter som över huvudtaget inte prövats framgår av den nämnda statistiken att dessa uppgick till knappt 2 300. Även bland dessa dominerade B-objekten och de största enskilda branscherna var här trävarutillverkning, plast- och gummivaruindustri, rengörings- och renhållningsverksamhet, verkstadsindustri samt annan brytning och utvinning än sådan

som avser malm och mineraler. Det finns inget som tyder på att någon nämnvärd förändring har skett sedan den nu redovisade statistiken upprättades.

Regeringen har tagit fasta på kommitténs förslag. I 13 kap. 11 § i förslaget till miljöbalk föreskrivs sålunda ett bemyndigande som överensstämmer med kommitténs förslag. Detta innebär alltså en förändring i förhållande till gällande rätt. Någon övergångsbestämmelse för att fånga upp dessa verksamheter behövs emellertid inte för närvarande. I stället bör den lösningen väljas, att regeringen, när föreskrifter beslutas om tillståndsplikt för pågående miljöfarlig verksamhet, särskilt överväger behovet av en övergångstid.

De särskilda bestämmelserna om *hälsoskydd* har i miljöbalken samlats i 15 kap. I förslaget till miljöbalk har hälsoskyddsbestämmelserna i större utsträckning än nuvarande bestämmelser i hälsoskyddslagen inriktats på frågor om inomhusmiljö. Delvis som en konsekvens härav föreslås att tillämpningsområdet för bestämmelserna i fortsättningen inte skall anknytas till användning av egendom. Hälsoskyddsbestämmelsernas tillämpningsområde föreslås vidare utvidgas genom att begreppet *sanitär olägenhet* ersätts med begreppet *olägenheter för människors hälsa*. Sistnämnda ändring medför att balkens bestämmelser till skydd för hälsan också kan tillämpas på olägenheter som i och för sig inte är direkt skadliga men ändå kan uppfattas som störande, t.ex. lågfrekvent ljud från värmepumpar m.m. De nu redovisade ändringarna föranleder inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Bland hälsoskyddsbestämmelserna i miljöbalken föreslås i 18 kap. 15 § en regel om undersökningsplikt som saknar motsvarighet i nuvarande hälsoskyddslagstiftning. En sådan bestämmelse har emellertid sedan länge funnits i miljöskyddslagen i fråga om miljöfarlig verksamhet. I bestämmelsen läggs fast att var och en som upplåter byggnader för bostäder eller allmänna ändamål är skyldig att utföra sådana undersökningar som behövs för att hindra uppkomsten av olägenheter för hälsan. Med stöd av denna regel kan tillsynsmyndigheten förelägga en fastighetsägare att utföra de undersökningar som behövs för att klarlägga exempelvis förekomsten av skadlig strålning, mögel m.m. Tillsynsmyndigheten kan också uppdra åt utomstående att på ägarens bekostnad låta utföra undersökningarna.

Den nytillkommande bestämmelsen kommer att avsevärt förbättra möjligheterna att komma till rätta med osunda eller skadliga bostadsmiljöer. Den innebär vidare att kostnadsansvaret för undersökningarna läggs på den som upplåter byggnader för bostadsändamål m.m. För närvarande bekostas sådana undersökningar i stor utsträckning av kommunerna.

Även om den föreslagna förändringen innebär en relativt radikal nyhet i förhållande till vad som nu gäller finns det enligt regeringens mening inget behov av någon övergångsbestämmelse. Det framstår nämligen som helt naturligt att sådana undersökningar som här avses skall bekostas av den som upplåter byggnader till bostadsändamål m.m. även när det är fråga om egendom som finns vid balkens ikraftträdande.

När det gäller *avfallshantering* anges i 16 kap. 9 § andra stycket miljöbalken att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en renhållningsordning skall upprättas och antas och om det närmare innehållet i en avfallsplan. För närvarande gäller enligt renhållningslagen att kommunens renhållningsordning skall antas av kommunfullmäktige. Vidare innehåller renhållningslagen detaljerade bestämmelser om upprättande av eller ändring i en renhållningsordning. De renhållningsordningar som upprättats och antagits före miljöbalkens ikraftträdande bör inte upphöra att gälla när balken träder i kraft. I stället bör renhållningsordningar som upprättats och antagits enligt äldre bestämmelser förbli gällande även efter ikraftträdandet till dess en ny renhållningsordning antagits av kommunen. En särskild bestämmelse om detta bör därför finnas i lagen om införande av miljöbalken.

4.21.7 Tillsyn, överklagande, ersättning

Regeringens förslag: Äldre bestämmelser om ersättning och inlösen skall gälla för beslut som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande.

Regeringens bedömning: Balkens tillsynsbestämmelser kräver inga övergångsregler.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens. Kommittén har dessutom föreslagit en särskild övergångsregel för skador som har uppkommit som följd av en störning som har upphört före balkens ikraftträdande.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att det behöver klarläggas vilka materiella regler som skall tillämpas i sådana ärenden som anhängiggjorts före miljöbalkens ikraftträdande, men som inte slutligt har avgjorts vid tiden för balkens ikraftträdande. Flera kommuner har framhållit vikten av att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna i fråga om tillsynen är klarlagd när miljöbalken träder i kraft.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreslagna bestämmelserna om tillsyn i miljöbalken har motsvarigheter i den äldre lagstiftningen. Ändringar i förhållande till tidigare lagstiftning är inte av sådan betydelse att det finns anledning att införa särskilda övergångsbestämmelser.

Tillsynsverksamheten bör självfallet fortsätta utan avbrott i samband med balkens ikraftträdande. Förelägganden och förbud som tillsynsmyndigheter har beslutat före balkens ikraftträdande och som äger giltighet då bör gälla också efter ikraftträdandet. I fråga om överklagande måste

beslut som meddelats före ikraftträdandet fullföljas till den myndighet som var behörig enligt äldre rätt. Bestämmelserna i 23 kap. miljöbalken om ersättning för intrång motsvarar i huvudsak de materiella regler om ersättning och inlösen som i dag finns i naturvårdslagen. Det kan därför på goda grunder antas att balkens bestämmelser kommer att leda till samma resultat i ersättningshänseende som för närvarande. Det är emellertid både naturligt och lämpligt att frågor om rätt till ersättning och inlösen prövas enligt den lag varpå det beslut grundas som berättigar till ersättning eller inlösen. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse av denna innebörd. Även den nya bestämmelsen i 23 kap. 3 § miljöbalken om minskning av ersättningen med ett belopp upp till den s.k. kvalifikationsgränsen motiverar en sådan övergångsbestämmelse. I sammanhanget kan också erinras om att naturvårdslagen innehåller en motsvarande övergångsregel i 45 § andra stycket.

Även beträffande skadestånd är övergångsförhållandena lätta att reglera. En allmän rättsgrundsats innebär att den lag skall tillämpas som gällde vid den tidpunkt när skadefallet inträffade. Någon särskild bestämmelse om detta behövs därför inte.

4.21.8 Sanktioner

Regeringens förslag: Ett miljöbrott som har begåtts innan miljöbalken har trätt i kraft, skall bedömas efter äldre straffbestämmelser, om inte bestämmelserna i miljöbalken leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Motsvarande skall gälla om förverkande på grund av brott och beslut om miljöskyddsavgift.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i princip med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte givit tillkänna någon särskild uppfattning i frågan. *Tjänstemännens Centralorganisation, TCO*, framhåller dock vikten av att de som skall tillämpa miljöbalkens straffbestämmelser ges en god utbildning.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen får straff eller annan brottspåföljd inte ges retroaktiv verkan. Vidare gäller att svårare brottspåföljd än den som gällde då brottet förövades inte får utdömas. Det som nu sagts om brottspåföljd gäller även för förverkande och annan rättsverkan av brott.

Lagen om införande av brottsbalken (brottsbalkens promulgationslag, BrP) innehåller i 5 § föreskrifter om förhållandet mellan gammal och ny strafflag. Föreskrifterna är generellt avfattade. De är tillämpliga också vid framtida ändringar av strafflagstiftningen på brottsbalkens område och inom specialstraffrätten.

Huvudregeln i 5 § BrP är att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, skall den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Jämförelsen skall avse resultatet i det enskilda fallet av en tillämpning av gammal respektive ny lag.

Straff för gärningar som har begåtts före den tidpunkt då miljöbalken avses träda i kraft bör alltså som huvudregel ådömas enligt de straffbestämmelser som gällt enligt någon av de lagar som upphävs i samband med balkens ikraftträdande. Eftersom dessa lagar upphävs samtidigt med miljöbalkens ikraftträdande behövs särskilda övergångsbestämmelser med föreskrifter att straffbestämmelserna i de lagar som upphävs alltjämt skall gälla efter balkens ikraftträdande. Detta beror på att gärningar som begåtts före balkens ikraftträdande bör kunna föranleda påföljd även efter balkens ikraftträdande. Motsvarande gäller i fråga om förverkande på grund av brott.

De föreslagna ansvarsbestämmelserna i miljöbalken innebär skärpta straff. I några få fall innebär dock regeringens förslag att en gärning avkriminaliseras. Detta gäller t.ex. undersökningsplikten enligt 43 § andra stycket första meningen miljöskyddslagen. Dessutom har krav på grov oaktsamhet för straffbarhet uppställts för vissa brott vars tidigare motsvarigheter endast krävde vanlig oaktsamhet för att straff skulle följa. För att uppnå överenstämmelse med 5 § BrP bör därför straffreglerna i de lagar som skall upphävas inte tillämpas om miljöbalkens bestämmelser leder till frihet från straff eller till lindrigare straff.

Regeringen föreslår i miljöbalken ett väsentligt annorlunda system för miljöskyddsavgifter än det som gäller enligt miljöskyddslagen. Det nya systemet har ett betydligt mer omfattande tillämpningsområde. Grundlagsregeln med förbud mot retroaktiv tillämpning av straffbestämmelser är i och för sig inte direkt tillämplig på straffliknande rättsföljder med annan benämning. I motiven till grundlagsbestämmelsen förklarade emellertid departementschefen att det måste anses som ett klart kringgående av förbudet mot retroaktiv strafflag, om sådana administrativa sanktioner som har trätt i stället för straffrättsliga påföljder skulle ha en retroaktiv verkan. Motsvarande får anses gälla också i fråga om administrativa sanktioner av uppenbart straffliknande karaktär som införs på tidigare oreglerade områden.

Även för miljöskyddsavgifternas del behövs det alltså en övergångsbestämmelse om att bestämmelserna i miljöskyddslagen skall tillämpas på förseelser före ikraftträdandet.

Regeringens bedömning: En samlad miljölagstiftning bör göra myndigheternas arbete effektivare och underlätta för företag och enskilda att överblicka lagstiftningen.

Lagstiftningen kan utnyttjas parallellt med ekonomiska styrmedel.

Miljöbalken är anpassad till internationella rättsliga instrument och mekanismer.

4.22.1 Inledning

Skälen för regeringens bedömning: Miljölagstiftningen har, som en följd av att den vuxit fram successivt, blivit delvis överlappande. Detta förhållande leder i sin tur till att lagstiftningen uppvisar vissa brister i fråga om konsekvens och överblickbarhet. Lagstiftningen är också delvis föråldrad. Ändamålet med en samlad miljölagstiftning som miljöbalken är att lagstiftningen skall bli ett verksamt instrument för att genomföra de ambitioner i miljöpolitiken som riksdagen har gett uttryck för i olika sammanhang. Som nämnts inledningsvis i propositionen är lagstiftningen dock bara ett av flera instrument som kan användas för en framgångsrik miljöpolitik. För att politiken skall lyckas krävs ofta att en samverkan mellan olika åtgärder som lagstiftning, information och utbildning. Att en framgångsrik miljöpolitik också kräver en ekonomisk tillväxt - en tillväxt som beaktar att naturen inte skall utsättas för större påfrestningar än vad den kan tåla - är numera också allmänt vedertaget och bör räknas in som en av förutsättningarna för en framgångsrik miljöpolitik.

Miljöskyddskommittén har inom ramen för sitt uppdrag gjort allmänna bedömningar av myndigheternas ansvarsområden och uppgifter. Samordningen av ett stort antal miljölagar i ett gemensamt lagkomplex som miljöbalken innebär emellertid med nödvändighet att förslaget till balk kommer att innehålla föreskrifter som är allmänt hållna. Vad gäller myndigheternas ansvarsområden och uppgifter kommer balken därför att i dessa avseenden i stor utsträckning innehålla bemyndiganden för regeringen att reglera frågorna genom föreskrifter. Arbetet med att närmare lägga fram konkreta förslag till myndighetsorganisation, ansvarsfördelning mellan myndigheterna och andra hit hörande frågor, har regeringen överlämnat till Miljöorganisationsutredningen. De kostnader inrättandet av en Miljöombudsman innebär kommer inom kort att redovisas av denna utredning.

I det följande redovisas konsekvenserna av en miljöbalk i olika avseenden så långt som det är möjligt med hänsyn till att beredningen av frågan om vilken myndighetsorganisation som bäst gynnar en effektiv tillämpning av balken ännu inte är avslutad.

Det som ligger närmast till hands vid en redovisning av konsekvenserna är naturligtvis de samordningsvinster som kan uppnås med en miljö-

balk. Också andra vinster av en samlad miljölagstiftning kan hämtas. Därmed avses att strukturer skapas som underlättar genomförandet av miljöpolitiken också i förhållande till andra delar än den lagstiftning som nu är aktuell.

När det gäller t.ex den föreslagna lagstiftningen och dess förhållande till andra styrmedel, som ekonomiska styrmedel, kommer den sammanvävning av statlig och kommunal planering som införlivandet av naturresurslagen innebär i kombination med de nya möjligheterna att utnyttja rätten till att meddela föreskrifter om miljökvalitetsnormer, att underlätta att skapa den planering som behövs lokalt och regionalt för att styra utsläppen. Genom att införa fixerade kvalitetskrav inom ramen för miljökvalitetsnormerna bör det lagtekniskt ha skapats utrymme för att i ökad omfattning använda ekonomiska styrmedel.

På det internationella planet kommer det för svenskt vidkommande att underlätta anpassningen till den europeiska integrationen med en samlad miljölagstiftning. Också i uppföljningsarbetet efter UNCED, där miljölagstiftningen ingår som en del i Agenda 21, kommer Sveriges möjligheter att agera för en förstärkt rättsordning att öka.

För svenskt vidkommande kommer enligt regeringens mening inte en samlad miljölagstiftning att försämra näringslivets villkor i stort. Också i vår omgivning ändras miljölagstiftningen och förändrade krav ställs på företagen. De svenska som redan har gjort stora framsteg i sitt miljöarbete. Den föreslagna lagstiftningen kommer enligt regeringens bedömning därför inte att försämra företagens konkurrenskraft. Lagstiftningen medger en smidig anpassning till den normgivning på miljöområdet som beslutas inom EG och som numera är betydelsefull också för Sverige. I det arbetet deltar företrädare både för svenska myndigheter och svensk industri och de kan mot bakgrund av sin samlade erfarenhet ge värdefulla bidrag

4.22.2 Samordningseffekter

Samordningen av miljölagstiftningen innebär som framgår av det följande att bl.a. naturvårdslagen, miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, renhållningslagen och naurresurslagen läggs samman i ett lagverk. Mycket av det specifika för varje lag behålls, men aktsamhetsreglerna, som utgör de grundläggande försiktighetsmåtten som verksamhetsutövaren skall iaktta i sin verksamhet blir i grunden gemensamma, om verksamheten kan föranleda olägenheter för människor och miljön. För myndigheternas del samordnas tillsynsbestämmelserna och möjligheterna att ingripa med förelägganden och förbud av olika slag. För domstolarna innebär en miljöbalk en samlad lagstiftning om förpliktelser, ansvar och sanktioner på miljöområdet.

Den osäkerhet i rättsligt hänseende som är följden av de senaste decenniernas miljölagstiftning kommer att försvinna, i vart fall när det gäller hur lagarna skall tillämpas i förhållande till varandra. För företagen och enskilda kommer det att bli lättare att överblicka de regler som gäller. Det missförhållande som nu anses råda, nämligen att olika

lagar kan tillämpas på samma verksamhet, undanröjs i stor utsträckning. Därmed ökar också möjligheterna för myndigheterna att ingripa, utan att behöva tveka om vilken lag som skall tillämpas. Tillsammans bör den ökade klarheten både för enskilda och myndigheter leda till positiva effekter på samhällsekonomin.

Tillkomsten av en miljöbalk bör alltså ses som en effektivisering och rationalisering av det svenska miljövårdsarbetet. Inte bara det förhållandet att miljöbalken bringar klarhet i frågor om gränserna för miljölagstiftningens tillämpning bör kunna bidra till samhällsekonomiska vinster. Också det förhållandet att det inom området miljöfarlig verksamhet öppnas möjligheter att ersätta individuell tillståndsprövning med generella föreskrifter bör bli arbetsbesparande för företagen och miljömyndigheterna. Betydande vinster bör sålunda kunna göras genom minskat antal tillståndsärenden. Särskilt torde detta gälla anläggningar som i dag ofta bedrivs av kommunerna i olika verksamhetsformer, som reningsverk och avfallsanläggningar.

4.22.3 Miljöbalken och användningen av ekonomiska styrmedel

Regeringens politik syftar till att uppnå en varaktigt hög tillväxt vars miljöeffekter är förenliga med naturens förmåga att bearbeta och tåla olika sorters miljöbelastning - den tillväxt som därigenom skapas kan sägas vara uthållig. Denna politik genomförs genom att regeringen och riksdagen i olika avseenden verkar för att styra utvecklingen i önskad riktning.

På miljöområdet verkar ett styrsystem som mycket kortfattat kan sägas bestå av fysisk planering, normgivning i form av lagar och andra författningar samt särskilda åtgärder för att påverka människors beteende som utbildning och information.

I samband med att frågorna om en uthållig utveckling utvecklas i miljöpolitiken (prop. 1993/94:100, bilaga 1.4) har det slagits fast att vid introduktion av ett styrmedel bör en analys genomföras av miljöproblemens karaktär och vilket styrmedel som är mest ändamålsenligt och kostnadseffektivt för att uppnå den effekt som åsyftas.

Ekonomiska styrmedel, som är en del av styrning genom normgivning, har vunnit ökad användning. Införandet av en miljöbalk kommer inte att medföra någon ändring i detta avseende. De erfarenheter som kan dras av senare års miljölagstiftning, det gäller både för Sverige och andra länder i Nord-Europa, är tvärtom att en kombination av administrativa och ekonomiska styrmedel tillsammans ger bäst effekt. Den svenska miljölagstiftningen är på god väg att anpassa sig till denna ordning. Som exempel på detta kan nämnas de idéer som ligger bakom regeringens förslag om en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop. 1992/93:180). Under tillverkningsprocesser uppstår olika avfallsprodukter som sprids i miljön. När de producerade varorna en gång har tjänat ut förbränns eller deponeras de som avfall. Det nu beskrivna förfarandet innebär att resurserna inte tas till vara på det sätt som borde vara fallet.

För att uppnå en hållbar ekonomisk utveckling måste resurs- och energianvändningen effektiviseras och avfallet återföras i naturliga kretslopp eller återanvändas i produkterna. Detta åstadkoms genom dels ekonomiska styrmedel, dels administrativa styrmedel i form av krav på avfallshanteringen och dess genomförande där ytterst ett straffansvar kan drabba den försumlige. De föreskrifter om avfall som ges i 16 kap. är så anpassade att olika ekonomiska styrmedel kan kopplas till föreskrifterna.

Ett särskilt område som har varit mycket uppmärksammat de senaste åren som form av reglering av miljön har varit möjligheten att introducera överlåtbara utsläppsrättigheter. Syftet med en utsläppsram är dels att begränsa utsläppen till en viss nivå, dels att genomföra åtgärder för att minska utsläppen där det är billigast. Resultaten hittills av de studier som har gjorts är att dock att frågorna måste belysas ytterligare. En grundläggande fråga är om det går att åstadkomma en väl fungerande marknad med tillräckligt många säljare och köpare. Om detta går att åstadkomma och ett system med överlåtbara utsläppsrättigheter går att genomföra, måste det kombineras med administrativa system av olika slag. Ett sådant är att bestämma kvoter eller liknande för utsläpp. Genom reglerna i 6 kap. miljöbalken om miljökvalitetsnormer läggs grunden för hur den totala tillåtna utsläppsmängden av en viss förorening skall bestämmas. Som inledningsvis antytts förutser regeringen att statlig och kommunal planering, och som en del därav införandet av föreskrifter om miljökvalitetsnormer, kommer vara av stor betydelse i den fortsatta utvecklingen. Också dessa regler är så utformade att ekonomiska styrmedel i form av skatter och avgifter kan knytas till utsläppsramar och andra mål för planeringen.

4.22.4 Miljöbalken och internationella rättsliga instrument och mekanismer

Det utvidgade och fördjupade internationella samarbetet på miljöområdet ställer också krav på lagstiftningen. Nationella föreskrifter om miljön måste utformas med hänsyn till vad som gäller enligt Sveriges internationella överenskommelser. Det finns en tendens att i konventioner och andra överenskommelser införa alltmer detaljerade och precisa regler. Vid ett medlemskap i EU måste vi dessutom hantera en stor mängd regler i form av direktiv som skall överföras till och integreras i det svenska regelsystemet. På miljöområdet gäller detta redan genom EES-avtalet, som innehåller flertalet EU-regler med miljöanknytning. Såväl ett EU-medlemskap som EES-avtalet har stora konsekvenser för hanteringen av rättsliga frågor på miljöområdet. Miljöbalkens utformning medför i flera avseenden att det blir lättare att hantera de krav som ställs genom det internationella miljösamarbetet och särskilt genom Europaintegrationen.

En viktig samordningsvinst uppkommer redan genom det faktum att lagstiftningen på miljöområdet integreras. EU:s regler på miljöområdet utgår inte som de nuvarande svenska reglerna från en uppdelning av

regelsystemet i bestämmelser om t.ex. miljövård, hälsoskydd och naturvård. Miljöbalken kommer i huvudsak att på ett naturligt sätt motsvara tillämpningsområdet för EU-reglerna om miljön. Därför kommer i framtiden genomförandet av EU-reglerna att förenklas genom att man kan utgå från ett enhetligt och integrerat nationellt regelsystem. De stora samordningsvinsterna av ett enhetligt regelsystem kan uppnås vid hanteringen av miljöfrågor på myndighetsnivå, eftersom det i hög grad är myndigheter av olika slag som kommer att tillämpa EU-reglerna och besluta om detaljföreskrifter. En bedömning av fördelarna i det aktuella hänseendet kan därför inte bli fullständig förrän beslut har fattats om myndigheternas uppgifter inom ramen för miljöbalken.

Den andra stora vinsten med en miljöbalk sett i ett internationellt perspektiv är att den bättre än nuvarande regler tillhandahåller de rättsliga instrument som behövs. Många EU-direktiv på miljöområdet innehåller regler om generella normer för miljökvalitet eller för utsläpp av föroreningar från vissa typer av verksamheter. Dessutom finns ofta bestämmelser med krav på att program eller handlingsplaner för det framtida miljöarbetet på vissa områden skall utarbetas av medlemsstaterna. Balkens system med miljökvalitetsnormer har utformats bl.a. med hänsyn till utformningen av EU-reglerna och gör det lättare att införa de svenska regler som behövs för att uppfylla EU-kraven.

I Rio-deklarationen och i Agenda 21 finns principer och rekommendationer som rör miljörätten. I Rio-deklarationen finns hänvisningar till bl.a. försiktighetsprincipen och förpliktelsen att inte skada andra länders territorium vid utnyttjande av den egna miljön. I Agenda 21 i avsnittet om medel för genomförande finns ett kapitel, kapitel 39, om internationella rättsliga instrument och mekanismer. Det övergripande målet för översyn och utveckling av internationell miljörätt i ett globalt perspektiv bör vara att främja lagstiftningens effektivitet och att främja en integrering av miljö- och utvecklingspolitiken. Inom denna ram skall staterna försöka lösa frågan om statemas rättigheter och skyldigheter när det gäller en hållbar utveckling. För svenskt vidkommande innebär miljöbalken, att de principer och rekommendationer om miljörätten som blev resultatet av Rio-konferensen återspeglas i den svenska miljölagstiftningen. Balken innehåller som utgångspunkt regler som bidrar till en på lång sikt hållbar utveckling. Gemensamma aktsamhetsprinciper läggs till grund för den svenska miljölagstiftningen i balkens inledande kapitel. Försiktighetsprincipen kommer att vara bärande i miljöbalken och gälla hela miljöområdet liksom utbytesprincipen. I fråga om teknikval har för svenskt vidkommande principen om BAT utvidgats till att avse bästa möjliga teknik, därmed avses också sådan teknik som är under utveckling och kan börja användas inom en snar framtid.

I regeringens UNCED-proposition (1993/94:111) framhålls vikten av internationella legala instrument på miljörättens område. Förslaget till miljöbalk utgör enligt regeringens mening därvid också en grund för att bygga på vid internationella förhandlingar i miljörättsliga frågor. I miljöbalken integreras både allmänt accepterade principer som hör till miljörätten och sådana som är mer omdiskuterade som ersättningsfrågor. Den svenska regleringen kommer med all säkerhet att dra till sig

internationell uppmärksamhet. Också i samarbetet med andra länder som utvecklar sin miljölagstiftning kan förslaget till miljöbalk spela en roll. Både i utvecklingsländerna och i länderna i Central- och Östeuropa finns ett stor intresse av att utveckla legala instrument i den nationella miljöpolitiken i den riktning som svensk miljölagstiftning anvisar.

5 Författningskommentar

5.1 Förslaget till miljöbalk

Föreskrifterna i miljöbalken motsvarar den lagstiftning som tidigare ingått i naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), renhållningslagen (1979:596), hälsoskyddslagen (1982:1080), lagen (1985:426) om kemiska produkter, lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle, lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, miljöskadelagen (1986:225) och lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud.

De bestämmelser som är nya redovisas särskilt i författningskommentaren. Av *bilaga 1* framgår vilka motsvarigheter balkens föreskrifter har i den tidigare gällande lagstiftningen.

Miljöbalken är indelad i sju avdelningar. Varje avdelning är indelad i kapitel. Sammanlagt består balken av 25 kapitel.

I *första avdelningen* (1 och 2 kap.) återfinns föreskrifter som gäller för balken i dess helhet. I 1 kap. anges mål och grundläggande principer. Balkens allmänna aktsamhetsregler framgår av 2 kap.

Balkens *andra avdelning* (3-8 kap.) innehåller föreskrifter om hushållning med mark och vatten m.m. Den andra avdelningen innehåller också föreskrifter om miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar.

Tredje avdelningen (9-12 kap.) innehåller föreskrifter om naturvård med inriktning framför allt på skydd för naturområden och biologisk mångfald. I den *fjärde avdelningen* (13-16 kap.) har samlats särskilda regler om skydd för hälsan och miljön. Det gäller miljöfarlig verksamhet, kemiska produkter, särskilda hälsoskyddsfrågor och avfallshantering.

I den *femte avdelningen* (17-20 kap.) finns allmänna föreskrifter om bemyndiganden, tillsyn, avgifter och överklagande.

I sjätte avdelningen (21-22 kap.) finns bestämmelser om straffansvar och miljöskyddsavgift.

Sjunde avdelningen (23-25 kap.) slutligen innehåller bestämmelser om ersättning för intrång, skadestånd och miljöskadeförsäkring. Genom att även miljöskadelagen förs in i miljöbalken kommer den civilrättsliga regleringen att fogas samman med andra ämnesområden som brukar hänföras till miljörätten.

Lagrådet har - förutom förslag till ändringar i sak - lämnat förslag till redaktionella ändringar. Dessa ändringsförslag har i stor utsträckning införts i lagtexten. De kommenteras endast i de fall det kan anses vara påkallat.

FÖRSTA AVDELNINGEN

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

5.1.1 1 kap. Mål och grundläggande principer

1 § Syftet med miljöbalken är att
1. skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling,
2. skydda mark, vatten och luft mot föroreningar och andra störningar som kan vålla skada på tillståndet i miljön,
3. skydda människor och natur mot störningar i miljön som kan förorsaka skada eller olägenhet,
4. vårda och bevara den biologiska mångfalden och kulturmiljöer,
5. främja hushållning med mark, vatten och naturresurser,
6. främja återanvändning och återvinning av material
7. främja hushållning med energi.
Det är en angelägenhet för var och en att verka för detta syfte.

Paragrafen är utformad i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Miljöbalken är inriktad på att reglera miljöpåverkande åtgärder i Sverige. Målsättningen att skapa en hälsosam och god miljö är dock inte inskränkt till den svenska miljön. Miljöförstöringen är global och en effektiv miljöpolitik och lagstiftning i Sverige kan ge återverkningar i andra länder.

Detta kan ske genom ett förbättrat tillstånd i miljön och i naturen och genom att den svenska lagstiftningen kan tjäna som förebild i något avseende för lagstiftningen i andra länder.

I paragrafen anges miljöbalkens syfte. Balken syftar till att bidra till skyddet för miljön, människor, naturen, den biologiska mångfalden och vård och bevarande av vissa kulturmiljöer. Också frågor som rör hushållning med naturresurser som mark och vatten och annan resurshushållning som en kretsloppsanpassning av produktion och varuanvändning regleras i stor utsträckning genom balken. Syftet är också att främja hushållning med energi. Allt detta, som framgår av den första punkten, för att skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling.

En grundtanke med miljöbalken är att vi som lever nu inte får söka komma undan miljöproblemen genom att lasta över dem på framtiden

och lämna efter oss en utarmad och förstörd natur. Föreskrifterna i miljöbalken är ett av flera hjälpmedel att styra utvecklingen i samhället mot varaktigt hållbara lösningar. Avsikten är alltså att med stöd av balkens föreskrifter skapa varaktigt goda betingelser för allt biologiskt liv och delar av kulturmiljövården.

Någon närmare definition i detta sammanhang av vad som menas med begreppet miljö behövs knappast. Vad som avses framgår av de särskilda föreskrifterna i miljöbalken liksom av de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndiganden i balken.

De sju punkterna i paragrafens första stycke är jämställda och inte rangordnade.

Att skydda

Det direkta skydd för människan som miljöbalken är avsedd att ge gäller en oönskad inverkan av en yttre faktor, en störning, som kan orsaka skador eller olägenheter i form av varaktigt obehag. Miljöbalken innehåller således den del av det legala skyddsnätet kring människan vilket fångar upp yttre faktorer som kan påverka henne negativt och som inte heller är önskade av den enskilde. Begreppen skador och olägenhet har valts för att klargöra att det skydd som balken erbjuder gäller både mot störningar som kan skada människan direkt, dvs. påverka hälsan negativt, och mot sådana som utan att direkt skada ändå påverkar välbefinnandet. I detta avseende går miljöbalken längre i strävan att skydda människan än vad som gäller enligt t.ex hälsoskyddslagen.

Genom att samordna den lagstiftning som reglerar skyddet för miljön, hälsan och naturen mot föroreningar av mark, vatten och luft och att till denna lagstiftning foga föreskrifter om hushållning med mark och vatten m.m. skapas också bättre förutsättningar för ett mer effektivt miljöarbete.

När det gäller regler som har betydelse för att skydda människors hälsa och välbefinnande behandlar balken endast vissa aspekter. Stora problemområden som har betydelse i det sammanhanget lämnas i huvudsak utanför miljöbalken. Det gäller sjukvårds-, livsmedels- och trafiksäkerhetsfrågor.

Att vårda och bevara

För att åstadkomma en god miljö också för kommande generationer räcker det inte med att fortlöpande skydda natur och miljö mot människans påverkan. Vårt samhälle har en stor mängd allvarliga miljösynder som måste åtgärdas för att inte livsbetingelserna i framtiden skall försämras allvarligt för såväl människor som det biologiska livet i övrigt. Några särskilt allvarliga exempel är den allmänna försurningen av mark och vatten liksom övergödningen av Östersjön och övriga kusthav, vilka

kan komma att kräva åtgärder inte endast i form av utsläppsbegränsningar utan även aktiva vårdinsatser.

Även åtgärder av dessa slag skall kunna bedrivas med stöd av miljöbalken liksom sådana former av aktiv naturvård som i dag regleras i naturvårdslagen och som kan väntas få allt större betydelse i och med att betoningen på att bevara en fullvärdig biologisk mångfald blir allt tydligare. Också frågor om att bevara det levande kulturlandskapet och hit hörande minnen som byggnader och andra anläggningar faller inom ramen för miljöbalken, om inte frågan regleras genom kulturminneslagstiftningen.

Att hushålla

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

Att nå en på lång sikt hållbar utveckling av samhället är en global målsättning och den har slagits fast av världssamfundet vid FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro år 1992. Att skapa förutsättningar för en varaktig utveckling innebär inte bara att miljöförstöringen måste hejdas utan i hög grad även att en god hushållning med naturens resurser måste säkerställas.

Balkens inriktning när det gäller hushållning går utöver naturresurslagens tillämpningsområde som främst gällt utnyttjandet av mark och vatten. För tillämpningen av hushållningsreglerna i naturresurslagen gäller att balken, utöver hushållning med mark och vatten, även omfattar hushållning med andra naturresurser.

Regler om planering av hur mark och vatten får utnyttjas har en lång tradition i Sverige. Genom den fysiska riksplaneringen fick detta arbete ett vidare innehåll som kom till uttryck genom naturresurslagen, NRL. Hushållningen enligt NRL omfattar inte enbart den direkta användningen av mark och vatten, utan lagen kan tillämpas på andra frågor om utnyttjande och bevarande, t. ex. av befintlig bebyggelse och anläggningar.

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

Genom att balken också skall tillämpas i frågor om främjande av återvinning och återanvändning av material omfattar den ett större fält än vad som i traditionell mening brukar betecknas som miljölagstiftning. För att ge en tillräcklig konstitutionell grund åt föreskrifter på området har riksdagen i ett vilande beslut (prop. 1993/94:116, KU 1993/94:36, rskr. 1993/94:359) ställt sig bakom förslaget att 8 kap. 7 § regerings-

formen kompletteras med ett bemyndigande att meddela föreskrifter om återvinning och återanvändning av material, dvs. sådana förfaranden som kan stor betydelse för en ändamålsenlig resurshushållning. Frågor som rör samhällsplanering och samhällsekonomi kommer också att beröras genom föreskrifterna om hushållning i miljöbalken. En viktig form av hushållning innebär således att undvika miljöproblem genom god samhällsplanering. Att ta detta vidare grepp kring miljöproblemen stämmer också överens med den syn som har vuxit fram internationellt i fråga om hur frågorna bör angripas.

I dag är vi i Sverige på god väg att komma till rätta med huvuddelen av de stora utsläpp till luft och vatten från industrier och samhällen som under större delen av 1900-talet har betraktats som miljöförstöringens källor. Nu fortsätter förstöringen till stor del på grund av andra källor. Dessa är i många fall inbyggda i själva samhällsmaskineriet, dvs. i vårt sätt att leva.

Andra stycket uttrycker den under de senaste decennierna tydligt framträdande insikten att det behövs insatser av alla människor för arbetet med att stoppa miljöförstöringen i alla dess former. Föreskriften kan sägas ge uttryck för en *allemansskyldighet.*

2 § Denna balk gäller inte frågor som det finns bestämmelser om i lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer eller i föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Balkens 3, 4, 6, 7 och 8 kap. skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i plan- och bygglagen (1987:10), vattenlagen (1983:291), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, väglagen (1971:948), lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1978:160) om vissa rörledningar, luftfartslagen (1957:297), minerallagen (1991:45), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Balkens 14 kap. gäller inte sådana kemiska produkter som omfattas av livsmedelslagen (1971:511), läkemedelslagen (1992:859) och lagen (1985:295) om foder. I fråga om kemiska produkter som omfattas av strålskyddslagen (1988:220) eller lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor är bestämmelserna i 14 kap. inte tillämpliga för att förebygga hälso- eller miljöskador på grund av joniserande strålning respektive brand eller explosion. Bestämmelserna i 14 kap. gäller inte heller transport av kemiska produkter som är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods, om regeringen inte föreskriver annat.

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

Paragrafen har i huvudsak utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafen anges miljöbalkens primära tillämpningsområde i förhållande till annan lagstiftning. Genom utformningen av paragrafens andra stycke kommer balkens föreskrifter om bl.a. miljökvalitetsnormer

och miljökonsekvensbeskrivningar att gälla för de verksamheter som regleras genom där angivna lagar.

Aktsamhetsregeln i lagen om genetiskt modifierade organismer överensstämmer i sak med de allmänna aktsamhetsreglerna i miljöbalken. Det bör därför i praktiken inte bli några problem att tillämpa den lagen vid sidan av balken.

I fråga om arbetsmiljölagen kan det dock uppkomma avgränsningsproblem när det gäller kemikalieområdet. Detta är i det närmaste oundvikligt med lagstiftning som reglerar så närliggande områden som skydd för den inre respektive yttre miljön. Frågan har också berörts i förarbetena till arbetsmiljölagen och lagen om kemiska produkter. Vad som sägs där är fortfarande giltigt. Det finns dock med den nu valda lagstiftningstekniken behov av att göra en markering så att miljöbalken innehåller en erinran om att särskilda föreskrifter om arbetsmiljön finns i arbetsmiljölagen. För att åstadkomma detta har den av *Lagrådet* föreslagna formuleringen valts. Innebörden är att det på det område där miljöbalkens bestämmelser även berör arbetsmiljön, dvs. 14 kap., skall arbetsmiljölagen ges företräde vad gäller frågan om användning av farliga ämnen på arbetsplatserna och även i övrigt i frågor som huvudsakligen avser arbetsmiljön.

Gränsdragningen i tredje stycket mellan balkens regler om kemiska produkter och vissa andra lagar har hämtats från 3 § lagen (1985:426) om kemiska produkter.

3 § Naturen är i den utsträckning som följer av allemansrätten tillgänglig för alla. Var och en skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar 1 § första stycket andra meningen och andra stycket naturvårdslagen.

Allemansrätten är av avgörande betydelse för människornas möjligheter att få avkoppling och rekreation i naturmiljö. Den kan antas ha stor betydelse för allmänhetens engagemang i frågor om natur och miljö. Allemansrätten kan förenklat beskrivas som en rätt för envar att i viss utsträckning nyttja mark och vatten som andra äger. Nyttjandet får dock inte innebära att ägaren eller någon annan som har särskild rätt till fastigheten tillfogas nämnvärd skada eller olägenhet.

Allemansrätten är en sedvanerätt. Därav följer att det rättsliga skyddet för allmänheten är starkt begränsad. Allmänhetens rättigheter framgår motsatsvis genom vissa straffbestämmelser, bl.a. stadgandena i 12 kap. 2 och 4 §§ brottsbalken, som föreskriver bötesstraff för den som olovligen tar växande träd m.m. eller som utan lov tar väg över tomt eller plantering eller annan äga som kan skadas därav. Av intresse är i detta sammanhang även stadgandet om hemfridsbrott och olaga intrång i 4 kap. 6 § brottsbalken.

Allemansrätten har utbildats långt före det att det moderna friluftslivet antagit sina nuvarande former. Den är numera i vissa avseenden kontroversiell, som t.ex. när det gäller om den omfattar utnyttjande av naturen

i organiserad form av större sällskap eller i kommersiella syften. Med hänsyn till allemansrättens speciella karaktär är det dock knappast lämpligt att närmare reglera den i lag. I proposition 1993/94:117 har regeringen föreslagit bl.a. att en bestämmelse om att alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten införs i regeringsformens 2 kap. 18 §. Riksdagen har ställt sig bakom förslaget och ändringen i grundlagen är för närvarande vilande.

I miljöbalken finns utöver denna paragraf vissa bestämmelser i 3, 4, 9 och 18 kap. med ursprung i naturresurslagen och naturvårdslagen som syftar till att skydda allemansrättens, dvs. friluftslivets intressen.

4 § Möjligheterna att utvinna energi ur förnybara energikällor och förbrukade varor skall fortlöpande beaktas.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 5 § i lagrådsremissen. Enligt *Lagrådet* framstår bestämmelsens funktion i förhållande till balkens övriga regler som oklar. Den uttrycker enligt Lagrådet närmast en av många värderingar som ligger till grund för hela förslaget och bör därför inte ingå i själva lagtexten.

Vad *Lagrådet* har anfört innebär enligt regeringens mening inget rättsligt hinder mot att föreskriften finns i miljöbalken.

Bestämmelsen innebär en specificering av hushållningsprincipen. Den tar sikte på såväl energiproduktion som energianvändning. I förstnämnda hänseende skall förnybara energikällor prioriteras. Med tanke på den betydelse sättet att framställa och använda energi har för miljön, inte minst i fråga om inverkan på klimatet framstår det som naturligt att det finns en särskild regel om detta i miljöbalken. Många tekniska reningsförfaranden kräver nämligen betydande energiresurser, exempelvis avfallsförbränningsanläggningar, industrianläggningar och destillationsanläggningar.

5 § En statlig tjänsteman, Miljöombudsmannen, skall ha till uppgift att tillvarata allmänna intressen i frågor som rör miljön.

Närmare bestämmelser om Miljöombudsmannens uppgifter finns i denna balk och i föreskrifter som regeringen meddelar.

Paragrafen har i huvudsak utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Genom paragrafen slås fast att det skall finnas en myndighet, Miljöombudsmannen, som tillvaratar allmänna intressen i frågor som rör miljön. Miljöombudsmannens uppgifter är företrädesvis att betrakta som myndighetsutövning men kan också ligga på ett mer opinionsskapande plan. Ombudsmannens verksamhet omfattar frågor som faller inom balkens tillämpningsområde och kan således avse miljö- och naturvård men även hälsoskyddsfrågor i den utsträckning sådana regleras i balken. Dennes uppgifter enligt miljöbalken anges närmare i 13, 18, 20 och 22 kap.

1 § Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet som kan komma i konflikt med det i 1 kap. 1 § angivna syftet, skall iaktta de allmänna aktsamhetsreglerna i detta kapitel i den utsträckning som framgår av 12 kap. 2 §, 13 kap. 4 §, 14 kap. 4 §, 15 kap. 2 § och 16 kap. 3 §.

Paragrafen överensstämmer med 2 kap. 1 § första stycket i *Lagrådets* förslag.

I paragrafen anges de allmänna aktsamhetsreglernas materiella tillämpningsområde och knyter an till balkens syfte. Som framgår av den allmänna motiveringen avses med verksamhet alla former av aktiviteter som kan bli föremål för reglering och ingripande enligt de materiella bestämmelserna i balkens tredje och fjärde avdelningar, dvs. oavsett om de sker yrkesmässigt eller inte.

De allmänna aktsamhetsreglerna motsvaras av förslagen i avsnitt 4.4 i den allmänna motiveringen. De blir tillämpliga i fråga om ett stort antal sinsemellan olikartade företeelser. Avsikten är att de skall uttrycka högt satta mål för miljöarbetet.

I fråga om fastighetsanknuten verksamhet överensstämmer begreppet med vad som gäller för miljöskador enligt 24 kap. I övrigt täcker begreppet alla de åtgärder och förfaranden som avses regleras i balkens tredje och fjärde avdelningar. För hälsoskyddet avses alltså ingen ändring av aktsamhetsreglerna och tillämpningsområdet, dvs. möjligheterna för myndigheterna att ingripa mot olika förhållanden som kan försämra människors hälsa.

2 § Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet som kan drabba människors hälsa, miljön eller naturen.

Försiktighetsprincipen kommer till uttryck i paragrafen. Den är en förutsättning för att ett effektivt förebyggande miljöarbete skall kunna bedrivas. Försiktighetsprincipen, enligt vilken bristen på full vetenskaplig bevisning inte får användas som hinder för kostnadseffektiva åtgärder, är en av grundprinciperna i FN:s Rio-deklaration. I gällande svensk rätt förekommer principen i flertalet av de lagar som ingår i miljöbalken. Det förebyggande arbetet måste drivas på alla plan från samhällsplanering av det slag som inryms i 3 kap. till åtgärder för att undvika enskilda utsläpp.

De skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan bli aktuella är av mycket skiftande slag. Föroreningar i vattnet kan förebyggas genom reningsåtgärder som hindrar att skadliga ämnen släppts ut. I fråga om andra störningsformer kan tekniska anordningar av olika slag bidra till att förebygga eller motverka olägenheter, t.ex. isoleringsåtgärder för att minska buller. Vidare kan olika anordningar i själva driften av ett före-

tag eliminera störningar eller medverka till att de hålls på en låg nivå. I regel bör det ligga närmast till hands att utföra skyddsåtgärderna på eller i anslutning till en störande anläggning. Ibland kan det vara lämpligare med förebyggande åtgärder på en angränsande fastighet som har olägenhet av störningen. Skyldigheten att vidta begränsningar av en verksamhet kan bestå i att man skär ned omfattningen av denna eller avstår från en särskilt farlig del. Begränsningen kan emellertid också ske på det sättet att verksamheten inskränks eller avbryts under viss tid av dygnet eller under vissa väderleksförhållanden. Vissa geografiska avgränsningar av verksamheten till en viss del av en fastighet kan också vara ett sätt att förebygga skador på människor och miljön.

Försiktighetsprincipen rymmer också principen om val av bästa möjliga teknik. Den principen vägleder i frågor om val av processteknik, driftmetoder och andra förfaranden.

Avsikten är hela tiden att förebygga skador. *Lagrådets* förslag har förtydligats i detta hänseende.

3 § Om verksamhet som avses i 2 § har medfört skada eller olägenhet som anges där, skall sådana åtgärder vidtas som behövs för att avhjälpa skadan eller olägenheten. Denna skyldighet att avhjälpa skadan kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen har sin förebild i 5 § första stycket andra meningen miljöskyddslagen, där det slås fast att det gäller samma ansvar för avhjälpande som för förebyggande av miljöskador och vidare att skyldigheten kvarstår även efter det att verksamheten avslutats.

4 § Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet samt för att främja återanvändning och återvinning av material och hushållning med mark och vatten.

Paragrafen har i huvudsak utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

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

Paragrafen riktar sig till alla som bedriver verksamhet i miljöbalkens mening. Den anger den allmänna målsättningen att var och en skall skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på hälsa och miljö. Bestämmelsen är inte direkt straffsanktionerad. I den mån fråga är om skyldighet att verkställa undersökningar vid tillståndsprövning eller tillsyn kan överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av balken föranleda ansvar enligt 21 kap. 7 §. Särskilda bestämmelser om utredningsskyldighet återfinns i andra kapitel i balken. Bestämmelserna i exempelvis kapitlet om kemiska produkter föranleds av att utredningsskyldigheten för kemiska produkter skall gälla oavsett om det finns

några konkreta farhågor beträffande deras hälso- och miljöskadlighet eller ej.

5 § Den som yrkesmässigt bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall tillämpa bästa möjliga teknik för att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet samt för att främja återanvändning och återvinning av material och hushållning med mark och vatten.

Paragrafen anger den tekniska kravnivån på den utrustning som skall användas för miljöpåverkande verksamheter eller åtgärder. Samtidigt innebär paragrafen ett komplement till föreskrifterna i 2 § på så sätt att de aktsamhetskrav som anges där genom förevarande paragraf ytterligare preciserar vad som skall gälla för den som bedriver yrkesmässig verksamhet. Av paragrafen följer att krav inte kan riktas på en enskild person som utövar någon form av miljöpåverkan på sin fritid att använda bästa möjliga teknik.

Begreppet *tekniskt möjligt* som används i miljöskyddslagen har här fått en generell tillämpning i fråga om de krav på teknisk utrustning som kan regleras med stöd av miljöbalken. Uttrycket *bästa möjliga teknik* inrymmer både den använda teknologin och det sätt på vilket en anläggning konstrueras, byggs, leds och drivs samt tas ur bruk. Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Detta utesluter inte att det kan finnas flera tekniska system som håller sådan standard från miljöskyddssynpunkt att de kan få användas av ett företag.

En prövningsmyndighet bör i framtiden, liksom för närvarande, kunna förelägga en sökande i ett ärende att utreda möjligheterna att använda en viss känd teknik på verksamheten i fråga för att begränsa störningarna i omgivningen. Ett sådant föreläggande kan omfatta krav på utredning av förutsättningarna för modifieringar av känd teknik. Bestämmelser om sådana förelägganden finns i 13 kap.

Självfallet måste – i enlighet med den praxis som utvecklats inom svenskt miljöarbete – viss hänsyn tas till om det är fråga om en nytillkommande verksamhet eller en befintlig anläggning. För befintliga verksamheter torde ibland krävas en viss övergångstid för att införa en utrustning som motsvarar vad som kan anses vara tekniskt möjligt.

De allmänna aktsamhetsreglerna skall ligga till grund för föreskrifter och tillståndsbeslut samt myndigheternas beslut i enskilda ärenden. Det finns dock anledning att anta att den nu aktuella bestämmelsen i första hand kommer att tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet. Frågan om vad som är tekniskt möjligt att åstadkomma kommer härvid att ligga till grund för prövningen av frågan om skyddsåtgärder med utgångspunkt i 2 § och 13 kap. miljöbalken. Det finns anledning att i sammanhanget erinra om att tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet i likhet med vad som nu gäller i första hand skall syfta till att reglera vilka skyddsåtgärder, försiktighetsmått m.m. som skall vidtas till skydd för omgivningen. Prövningsmyndigheten bör emellertid, som framgår av 4.4 i den allmänna motiveringen, försäkra sig om att verksamheten

inte strider mot andra bestämmelser i miljöbalken som t.ex bestämmelserna om lokalisering av verksamheter enligt 3 kap. 2 §.

Det är angeläget att understryka att det inte alltid är tillräckligt att beträffande miljöfarliga anläggningar iaktta kravet på vad som är tekniskt möjligt att åstadkomma. De särskilda föreskrifterna i 13 kap. 5 § första stycket kan hindra en verksamhet, även om bästa möjliga teknik tillämpas. Vid utfärdandet av allmänna råd eller motsvarande för miljöfarlig verksamhet torde tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen innebära att man fastlägger vad som normalt bör kunna krävas av en verksamhet av visst slag.

6 § Alla som bedriver en verksamhet skall undvika sådana kemiska produkter som kan ersättas med mindre riskabla kemiska produkter, om det är till påtaglig fördel för människors hälsa, miljön eller naturen. Av samma skäl skall de också undvika en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt och kan ersättas av en mindre riskabel vara.

I 14 kap. 1 § definieras begreppet kemisk produkt.

Paragrafen ger uttryck för den s.k. utbytesprincipen som i den allmänna motiveringen har behandlats i avsnitt 4.4. Paragrafen motsvarar i fråga om användning av kemiska produkter i princip substitutionsprincipen i 5 § första stycket andra meningen lagen om kemiska produkter och innebär en skyldighet, när fråga är om hantering av kemiska produkter, att ersätta farliga kemiska produkter med andra produkter som är mindre riskabla, om det är till påtaglig fördel för människors hälsa eller miljön. Det kan här alltså komma i fråga att ersätta användningen av en kemisk produkt med en annan metod, som innebär att någon kemikalieanvändning över huvud taget inte behövs, t.ex kan rengöring med hjälp av kemikalier i vissa fall ersättas med mekanisk rengöring eller slipning. Utbytesprincipen skall i fråga om kemikalieanvändning tillämpas inte bara på kemiska produkter utan också på varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt.

Det bör observeras att paragrafen inrymmer inte bara en yrkesmässig användning, utan verksamhetsbegreppet omfattar också en enskild som vidtar en åtgärd av något slag.

För paragrafens tillämpning gäller att den kan tillämpas såväl då någon tidigare använt en produkt som då någon sådan användning inte förekommit tidigare. Tillämpningsområdet omfattar alltså både utbytes- och produktvalsfrågor.

7 § De allmänna aktsamhetsreglerna skall tillämpas i den utsträckning det är ekonomiskt rimligt med hänsyn till å ena sidan den risk för skada eller olägenhet som en verksamhet av det slag som det är fråga om kan medföra och å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnader för skyddsåtgärder.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § andra stycket i *Lagrådets* förslag.

Paragrafen innebär att aktsamhetskraven måste vara ekonomiskt rimliga med hänsyn till å ena sidan den risk för skada eller olägenhet som en verksamhet kan medföra och å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärderna. Avvägningen vad som är rimligt skall göras efter objektiva kriterier. Som framgått av den allmänna motiveringen är det t.ex. i frågor om miljöfarlig verksamhet inte det enskilda företagets ställning som skall avgöra hur betungande krav som får ställas. Inte heller tillfälliga svängningar i konjunkturen skall tillåtas ha ett avgörande inflytande över hur kraven utformas. I stället kan utgångspunkten vara hur ett väl skött företag i den aktuella branschen i ett något längre perspektiv skulle kunna klara av sådana åtaganden som kan bli aktuella.

Genom paragrafens placering i kapitlet om allmänna aktsamhetsregler markeras att syftet med reglerna primärt är att ställa miljökraven och att det ekonomiska hänsynstagandet kommer in i bilden endast i den utsträckning miljöhänsynen så medger. Paragrafen är tillämplig på alla verksamheter som omfattas av 13–16 kap. utan att någon särskild hänvisning behövs i något av dessa kapitel.

ANDRA AVDELNINGEN

HUSHÅLLNING MED MARK OCH VATTEN M.M.

5.1.3 3 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser

1 § Mark- och vattenområden och den fysiska miljön i övrigt skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt de behov som finns. Företräde skall ges sådan användning som medför en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § NRL. Jämfört med lagrådsremissen har paragrafen i enlighet med *Lagrådets* förslag jämkats redaktionellt. Dessutom har i anslutning till NRL uttrycket "den fysiska miljön i övrigt" lagts till.

Tillgängliga resurser måste utnyttjas på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt med hänsyn till olika användningssätt och över tiden. En avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att bevara naturresurser för framtiden och å den andra sidan värdet av att ta en resurs i anspråk. Beslut om ianspråktagande av värdefulla naturresurser innebär ofta att man måste göra avvägningar mellan olika ofta motstående intressen. Ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter måste därvid vägas mot varandra på ett sätt som främjar vad som anses vara en långsiktigt god hushållning. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheten till samordning av olika verksamheter undersökas.

2 § Vid tillämpning av denna balk gäller att det för lokalisering av en verksamhet skall väljas en sådan plats som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, detta kapitel samt 4 och 6 kap. Platsen skall väljas så att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

Paragrafen har delvis utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.
Den särskilda lokaliseringsregeln för miljöfarlig verksamhet, motsvarande 4 § miljöskyddslagen, har slopats i miljöbalken. I stället har balken denna gemensamma regel för verksamhet som tar i anspråk mark- eller vattenområden. Prövningen av lokaliseringen skall ske med utgångspunkt i balkens syfte som det kommer till uttryck i 1 kap. 1 §. Vid platsvalet skall också detta kapitel och 4 kap. som behandlar de geografiska riktlinjerna samt eventuella föreskrifter om miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. beaktas. Det är alltså den plats som vid en samlad bedömning är bäst lämpad för ändamålet som skall väljas. Detta kan innebära att sökanden måste vara beredd att presentera förslag till en alternativ lokalisering. Om flera alternativ är lika lämpliga med beaktande av samtliga omständigheter av betydelse, måste det slutligen bli en skälighetsbedömning vilket alternativ som skall väljas. Därvidlag har kostnadsaspekten betydelse. I de följande paragraferna i kapitlet anges ytterligare regler till ledning för avvägningen mellan olika intressen.

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

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 2 § NRL. Den blir aktuell att tillämpa i ärenden som avser nyetablering av större anläggningar som trafikleder, fritidsbyar, industrianläggningar och motsvarande. Det gäller alltså sådana anläggningar som typiskt medför begränsningar i handlingsfriheten för framtiden och som ger upphov till väsentliga störningar eller kan ha en betydande inverkan på landskapsbilden. När fråga uppstår om en eventuell exploatering av sådana mark- och vattenområden som avses i paragrafen, bör det samtidigt noga övervägas, om inte verksamheten hellre bör förläggas till ett sådant område som redan är påverkat av exploatering.

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § NRL. Ordet naturmiljön har ändrats till naturen utan att någon ändring i sak avses.

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

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

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

Paragrafen motsvarar i princip 2 kap. 4 § NRL. I motsats till *Lagrådet* anser regeringen att första stycket har ett reellt innehåll, jfr BoU 1986/87:3 s.16. Andra stycket har utformats enligt Lagrådets förslag.

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

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 5 § NRL.

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

Områden som är av riksintresse för natur- eller kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Paragafen motsvarar 2 kap. 6 § NRL.

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

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 7 § NRL.

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

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 8 § NRL.

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

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 9 § NRL.

11 § Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål som avses i 6–9 §§, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller en del av detta för en anläggning för totalförsvaret, skall försvarsintressen ges företräde. Föreskrifterna i 4 kap. skall alltid iakttas.

Paragrafen motsvarar i princip 2 kap 10 § NRL. Det kan naturligtvis uppstå fall då olika riksintressen kommer i konflikt med varandra. Den bedömning som då skall göras är att det långsiktiga hushållningsintresset måste få företräde.

5.1.4 4 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet

1 § De områden som anges i 2–6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2–6 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i detta kapitel utgör inte hinder för att utveckla befintliga tätorter eller det lokala näringslivet eller för att utföra anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 8 § andra stycket.

Paragrafen motsvarar 3 kap 1 § NRL.

2 § Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil

Kustområdet i Halland

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund

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

Paragrafen motsvarar 3 kap. 2 § NRL.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 5 kap. 1 § första stycket 1–11 inte komma till stånd.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 3 § NRL.

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

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 5 kap. 1 § första stycket 1–7 och 10–11 komma till stånd endast på platser där anläggningar som skall prövas enligt 5 kap. 1 § första stycket redan finns.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 4 § NRL.

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

Paragrafen motsvarar 3 kap. 5 § NRL.

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

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

Bräkneån	
Mörrumsån	
Fylleån	
I Enningdalsälven	*Enningdalsälven uppströms riksgränsen till Norge*

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

I Klarälven	*sträckan mellan Höljes och Edebäck*
I Dalälven	*Västerdalälven nedströms Skiffsforsen och Dalälven nedströms Näs bruk*
I Ljusnan	*sträckan mellan Hede och Svegsjön samt sträckan mellan Laforsen och Arbråsjöarna*
I Ljungan	*sträckan mellan Havern och Holmsjön samt sträckan nedströms Viforsen*
I Indalsälven	*Långan nedströms Landösjön*
I Ångermanälven	*Faxälven mellan Edsele och Helgumsjön*
I Umeälven	*Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta*

Första och andra stycket gäller inte vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 6 § NRL.

5.1.5 5 kap. Tillåtlighetsprövning av stora anläggningar m.m.

1 § Följande slag av nya anläggningar får inte utföras utan tillstånd av regeringen:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,

2. massafabriker och pappersbruk,

3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,

4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,

5. cementfabriker,

6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,

7. förbränningsanläggningar, om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,

8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 megawatt,

9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,

10. anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall, om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen härrör från andra inrättningar och mer än 10 000 ton miljöfarligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt slutligt tas om hand vid anläggningen,

11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 4 kap. 5 §.

Tillstånd av regeringen krävs också för att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § NRL. Den har utformats enligt *Lagrådets* förslag.

2 § Om en anläggning, en verksamhet eller en annan åtgärd som inte omfattas av kravet på tillstånd enligt 1 § kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, får regeringen i ett visst fall besluta att anläggningen, verksamheten eller åtgärden inte får utföras utan regeringens tillstånd.

Statliga myndigheter som får kännedom om anläggningar, verksamheter eller åtgärder som avses i första stycket skall underrätta regeringen om detta.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § NRL. Tillämpningen av paragrafen på trafikanläggningar har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 4.12.

3 § Regeringens beslut i fråga om tillstånd enligt 1 eller 2 § är bindande för andra myndigheters prövning enligt denna balk.

Om regeringen vid prövning enligt första stycket lämnar tillstånd till en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd kan regeringen meddela särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen samt göra tillståndet beroende av att saken inom viss tid fullföljs genom ansökan om prövning enligt 13 kap. om miljöfarlig verksamhet.

Paragrafen motsvaras av 4 kap. 5 § NRL och 19 § miljöskyddslagen. Inskränkningen till "bygden" i sistnämnda paragraf har dock tagits bort.

Att regeringens beslut är bindande innebär att själva tillåtlighetsfrågan är avgjord. Har regeringen lämnat tillstånd, har Koncessionsnämnden eller annan myndighet som prövar tillståndsfrågan att meddela tillstånd. Om, såsom i allmänhet torde bli fallet, regeringen också prövar frågan om lokaliseringen av företaget, skall också regeringens beslut om lokaliseringen vara bindande för den fortsatta prövningen. Däremot är prövningsmyndigheterna skyldiga att i full utsträckning pröva villkoren för verksamhetens bedrivande på den bestämda platsen. Det kan tänkas att Koncessionsnämnden, som i allmänhet torde vara den myndighet som prövar tillståndsfrågor vari regeringen avgjort företagets tillåtlighet, fastställer så kostsamma villkor att företagaren - eventuellt efter att ha överklagat beslutet till regeringen men ej fått någon ändring till stånd - avstår från att utnyttja tillståndet.

4 § Regeringen får lämna tillstånd till en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd som avses i 1 eller 2 § under förutsättning att kommunfullmäktige har tillstyrkt att tillstånd lämnas och hinder mot tillstånd inte möter på grund av

1. aktsamhetsregler enligt denna balk som gäller för verksamheten,
2. tillämpliga hushållningsbestämmelser enligt 3 eller 4 kap.
3. miljökvalitetsnormer som med stöd av 6 kap. har föreskrivits för området eller hela landet, eller
4. andra allmänna planeringssynpunkter.

Paragrafen, som delvis har utformats enligt *Lagrådets* förslag till 4 kap 5 § första stycket, motsvarar 4 kap. 3 § första stycket. NRL. Den första punkten motsvarar punkt 1 och 2 i Lagrådets förslag. Enligt Lagrådets förslag i denna del skulla hänsyn tas till aktsamhetsreglerna i 13 kap. 5 § första stycket och 6 § första stycket samt till allmänna aktsamhetsregler som enligt 12. kap 2 §, 13 kap. 4 §, 15 kap. 2 § eller 16 kap. 3 § gäller för verksamheten. Regeringen instämmer i Lagrådets bedömning att dessa aktsamhetsregler måste beaktas vid tillståndsprövningen. Det kan dock också finnas andra aktsamhetsregler i balken av betydelse för prövningen. Regeringen anser därför att föreskrifterna i nu aktuell del skall ha en mer generell utformning än den Lagrådet har föreslagit.

Vidare gäller enligt punkt 2 och 4 som materiell förutsättning för tillstånd att hinder inte möter på grund av de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. eller med hänsyn till andra allmänna planeringssynpunkter. Att regeringen beaktar allmänna planeringssynpunkter innebär bl.a. att den kommunala planeringen och de beslut som därvid har fattats eller övervägs i kommunen måste ingå i regeringens beslutsunderlag och påverka beslutet. En nyhet i förhållande till NRL är punkt 3 som innebär att även föreskrivna miljökvalitetsnormer skall beaktas vid tillståndsprövningen.

5 § Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att en anläggning kommer till stånd, får regeringen lämna tillstånd som avses i 4 § till följande anläggningar, även om kommunalfullmäktige inte har tillstyrkt att tillstånd lämnas:
1. en anläggning som avses i 1 § första stycket 6 och som är avsedd för mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller
2. en anläggning som avses i 1 § första stycket 7–10.
Vad som sägs i första stycket gäller dock inte, om en lämplig plats för anläggningen har anvisats inom någon annan kommun som kan antas godta en placering där eller om en annan plats bedöms vara lämpligare.

Paragrafen motsvarar i sak 4 kap. 3 § andra stycket NRL. Ändringarna är alltså endast av redaktionell karaktär.

6 § Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall medge undantag från kravet på tillstånd enligt 1 §.

Paragrafen motsvarar 4 kap . 4 § NRL.

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

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer i den utsträckning som det behövs med hänsyn till Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

I gällande lag finns föreskrifter påminnande om dem i detta kapitel endast i 14 a § hälsoskyddslagen.

Miljökvalitetsnormer skall fastställas genom föreskrifter.

Miljökvalitetsnormer får avse den miljömässiga kvaliteten hos alla former av recipienter, här sammanfattade med uttrycket mark, vatten, luft och naturen i övrigt.

Med hänsyn till att det i huvudsak är fråga om ett nytt område och att miljökvalitetsnormer kan avse både kommuner och flera län bör regeringen utfärda dessa. I de fall införandet av en miljökvalitetsnorm är föranledd direkt av EG-direktiv bör regeringen dock kunna överlåta detta till en förvaltningsmyndighet. Naturvårdsverket har redan i dag enligt 14 a § hälsoskyddslagen ett bemyndigande av regeringen att utfärda föreskrifter om gränsvärden för luftföroreningar när det behövs med hänsyn till EES-avtalet.

2 § Miljökvalitetsnormerna skall utgå från de störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

Miljökvalitetsnormer skall ange

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

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

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

Av paragrafen framgår att normer i fråga om hälso- eller miljöskydd skall grunda sig på vetenskapliga kriterier. Frågan har närmare utvecklats i avsnitt 4.5. Miljökvalitetsnormer skall alltså ange vad som från vetenskaplig synpunkt kan anses vara godtagbar miljökvalitet. De skall dock inte ange något idealtillstånd utan vad människan och miljön kan anses tåla. Kunskapsutvecklingen inom dessa områden, bl.a. inom EU och WHO, måste noggrant följas och omprövning av normer ske när så är påkallat.

Särskilda föreskrifter om miljökvalitetsnormer bör inte meddelas då godtagbar miljökvalitet kan upprätthållas med god marginal och miljöutvecklingen i ett område inte heller är sådan att det föreligger risk för att gränsen för vad som kan betraktas vara godtagbart kommer att överskridas på sikt.

Exempel på kvalitetsnormer finns i de EG-direktiv som innehåller bestämmelser i ämnet. I exempelvis vissa vattenvårdsdirektiv anges de högsta koncentrationerna som får finnas av vissa ämnen, t.ex. kvicksilver, kadmium och hexaklorcyklohexan i olika typer av vattenområden, såsom inlandsytvatten och flodmynningar.

3 § Föreskrifter enligt 1 § skall beaktas av myndigheter och kommuner vid planering, vid prövning av tillståndsärenden, vid tillsyn och när föreskrifter meddelas.

Miljökvalitetsnormerna riktar sig mot myndigheter och kommuner och inte mot enskilda direkt. Det ankommer på myndigheterna och kommunerna att i planering och övrig verksamhet se till att de miljökvalitetsnormer som fastställts iakttas på ett sådant sätt att godtagbar miljökvalitet så snart som möjligt kan uppnås.

Myndigheterna och kommunerna är alltså bundna av miljökvalitetsnormerna i all sin verksamhet såsom planering, tillståndsgivning och tillsyn. Vidare kan normerna läggas till grund för andra föreskrifter. På något av dessa sätt får miljökvalitetsnormerna, om än indirekt, en bindande verkan för den enskilde.

Vad gäller miljöfarlig verksamhet får miljökvalitetsnormerna betydelse för både befintlig och nytillkommande sådan verksamhet.

Om en miljökvalitetsnorm överskrids på grund av utsläpp från befintliga verksamheter behövs det rimlig tid för att genomföra sådana åtgärder att den godtagbara miljökvaliteten kan uppnås. Denna tid bör fastställas genom ett sådant åtgärdsprogram som avses i 4 §.

I fråga om nytillkommande miljöfarlig verksamhet som skall tillståndsprövas kan två situationer tänkas uppkomma då miljökvalitetsnormer kan utgöra hinder för etablering. Dels kan den planerade verksamheten i sig leda till att en miljökvalitetsnorm överskrids, dels kan verksamheten bli lokaliserad till ett område där en miljökvalitetsnorm redan överskrids och där etableringen inte ryms inom åtgärdsprogrammet för att nå den godtagbara miljökvaliteten. Den tillämnade verksamheten bör inte i något av de nämnda fallen komma till stånd om inte utrymme för den skapas genom att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån. Det kan i dessa fall bli aktuellt med s.k. grupprövning. Frågan har utvecklats närmare i avsnitt 4.5.

4 § Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas skall ett åtgärdsprogram upprättas. Åtgärdsprogrammet skall upprättas

1. av en kommun, om miljökvalitetsnormen gäller bara kommunens område,

2. av länsstyrelsen, om miljökvalitetsnormen gäller två eller flera kommuner i ett län,

3. i övriga fall av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan uppfyllas, därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför detta område, skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar förekommer som påverkar möjligheten att uppfylla normen.

I ett åtgärdsprogram skall anges vilka åtgärder som bör vidtas för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen innehåller föreskrifter om åtgärdsprogram till uppfyllande av miljökvalitetsnormer.

Så länge en miljökvalitetsnorm endast berör en enskild kommun bör det ankomma på kommunen själv att ta ställning till hur genomförandet skall ske. I de fall normen föranleder åtgärder avseende flera slags föroreningskällor, t.ex. vägar, miljöfarlig verksamhet och jordbruk, är ett skäl för att upprätta ett åtgärdsprogram att samordna nödvändiga åtgärder så att största möjliga effekt uppnås. Åtgärdsprogrammen bör upprättas i samråd med Naturvårdsverket.

Åtgärdsprogrammet skall klarlägga vilka möjligheter som finns att med tekniska eller andra lösningar och inom rimliga ekonomiska ramar pressa ner de lokala utsläppen och vilka åtgärder som bör vidtas så att godtagbar miljökvalitet erhålls. Programmen har ingen självständig rättsverkan. Både ekonomiska och administrativa styrmedel kan tas upp i åtgärdsprogrammen. I de fall föroreningar från andra länder påverkar möjligheten att uppfylla en miljökvalitetsnorm bör det också kunna anges vilka internationella kontakter och förhandlingar som bör förekomma. Genomförandet av åtgärdsprogrammen måste i vissa fall få sträcka sig över längre tidsperioder.

Om miljökvalitetsnormer berör flera kommuner inom ett län eller flera län måste genomförandet samordnas. I de fall en miljökvalitetsnorm överskrids bör alltid ett åtgärdsprogram tas fram för genomförandet. Detta ankommer på länsstyrelsen om det är fråga om flera kommuner i samma län och på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer om det är fråga om flera län.

I vissa fall kan möjligheterna att uppfylla en miljökvalitetsnorm som är begränsad till ett geografiskt område påverkas av utsläpp eller andra olägenheter från verksamhet belägen utanför det område som omfattas av normen. Avgörande för vem som skall upprätta åtgärdsprogram bör då vara det geografiska område inom vilket utsläppskällorna finns. Åtgärdsprogrammet bör omfatta hela detta område. En kostnadseffektiv samordning kan annars inte uppnås.

Frågor om den närmare utformningen av åtgärdsprogram kan, vid behov, regleras genom verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen.

5 § En kommun är skyldig att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls.

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

Paragrafen har fått den redaktionella utformning som *Lagrådet* föreslagit. Någon längre gående mätskyldighet än vad som följt av 14 a § hälsoskyddslagen avses inte. Skyldigheten att vid behov utföra mätningar avser alla parametrar som kan bli föremål för föreskrifter om godtagbar miljökvalitet.

5.1.7 7 kap. Planer och planeringsunderlag

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

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

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

Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § naturresurslagen.

2 § Regeringen får i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) avser att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 6 kap. 4 § eller annars uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. eller tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten. Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning.

Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 2 § naturresurslagen.

I paragrafen föreskrivs att regeringen i visst fall får besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med naturresurser. Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning. Samma möjligheter finns för regeringen också i fråga om genomförande av miljökvalitetsnormer oavsett om det finns ett åtgärdsprogram eller ej.

1 § En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan i fråga om tillstånd eller befrielse från skyldighet att ansöka om tillstånd enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Regeringen får genom föreskrifter medge undantag från skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt första stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå i en ansökan om tillstånd. Med tillstånd avses också godkännande av exempelvis bekämpningsmedel. Så som lagtexten har formulerats avses att också dispensansökningar från ett tillståndskrav skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Krav på tillstånd eller möjlighet att genom föreskrift kräva tillstånd finns i 5, 9–11 och 13–16 kap. En miljökonsekvensbeskrivning skall således upprättas t.ex när det gäller markavvattning enligt 10 kap. för att skydda växt- och djurliv samt biotoper. För täktverksamhet enligt 11 kap som kräver tillstånd enligt balken följer att en konsekvensbeskrivning skall upprättas. Också för miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig gäller att en miljökonsekvensbeskrivning skall ges in i samband med ansökan om tillstånd.

Undantag kan göras enligt andra stycket.Det kan gälla verksamheter som visserligen kräver tillstånd men där sakens beskaffenhet gör att det saknas anledning att göra en miljökonsekvensbeskrivning. Exempel på detta är tillstånd till export av avfall. Visserligen skall miljöaspekterna väga tungt vid en prövning av en sådan ansökan, men det är då fråga om överväganden av andra frågor än sådana som avses fångas i en miljökonsekvensbeskrivning. Det ankommer på regeringen att meddela föreskrifter om sådana undantag.

2 § Den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning skall på lämpligt sätt samråda med de statliga myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

Regeringen får föreskriva att det i ärenden enligt någon av de lagar som anges i 1 kap. 2 § andra stycket skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning. Därvid gäller vad som sägs i detta kapitel, om inget annat har föreskrivits.

Första stycket handlar om det informations- och samrådsförfarande som är en viktig del i samband med att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas. För den som ansvarar för det aktuella projektet innebär bestämmelsen en skyldighet att lämna information till myndigheter och allmänhet och samtidigt en möjlighet för dessa att bidra med synpunkter på projektet och dess utformning. Därmed förstärks inflytandet för myndigheter och allmänhet under planeringsstadiet och underlaget för den som skall genomföra konsekvensbeskrivningen breddas. Samrådet bör ske under så fria former som möjligt och anpassas till projektets art och utformning. Eftersom samrådet är avsett att bidra till en bättre planeringsprocess bör det vara möjligt att ha samrådsförfarande vid

flera tillfällen, om det är omfattande ingrepp i miljön som skall göras och flera alternativ växer fram under den fortsatta planeringen. Det kan vara en kombination av utställningsförfarande och sammanträden där tillfälle ges att lämna muntliga synpunkter till de ansvariga för projektet och konsekvensbeskrivningen. I vissa fall bör det vara möjligt att förena samrådsförfarandet i denna paragraf med annan typ av information eller samråd som avses bli lämnad. I fråga om miljöfarlig verksamhet kan samrådsförfarandet samordnas med det förfarande som anges i 13 kap. 13 § om samråd inför en planerad miljöfarlig verksamhet. Också plan- och bygglagen, PBL, inrymmer krav på samråd, när det gäller t.ex översikts- och detaljplanering med berörda myndigheter, sakägare och andra. Det samråd som föreslås i förevarande paragraf bör också kunna samordnas med den samrådsskyldighet som föreligger enligt PBL.

Andra stycket första meningen motsvarar 5 kap. 2 § NRL. Av 1 kap. 2 § framgår närmare för vilka lagar reglerna om miljökonsekvensbeskrivning skall gälla. Paragrafens avslutande mening medför att miljöbalkens föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar skall gälla om inget annat har föreskrivits i någon av de åsyftade lagarna.

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar

3 § En miljökonsekvensbeskrivning skall möjliggöra en samlad bedömning av den inverkan på människors hälsa, miljön samt hushållningen med mark och vatten och annan resurshushållning som den planerade anläggningen, verksamheten eller åtgärden kan medföra.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 5 kap. 3 § NRL. Om detaljföreskrifter är nödvändiga i fråga om en beskrivnings innehåll får sådana, i enlighet med Lagrådets uttalande vid tillkomsten av 5 kap. naturresurslagen, utfärdas som verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen. Så har nu skett i 12–14 §§ förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt 4 § är dock kravet på redovisning av alternativ – som finns som en föreskrift i nyssnämnda förordning – lagfäst.

Kravet i 1 § första stycket på miljökonsekvensbeskrivningar vid tillämpningen av balken är mycket omfattande. En miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla vad som behövs i det enskilda fallet. I fråga om resurshushållningen kan det t. ex. i fråga om allmänna kommunikationer vara viktigt att redovisa konsekvenserna för en redan befintlig anläggning och dess omgivningar, när en ny anläggning tas i bruk. Med begreppet resurshushållning avses såväl mark, vatten som andra resurser som täcks av hushållningsbestämmelserna, dvs. befintliga anläggningar och deras utnyttjande skall också kunna tas med i bedömningen.

4 § En miljökonsekvensbeskrivning skall, i den utsträckning det kan behövas, möjliggöra en bedömning enligt 3 § för det fallet att anläggningen, verksamheten eller åtgärden kommer till stånd på en annan

plats eller i en annan utformning än som planeras liksom för det fallet att någon förändring inte genomförs.

Paragrafen är ny. Den motsvarar dock i huvudsak 12 § första stycket förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Av paragrafen framgår att en miljökonsekvensbeskrivning när så kan behövas skall ha ett sådant innehåll att det går att bedöma konsekvenserna av alternativ, inklusive det fallet att anläggningen eller åtgärden inte kommer till stånd. Frågan har behandlats närmare i avsnitt 4.7 i den allmänna motiveringen. Om en redovisning av alternativ inte har gjorts när en ansökan kommer in till en tillståndsprövande myndighet, har myndigheten rätt att vid behov kräva att en sådan redovisning görs. En alternativ beskrivning skall naturligtvis inte lämnas, om det på grund av verksamhetens särskilda karaktär är uppenbart att en sådan beskrivning inte tillför ärendet något som i sak kan påverka bedömningen.

Kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar

5 § En miljökonsekvensbeskrivning skall bekostas av den som gjort en ansökan som avses i 1 §.

Paragrafen motsvarar i princip 5 kap. 4 § naturresurslagen. Den har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

TREDJE AVDELNINGEN

NATURVÅRD

5.1.9 9 kap. Skydd för naturområden

Nationalpark

1 § Mark som tillhör staten kan efter riksdagens medgivande av regeringen avsättas till nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligen oförändrat skick.

Paragrafen, som motsvarar 4 § naturvårdslagen, har i enlighet med *Lagrådets* förslag utformats med beaktande av regeringsformens regler om finansmakten.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker.

Paragrafen överensstämmer med 5 § första stycket naturvårdslagen.

3 § Ett naturområde kan av länsstyrelsen förklaras som naturreservat eller naturvårdsområde för att bevara värdefull natur, för att skydda växt- och djurlivet samt för att tillgodose behov av områden för friluftsliv eller andra sådana ändamål.

Skyddsformen naturreservat skall väljas om de åtgärder som behövs för att uppnå syftet med skyddet leder till att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom ett område. Markägaren har då rätt till ersättning enligt vad som framgår av 23 kap. I övriga fall skall skyddsformen naturvårdsområde väljas.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar 7 § och 19 § första stycket naturvårdslagen. Det skydd som erfordras ger olika grad av intrång i markägarens rättigheter. Den form som ger minsta intrång i markägarens rättigheter skall väljas i första hand om skyddsintresset därigenom kan tillgodoses.

De båda skyddsinstituten naturreservat och naturvårdsområde är viktiga instrument i arbetet med att skydda växt- och djurliv i syfte att upprätthålla en fullvärdig biologisk mångfald. De används på så sätt redan nu men utan att detta intresse är uttryckligen angivet i lagen som en grund för att upprätta ett skyddsområde. I syfte att klargöra detta intas i paragrafen en uttrycklig bestämmelse om att ett område kan förklaras som naturreservat eller naturvårdsområde också enbart av detta skäl. Betydelsen av att särskilt skydda växter eller djur som ett led i säkerställandet av den biologiska mångfalden har framhållits i avsnitt 4.13 i den allmänna motiveringen.

Hänvisningen till ersättningsreglerna har tagits in i lagtexten för att göra skillnaden tydlig mellan de båda skyddsformerna.

I 7 § naturvårdslagen anges att syftet med reservatbildning kan vara av två slag, dels för att skydda områden av betydelse för kännedomen om landets natur, skönhet eller på annat sätt märkliga beskaffenhet, dels att skydda områden som är av väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv. Möjligheten att skydda områden på dessa grunder kvarstår enligt första stycket. Av 7 § i detta kapitel framgår i vilka fall de nya skyddsformerna kulturreservat och kulturvårdsområde skall användas.

4 § I ett beslut om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde skall grunden för beslutet anges. I beslutet skall också anges de inskränkningar i rätten att förfoga över eller nyttja fastigheter som behövs för att uppnå syftet med skyddet. Om det senare visar sig behövas nya grunder eller ytterligare inskränkningar får länsstyrelsen meddela beslut om detta.

När ett naturreservat eller ett naturvårdsområde bildas skall i beslutet därom eller i nära anslutning till beslutet fastställas en skötselplan, som anger de åtgärder som behövs för att uppnå syftet med skyddet.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar 8 § och huvuddelen av 19 § andra stycket naturvårdslagen.

Bestämmelserna i naturvårdslagen innehåller ett antal exempel på sådana inskränkningar i en ägares och annan rättsinnehavares rättigheter som får meddelas om det behövs för att uppnå syftet med ett naturreservat respektive ett naturvårdsområde. Dessa detaljbestämmelser har inte förts över till den föreslagna paragrafen. Bestämmelsen i 3 § andra stycket har innebörden att inskränkningar som avsevärt försvårar pågående markanvändning endast får förekomma i fråga om naturreservat. Den bestämmelsen, tillsammans med vad som föreskrivs i 5 § om vad ägaren är skyldig att tåla i ett naturreservat, ger ramen för länsstyrelsens befogenheter i detta avseende.

För ett naturvårdsområde får anges inskränkningar av mindre långtgående natur. De exempel som ges i 19 § andra stycket naturvårdslagen bör vara vägledande även framgent. Enligt den paragrafen får förbud eller inskränkningar meddelas i fråga om byggnad, upplag, schaktning, plantering och avverkning. Vilka särskilda åtgärder som får utföras på ägarens mark framgår av 5 § andra stycket.

I paragrafen har ett förordnande om skötselplan i enlighet med vad som framgår av 9 § naturvårdsförordningen tillkommit. *Lagrådet* har förordat att den bestämmelsen bör ligga i ett andra stycke. En skötselplan behöver inte fastställas samtidigt med att beslut fattas om att bilda ett naturreservat eller naturvårdsområde, utan det är tillräckligt att planen fastställs i nära anslutning till beslutet.

5 § Om det behövs för att tillgodose ändamålet med ett naturreservat, får länsstyrelsen förplikta ägaren att tåla sådana intrång som att det inom området

1. anläggs vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar,
2 företas gallring, röjning, slåtter, plantering, avspärrning eller liknande åtgärder,
3. bereds tillträde till mark för allmänheten där allmänheten annars inte skulle ha rätt att vistas,
4. genomförs undersökningar av djur- och växtarter samt av mark- och vattenförhållanden.

Om det behövs för att tillgodose ändamålet med ett naturvårdsområde, får länsstyrelsen förplikta markägaren eller annan rättsinnehavare att tåla att det på marken utförs röjning, plantering eller annan liknande åtgärd.

De tre första punkterna i första stycket överensstämmer med 9 § naturvårdslagen. Den fjärde punkten är ny.

I 12 kap. 4 § regleras möjligheten att få tillträde till ett område för förberedande undersökningar innan beslut fattas om området skall avsättas till bl.a. naturreservat. Det är angeläget att fortlöpande undersökningar av djur- och växtarter samt mark- och vattenförhållanden kan företas i syfte att följa upp de skötselåtgärder som vidtas och om syftet med naturreservatet uppfylls. Därför har den fjärde punkten tillkommit.

Bestämmelsen i andra stycket om vilka åtgärder markägare eller annan rättsinnehavare får tåla inom ett naturvårdsområde är hämtad från 19 § naturvårdslagen.

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

Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från föreskrifter som har meddelats för ett naturreservat eller ett naturvårdsområde.

Om ett beslut enligt första eller andra stycket meddelas för att lämna rum för ett arbetsföretag, får länsstyrelsen också besluta att den som utför arbetsföretaget skall bekosta en särskild undersökning av det skyddade området eller särskilda åtgärder för att bevara detta eller på annat sätt gottgöra intrånget.

Paragrafen motsvarar 12 § samt hänvisningen till denna i 19 § andra stycket tredje meningen naturvårdslagen.

Kulturreservat och kulturvårdsområde

7 § Bestämmelserna i 3–5 §§ får tillämpas också för att bevara värdefulla kulturmiljöer, om de inte skyddas enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Områden som skyddas enligt denna paragraf benämns kulturreservat eller kulturvårdsområde.

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

Av 3 a, 7 och 19 §§ naturvårdslagen följer att kulturmiljöer kan förklaras för naturreservat eller naturvårdsområde, om skydd inte gäller enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Enligt förevarande paragraf införs särskilda beteckningar i dessa fall. Områdena skall betecknas kulturreservat eller kulturvårdsområde.

Dessa skyddsformer skall användas när den värdefulla kulturmiljön är det huvudsakliga skälet för att ett område skall skyddas.

Bestämmelserna avser sådana områden som inte skyddas enligt kulturminneslagen. Enligt den lagen kan skydd av fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen även innefatta ett områdesskydd. Bestämmelserna om byggnadsminnen kan också tillämpas på park, trädgård eller annan anläggning av kulturhistoriskt värde. För skydd av sådana områden skall alltså reglerna om kulturreservat och kulturvårdsområde inte tillämpas. Miljöbalkens regler skall användas endast i de fall skydd inte ges enligt kulturminneslagen. Det kan vara fallet t.ex. i fråga om kulturlandskap som präglas av äldre tiders hävd och brukningsformer, eller som innehåller värdefulla kulturelement såsom pilevallar, ängslador och äldre brukningsvägar.

Paragrafens andra stycke har tillkommit på förslag av *Lagrådet*.

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

Vad som i 4–6 §§ har föreskrivits om naturreservat skall gälla även för naturminnen.

Paragrafen överensstämmer med 13 § naturvårdslagen med undantag för vissa redaktionella ändringar.

Interimistiska förbud

9 § När en fråga har väckts om att ett område skall utgöra en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreservat, ett naturvårdsområde eller ett kulturvårdsområde eller om att ett naturföremål skall förklaras som naturminne, får länsstyrelsen för viss tid, högst tre år, meddela förbud mot att utan tillstånd vidta sådana åtgärder som berör området eller föremålet och som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Om det finns särskilda skäl får förbudet förlängas att gälla i ytterligare högst tre år.

Bestämmelserna i 6 § gäller även förbud enligt första stycket.

Efter förslag från *Lagrådet* har regeln om interimistiska beslut, som gäller alla skyddsformerna nationalpark, naturreservat, kulturreservat, naturvårdsområde, kulturvårdsområde och naturminne, placerats efter de paragrafer som handlar om dessa skyddsformer. Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

Paragrafen överensstämmer med 11 § samt hänvisningen till denna i 19 § andra stycket tredje meningen naturvårdslagen. I paragrafen har även införts skydd för blivande nationalparker.

Nationalparker har i huvudsak tidigare bildats inom områden som tillhört staten. Länsstyrelsen fattar på begäran av Naturvårdsverket de beslut som avses beträffande ett område som kan komma att bli en nationalpark.

Bestämmelser om ersättning för intrång i pågående markanvändning finns i 23 kap.

Strandskydd

10 § För att trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurlivet råder strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Rege-

ringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen när det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandområde som avses ingå i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller omfattas av områdesbestämmelser enligt samma lag inte skall omfattas av strandskydd om det finns särskilda skäl.

Paragrafen, som motsvarar 15 § naturvårdslagen, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag och med beaktande av den lagändring som har trätt i kraft den 1 juli 1994. De övergångsbestämmelser som gäller för den lagändringen framgår av SFS 1994:854.

11 § Inom ett strandskyddsområde får inte

1. ny byggnad uppföras,

2. befintlig byggnad ändras för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det vartill den tidigare har använts,

3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,

4. andra anläggningar eller anordningar utföras på ett sådant sätt att mark tas i anspråk som tomt eller att allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda områden där den annars skulle ha kunnat färdas fritt.

Paragrafen, som motsvarar 16 § första stycket naturvårdslagen, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

12 § Bestämmelserna i 11 § gäller inte

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

2. företag till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt vattenlagen (1983:291),

3. vilthägn som har prövats enligt 14 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att bestämmelserna i 11 § inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

Paragrafen motsvarar 16 § tredje och fjärde styckena naturvårdslagen. I första stycket 3 har en ny punkt införts om vilthägn.

Vilthägn får enligt 14 § inte uppföras utan tillstånd av länsstyrelsen inom vissa områden. Den nya punkten undantar vilthägn från förbudet i första och andra styckena om dessa prövats enligt 14 §. Syftet med bestämmelsen är att undvika en dubbelprövning i denna del.

13 § Länsstyrelsen får medge dispens från bestämmelserna i 11 § när det finns särskilda skäl. Om dispens medges, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller på annat sätt användas för det avsedda ändamålet.

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

Paragrafen överensstämmer med 16 a § naturvårdslagen.

Vilthägn

14 § Vilthägn får inte utan tillstånd av länsstyrelsen uppföras på områden där allmänheten får färdas fritt.

Vid tillståndsprövningen skall behovet av skydd för friluftslivet och naturmiljön beaktas. Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs till skydd för dessa intressen.

Tillstånd till vilthägn inom strandskyddsområde får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

Paragrafens två första stycken överensstämmer med 24 a § första och andra stycket naturvårdslagen.

Enligt tredje stycket får tillstånd till vilthägn inom strandskyddsområde meddelas endast om det finns särskilda skäl. Enligt 12 § första stycket 3 undantas vilthägn från de särskilda bestämmelser som gäller för byggande m.m. i strandskyddsområden. Undantaget har tillkommit för att undvika en dubbelprövning i tillståndsärendet. Ett vilthägn i strandskyddsområde skulle i annat fall fordra såväl tillstånd enligt denna paragraf som dispens enligt 13 §. Prövningen bör i dess helhet ske inom ramen för tillståndsförfarandet. Bedömningen när det gäller intrång i strandskyddsintressena bör följa samma principer som om det vore fråga om dispensförfarande i ett strandskyddsärende. För att tillstånd skall lämnas måste således särskilda skäl föreligga.

15 § Om det genom ett vilthägn uppkommer någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet gavs, får länsstyrelsen besluta nya eller ändrade villkor för att avhjälpa olägenheten. Kan olägenheten inte avhjälpas och är den betydande, får tillståndet återkallas. Tillståndet får även återkallas om vilthägn som avses med tillståndet inte längre behövs.

Paragrafen motsvarar 24 a § tredje stycket naturvårdslagen.

Ordningsföreskrifter

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om allmänhetens uppträdande som behövs för att

trygga ändamålet med det skydd av områden och föremål som gäller enligt detta kapitel eller som beslutats med stöd av kapitlet.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Den motsvarar 5 § andra stycket, 10 § och 16 § andra stycket naturvårdslagen samt de hänvisningar till de båda sistnämnda lagrummen som finns i 13 § andra stycket och 19 § andra stycket i samma lag.

Delegation

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att även en kommunal myndighet skall ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt detta kapitel.

Paragrafen,som motsvarar 43 § tredje stycket naturvårdslagen, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

5.1.10 10 kap. Skydd för växt- och djurlivet

Markavvattning

1 § Åtgärder får inte vidtas utan tillstånd av länsstyrelsen för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten, om syftet är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning). Ett tillstånd till markavvattning skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på naturmiljön av företaget. I tillståndet skall anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda. Vid tillståndsprövningen skall beaktas om åtgärderna leder till vattenföroreningar.

För detaljdränering genom täckdikning krävs tillstånd endast om det är sannolikt att dräneringen medför menlig inverkan på naturmiljön.

Paragrafen motsvarar 18 c § första stycket och första meningen i andra stycket naturvårdslagen.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

2 § Tillstånd behövs inte för markavvattning i samband med en torvtäkt i enlighet med tillstånd enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m. eller för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge.

Om markavvattning inte skulle medföra någon menlig inverkan på naturmiljön inom ett område, får regeringen eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsen besluta att tillstånd enligt 1 § inte behövs för åtgärder inom området.

Första stycket i paragrafen motsvarar 18 c § andra stycket naturvårdslagen med undantag för första meningen andra stycket och vissa redaktionella ändringar. Tredje stycket motsvarar 18 c § tredje stycket.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

3 § Regeringen får beträffande områden, där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras, förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd enligt 1 §.

Paragrafen motsvarar 18 d § naturvårdslagen. Den har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Skydd för vissa biotoper

4 § Arbetsföretag som kan skada naturmiljön får inte utföras inom sådana mindre mark- eller vattenområden (biotoper) som utgör livsmiljö för utrotningshotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer vilka biotoper som skall omfattas av första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotoper som avses i första stycket. Innan en åtgärd vidtas skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Paragrafen överensstämmer med 21 § naturvårdslagen.

Fredande av växt- och djurarter

5 § Finns det risk för att en växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom hela eller en del av landet ta bort eller skada en växt av den arten, där den växer vilt.

Paragrafen överensstämmer med 14 § första stycket naturvårdslagen med undantag för vissa redaktionella ändringar.

6 § Finns det risk för att en djurart kan komma att försvinna, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom hela eller en del av landet döda, skada eller fånga vilt levande djur av den arten, om det inte sker till försvar mot angrepp på person eller egendom, samt att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon.

Särskilda bestämmelser gäller för att döda eller fånga vissa djur, om åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske.

Paragrafen överensstämmer med 14 § andra stycket naturvårdslagen med undantag för vissa redaktionella ändringar.

Andra stycket innebär att bl.a. vilda fåglar och däggdjur inte skyddas enligt denna bestämmelse i miljöbalken utan enligt jaktlagstiftningen och att fisk skyddas enligt fiskelagstiftningen.

7 § Behövs utöver förbud enligt 5 eller 6 § eller fredning enligt jaktlagstiftningen särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

Paragrafen överensstämmer med 14 § tredje stycket naturvårdslagen.

5.1.11 11 kap. Vissa arbetsföretag

Stenbrytning, täkter och vissa andra arbetsföretag

1 § För stenbrytning och för täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter krävs tillstånd av länsstyrelsen. För husbehov får dock markinnehavare utföra sådana åtgärder utan tillstånd.

Första stycket gäller inte

1. åtgärder i vattenområden som utförs med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller där tillstånd behövs enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,

2. täkt av torv för vilken bearbetningskoncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Paragrafen motsvarar 18 § första stycket naturvårdslagen. I paragrafens hittills gällande lydelse avses med begreppet täkt av sten även stenbrytning från berg. Termen sten uppfattas i första hand som löst material av viss fraktion. I paragrafen införs ett tillägg om att tillstånd behövs för stenbrytning. Tillägget utgör ett förtydligande av redan tidigare gällande bestämmelser.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

2 § Ett tillstånd till stenbrytning eller täkt skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på miljön av täkten. Tillstånd får lämnas endast om säkerhet ställs för de villkor som skall gälla för tillståndet. Visar sig säkerheten otillräcklig får länsstyrelsen besluta att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen befria sökanden från kravet på säkerhet. Staten, kommunerna och landstingen behöver inte ställa säkerhet.

Länsstyrelsen får återkalla ett tillstånd enligt 1 § eller ändra villkoren när tio år har förflutit från det att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft.

Om villkor som rör verksamheten inte i den utsträckning som behövs begränsar eller motverkar verksamhetens menliga inverkan på miljön, får länsstyrelsen före utgången av denna tid förena tillståndet med de ytterligare villkor som behövs.

Paragrafen motsvarar 18 § andra stycket och femte stycket naturvårdslagen.

I naturvårdslagen finns uttrycket naturmiljön. Täkter är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöskyddslagen. I den nya lagtexten används uttrycket miljön. Förändringen är föranledd av att den tidigare dubbla prövningen, enligt naturvårdslagen och miljöskyddslagen, skall kunna ersättas med endast en prövning. De villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på miljön avser att inbegripa även de villkor som tidigare kunde uppställas med stöd av bestämmelserna i miljöskyddslagen.

3 § När en ansökan om tillstånd enligt 1 § prövas, skall behovet av materialet vägas mot de skador på växt- och djurlivet och på naturmiljön i övrigt som stenbrottet eller täkten kan befaras orsaka. Om stenbrottet eller täkten kan befaras försämra livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är sällsynt eller hotad, får tillstånd lämnas endast om det allmänna behovet av material som skulle utvinnas genom stenbrytningen eller täkten är synnerligen stort.

Länsstyrelsen får förelägga sökanden att göra de undersökningar eller utredningar som behövs för länsstyrelsens prövning. Följer inte sökanden föreläggandet får ansökan avvisas.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafens första stycke saknar motsvarighet i naturvårdslagen. Andra stycket motsvarar till viss del 18 § andra stycket naturvårdslagen.

Första stycket utgörs av en avvägningsregel. Den sammanfattar i huvudsak vad som redan gäller i praxis, dock med mer tyngd på intresset av att bevara en fullvärdig biologisk mångfald.

Som följer av 2 § skall det inte längre föreligga tillstånds- eller anmälningsplikt för täkt enligt såväl bestämmelserna om naturvård som bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

Också balkens allmänna aktsamhetsregler skall tillämpas vid prövningen enligt vad som anges i 12 kap. 2 §.

När det gäller avvägningen mellan olika intressen har vidare balkens hushållningsbestämmelser stor betydelse. Bland dessa finns regeln om att företräde skall ges åt sådan användning av ett markområde som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

En ansökan om tillstånd bör innefatta en utredning som innehåller även täktplan och materialbehov.

Enligt 8 kap. 1 § skall, om regeringen inte föreskrivit annat, en miljökonsekvensbeskrivning ingå i en ansökan om tillstånd till stenbrytning eller täkt.

4 § Innehavaren av marken är skyldig att tåla åtgärder i enlighet med villkor som är förenade med tillstånd enligt 1 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som avser att bedriva stenbrytning, täktverksamhet eller stenkrossrörelse att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs som underlag för planeringen av naturvården.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Den motsvarar 18 § tredje stycket och 18 a § naturvårdslagen.

5 § Kan ett arbetsföretag som inte omfattas av tillståndstvång enligt 1 § eller enligt 10 kap. 1 § komma att väsentligt ändra naturmiljön skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock inte arbetsföretag för vilka tillstånd har lämnats enligt vattenlagen (1983:291).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag. Sådana föreskrifter får begränsas till att avse en del av landet.

Om anmälningsskyldighet föreligger, får företaget inte påbörjas innan samråd har ägt rum. Den myndighet som avses i första stycket får förelägga företagaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda företaget.

Föreläggande eller förbud enligt tredje stycket får förenas med vite.

Om förelägganden, förbud och viten enligt denna paragraf gäller 18 kap. 10–13 §§.

Paragrafen motsvarar 20 § naturvårdslagen.

I 18 kap. fastslås att regeringen bestämmer vilka myndigheter som skall vara tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken. Bestämmelsen i detta avsnitt som rör samråd formuleras med utgångspunkt från samma princip. Det bör ankomma på regeringen att genom föreskrifter bestämma vilka myndigheter som skall vara samrådsmyndigheter.

Ett arbetsföretag kan utföras så att det får större eller mindre inverkan på naturmiljön. I tredje stycket har i enlighet med *Lagrådets* förslag införts ett förbud mot att påbörja ett arbetsföretag innan samråd ägt rum, om anmälningsskyldighet för samråd föreligger. Lagrådet har föreslagit att bemyndigandet i tredje stycket skall tillkomma länsstyrelsen. Enligt första stycket kan dock även någon annan myndighet vara samrådsmyndighet. Detta innebär att bemyndigande enligt tredje stycket bör läggas på den myndighet som regeringen bestämmer. Genom bestämmelserna i tredje stycket får den myndighet med vilken samråd skall ske möjlighet att förelägga den som skall utföra arbetsföretaget, att vidta de åtgärder som behövs för att motverka eller begränsa företagets inverkan på naturmiljön. I de fall sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön får myndigheten förbjuda företaget.

Av paragrafens fjärde stycke framgår att ett föreläggande eller förbud enligt tredje stycket får förenas med vite.

Bestämmelser om tillsyn m.m. finns i 18 kap. Beträffande föreläggande, förbud och vite finns närmare bestämmelser i det kapitlets 10–13 §§.

6 § Det är förbjudet att över skogsmark sprida bekämpningsmedel som är avsedda för att bekämpa lövsly. Inte heller får enskilda trädstammar behandlas med bekämpningsmedel.

Paragrafen motsvarar 1 § lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark.

7 § Den myndighet som regeringen bestämmer får, om inte annat följer av 8 §, medge undantag från 6 §, om kravet enligt 6 § skogsvårdslagen (1979:429) i fråga om återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Vid bedömningen skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och andra allmänna intressen.

Ett medgivande om undantag skall förenas med de villkor som behövs till skydd för naturmiljön.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar 2 § lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. I paragrafen har införts en ny bedömningsgrund. Enligt denna grund skall hänsyn tas till spridningens inverkan på den biologiska mångfalden. I begreppet "andra allmänna intressen" ingår även hänsyn till arbetarskyddets krav och bedömningar om läget på arbetsmarknaden i regionen.

8 § Kommunen kan besluta att undantag enligt 7 § inte får medges i fråga om ett område inom kommunen, om det behövs med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller något annat kommunalt intresse.

Paragrafen motsvarar 3 § lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från 6 § om det behövs för vetenskaplig prövning. Undantag får förenas med villkor.

Paragrafen motsvarar 4 § i 1983 års lag. På *Lagrådets* förslag har tillfogats en bestämmelse om att dispens för vetenskaplig prövning får förenas med villkor.

Kapitlet har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

1 § Vid prövning enligt 9–11 kap. skall 3 och 4 kap. tillämpas.

Paragrafen motsvarar delvis 3 § första stycket naturvårdslagen. Vid prövning enligt 9–11 kap. skall bestämmelserna i 3 kap. om grundläggande hushållningsbestämmelser och i 4 kap. om särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet tillämpas.

Vid prövning som rör naturvård skall självklart som *Lagrådet* framhållit hänsyn tas till övriga allmänna och enskilda intressen.

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

2 § Aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2 och 4 §§ gäller för den som

1. bedriver eller ämnar bedriva byggnation eller anläggningsarbete inom strandskyddsområde enligt 9 kap. 1113 §§,

2. uppför eller avser att uppföra vilthägn enligt 9 kap. 14 §,

3. bedriver eller avser att bedriva markavvattning eller arbetsföretag inom skyddsvärda biotoper enligt 10 kap. 1 eller 4 §,

4. bedriver eller avser att bedriva stenbrytning eller täktverksamhet eller undersökningar och utredningar för verksamhet av nu nämnt slag enligt 11 kap. 1 § och 3 § andra stycket.

Den som sprider eller avser att sprida bekämpningsmedel över skogsmark enligt 11 kap. 7 § skall iaktta aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2, 4 och 6 §§.

Paragrafen motsvarar 7 § i lagrådsremissen.

Vid verksamhet enligt 9–11 kap. skall de allmänna aktsamhetsreglerna i balkens 2 kap. iakttas i den omfattning som framgår av paragrafen.

Ifrågavarande aktsamhetsregler omfattar i korthet följande. Den centrala aktsamhetsregeln framgår av 2 §. Enligt denna regel skall den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet vidta de skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått som skäligen kan fordras för att hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet som kan drabba människors hälsa, miljön eller naturen. En grundläggande förutsättning för allt hälso- och miljöskyddsarbete är kunskaper om problem som kan uppkomma genom en verksamhet och även om hur man kan förhindra att problemen uppkommer. I 4 § anges den allmänna målsättningen att var och en skall skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet. Vidare skall enligt paragrafen denna kunskap omfatta frågor som rör återanvändning och återvinning av material och en hållbar hushållning med mark och vatten. Enligt 6 § skall den s.k. utbytesprincipen tillämpas. Denna innebär att en skyldighet att ersätta farliga kemiska produkter med sådana som innebär mindre risk för skadliga verkningar.

3 § Innan länsstyrelsen fattar beslut om att bilda ett naturreservat, ett kulturreservat, ett naturvårdsområde eller ett kulturvårdsområde eller avgör något annat viktigt ärende enligt 9–11 kap. skall länsstyrelsen samråda med kommunen.

Paragrafen motsvarar 43 § första stycket naturvårdslagen.

4 § Innan beslut fattas i ett ärende enligt 9–11 kap. får den beslutande myndigheten utföra förberedande undersökningar av marken om det behövs.

Den som har fått i uppdrag av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i naturvårdssyfte inventera naturresurser har rätt att undersöka den mark som inventeringen avser.

Vid sådana undersökningar skall onödigt intrång undvikas.

Paragrafen motsvarar 42 § första–tredje styckena naturvårdslagen.

En bestämmelse om rätt att få tillträde till mark som skall undersökas finns i 18 kap. 17 § andra stycket.

Bestämmelser om ersättning för intrång finns i 23 kap.

5 § I samband med beslut om tillstånd enligt 9–11 kap. till bebyggelse, täkt eller annat arbetsföretag får länsstyrelsen föreskriva att den som utför arbetsföretaget skall bekosta en särskild undersökning av det berörda området eller på annat sätt gottgöra intrånget i naturvårdsintresset.

Bestämmelsen motsvarar den som finns i 9 kap. 6 § tredje stycket.

6 § Tillstånd enligt 9–11 kap. får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelse göras.

Paragrafen motsvarar 3 § andra stycket naturvårdslagen.

7 § Tillstånd enligt 9–11 kap. får inte ges till den som har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, om inte särskilda omständigheter föranleder något annat.

Paragrafen motsvarar vad som gäller för täkter enligt 18 § fjärde stycket naturvårdslagen.

Enligt paragrafen skall tillstånd vägras en tidigare misskötsam tillståndshavare då denne söker ett nytt tillstånd, om inte särskilda skäl föranleder att tillståndsmyndigheten bör göra en annan bedömning. Vid denna bedömning får beaktas vilken underlåtenhet tillståndshavaren gjort sig skyldig till och de skador, eller risk för skador på växt- och djurlivet och naturmiljön i övrigt som har förelegat.

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

Olägenheter som balken avser att motverka, kan drabba kulturminnen. Miljöbalken omfattar skydd även för den natur som formats av människors bruk och odling, om inte skyddet följer av kulturminneslagen. En hänvisning till den lagen har därför tagits in i balken. En liknande bestämmelse har funnits i 3 a § naturvårdslagen.

FJÄRDE AVDELNINGEN

SKYDD FÖR HÄLSA OCH MILJÖ

5.1.13 13 kap. Miljöfarlig verksamhet

Definitioner

1 § Med miljöfarlig verksamhet avses i denna balk utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i vattendrag, sjöar, vattenområden eller grundvatten samt användning av mark, byggnader eller anläggningar på sådant sätt som kan medföra

1. förorening av luft, mark, vattendrag, sjöar, andra vattenområden eller grundvatten,

2. störning för omgivningen genom buller, skakningar, ljus eller liknande, om störningen inte är rent tillfällig.

Paragrafen har utformats huvudsakligen i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen definierar begreppet miljöfarlig verksamhet. Därmed förstås detsamma som närmare angivits i prop. (1969:28) om miljöskyddslag, s. 253 f, med tillägg av grundvatten, som fördes in med verkan från den 1 juli 1987 (prop. 1986/87:135). I fråga om luftförorening är dock att märka att inte enbart sådana föroreningar som syns eller luktar hänförs till begreppet luftförorening, utan det omfattar också utsläpp av ämnen som kan påverka klimatet eller påverka atmosfären t.ex i form av uttunning av ozonskiktet.

2 § Med avloppsvatten avses i denna balk

1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,

2. vatten som använts för kylning vid driften av en fabrik, någon annan inrättning eller viss teknisk utrustning,

3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom en detaljplan som inte görs för viss eller vissa fastigheters räkning,

4. vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.

Avloppsvatten definieras i enlighet med den praxis som en gång utbildats vid vattendomstolarna och som infördes i miljöskyddslagen vid den

lagens tillkomst. Paragrafen överensstämmer med vad som för närvarande gäller enligt 3 § miljöskyddslagen med tillägget att kylvatten också innefattar vatten som används för kylning av viss teknisk utrustning. Därmed avses bl.a. vatten som används för kylning av värmepumpar.

Särskilda bestämmelser

3 § I fråga om viss miljöfarlig verksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland.

Föreskrifterna om miljöfarlig verksamhet är inte tillämpliga i fråga om joniserande strålning.

Gränsälvsöverenskommelsen ersätter inom sitt geografiska tillämpningsområde balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet såvitt avser utsläpp till vatten, dvs. vattenförorening. Ett företag som ger upphov till förorening av skilda slag, t.ex. förorening av både vatten och luft, måste således prövas enligt såväl gränsälvsöverenskommelsen som miljöbalken.

Andra stycket avser strålskyddslagen (1988:220). Det är dock att märka att strålskyddslagen också kan utnyttjas för att ingripa mot icke-joniserande strålning. Det har inte ansetts lämpligt att avgränsa strålskyddslagens tillämpningsområde (prop. 1987/88:88 s. 53 f.).

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

4 § De allmänna aktsamhetsreglerna som anges i 2 kap. skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen innebär att de allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. blir tillämpliga i fråga om miljöfarlig verksamhet. Detta innebär bl.a. att utbytesprincipen ingår som en del av de överväganden som kan göras också för miljöfarlig verksamhet. Också överväganden som tar sikte på att främja återanvändning och återvinning av material ryms genom paragrafen i de aktsamhetsregler som skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet.

Särskilda aktsamhetsregler och bemyndiganden

5 § En miljöfarlig verksamhet som kan leda till skada på människors hälsa eller annan väsentlig olägenhet får inte utövas.

Om den miljöfarliga verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och inte kan skada människors hälsa, får regeringen

besluta att verksamheten får bedrivas, om områden som är av riksintresse för natur- och kulturmiljövården inte allvarligt skadas.

När det gäller lokaliseringen av en verksamhet skall föreskrifterna i balkens andra avdelning tillämpas i de delar som kan bli aktuella. Någon lokaliseringsregel särskilt för miljöfarlig verksamhet behövs alltså inte, utan den avvägning mellan konkurrerande anspråk som det kan bli fråga om skall lösas genom tillämpning av främst 3, 4, 6 och 8 kap.

För de verksamheter som regleras genom miljöbalken gäller i fråga om hushållning med mark och vatten stadgandena i 3 kap. Enligt 3 kap. 7 § första stycket skall bl.a. mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Enligt andra stycket i samma paragraf skall områden som är av riksintresse för natur- och kulturmiljövården skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada sådana natur- eller kulturmiljövärden.

I balkens fjärde kapitel finns särskilda hushållningsbestämmelser för vissa angivna områden som är av riksintresse med hänsyn till sina samlade natur- och kulturvärden. För dessa områden gäller i princip samma skydd mot exploateringsföretag som anges i 3 kap. 7 § andra stycket. I 4 kap. 1 § tredje stycket anges dock att bestämmelserna om dessa geografiska områden inte utgör hinder för att utveckla befintliga tätorter eller det lokala näringslivet.

Förevarande paragraf har konstruerats dels för att generellt motverka påbörjandet och bedrivandet av vissa miljöfarliga verksamheter, dels för att åstadkomma ett särskilt skydd också för de nyss behandlade geografiska områdena mot vissa typer av exploatering.

Paragrafen innebär att en miljöfarlig verksamhet som kan leda till skada på människors hälsa eller till annan väsentlig olägenhet inte får utövas. Om den miljöfarliga verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och inte kan skada människors hälsa, får regeringen enligt andra stycket besluta att verksamheten får bedrivas, om områden som är av riksintresse för natur- och kulturmiljövården inte allvarligt skadas. Med det sistnämnda uttrycket avses främst de områden som anges i 4 kap. Paragrafen innebär att en allvarlig skada är mer kvalificerad än en påtaglig skada enligt 3 och 4 kap. Inte ens det lokala näringslivets behov eller behovet av att utveckla en befintligt tätort, dvs. undantagsreglerna i 4 kap. får alltså godtas som skäl för att tillåta en miljöfarlig verksamhet som medför allvarlig skada.

Fråga om motsvarande stoppregel behövs för andra verksamheter som ligger utanför miljöbalken får behandlas i annat sammanhang.

6 § Avloppsvatten av följande slag får inte släppas ut i vattendrag, sjöar eller andra vattenområden

1. avloppsvatten från vattenklosetter eller tätbebyggelse där vattnet inte har varit föremål för längre gående rening än slamavskiljning,

2. pressaft från siloanläggningar,

3. urin från djurstallar,

4. vassle,

5. ytbehandlingsbad i metallindustrier eller koncentrerat sköljvatten från sådana bad.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att avloppsvatten av annat slag inte får släppas ut i vattendrag, sjöar eller andra vattenområden.

Paragrafen har övertagits från 7 § miljöskyddslagen, men har skärpts såtillvida att det inte längre är möjligt att medge undantag från det stadgade förbudet.

7 § Om det finns särskilda skäl med hänsyn till naturvårdens eller andra allmänna intressen, får regeringen för en viss del av landet meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i vattendrag, sjöar eller andra vattenområden eller så att marken eller grundvattnet kan förorenas.

Paragrafen motsvarar delvis 8 § miljöskyddslagen och innebär en möjlighet att inom ett område helt förbjuda utsläpp. Detta kan bli aktuellt t.ex när det gäller att förbjuda utsläpp till en sjö som har betydelse för dricksvattenförsörjningen eller om den innehåller för landet sällsynta eller särskilt värdefulla växt- eller djurarter. Den begränsning som gällt i 8 § miljöskyddslagen, att prioriteten skulle gälla för dem som redan fått tillstånd eller för kommun som börjat avleda avloppsvatten så att inte ett oskäligt intrång i en etablerad verksamhet uppstod på grund av förbud har utgått. I stället utgör ett förbud en grund för omprövning av villkor enligt 31 §. Därvid får skälighetsavväganden göras.

8 § Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett mark- eller vattenområde som är utsatt för påverkan från miljöfarlig verksamhet, får regeringen förklara området och dess närmaste omgivning som miljöskyddsområde.

För ett miljöskyddsområde skall regeringen meddela föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom området.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 8 a § i miljöskyddslagen. De närmare motiven framgår i prop. 1984/85:10 och 1987/88:87. Paragrafen har hittills använts för att skydda Ringsjön i Skåne och Laholmsbukten. Föreskrifter som regeringen meddelar kan inskränka tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

9 § För att motverka utsläpp i luften av svavelföroreningar får regeringen i fråga om bränsle som innehåller svavel meddela föreskrifter som gäller förbränning, handel, överlåtelse eller import och som behövs från miljöskyddssynpunkt eller någon annan allmän synpunkt.

Regeringen får överlåta åt en myndighet eller kommun att meddela föreskrifter som avses i första stycket.

Paragrafen motsvarar 1 § lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle. Genom paragrafen har det materiella innehållet i svavellagen tagits in i miljöbalken. Svavellagens övriga bestämmelser om upplysningsplikt, ansvar m.m. finns i balkens gemensamma avdelningar.

10 § För att skydda miljön får regeringen också i andra fall än som avses i 7–9 §§ beträffande miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått i den utsträckning som anges i andra stycket.

Föreskrifter får meddelas för att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser. Föreskrifter får också meddelas om de framstår som mer ändamålsenliga än beslut i ett enskilt fall.

Om det finns särskilda skäl får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter.

Paragrafen har delvis utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Den innehåller ett bemyndigande i fråga om miljöfarlig verksamhet i enlighet med 8 kap. 7 § regeringsformen. Utgångspunkten för föreskrifterna skall alltså vara att de behövs för miljövårdens intresse. Räckvidden av bemyndigandet framgår närmast av punkterna 3 och 4 i den nyss angivna bestämmelsen i regeringsformen. Avsikten är att bemyndigandet skall användas för att genom förordning i svensk rättsordning införliva rättsakter från EU i den utsträckning detta bedöms möjligt och lämpligt. Härjämte kan paragrafen ligga till grund för föreskrifter av generell art för en viss bransch eller för vissa verksamheter. För att bemyndigandet skall få användas krävs att generella föreskrifter framstår som mer ändamålsenliga i förhållande till miljöbalkens syften än beslut i ett enskilt fall med stöd av föreskrifter enligt 11 och 12 §§. Som framgått av den allmänna motiveringen avses användningen av generella föreskrifter kunna komma i fråga i de fall verksamheterna är av likartat slag och påverkan på omgivningen är väl dokumenterad. De olika verksamheterna är ändå av så skiftande karaktär att den individuella tillståndsprövningen fortfarande kommer att vara det främsta styrmedlet för miljöfarlig verksamhet.

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

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

1. anlägga eller bedriva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller verksamheter,

2. släppa ut avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning,

3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen så att mark, vattendrag, sjöar och andra vattenområden eller grundvatten kan förorenas,

4. ändra vissa slag av inrättningar eller deras användning eller ändra vissa slag av verksamheter på ett sätt som kan medföra ökade eller andra olägenheter eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt.

Paragrafen har delvis utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen rör verksamheter av olika slag och ändringar därav som kräver tillstånd enligt vad regeringen föreskriver. Paragrafen motsvarar i stora delar 10 § miljöskyddslagen. Dock har, i enlighet med miljöskyddskommitténs förslag, det tillägget gjorts i punkt 1 att tillståndsplikten kan komma att avse också en redan etablerad verksamhet. Detta innebär den skillnaden i förhållande till gällande ordning att ändringar i regeringens föreskrifter om tillståndplikt får en mer omedelbar verkan.

Individuell prövning

12 § Frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller den myndighet som regeringen bestämmer. Särskilda föreskrifter om Koncessionsnämnden och om förfarandet hos nämnden finns i lagen (1994:000) om Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Frågor om anmälan prövas av kommunen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en begränsad miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommun också skall pröva frågor om tillstånd.

Frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall på ansökan av den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet prövas även om tillstånd inte krävs enligt föreskrifter som avses i 11 §.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Genom paragrafens första stycke föreskrivs att Koncessionsnämnden för miljöskydd prövar frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. I lagen om Koncessionsnämnden för miljöskydd finns vissa regler för nämndens verksamhet. Också annan myndighet som regeringen bestämmer får pröva frågor om tillstånd. För sådan prövning gäller allmänna förvaltningsrättsliga regler. Detta överensstämmer med den ordning som har gällt enligt miljöskyddslagen.

Frågor om anmälan prövas av en kommun. Det är kommunens sak att med iakttagande av kommunallagen och allmänna förvaltningsrättsliga regler bestämma den ordning som skall gälla för handläggningen av en anmälan. Om verksamheten är av den beskaffenheten, att den kan antas ha en begränsad miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att det ankommer på kommunen att pröva frågan om tillstånd. Sådana ärenden kan avse tillstånd att installera värmepumpar, avloppsanläggningar för enskilda toalettanläggningar och vissa andra enklare tillståndsförfaranden, som i den föreslagna ordningen överförs från hälsoskyddsreglerna till miljöskyddsreglerna.

Den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet kan få sin verksamhet prövad och erhålla tillstånd till verksamheten, även

om verksamheten enligt föreskrifter som följer av 11 § inte omfattas av tillståndsplikt. Denna möjlighet har alltid funnits i miljöskyddslagstiftningen och bibehålls alltså i miljöbalken.

13 § Den som avser att utöva miljöfarlig verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk skall, innan ansökan om tillstånd ges in, i skälig omfattning och på lämpligt sätt samråda både med de statliga och kommunala myndigheter som har skyldighet att följa verksamheten och med de organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Samrådsskyldigheten överensstämmer med vad som gäller enligt 12 a § miljöskyddslagen. De närmare motiven framgår av prop 1980/81:92 s. 65 f.

14 § En ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. ritningar och beskrivningar över verksamheten och dess omfattning,

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

3. förslag till hur verksamheten bör kontrolleras,

4. en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 13 § och vad som därvid har kommit fram.

I 8 kap. finns föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar.

En kommun som prövar ärenden om tillstånd får medge undantag från vad som föreskrivs i första stycket.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen anger vad en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall innehålla. I andra stycket erinras att det finns särskilda föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivning. Genom miljökonsekvensbeskrivningen bör bl.a. framgå hur aktsamhetsreglerna och lokaliseringen har beaktats. Hur beskrivningen närmare utformas blir i mycket beroende på verksamhetens art, omfattning och planerade lokalisering.

Eftersom den kommunala tillståndsprövningen avses omfatta endast mindre komplicerade anläggningar har i andra stycket kommunen medgetts möjlighet att meddela undantag från föreskrifterna i första stycket.

15 § Om en ansökan är bristfällig eller om den inte har getts in i tillräckligt antal exemplar, skall tillståndsmyndigheten förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Detsamma gäller om samråd enligt 13 § inte har skett i tillräcklig omfattning.

Ett föreläggande får förenas med vite. Följer sökanden inte föreläggandet, får tillståndsmyndigheten besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller avvisa ansökan, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen anger närmare handläggningsregler i fråga om en ansökan som är bristfällig eller inte getts in i tillräckligt antal exemplar. Motsvarande bestämmelser återfinns i 13 § tredje och fjärde styckena miljöskyddslagen.

16 § Tillståndsmyndigheten skall se till att varje ärende ges den utredning som behövs med hänsyn till balkens bestämmelser och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken skall på lämpligt sätt ges tillfälle att yttra sig. I den utsträckning det behövs för utredningen skall hållas besiktning på platsen och sammanträde.

Till sammanträden har också allmänheten tillträde. Den som är närvarande vid ett sammanträde har rätt att i skälig omfattning yttra sig över innehållet i ansökan och den där beskrivna verksamhetens verkningar samt de ytterligare uppgifter som sökanden kan ha lämnat om verksamheten.

Till sammanträde skall kallas genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt. Kostnaden för kungörelse betalas av sökanden.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen reglerar formerna för tillståndsprövningen. Den praxis som har etablerats hos Koncessionsnämnden i fråga om allmänhetens rätt att komma till tals vid prövningen har här lagfästs. Genom paragrafens utformning får också allmänheten på detta sätt tillfälle att yttra sig över innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Kallelse sker normalt genom kungörelse i ortstidningen. Vad som förstås med detta framgår av lagen (1977:654) om kungörande av mål och ärenden hos myndighet m.m. Särskild kallelse bör utgå till sökanden och de myndigheter som särskilt skall följa ärendet. Kungörelsekostnaderna skall belasta sökanden.

17 § Tillståndsmyndigheten har rätt att anlita sakkunnig för att utreda särskilda frågor.

Ersättning till sakkunnig betalas av sökanden.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Den motsvarar i berörda delar 14 § fjärde och femte styckena miljöskyddslagen.

18 § Tillståndsmyndigheten skall med eget yttrande överlämna frågor om tillstånd till regeringen, om det vid prövningen av en ansökan visar sig att verksamheten är av sådan art som avses i 5 § andra stycket.

Här avses sådana fall där andra omständigheter än hänsynen till miljön gör sig särskilt gällande och ett politiskt ställningstagande är nödvändigt.

19 § Tillståndshavaren är skyldig att vid prövning av frågor om återkallelse av tillstånd och omprövning av villkor enligt 30–33 §§ ge in den utredning som behövs för prövningen. I ett sådant ärende får tillstånds-

myndigheten vid vite förelägga tillståndshavaren att ge in den utredning som behövs.

Paragrafen motsvarar 13 a § och 14 § sista stycket miljöskyddslagen. Den slår fast tillståndshavarens skyldighet att bidra till utredningen. De närmare motiven för bestämmelsen framgår av prop. 1990/91:90 s. 216.

Tillståndsbeslut

20 § Ett beslut om tillstånd skall noggrant ange de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter från verksamheten. Villkor får när det behövs avse hanteringen av kemiska produkter i tillverknings- och processindustri, om hanteringen kan föranleda olägenheter för den yttre miljön. Villkoren får också avse hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser.

Om det finns särskilda skäl, får ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet begränsas till viss tid. I tillståndsbeslutet skall anges en viss tid, högst fem år, efter vilken tillståndet upphör att gälla om den med tillståndet avsedda verksamheten inte har påbörjats inom den angivna tiden.

Ett tillstånd som har meddelats av en kommun gäller i fem år. Tillståndet upphör dock att gälla om inte den med tillståndet avsedda verksamheten påbörjats inom två år.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Av första stycket framgår att tillståndet byggs upp av villkor, som naturligtvis noggrannt skall beskriva vad som avses regleras, och att villkoren sammantagna formar tillståndsbeslutets materiella innehåll. Tillståndet omfattar alltså de sammantagna villkoren. Skälet till denna ändring framgår av den allmänna motiveringen. Av stycket framgår vidare att tillståndsprövningen kan avse frågor om kemikaliehantering. Begreppet yttre miljön används för att annan lagstiftning reglerar kemikaliehanteringen i förhållande till arbetsmiljöfrågorna. Också villkor som rör hushållningen med mark och vatten och andra naturresurser kan beslutas i samband med tillståndsprövningen. Det ligger i sakens natur att sådana villkor inte bör ställas om främjandet av naturresurser tillgodoses genom annan lagstiftning eller på annat sätt som t. ex. genom en fungerande prissättning.

Ett tillstånd får om det finns särskilda skäl begränsas till viss tid. Detta kan bli fallet om verksamheten är tidsbegränsad eller om det finns anledning på grund av osäkerhet om företagets framtid att begränsa tillståndstiden. När tillståndsbeslut tidsbegränsas bör i beslutet anges att tiden skall räknas från det beslutet har vunnit laga kraft. Har inte verksamheten satts i gång under den angivna tiden förfaller tillståndet. Om företaget vill ha möjlighet att påbörja verksamheten senare får det alltså ge in en ny tillståndsansökan.

Ett tillstånd som har meddelats av en kommun gäller i fem år. Har det inte utnyttjats på så sätt att verksamheten har påbörjats inom två år

förfaller tillståndet. På samma sätt som nyss anges bör i beslutet anges att tiden skall räknas från det tillståndsbeslutet vunnit laga kraft. Att det gäller en mer begränsad tid för kommunala tillstånd motiveras av att avloppsanordningar, värmepumpar och liknande som kan bli föremål för kommunal tillståndsprövning i allmänhet rör enskilda hushåll och är anläggningar av mindre komplicerad art.

21 § Ett tillstånd som gäller för viss tid får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för kostnaden för återställning och andra sådana kostnader som verksamheten kan föranleda. Staten, kommunerna och landstingen behöver inte ställa säkerhet.

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får den myndighet som prövar frågan om tillstånd besluta om ytterligare säkerhet.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Reglerna om säkerhet har i miljöbalken utsträckts till att också omfatta återställning och andra sådana kostnader för efterbehandling som en miljöfarlig verksamhet kan föranleda. I samband med att tillstånd lämnas för en tidsbegränsad verksamhet skall frågan om säkerhet för verksamheten prövas och om sådan säkerhet skall ställas, fastställs detta av tillståndsmyndigheten genom villkor. Förutsättning för säkerhet är att verksamheten avser en bestämd tid. I enlighet med vad som brukar vara fallet i fråga om ställande av säkerhet omfattas inte offentligrättsliga organ. Om det kan antas att säkerheten inte längre är tillräcklig, får den myndighet som beslutar om tillstånd besluta om ytterligare säkerhet. Förfarandet motsvarar vad som gäller för ändring av villkor.

Befogenheten för en myndighet att kräva ytterligare säkerhet gäller också för en kommun när kommunen är tillståndsprövande myndighet. Motsvarande gäller även i andra fall när det i balkens bestämmelser talas om tillståndsmyndighet

22 § Om två eller flera som utövar eller avser att utöva miljöfarlig verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka likartade olägenheter för människor och miljön av verksamheten, får villkor som avses i 20 § innebära att de skall vidta åtgärderna gemensamt. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Ärenden enligt första stycket får avgöras genom beslut om tillstånd som innehåller gemensamma villkor för verksamheterna. För beslut i sådana ärenden gäller också 20 och 21 §§.

Paragrafen har i huvudsak utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen avser de fall då verksamhetsutövarna för olika verksamheter helt eller delvis koncentrerar försiktighetsmåtten för respektive verksamhet till någon eller några av verksamheterna. I stället för att lägga ner kostnaderna i den egna verksamheten får företaget därmed medverka till att bekosta försiktighetsmåtten vid ett annat företag, om

det innebär att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. ökar eller om fördelar för människors hälsa eller miljön uppnås på annat sätt. Gemensamma villkor kan antingen meddelas i separata tillståndsbeslut eller i ett tillståndsbeslut som är gemensamt för olika verksamheter. Tillståndsbeslut skall omfattas av villkor som sägs i 20 §. I ett gemensamt beslut får dock villkor för en verksamhet göras beroende av villkor som skall iakttas av en annan verksamhetsutövare som är knuten till tillståndet. Också reglerna i 21 § om säkerhet blir gällande. Verksamhetsutövarna bör förpliktas att gemensamt ställa säkerhet. Frågor om återlämnande av säkerhet, om någon av de samverkande verksamheterna upphör, kan prövas i samband med omprövning av villkoren. Kontroll över efterlevnaden av villkor som har beslutats enligt denna paragraf utövas av tillsynsmyndighet. Vid bristande efterlevnad kan vitesföreläggande och andra förelägganden beslutas. Däremot är sådana villkor inte straffrättsligt sanktionerade. I föreskrifter som meddelas med stöd av 11 och 12 §§ kan samordningsfrågor som gäller prövning av tillstånd enligt paragrafen regleras. I fråga om samordning av tillsynsansvar finns bemyndigande för regeringen i 18 kap. 1 §. Samordningsbehov kan uppkomma när gemensamma villkor skall fastställas för verksamheter som annars tillståndsprövas av olika myndigheter.

23 § Om regeringen lämnar tillstånd, får regeringen överlåta åt en tillståndsmyndighet att fastställa ytterligare villkor för verksamheten.

En tillståndsmyndighet får överlåta till en tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Om regeringen lämnar tillstånd, får regeringen överlåta åt en tillsynsmyndighet att fastställa ytterligare villkor för verksamheten. Uttrycket ytterligare villkor beror på konstruktionen att tillståndet i materiellt hänseende alltid måste bestå av minst ett villkor. Regeringen kan besluta om tillstånd antingen i ett hänskjutet ärende eller genom ett överklagat. I ett hänskjutet ärende är det lämpligast att den tillståndsmyndighet som beslöt att föra ärendet till regeringen, efter regeringens beslut bestämmer de villkor som närmare reglerar verksamheten. Också andra fall där det av utredningsskäl är lämpligare att någon annan än regeringen beslutar i fråga om villkor kan förekomma. Det kan t.ex vara fråga om att pröva successiva minskningar av vissa utsläpp som kräver särskild utredning.

Andra stycket motsvarar 20 § andra stycket miljöskyddslagen och infördes i samband med prop. 1987/88:85. Avsikten var att den praxis som utvecklats under åren skulle ges formen av att villkor fastställdes i stället för tillsynsbeslut. Därmed följer andra rättsverkningar i fråga om omprövning m.m. än som gäller för tillsynsbeslut.

24 § Om det vid prövningen av en miljöfarlig verksamhet inte tillräckligt säkert kan bedömas vilka villkor som bör gälla i ett visst avseende, får avgörandet i denna del skjutas upp, om det kan ske utan olägenhet för

miljön. I samband med uppskov skall tillfälliga villkor om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått beslutas.

En fråga som har skjutits upp skall avgöras så snart som möjligt.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen reglerar när avgörandet av vissa villkor får skjutas upp. Som framgått av den allmänna motiveringen kan det förekomma ärenden där nya tekniska förfaranden eller metoder måste utvecklas eller är under utveckling. Vid sådant förhållande vore det olämpligt att fastställa villkor som bygger på föråldrad teknik eller att konservera metoder som är på väg att försvinna. I samband med uppskov av villkor skall tillfälliga villkor beslutas. En fråga som har skjutits upp skall enligt andra stycket avgöras så snart det kan ske, dvs. så fort tillräcklig erfarenhet av verksamheten i aktuell del har vunnits.

25 § I ärenden om tillstånd till en verksamhet får tillståndsmyndigheten på ansökan besluta att vissa arbeten får påbörjas trots att tillståndsfrågan inte har blivit slutligt avgjord. Ett sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får meddelas endast om det finns särskilda skäl och det är uppenbart att tillstånd kommer att lämnas.

I ärenden där regeringen prövar frågan om tillstånd får medgivande enligt första stycket inte lämnas innan tillståndsfrågan har avgjorts.

I ett igångsättningsmedgivande skall noggrant anges de villkor som skall gälla i avvaktan på den slutliga prövningen.

Vid prövningen av ett igångsättningsmedgivande gäller samma regler som för tillståndsprövning.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar 21 a § miljöskyddslagen. Vad som anfördes när bestämmelsen infördes (prop 1980/81:92 s. 69 f) skall alltjämt gälla. Om tillståndsfrågan avgjorts av regeringen enligt 5 kap. 1 eller 2 § bör igångsättningsmedgivande kunna lämnas om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Samma regler gäller för förfarandet som för tillståndsprövning.

Hinder för tillstånd

26 § Tillstånd till miljöfarlig verksamhet får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Paragrafen motsvarar 4 a § miljöskyddslagen.

27 § Tillstånd får inte ges till den som har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, om inte särskilda omständigheter föranleder annat.

Paragrafen har sin motsvarighet i 18 § fjärde stycket naturvårdslagen där föreskrifter om täkttillstånd lämnas. Paragrafen har i miljöbalken utsträckts till att också omfatta miljöfarlig verksamhet. Paragrafen skall tillämpas när det är klart att tillståndshavaren inte har fullgjort sina åligganden. Föreligger tveksamhet skall paragrafen inte tillämpas. Inte heller skall den tillämpas om tiden för fullgörande av viss förpliktelse inte har löpt ut vid den aktuella tillståndsprövningen.

28 § Tillstånd får inte beviljas för verksamhet som leder till att en miljökvalitetsnorm inte kan uppfyllas.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen saknar motsvarighet i miljöskyddslagen. Som framgår av den allmänna motiveringen avsnitt 4.5 är miljökvalitetsnormerna ett instrument i planeringen särskilt för kommunerna. Även tillståndsmyndigheterna måste dock vid sin prövning beakta förekomsten av miljökvalitetsnormer och ha dessa som en grund för sin prövning. I ett belastat område är det särskilt viktigt för prövningsmyndigheten att avgöra huruvida ny verksamhet som ökar belastningen på miljön kan tillåtas. Tillstånd får inte beviljas för en verksamhet som föranleder att en miljökvalitetsnorm inte kan följas.

29 § Om det finns hinder mot att meddela tillstånd till en miljöfarlig verksamhet enligt vad som sägs i 28 §, får verksamheten komma till stånd om den som utövar eller ämnar utöva verksamheten vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan miljöfarlig verksamhet upphör eller minskar så att miljökvalitetsnormen på grund av de vidtagna åtgärderna kan uppfyllas.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

För att tillstånd skall meddelas enligt paragrafen krävs att den som utövar verksamheten vidtar sådana åtgärder att olägenheter från annan miljöfarlig verksamhet upphör eller minskar i avsevärd mån. Vid prövningen behöver inte åtgärderna vara genomförda, men avtal måste ha ingåtts som kan leda till den avsedda verkan. Det kan därför vara lämpligt att tidsbegränsa tillståndet och att bestämma att vissa villkor skall gälla bara för en begränsad tid.

Återkallelse av tillstånd

30 § Ett tillstånd får återkallas helt eller delvis av tillståndsmyndigheten

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet,

2. om villkor som gäller för verksamheten i något väsentligt avseende har åsidosatts,

3. om det genom den miljöfarliga verksamheten uppkommit olägenheter av sådan art som avses i 5 § första stycket och som inte kan avhjälpas genom en ändring av villkoren för verksamheten,

4. om den tillståndsgivna verksamheten påtagligt medverkar till att gränsvärdena i en miljökvalitetsnorm överskrids och ändrade villkor inte kan antas vara tillräckliga eller om sådana fördelar ur miljösynpunkt som avses i 29 § inte har kunnat erhållas,

5. om den tillståndsgivna verksamheten slutligt har upphört,

6. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar delvis 23 § miljöskyddslagen. Punkten 3 har knutits till stoppregeln i 5 § första stycket. Punkterna 4, 5 och 6 har tillkommit. När det gäller punkt 5 bör det ankomma på tillståndsmyndigheten att på lämpligt sätt undersöka att verksamheten slutligt har upphört. Om det därvid framkommer, att verksamheten sannolikt inte kan startas på nytt bör tillståndet återkallas.

När en verksamhet bedrivs enligt ett nytt tillstånd skall tillståndsmyndigheten utan särskild framställning därom, återkalla det tidigare tillståndet.

Omprövning av villkor

31 § Tillståndsmyndigheten får ändra, upphäva eller meddela nya villkor för en verksamhet

1. när tio år eller den kortare tid som följer av Sveriges internationella förpliktelser har förflutit från det att beslutet om villkor vann laga kraft,

2. om verksamheten påtagligt medverkar till att gränsvärdena i en miljökvalitetsnorm överskrids,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för prövningen och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,

4. om villkor som rör verksamheten inte har följts och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,

5. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet meddelades,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om verksamheten är förlagd inom ett område där förbud råder enligt föreskrift med stöd av 7 § eller där särskilda föreskrifter gäller enligt 8 §,

8. om en från hälso- och miljöskyddssynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av annan teknik,

9. om användningen av en ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten.

Ett tillstånd att släppa ut avloppsvatten i ett visst vattenområde får omprövas med stöd av första stycket endast om det finns särskilda skäl.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafens första stycke motsvarar i huvudsak 24 § miljöskyddslagen. Punkten 2 innebär att en miljökvalitetsnorm kan ligga till grund för omprövning. För detta krävs dock att utsläppen från det enskilda företaget påtagligt medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte kan följas. Till omprövningsgrunderna har som framgår av punkt 7 förts föreskrifter om förbud mot utsläpp som gäller för viss del av landet och föreskrifter som skall gälla i ett miljöskyddsområde. Frågan om teknikval framgår av punkt 8.

Andra stycket motsvarar i sak 25 § miljöskyddslagen.

32 § Har villkor fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter med tillämpning av 22 § och återkallas tillståndet eller omprövas villkoren för en av verksamheterna, får villkoren för de övriga verksamheterna omprövas.

Paragrafen, som är ny, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

En förutsättning för att villkor skall kunna fastställas för två eller flera verksamheter med tillämpning av 22 § måste vara att tillstånden kan utformas på sådant sätt att företagen genom villkor i tillståndsbesluten blir formellt bundna av den samverkan de ingått i. Detta förutsätter att villkoren för samtliga berörda företag prövas samtidigt. Skulle något av företagen av någon anledning upphöra eller annars bryta sig ur samverkan måste villkoren för samtliga företag kunna omprövas.

33 § Efter ansökan från tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten ändra, upphäva eller meddela nya villkor i tillståndsbeslut. Villkor får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen behövs till följd av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Paragrafen, som motsvarar 27 § miljöskyddslagen, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

34 § Vid prövning av frågor som avses i 31 § 1 eller 32 eller 33 § får tillståndsmyndigheten också ompröva beslut varigenom villkor har ändrats, upphävts eller kommit till enligt 31 § första stycket 2–9 eller 32 eller 33 §, även om tio år inte har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 29 a § andra stycket miljöskyddslagen. Den har i princip utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

35 § Vid omprövning av villkor får också 24 § tillämpas.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Vid omprövning av villkor får också tillämpas föreskrifterna att meddela tillfälliga villkor. Förutsättningarna för detta är desamma som gäller för tillämpningen av 24 §.

36 § Villkor som fastställts enligt någon av 31–34§§ har samma verkan som villkor i tillståndsbeslut.

Paragrafen, som motsvarar 29 a § första stycket miljöskyddslagen, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

37 § Beslut om återkallelse av tillstånd eller ändring eller upphävande av villkor liksom beslut om nya villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

Framställning om sådant beslut som avses i första stycket får göras av tillsynsmyndigheten. Är myndigheten samtidigt tillståndsmyndighet får frågan tas upp utan särskild framställning.

Statens naturvårdsverk och Miljöombudsmannen har också den rätt som en tillsynsmyndighet har enligt andra stycket. Miljöombudsmannen får dock inte begära omprövning av beslut om verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen reglerar i första stycket vem som beslutar om återkallelse av tillstånd och ändring, upphävande och beslut om nya villkor. Om det vid tiden för tillsynsmyndighetens framställning visar sig att en annan myndighet än den som en gång meddelade tillståndet numera prövar den aktuella verksamheten, skall tillsynsmyndigheten eller Statens naturvårdsverk i stället ge in framställningen till den myndigheten. Är tillståndsmyndigheten densamma som tillsynsmyndigheten behövs ingen särskild framställning. Även Miljöombudsmannen får begära omprövning m.m. Skälen för detta framgår av avsnitt 4.16.

38 § Även i andra fall än vad som anges i 29–34 §§ får kommunen besluta om ytterligare villkor eller förbud för en verksamhet som omfattas av tillstånd som kommunen har lämnat.

De särskilda förutsättningar om ändring av villkor som gäller miljöfarlig verksamhet skall inte avse verksamheter som prövas av en kommun. Uppkommer det olägenhet av sådan verksamheten, kan alltså kommunen meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att motverka olägenheten.

Tid från vilken beslut gäller

39 § Ett beslut om tillstånd eller villkor blir gällande när beslutet har vunnit laga kraft. För igångsättningsmedgivande eller om det finns särskilda skäl, får tillståndsmyndigheten förordna att beslutet skall gälla omedelbart.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar främst 49 § miljöskyddslagen. Ett beslut om tillstånd eller villkor eller igångsättningsmedgivande blir gällande när beslutet har vunnit laga kraft. För igångsättningsmedgivande eller om det finns särskilda skäl får prövningsmyndigheten förordna att beslutet skall börja gälla omedelbart. Innan beslutet har vunnit laga kraft får den som avser att bedriva verksamheten normalt inte sätta igång med några åtgärder som innebär att arbetet påbörjas som t.ex. rivning, schaktning eller annat liknande. I vissa fall kan det dock finnas anledning att sådana åtgärder får påbörjas utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft. Det kan vara fråga om anläggningar där en omfattande planering av olika delprojekt eller arbeten av olika slag är avgörande för att inom rimlig tid kunna genomföra projektet. Om det därvid visar sig att en senareläggning på grund av brist på arbetskraft under en viss tid eller av annan orsak skulle innebära påtagligt höjda kostnader och om de frågor som varit föremål för överväganden vid prövningen inte särskilt berörs av att beslutet får verkställas utan hinder av laga kraft, kan arbetena få påbörjas omedelbart.

Verksamhetsutövarens undersökningar och kontroll

40 § Den som utövar en verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att fortlöpande kontrollera verksamheten och att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för att motverka eller förebygga skador eller andra olägenheter på omgivningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

Paragrafen motsvarar 38 a § miljöskyddslagen.

41 § Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 11 §, skall den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den myndighet som utövar den närmare tillsynen över verksamheten. I miljörapporten skall de åtgärder redovisas som vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport skall innehålla en redovisning av anläggningens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkor i ett tillståndsbeslut. Även om en miljöfarlig verksamhet inte har tillståndsprövats, får en föreskrift meddelas om skyldighet att lämna en miljörapport.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, motsvarar i sak 38 b § miljöskyddslagen.

42 § Skyldigheten att avge en miljörapport gäller inte för verksamhet som har tillståndsprövats av en kommun.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Eftersom kommunala tillstånd endast bör avse anläggningar av enkel beskaffenhet saknas anledning att besvära tillståndshavaren med att upprätta en miljörapport. Verkningarna av verksamheten bör genom anläggningens beskaffenhet redan vara väl kända.

5.1.14 14 kap. Kemiska produkter

Definitioner och särskilda bestämmelser

1 § Med kemiska produkter avses i denna balk kemiska ämnen och beredningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter att balkens bestämmelser om kemiska produkter skall tillämpas på en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, om varan på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människor och miljön eller andra intressen som skall skyddas genom denna balk.

I första stycket definieras begreppet kemisk produkt i enlighet med vad som gäller enligt lagen om kemiska produkter.

Enligt andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvidga tillämpningen till att också omfatta en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Förutsättningen för detta är dock att varan innehåller en kemisk produkt som har någon farlig egenskap som kan befaras medföra skador på människor eller miljön eller andra intressen som balken avses skydda. Det sistnämnda tar sikte på bl.a. resurshushållningen och sådana delar av naturvården som gränsar till kulturminnesvård.

2 § Föreskrifter enligt denna balk om hantering av kemiska produkter avser tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

Paragrafen motsvarar 2 § lagen om kemiska produkter.

3 § Regeringen får föreskriva om undantag från balkens bestämmelser i fråga om kemiska produkter.

Paragrafen motsvarar 4 § lagen (1985:426) om kemiska produkter. Den ändring som har gjorts är enbart av redaktionell karaktär.

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

4 § De allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. gäller för verksamhet som omfattar hantering, import eller export av en kemisk produkt.

De allmänna aktsamhetsreglerna omfattar all verksamhet som rör kemiska produkter och - efter särskilda föreskrifter med stöd av 1 § - varor som har behandlats med en kemiskt produkt. I 5-7 och 9-12 §§ anges de särskilda försiktighetsmått som kompletterar bestämmelserna i 2 kap. Det är att märka att utredning av och information om kemiska produkter skall ske oavsett om det finns konkreta farhågor om hälso- eller miljöfarliga effekter eller ej.

Utredning

5 § Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 § första stycket lagen om kemiska produkter.

Eftersom det inte är möjligt att undvara alla produkter som har något slag av farliga egenskaper, krävs att hanteringen av kemiska produkter sker så att skador på människor eller i miljön kan undvikas. En förutsättning för detta är dock att de som hanterar produkterna känner till i vilket avseende de är farliga. I paragrafen stadgas därför att tillverkare och importörer av kemiska produkter skall sörja för utredning och bedöma vilka egenskaper en produkt har. Det är att märka att utredningsskyldigheten är fortlöpande och således inte upphör då produkten släpps ut på marknaden.

Vilken utredning om en produkt som får anses tillfredsställande beror på en rad olika omständigheter. T.ex. måste kraven ställas högt då det gäller att använda produkten på ett nytt sätt även om ett ämne är väl utrett i andra sammanhang. Höga krav måste också ställas i fråga om nya ämnen. Den närmare innebörden av kravet på utredning bestäms självfallet också av den vid varje tidpunkt rådande vetenskapliga kunskapsnivån.

Riskbedömningen enligt denna paragraf utgör också underlag för tillämpning av utbytesprincipen i 2 kap. 6 §.

Kunskapskrav

6 § Den som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk produkt skall ha tillgång till den kemiska och toxikologiska kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper.

Paragrafen har sin huvudsakliga motsvarighet i 7 § första meningen lagen om kemiska produkter.

Bestämmelsen har till skillnad från motsvarande bestämmelse i 2 kap. 4 § en särskild inriktning. Bestämmelsen riktar sig nämligen särskilt till alla som hanterar, importerar eller exporterar kemiska produkter förutsatt att detta sker yrkesmässigt. Kravet på kompetens måste emellertid kunna göras gällande med olika styrka beroende på i vilket led hanteringen sker.

Tillverkare och importörer av kemiska produkter skall i den utsträckning som behövs med hänsyn till arten och omfattningen av verksamheten ha tillgång till kemisk och toxikologisk kompetens. Tillverkare och importörer av kemiska produkter skall vidare hålla sig underrättade om forskning och teknisk utveckling av betydelse för skyddet av hälsa och miljö.

Den som yrkesmässigt överlåter en kemisk produkt skall ha det kunnande som behövs med hänsyn till produktens egenskaper. Återförsäljare skall kunna lämna korrekt risk- och skyddsinformation till köparna. Särskilt större återförsäljare måste ha god kännedom om vad som gäller om t.ex. klassificering och märkning av produkter. Normalt bör återförsäljare kunna få informationsbehovet tillgodosett genom den produktinformation som tillverkare och importörer är skyldiga att lämna om varje produkt. Om ytterligare kunskaper erfordras för att en återförsäljare t.ex. skall kunna tillgodose köparnas behov av information, måste sådana kunskaper byggas upp hos återförsäljaren. Enligt 11 § kan för hantering av särskilt farliga produkter uppställas krav på tillståndsprövning. Vid en sådan prövning får samhället möjlighet att uppställa villkor och prövningen bör därför ha en tydlig inriktning på kunskapskrav.

Företag som hanterar kemiska produkter behöver kunskaper om de risker som följer med hantering av produkterna. Kunskapernas nivå bör motsvara lägst den nivå som behövs för att förstå innebörden av de begrepp som används för att ange en produkts hälso- och miljöfarlighet. Företagen behöver också yrkeshygienisk och omgivningshygienisk sakkunskap för att bedöma vilka hälso- eller miljörisker som hanteringen av kemiska produkter kan föra med sig. Användarföretag liksom tillverkare och importörer som saknar egna resurser för att bedöma riskerna vid hantering av kemiska produkter måste anlita sakkunskap från utomstående.

Produktinformation

7 § Den som tillverkar, importerar eller överlåter en kemisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation).

Paragrafens innehåll motsvarar 8 § första stycket lagen om kemiska produkter.

Produktinformation enligt denna paragraf skall kunna innehålla sådana upplysningar som inte är av ren varningskaraktär men som ändå är av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Som exempel kan nämnas uppgifter om en produkts identitet, tillverkarens eller importör-

ens namn och resultatet av gjord bedömning. För en brukare kan nämligen sådana uppgifter vara av intresse även beträffande produkter som leverantören inte bedömt som hälso- eller miljöfarliga. Syftet med informationen bör dock i första hand vara att sprida kunskap om de risker som hanteringen av en kemisk produkt kan innebära.

Produktinformation kan lämnas även på annat sätt än genom märkning, t.ex. genom att ett informationsblad bifogas produkten. Informationen kan avse både hälso- och miljörisker. Beroende på om mottagaren är en konsument eller en näringsidkare kan olika krav ställas på informationen. Det är viktigt att information som riktar sig till konsumenter är lättbegriplig.

Sådan produktinformation som avses i 3 § lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle om halten svavel i bränslet kommer genom svavellagens infogande i miljöbalken att kunna regleras med stöd av förevarande paragraf, vid behov i kombination med föreskrifter enligt 8 §. Även 9 § kan tillämpas om det behövs för uppgifter om svavelinnehållet i bränslet.

Föreskrifter om hantering, import och export

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om hantering, import och export av kemiska produkter meddela ytterligare föreskrifter i frågor som avses i 5–7 §§ och 2 kap.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Denna fristående bemyndiganderegel motsvaras i lagen om kemiska produkter av 5 § andra stycket, 6 § andra stycket, 7 § andra meningen och 8 § andra stycket.

Aktsamhetsföreskrifter enligt 2 kap. kan avse tillämpningen av utbytesprincipen. Som exempel på föreskrifter som enligt denna paragraf kan meddelas i frågor som avses i 5 § kan nämnas bestämmelser med precisering av hur en utredning skall genomföras och redovisas. Det kan vara fråga om vilka ämnen eller föreningar som ger produkten farliga egenskaper, arten och graden av dessa egenskaper, lämpliga skyddsåtgärder och vilka åtgärder som behövs för att ta hand om avfall från produkten.

Vad gäller frågor som avses i 6 § kan med stöd av förevarande paragraf uppställas ytterligare krav på kompetens som behövs för en säker hantering inom ett företag utöver vad som är möjligt enligt t.ex. arbetsmiljölagstiftningen. Det kan sålunda gälla krav på kunskap och kompetens för att förhindra utsläpp av ozonnedbrytande ämnen vid reparation och underhåll av kylanläggningar.

Paragrafen ger vidare regeringen möjlighet att meddela närmare föreskrifter om vad produktinformationen skall innehålla och hur den skall utformas.

9 § Den som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk produkt skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma produktens och hanteringens, importens eller exportens hälso- eller miljörisker.

Paragrafen motsvarar 9 § lagen om kemiska produkter.

Uppgiftsskyldigheten enligt förevarande paragraf gäller alla som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk produkt. Det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter angående omfattningen av uppgiftsskyldigheten. Genom föreskrifter kan också anges tidpunkten då uppgiftsskyldigheten inträder liksom vem som i ett visst fall är skyldig att lämna uppgifter. Den uppgiftsskyldighet som kan föreskrivas med stöd av paragrafen kan omfatta alla de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att överblicka och bedöma tänkbara hälso- och miljörisker, inte bara till följd av användningen av varje enskild produkt för sig utan av hela användningen i samhället.

Det är att märka att uppgiftsskyldighet enligt paragrafen avser sådana uppgifter "som kan behövas" och således inte "som behövs". Denna skillnad är avsiktlig och har sin grund i att det skulle bli näst intill en omöjlig uppgift för i första hand den centrala kemikaliemyndigheten att visa att en uppgift behövs för det fall tvist skulle uppkomma beträffande uppgiftsskyldighetens omfattning.

Uppgifter som kan samlas in med stöd av paragrafen kan vara sådana som läggs till grund för Kemikalieinspektionens produktregister. Stadgandet ger emellertid också utrymme för insamling av sådana uppgifter som kan behövas för exempelvis kartläggning av ett problemområde utan att insamlingen för den skull har något direkt samband med produktregistret.

Det bör påpekas att uppgifter som behövs för tillsyn inte skall inhämtas med stöd av denna paragraf. För inhämtande av sådana uppgifter skall i stället balkens bestämmelser om tillsyn komma till användning.

Förhandsanmälan

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som avser att tillverka eller importera en kemisk produkt som inte tidigare varit i bruk i Sverige, skall göra en anmälan om tillverkningen eller importen samt redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter. En sådan anmälan skall göras till den myndighet som regeringen bestämmer och inom den tid som regeringen eller myndigheten bestämmer.

Paragrafen motsvarar 10 § lagen om kemiska produkter. Den har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Det är angeläget att samhället har möjlighet att ta ställning till nya kemikalier i god tid. För att tillgodose detta behov upptas i förevarande paragraf ett bemyndigande som gör det möjligt att föreskriva krav på förhandsanmälan vad gäller nya kemiska produkter. Krav på en sådan anmälan skall inte kopplas samman med villkor enligt 11 § andra stycket för att få hantera eller importera en kemisk produkt.

Tillstånd och villkor

11 § Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en kemisk produkt inte får hanteras, importeras eller exporteras utan att tillstånd lämnats av den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd får förenas med villkor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om särskilda villkor för hantering, import eller export av en kemisk produkt som inte omfattas av föreskrift som avses i första stycket.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, motsvarar 11 § lagen om kemiska produkter.

Vid tillståndsprövning skall prövningsmyndigheten bedöma risken med produkten eller hanteringen av denna och därvid göra en avvägning mellan risk och nytta. Avvägningen skall givetvis göras mot bakgrund av balkens syfte, nämligen omsorgen om människors hälsa, miljön och naturresurserna.

Om tillstånd meddelas kan tillståndsmyndigheten också föreskriva villkor som direkt tar sikte på att förebygga skador. Ett sådant villkor kan vara att säkerhet skall ställas, t.ex. av den som transporterar eller mellanlagrar miljöfarligt avfall. Som framgått av den allmänna motiveringen är tillståndsbeslut inom detta område inte förbundna med någon rättskraft. Detta innebär att villkor kan ändras och att tillstånd kan återkallas när helst det finns skäl för detta. T.ex. kan ett återkallande bli aktuellt om en produkts sammansättning ändras eller nya risker som inte tidigare varit kända upptäcks.

Med stöd av andra stycket kan föreskrifter utfärdas om t.ex. krav på anmälan eller godkännande av kemiska produkter. Även föreskrifter av helt eller delvis nytt slag kan meddelas. Som exempel kan nämnas skärpta krav vad gäller företagens hantering på så sätt att den som överlåter en kemisk produkt också blir skyldig att återta denna som ett led i avfallshanteringen.

12 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering, import eller export av en kemisk produkt.

Paragrafen motsvarar 12 § lagen om kemiska produkter.

Om en kemisk produkt kan medföra en särskilt betydande risk för människors hälsa eller för allvarlig miljöskada är det möjligt att med stöd av denna paragraf omedelbart ingripa med ett generellt förbud mot produkten. En förutsättning måste dock vara att krav på tillstånd eller annat särskilt villkor enligt 11 § inte bedöms vara en tillräckligt ingripande åtgärd för att undanröja den akuta hälso- eller miljörisken.

Som exempel på fall där förbud kan bli aktuellt kan nämnas produkter som på kortare eller längre sikt kan befaras vara cancerframkallande, fosterskadande eller ärftlighetsändrande. Det kan också vara produkter vars befarade skadeverkningar i det enskilda fallet inte behöver vara av allvarligt slag men där genom den utbredda användningen skadeverkningarna kan drabba många människor eller miljön, t.ex. kosmetiska och hygieniska medel samt bekämpningsmedel. Regeringen har med stöd av motsvarande bestämmelse i lagen om kemiska produkter förbjudit stråförkortningsmedel.

Eftersom ett förbud är den mest ingripande åtgärden vad gäller hanteringen av kemiska produkter, bör föreskrifter normalt meddelas av regeringen.

5.1.15 15 kap. Särskilda hälsoskyddsbestämmelser

Definition

1 § Detta kapitel innehåller särskilda bestämmelser om att förebygga och avhjälpa olägenheter för människors hälsa.

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

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafens första stycke anges syftet med bestämmelserna i kapitlet, att förebygga och avhjälpa olägenheter för människors hälsa.

Paragrafens andra stycke innehåller en definition av begreppet olägenhet för människors hälsa, som ersätter det i hälsoskyddslagen använda uttrycket sanitär olägenhet. Bestämmelsen motsvarar 2 kap. 9 § i kommitténs förslag. Med olägenhet avses störningar som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan eller välbefinnandet menligt. Liksom enligt hälsoskyddslagen gäller att störningar som är ringa eller helt tillfälliga inte omfattas. Däremot har tillämpningsområdet utvidgats till att också omfatta störningar som påverkar välbefinnandet. Därmed avses störningar som inte är av sådan karaktär att de

kan visas vara hälsoskadliga men som ändå påtagligt inverkar på människors psykiska välbefinnande.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.11) är miljökvalitetsnormer betydelsefulla för bedömningen av vilka störningar som bör anses påverka välbefinnandet i sådan utsträckning att åtgärder enligt miljöbalken kan komma i fråga. I paragrafen har uttryckligen angetts att bedömningen skall ske från medicinska eller hygieniska utgångspunkter. Bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Liksom enligt hälsoskyddslagen bör dock gälla att hänsyn skall tas till personer som är något känsligare än normalt, t.ex. allergiker.

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

2 § I fråga om verksamhet som kan medföra olägenheter för människors hälsa tillämpas de allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2 §, 3 § första meningen samt 4 och 5 §§.

I paragrafen hänvisas till de allmänna aktsamhetsreglerna i balkens andra kapitel. Dessa skall tillämpas på verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa och ersätter den nuvarande bestämmelsen i 6 § första stycket hälsoskyddslagen. Undantag har dock gjorts för skyldigheten enligt 2 kap. 3 § andra meningen att avhjälpa olägenheter som kvarstår när verksamheten upphört. En sådan skyldighet har inte gällt enligt hälsoskyddslagen. Vidare har undantag gjorts för 2 kap. 6 §, som behandlar den s.k. utbytesprincipen vid hantering av kemiska produkter.

Vad som avses med verksamhet har kommenterats under 2 kap. 1 §. Begreppet skall ges en vidsträckt tolkning och medför inte någon inskränkning av tillämpningsområdet för reglerna om hälsoskydd jämfört med nuvarande ordning. Således gäller liksom tidigare att redan en underlåtenhet att vidta en viss åtgärd kan vara skäl för ingripande enligt detta kapitel. Såväl förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått som åtgärder för att motverka en redan uppkommen olägenhet omfattas.

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

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 4 § hälsoskyddsförordningen. De exempel på olägenheter som anges i förordningen, orenlighet och störande ljud, omfattas självklart av bestämmelsen och behöver inte anges direkt i lagtexten.

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

Bostäder skall ge de boende tillgång till vatten och möjlighet att upprätthålla en god personlig hygien. Avloppsvatten skall avledas, renas

eller på något annat sätt tas om hand så att olägenheter för människors hälsa inte uppstår.

Första stycket har sitt ursprung i 3 § hälsoskyddsförordningen (1983:616) och anger krav på beskaffenheten hos bostäder och lokaler för allmänna ändamål i syfte att hindra uppkomsten av olägenheter för hälsan. Som exempel på användning för allmänna ändamål kan nämnas samlingslokaler och lokaler för vård, undervisning, hygienisk verksamhet samt hotellverksamhet och liknande.

Bestämmelsen har gjorts mindre detaljerad än i hälsoskyddsförordningen. Mer detaljerade bestämmelser kan meddelas i förordningsform eller i myndighetsföreskrifter. Störningar används som en sammanfattande beteckning för vad som avses i 3 § 1 förordningen, dvs. värme, kyla, drag, fukt, buller, luftföroreningar och andra liknande störningar. Även andra typer av olägenheter för människors hälsa omfattas. Exempel på sådana kan vara de på senare år uppmärksammade problemen med radon och mögel i bostäder.

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

Andra stycket första meningen är också hämtad från 3 § hälsoskyddsförordningen. När det gäller hygieniska anordningar har bestämmelsen i 9 § hälsoskyddslagen om tillgång till toaletter i eller i anknytning till byggnader där människor vistas inte tagits med i balken. En sådan regel kan med stöd av 15 kap. 9 § beslutas av regeringen.

Andra stycket andra meningen är hämtad från 7 § första stycket hälsoskyddslagen. Som framgår av den allmänna motiveringen bör frågor som rör kontrollen av avloppsanläggningar regleras med stöd av bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i 13 kap. En definition av vad som avses med avloppsvatten finns i 13 kap. 3 §.

5 § Byggnader, lokaler och anläggningar skall hållas fria från ohyra. Åtgärder skall vidtas mot skadedjur som kan vålla olägenheter för människors hälsa. Är det av särskild betydelse med hänsyn till skyddet för hälsan skall kommunen sörja för att åtgärderna vidtas.

Paragrafen överensstämmer med 10 § hälsoskyddslagen. Begreppet sanitär olägenhet har dock ersatts med olägenhet för människors hälsa.

6 § Husdjur och andra djur som hålls i fångenskap skall förvaras och skötas så att olägenheter för människors hälsa inte uppstår.

Lagtexten är hämtad från 11 § första stycket hälsoskyddslagen. Ytterligare bestämmelser om djurhållning kan meddelas med stöd av följande paragraf.

7 § Regeringen får föreskriva att vissa djur inte får hållas inom områden med detaljplan utan särskilt tillstånd av kommunen, om sådana bestämmelser behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana bestämmelser.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen överensstämmer i sak med 11 § andra stycket hälsoskyddslagen. Med stöd av den bestämmelsen har regeringen i 10 § hälsoskyddsförordningen meddelat föreskrifter om hållande av djur inom område med detaljplan.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vattnets beskaffenhet i badanläggningar och i strandbad som är upplåtna för allmänheten eller som annars utnyttjas av många människor. Detsamma gäller kontrollen av sådant vatten.

Paragrafen motsvarar 8 § hälsoskyddslagen.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även i andra fall än som sagts förut i detta kapitel meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får bemyndiga kommunen att meddela sådana föreskrifter.

I föreskrifter enligt första stycket får anges att vissa slag av verksamheter inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att tillstånd lämnats av eller anmälan gjorts till en kommunal nämnd.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag till lagtext.

Första stycket motsvarar 13 § hälsoskyddslagen. Med stöd av den regeln har i hälsoskyddsförordningen meddelats närmare bestämmelser om kommunala föreskrifter (11 §). Med stöd av dessa bestämmelser får exempelvis kommunerna meddela föreskrifter om tomgångskörning med motordrivna fordon och om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter.

Enligt 14 § hälsoskyddslagen får den kommunala nämnden för särskilda fall meddela de villkor som behövs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådan olägenhet vid viss verksamhet eller i samband med utnyttjande av en plats eller en lokal som allmänheten har tillträde till. Bestämmelsen har bl.a. använts för att begränsa gatumusik på platser där den kan ge upphov till sanitär olägenhet. Motsvarande befogenhet kan ges till kommunen med stöd av denna paragraf.

Med hänsyn till balkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer ger bestämmelsen även regeringen möjlighet att låta en myndighet meddela föreskrifter på hälsoskyddsområdet.

Andra stycket är nytt. Med stöd av bestämmelsen kan regeringen föreskriva om krav på tillstånd från eller anmälan till en kommunal nämnd för vissa slag av verksamheter eller anläggningar eller inrättningar, om det behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa.

Av första stycket följer att regeringen får överlåta åt kommunen att besluta om närmare föreskrifter om i vilka fall tillstånd krävs eller anmälan skall göras. Bestämmelser om tillståndsplikt eller anmälningsskyldighet på hälsoskyddsområdet finns i 7, 7 a och 12 §§ hälsoskyddslagen. Motsvarande bestämmelser kan med stöd av bemyndigandet i denna paragraf meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvaras av 17 kap. 8 och 13 §§ i kommitténs förslag.

10 § Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen, om luftföroreningarna i kommunen innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där. Om någon bryter mot förbudet får en polisman hindra fortsatt färd.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föroreningarna skall mätas.

Första stycket överensstämmer med 1 § lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud. Med stöd av det bemyndigandet har regeringen i förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud föreskrivit att Göteborgs kommun får meddela föreskrifter om tillfälliga bilförbud samt meddelat ett antal andra föreskrifter.

Andra stycket motsvarar 2 § samma lag. I förordningen om tillfälliga bilförbud har föreskrifter om vilka föroreningar som innebär akuta hälsorisker och om mätning meddelats av regeringen. Möjligheten att delegera denna föreskriftsrätt till en myndighet har mot den bakgrunden tagits bort.

Enligt första stycket får polis hindra fortsatt färd med ett fordon som sker i strid mot ett förbud.

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

Lagtexten motsvarar 2 § andra stycket hälsoskyddslagen.

5.1.16 16 kap. Avfallshantering

Definitioner

1 § Med hushållsavfall avses i detta kapitel avfall och orenlighet som härrör från hushåll samt därmed jämförligt avfall.

Med hantering avses i kapitlet uppsamling, förvaring, bortforsling och slutligt omhändertagande.

Paragrafen överensstämmer med 1 § första och andra stycket renhållningslagen.

2 § Med producent avses i detta kapitel den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer en vara eller en förpackning. Med producent avses även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt.

Paragrafen motsvarar 6 a § renhållningslagen. Med producent avses såväl den som yrkesmässigt tillverkar eller producerar varan eller förpackningen eller är importör som hela försäljningskedjan från grossist till detaljist. Den närmare fördelningen av ansvaret mellan olika producentled bestäms i föreskrifter som meddelas med stöd av 6 §.

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

3 § De allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2, 4 och 5 §§ gäller för verksamhet som omfattas av detta kapitel.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. I paragrafen anges vilka av de allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. som är tillämpliga på den verksamhet som regleras i detta kapitel om avfallshantering.

De allmänna aktsamhetsregler som skall iakttas vid avfallshantering är regeln om skyldighet att vidta de skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet 2 kap. 2 §, regeln om skyldighet att skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda bl.a. människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet, 2 kap. 4 §, och regeln om skyldighet för den som yrkesmässigt bedriver eller ämnar bedriva verksamhet att tillämpa bästa möjliga teknik, 2 kap. 5 §. Härutöver är även 2 kap. 7 § tillämplig.

Genom denna utformning har *Lagrådets* synpunkt att även principen om bästa möjliga teknik skall tillämpas vad gäller avfallshantering beaktats.

Den kommunala renhållningsskyldigheten

4 § Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §, svara för

1. att hushållsavfall inom kommunen forslas till en behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälso- och miljöskydd som enskilda intressen,

2. att hushållsavfall från kommunen slutligt tas om hand.

När kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till hälso- och miljöskyddet. Kommunen skall vidare beakta att bortforslingen anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse.

I planer och beslut enligt andra stycket skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 5 § gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.

Första stycket första punkten överensstämmer med 4 § första stycket och andra punkten med 5 § renhållningslagen. Paragrafens andra stycke överensstämmer med 4 § andra stycket renhållningslagen med det tillägget att hänsyn även skall tas till nyttjanderättshavarens möjlighet att själv ta hand om sitt hushållsavfall.

Tredje stycket i paragrafen är nytt. Enligt renhållningslagen skulle kommunens renhållningsordning innehålla föreskrifter om under vilka förutsättningar undantag från renhållningsordningens bestämmelser kan medges. Förutsättningarna för att själv få ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 5 § gäller, annat avfall skall i stället enligt förevarande bestämmelse anges i de planer och beslut kommunen fattar för fullgörande av sin skyldighet. Redan på planeringsstadiet skall således kommunen föreskriva om under vilka förutsättningar fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren själv kan ta hand om såväl hushållsavfall som annat avfall som uppkommit hos dem. Detta innebär att det, till skillnad från tidigare, tydligt skall anges under vilka förutsättningar en fastighetsinnehavare eller en nyttjanderättshavare själv får ta hand om sitt avfall. Som framgår av 9 § första stycket skall de i förevarande stycke angivna förutsättningarna även tas in i kommunens renhållningsordning.

Det kan emellertid hända att det finns fall som inte är förutsedda i kommunens planer och beslut men där undantag från kommunens renhållningsskyldighet ändå bör medges. För dessa enskilda fall finns en möjlighet till dispens intagen i 11 § andra stycket.

5 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får i fråga om annat avfall inom en kommun än hushållsavfall meddela föreskrifter om

1. att avfallet skall forslas bort genom kommunens försorg,

2. att kommunen skall se till att avfallet slutligt tas om hand.

Första stycket gäller inte i de fall som föreskrifter om producentansvar har meddelats med stöd av 6 §.

Paragrafens första stycke överensstämmer i huvudsak med 6 § renhållningslagen. Paragrafen har ändrats i det avseendet att det bemyndigande för myndighet att meddela föreskrifter som tidigare fanns har upphävts. I övrigt har endast redaktionella ändringar gjorts.

I 4 § vilken reglerar kommunens renhållningsskyldighet har undantagits de områden där producentansvar föreskrivits. Motsvarande undantag har i det nya andra stycket gjorts i fråga om kommunala möjligheter att meddela föreskrifter om annat avfall än hushållsavfall när det för en avfallstyp eller för visst slag av hantering av avfallet finns föreskrifter om producentansvar.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver forslas bort, återanvänds, återvinns eller tas om hand på ett sådant sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Föreskrifterna får även avse skyldighet att

1. märka en vara eller en förpackning,

2. lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.

Paragrafen överensstämmer med 6 b § renhållningslagen.

Det ansvar som kan föreskrivas med stöd av paragrafen är såväl det fysiska som det därmed sammanhängande ekonomiska ansvaret för insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande. Ansvaret kan inskränkas till något av dessa led. I de fall kommunen har kvar ansvaret för bortforsling och slutligt omhändertagande kan det ekonomiska ansvaret för detta utkrävas av producenten genom avgifter enligt 19 kap. 7 §.

Syftet med den uppgiftsskyldighet som kan föreskrivas med stöd av andra stycket är att kunna kontrollera hur lagstiftningen efterlevs.

7 § Regeringen får meddela närmare föreskrifter om den kommunala avfallshanteringen. Regeringen får bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter inom kommunen. Är det av betydelse från återanvändnings- eller återvinningssynpunkt eller med hänsyn till hälso- och miljöskyddet, får föreskrifter enligt denna paragraf innebära att ett visst slag av avfall i avvaktan på bortforsling skall förvaras skilt från annat avfall samt att de ytterligare åtgärder som behövs för ändamålet skall vidtas.

Paragrafen överensstämmer i sak, med undantag av att myndighet inte längre har möjlighet att utfärda föreskrifter, med 3 § andra stycket och 8 § renhållningslagen. I paragrafen har även redaktionella ändringar gjorts. Med stöd av paragrafen kan föreskrifter meddelas som möjliggör källsortering. T.ex. kan föreskrivas att vissa förpackningar som är förbrukade skall förvaras avskilt från övrigt hushållsavfall. Liksom tidigare kan föreskrifter av generell natur om avfallshantering meddelas. Till skillnad från tidigare kan sådana föreskrifter inte beslutas av en myndighet.

Paragrafen har avfattats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

8 § När avfall skall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt tas om hand av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.

Skall avfall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg får inte någon annan än den som kommunen eller producenten anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen.

Paragrafen överensstämmer med 7 § renhållningslagen. Förbudet i första stycket har utsträckts såtillvida att det gäller även nyttjanderättshavare.

Kommunal renhållningsordning m.m.

9 § För varje kommun skall det finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen samt en avfallsplan. I renhållningsordningen skall anges sådana förutsättningar som avses i 4 § tredje stycket. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en renhållningsordning skall upprättas och antas och om vad som skall behandlas i avfallsplanen.

Första stycket första meningen överensstämmer med 9 § första stycket renhållningslagen. Vissa redaktionella ändringar har dock gjorts. Avfallsplanen är som tidigare en del av renhållningsordningen. Andra meningen har viss motsvarighet med 9 § tredje stycket första meningen renhållningslagen. Här föreskrivs att renhållningsordningen skall innehålla de förutsättningar under vilka fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren själv får ta hand om sitt avfall. Första stycket tredje meningen överensstämmer med 9 § andra stycket första meningen renhållningslagen.

Paragrafens andra stycke saknar direkt motsvarighet i dag. I renhållningslagens nuvarande lydelse regleras direkt i lagens 10–13 §§ bl.a. av vem renhållningsordningen antas och hur detta sker. Hädanefter kommer dessa bestämmelser att återfinnas i föreskrifter meddelade med stöd av det bemyndigande som finns i förevarande paragrafs andra stycke.

10 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en kommun får föreskriva att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall skall lämna kommunen de uppgifter som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning.

Paragrafen överensstämmer, med undantag av redaktionella ändringar, med 9 a § renhållningslagen. Dock har det bemyndigande för myndighet att meddela föreskrifter som fanns i renhållningslagen inte tagits in i miljöbalken.

11 § Kommunen är skyldig att, utöver vad som följer av renhållningsordningen, forsla bort hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Kommunen får i enskilda fall tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen, om de kan göra detta på

ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt betryggande sätt och det finns särskilda skäl för ett sådant undantag.

Första stycket överensstämmer med 14 § renhållningslagen.

Paragrafens andra stycke är nytt. Kommunen får genom den nya bestämmelsen möjlighet att i enskilda fall medge undantag från renhållningsordningens föreskrifter.

Som redogjorts för i motiveringen till 4 § kommer fastighetsinnehavarens och nyttjanderättshavarens möjlighet att själv ta hand om avfall som uppkommit hos dem i princip att regleras genom generella föreskrifter. Paragrafens andra stycke har tillkommit med anledning av att det inte torde vara möjligt för kommunen att förutse alla tänkbara behov av undantag. I det andra stycket ges därför en möjlighet till undantag i ett enskilt fall. Möjligheten gäller alla slag av avfall som enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken skall tas om hand av kommunen. Genom bestämmelsen utvidgas fastighetsinnehavarens och nyttjanderättshavarens möjlighet att själv få ta hand om sitt avfall.

Dumpning

12 § Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon får avfall inte dumpas, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Dumpning får inte heller ske från svenska fartyg eller luftfartyg inom andra havsområden. Avfall som är avsett att dumpas inom andra havsområden får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen.

Vad som sägs i första stycket om dumpning gäller också i fråga om förbränning av avfall.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 § lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vattnet. I paragrafen har den ändringen gjorts att det fria havet ersatts med annat havsområde. Ändringen har gjorts för att uppnå bättre överensstämmelse med Londonkonventionen 1972 om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall.

13 § Vad som sägs i 12 § första stycket gäller inte sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som regleras genom lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Paragrafen motsvarar 2 § lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vattnet.

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från 12 § första stycket, om dumpning kan ske utan olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Medgivandet kan förenas med villkor.

Uppkommer genom dumpning olägenhet som inte förutsågs när medgivandet gavs, får den myndighet som lämnat medgivandet meddela föreläggande i syfte att avhjälpa olägenheten. Om olägenhet inte av-

hjälps eller villkor eller föreskrifter åsidosätts, får medgivandet återkallas.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar 3 § lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten.

Tillstånd

15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att avfall inte får importeras eller exporteras utan tillstånd. Ett tillstånd skall begränsas till att avse viss tid, längst fem år, och får förenas med villkor. Frågor om tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Paragrafens första mening motsvarar 1 § tredje stycket renhållningslagen.

Möjligheten att föreskriva tillståndsplikt enligt renhållningslagen har föranletts av ratificeringen av Baselkonventionen om gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall. Tillståndsplikt kan enligt denna paragraf föreskrivas för alla typer av avfall. Genom att föreskriva krav på tillstånd kan samhället skaffa sig kontroll över att avfall inte förs över landets gränser på ett sätt som inte är miljömässigt godtagbart. Likaså kan genom tillståndsplikt kontrolleras att avfall som kan nyttiggöras för t.ex. återvinning eller energiutvinning inte förs ut ur landet. Enligt paragrafens andra mening ankommer det på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att pröva frågan om tillstånd.

FEMTE AVDELNINGEN

TILLSYN M.M.

5.1.17 17 kap. Föreskrifter för totalförsvaret

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

Paragrafen motsvarar 64 § miljöskyddslagen. Med stöd av bemyndigandet kan miljölagstiftningen såvitt gäller totalförsvaret anpassas till de ändrade förhållanden som krig eller krigsfara kan föra med sig. Bestämmelsen gäller även sådana situationer då beredskapen måste höjas utan att läget för den skull är så allvarligt att krig eller krigsfara föreligger här i landet. Det kan t.ex. vara fråga om att inkalla personal till beredskapsövning. För beredskapen i sådana lägen är det viktigt att regeringen har vittgående befogenheter för att snabbt kunna meddela

särskilda föreskrifter. Med stöd av bemyndigandet får regeringen meddela särskilda föreskrifter för hela totalförsvaret i frågor som avses i balken.

Med totalförsvaret avses såväl det militära försvaret som den civila delen av totalförsvaret. I den civila delen ingår civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och övrigt totalförsvar. Till det senare räknas bl.a. hälso- och sjukvården, polisväsendet och telekommunikationerna.

Så länge föreskrifter inte har meddelats med stöd av bemyndigandet i paragrafen skall miljöbalkens bestämmelser tillämpas fullt ut också beträffande totalförsvarets anläggningar och verksamhet. Enda skillnaden i praktiken blir att särskilda tillsynsmyndigheter i vissa fall kan ha till uppgift att utöva tillsyn över försvarets verksamhet och anläggningar. Det ankommer på Miljöorganisationsutredningen att lämna förslag till fördelningen av uppgifter mellan olika myndigheter. Dessa förslag bör givetvis anpassas till de ställningstaganden av statsmakterna som redovisas i avsnitt 4.14 i den allmänna motiveringen.

5.1.18 18 kap. Tillsyn

Tillsynsmyndigheter

1 § Tillsynen över efterlevnaden av denna balk och av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av balken utövas av de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen får också föreskriva att kommunerna skall utöva tillsyn.

Regeringen får föreskriva att den myndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun som gjort framställning om det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle ankomma på en statlig myndighet. Detta gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt andra stycket och finner myndigheten att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Den myndighet som avses i andra stycket får återkalla överlåtelsen av tillsyn åt en kommun.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. I andra stycket har dock, till följd av omorganisationen inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt lagts till i fråga om undantagen från kommunal tillsyn.

Bestämmelser om fördelning av tillsynsansvar finns i bl.a. 38 § miljöskyddslagen, 14 § lagen om kemiska produkter, 15 § hälsoskyddslagen och 21 § renhållningslagen. Enligt dessa bestämmelser utövar statliga myndigheter den centrala och regionala tillsynen medan kommunala myndigheter utövar den lokala tillsynen.

Vilka myndigheter som tilldelas tillsynsansvar regleras i dag antingen genom lagbestämmelser eller genom förordning eller ibland på båda sätten. En samordning av tillsynsbestämmelserna i en miljöbalk förutsätter att denna detaljreglering sker genom särskilda förordningar utfärdade av regeringen med stöd av balken och inte regleras i lag.

I 44 a § miljöskyddslagen finns en bestämmelse om att länsstyrelsen i särskilt fall, efter åtagande av kommun, får överlåta åt en kommunal nämnd att i ett visst avseende utöva tillsyn. Detta gäller, i enlighet med *Lagrådets* förslag, inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten. Som ovan nämnts gäller detta inte heller verksamhet som utövas av Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. I de fall där länsstyrelsen anser att överlåtelse av tillsynsansvaret inte bör ske skall frågan på kommunens begäran prövas av regeringen. Motsvarande bestämmelser finns i andra och tredje stycket och kommer nu att gälla inom miljöbalkens alla områden med undantag far verksamhet som utövas av Försvarsmakten. Till skillnad mot miljöskyddslagen innehåller miljöbalken i aktuellt hänseende ingen direktdelegation till länsstyrelsen.

Fjärde stycket är nytt och har tillkommit efter synpunkter från *Lagrådet*. Av denna bestämmelse framgår att överlåtelsen av tillsyn får återkallas av den myndighet som har delegerat tillsynsansvaret. Frågan om återkallelse av delegation av tillsynsansvaret berördes redan i förarbetena till 44 a § miljöskyddslagen. Frågan behandlas i avsnitt 4.15.1.

2 § Miljöombudsmannen får trots vad som föreskrivits med stöd av 1 § i ett enskilt fall utse den myndighet som skall utöva tillsynen om det finns särskilda skäl.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Av paragrafen framgår att Miljöombudsmannen efter en egen prövning i ett enskilt fall får, trots vad som föreskrivits med stöd av 1 §, utse den myndighet som skall utöva tillsynen.

När Miljöombudsmannen agerar enligt denna bestämmelse skall det ske i egenskap av allmänhetens företrädare på miljöområdet. Som förutsättning för miljöombudsmannens rätt gäller att det skall finnas särskilda skäl. Det kan gälla tillsynsärenden där den ordinarie tillsynsmyndigheten har en sådan jävsliknande position att tillsynsansvaret försvåras och att det därför finns befogad anledning anta att en myndighet som ansvarar för viss verksamhet inte kan hålla i sär sina olika roller, när myndigheten samtidigt har ansvar för tillsynen. I en sådan situation kan ett ingripande av Miljöombudsmannen enligt denna bestämmelse vara fördelaktigt ur allmänhetens synpunkt.

3 § Tillsynsmyndigheter skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som skall utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på något annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Paragrafen motsvarar 38 § fjärde stycket första meningen miljöskyddslagen.

4 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Tillståndsbeslut hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Paragrafens första stycke överensstämmer med bl.a. 16 § första stycket lagen om kemiska produkter. Andra stycket motsvarar 40 § andra stycket miljöskyddslagen.

Paragrafen är av central betydelse för tillsynsverksamheten och ger närmare bestämmelser om de tillsynsåtgärder som en tillsynsmyndighet kan vidta vid överträdelser i enskilda fall.

En tillsynsmyndighet kan enligt första stycket meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrifterna i miljöbalken eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av balken skall kunna efterlevas.

Ett åsidosättande av de aktsamhetsregler som gäller för den aktuella verksamheten kan således föranleda ett ingripande från tillsynsmyndighetens sida. Som exempel på allmänna aktsamhetsregler kan nämnas principen om bästa möjliga teknik (2 kap. 5 §) och skyldigheten att avhjälpa skadan även då verksamheten har upphört (2 kap. 3 §). Ett föreläggande eller ett förbud kan också meddelas då exempelvis ett villkor i ett tillstånd inte efterlevs.

Andra stycket i paragrafen reglerar de fall då tillsynsmyndigheten kan ingripa med förelägganden eller förbud utan hinder av att ett tillstånd meddelats för en verksamhet. Bestämmelsen gäller oavsett om verksamheten bedrivs eller har upphört. I regel bör det inte vara möjligt att ingripa med föreläggande eller förbud avseende frågor som regleras genom villkor i tillståndet.

Undantag från denna princip kan dock göras om särskilda omständigheter föreligger. Härmed avses brådskande fall som inte kan handläggas i föreskriven ordning t.ex. enligt 13 kap. om ändring av villkor. I brådskande fall bör därför tillsynsmyndigheten kunna meddela de förelägganden eller förbud som motiveras av omständigheterna. De fall som avses här är exempelvis nödsituationer, olyckor, uppkommen allmän fara eller liknande. Det är alltså nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet att tillsynsmyndigheten kan meddela de brådskande förelägganden eller förbud som motiveras av omständigheterna. Har en verksamhet upphört torde det huvudsakligen röra sig om återställningsåtgärder eller åtgärder för att forsla bort kvarblivet avfall eller därmed liknande åtgärder.

De befogenheter som följer med paragrafen skall utnyttjas när det är påkallat av hänsyn till hälso- eller miljörisker. Det ligger i sakens natur att myndigheten när den tillämpar föreskrifter av förevarande slag inte tillgriper mer omfattande tvångsåtgärder än som behövs i varje enskilt fall.

5 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som har förstört eller skräpat ned eller på något annat sätt osnyggat en viss plats i naturen eller som annars är ansvarig för att så har skett att ställa i ordning på platsen och vidta förebyggande åtgärder för framtiden.

Paragrafen motsvarar 24 § första stycket naturvårdslagen men har utvidgats till att gälla även förstörelse.

Det innebär att den kan tillämpas även när det är fråga om vandalisering av större områden. Bestämmelsens tillämplighet är begränsad såtillvida att den endast gäller förstörelse eller nedskräpning i naturen. Den griper alltså inte in i räddningstjänstlagens tillämpningsområde. Med naturen avses detsamma som tidigare dvs. skog och mark men även vissa områden som lagts under detaljplan exempelvis större markområden och grönområden för fritidsbebyggelse. Även mark intill enstaka bebyggelse på landsbygden torde ofta vara att anse som natur. Bestämmelsen kan tillämpas mot såväl den som har skräpat ned som mot den som annars är ansvarig för en nedskräpning eller någon annan försummelse som avses med paragrafen. I rättspraxis har föreläggande ansetts även kunna meddelas mot den som markägaren tillåtit använda marken. Ett exempel är om någon på grund av nyttjanderätt ägt utnyttja marken för uppställning av skrotbilar men underlåtit att enligt avtalet skaffa undan bilarna.

Lagrådet har i sitt yttrande anfört att möjligheten att som enligt förslaget i lagrådsremissen kunna rikta föreläggande mot den som har ödelagt en plats i naturen inte synes tillföra något utöver föreskriften om föreläggande mot den som har förstört en sådan plats. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

6 § Har skada eller olägenhet under en ägares tid uppstått vid användningen av en fastighet eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark på grund av att någon har överträtt 9–11 kap. eller ett förbud eller en föreskrift som har meddelats med stöd av något av dessa kapitel, får en tillsynsmyndighet förelägga en ny ägare att avhjälpa skadan eller olägenheten, om det inte är oskäligt.

Paragrafen motsvarar delvis 39 § första stycket andra meningen naturvårdslagen. Bestämmelsen reglerar en ny ägares ansvar för att vidta rättelse vid överträdelser under tidigare ägares tid av förbud eller föreskrifter beträffande nationalpark, naturreservat, kulturreservat, naturvårdsområde, kulturvårdsområde, naturminne, strandskydd, biotopskydd eller annat skydd för växt- och djurlivet, täkt eller vilthägn. Enligt paragrafen får en tillsynsmyndighet förelägga den nye ägaren att fullgöra sina skyldigheter. Till skillnad mot vad som gällde enligt naturvårdslagen är det inte erforderligt att det är den tidigare ägaren som begått överträdelsen.

För att bestämmelsen skall vara tillämplig krävs att det inte får vara oskäligt att förelägga den nye ägaren att vidta rättelse. I motiven till denna paragrafs motsvarighet i naturvårdslagen (prop. 1981/82:220) har framhållits att bestämmelsen skall utnyttjas med urskillnad varvid en

avvägning måste ske mellan naturvårdens intresse och den enskildes intresse att inte drabbas av oskäliga kostnader. Den senares synpunkter väger dock mindre tungt om det finns sannolika skäl för att överlåtelse föranletts av önskan att hindra ingripanden från samhällets sida.

Paragrafen har avfattats enligt *Lagrådets* synpunkter.

7 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten skall kunna komma till mark inom ett sådant område som omfattas av allemansrätten. Är det uppenbart att ett stängsel endast är avsett att utestänga allmänheten från området får föreläggande meddelas om att ta bort det. Vad som nu har sagts om stängsel skall tillämpas även när det gäller diken.

Skyltar varigenom allmänheten avvisas från ett visst område får inte finnas uppsatta utan tillstånd av kommunen. Tillstånd behövs dock inte om det är uppenbart att allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten är behörig av något annat skäl.

Paragrafen, som motsvarar 17 § naturvårdslagen, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt nuvarande lydelse är det den kommunala nämnd, som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet, som har att pröva tillstånd som avses i andra stycket och att meddela föreläggande om borttagande av skylten. De redaktionella ändringar som gjorts i paragrafen innebär att det inte anges vilken kommunal myndighet som skall pröva tillståndsfrågan. Av 4 § följer att en tillsynsmyndighet får förelägga den som är ansvarig för åtgärden att ta bort en skylt. Denna ändring har gjorts för att förenkla hanteringen av de regler om rättelse som föreslås i det följande.

8 § Har ett föreläggande riktats mot ägaren till en fastighet, mot den som har nyttjanderätt till berörd egendom eller mot båda får tillsynsmyndigheten ålägga ägaren eller nyttjanderättshavaren, om rättigheterna övergår till någon annan, att utan dröjsmål lämna uppgift om den nya ägarens eller nyttjanderättshavarens namn och adress.

Paragrafen motsvarar 19 § andra stycket hälsoskyddslagen. Någon motsvarighet till paragrafen finns inte i de andra lagarna som sammanförs i miljöbalken. Paragrafen har till syfte att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att snabbt ingripa mot ny ägare eller nyttjanderättshavare om rättelse inte skett i enlighet med tidigare föreläggande.

Vite

9 § Beslut om förelägganden eller förbud enligt detta kapitel får förenas med vite.

Bestämmelser om vite finns i alla de lagar som nu sammanförs i miljöbalken varför bestämmelsen inte innebär någon nyhet.

10 § Om en tillsynsmyndighet har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträttshavare eller ägare till en byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör någon annan, skall myndigheten sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Är föreläggandet förenat med löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om sökanden inte är föreläggandets adressat.

Har anteckning enligt första stycket gjorts, gäller föreläggandet eller förbudet mot den nya ägaren av egendomen. Har den nya ägaren förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomträtt, gäller även löpande vite mot den nya ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången. Annat vite gäller inte mot en ny ägare av egendomen, men tillsynsmyndigheten får sätta ut nytt vite för den ägaren. Löpande vite som avser en viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet förlorat sin betydelse, skall tillsynsmyndigheten så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Regler om inskrivning i fastighetsboken eller tomträttsboken finns i de mer fastighetsanknutna lagarna. Sådana bestämmelser finns i 20 § hälsoskyddslagen, 39 a och 39 b §§ naturvårdslagen. Paragrafens lydelse överensstämmer i huvudsak med 39 a och b §§ naturvårdslagen. Utformningen av paragrafen innebär en utvidgning i förhållande till motsvarande bestämmelse i hälsoskyddslagen. Enligt hälsoskyddslagen är myndigheten inte skyldig att översända föreläggandet eller förbudet till inskrivningsmyndigheten för anteckning men får göra det om föreläggandet eller förbudet är förenat med vite och är av större betydelse. Förevarande paragraf föreskriver emellertid, i motsats till vad som nu sagts, att myndigheten *skall* översända föreläggandet eller förbudet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

I motsats till kommitténs förslag gäller paragrafen bara förelägganden och förbud som meddelats då bestämmelserna i 9–11 kap. eller 15 kap. eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av dessa kapitel i balken har överträtts.

11 § Överlåts en fastighet eller en tomträtt eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark innan ett beslut som avses i 10 § har vunnit laga kraft på grund av att det överklagats, skall rättegångsbal-

kens bestämmelser om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Paragrafens lydelse överensstämmer med 21 § hälsoskyddslagen. Innebörden av bestämmelsen är att en överlåtelse av exempelvis en fastighet inte medför att ett ärende måste tas om från början, utan handläggningen fortsätter i vanlig ordning men med den nye ägaren som part. Genom dessa regler undanröjs möjligheten att fördröja ett ärende genom att överlåta fastigheten på ny ägare.

Rättelse

12 § Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 4–7 §§ och blir det inte åtlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan verkställa tillsynsmyndighetens beslut. Därvid får verkställighet enligt utsökningsbalken äga rum.

Har någon begått en gärning som avses i 21 kap. 1, 2, 6 eller 7 §, får kronofogdemyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Ansökan om verkställighet eller särskild handräckning får göras av tillsynsmyndigheten.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafens lydelse motsvarar 47 § miljöskyddslagen. Därvid motsvarar första stycket tredje stycket i 47 § och andra stycket första stycket i 47 §. Motsvarande bestämmelser finns också i 39 § naturvårdslagen.

Första stycket är huvudregeln. Det medger verkställighet enligt vad som gäller i utsökningsbalken om verkställighet av förvaltningsbeslut (se 3 kap. 20 § och 16 kap. 10–12 §§ utsökningsbalken).

Eftersom den föreslagna bestämmelsen kommer att gälla samtliga tillsynsmyndigheters beslut blir det en väsentlig utvidgning av möjligheterna till verkställighet. Det är inte något villkor för verkställighet att tillsynsmyndigheten förenat föreläggandet eller förbudet med vite.
Om inte tillsynsmyndigheten har meddelat verkställighetsförordnande enligt 21 §, måste beslutet ha vunnit laga kraft för att verkställighet skall kunna äga rum. Något utslag av kronofogdemyndigheten, såsom vid tillämpning av andra stycket, krävs däremot inte.

Andra stycket avser fall när det inte finns något beslut av tillsynsmyndigheten utan rättelsen föranleds av att någon har begått en gärning som objektivt sett är straffbar enligt föreskrifter i 21 kap. I så fall måste först frågan om rättelse prövas av en myndighet. Som framgår skall en fråga enligt andra stycket behandlas av kronofogdemyndigheten som särskild handräckning enligt reglerna i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Detta innebär att kronofogdemyndigheten bl.a. skall pröva lagligheten av det framställda yrkandet. Utfallet av prövningen skall meddelas genom ett utslag som skall översändas till parterna. Ett sådant utslag kan överklagas till tingsrätten.

Ansökan om särskild handräckning kan enligt miljöskyddslagen och naturvårdslagen göras av åtskilliga myndigheter. Enligt miljöbalken bör emellertid uppgiften ankomma på tillsynsmyndigheten.

13 § I stället för att begära verkställighet enligt 12 § får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall vidtas på den felandes bekostnad.

Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör göras utan dröjsmål.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Enligt paragrafen har tillsynsmyndigheten givits möjlighet att besluta om rättelse på den felandes bekostnad.

Bestämmelser om rättelse på någons bekostnad finns i 41 a § miljöskyddslagen, 16 § tredje stycket lagen om kemiska produkter, 18 § tredje stycket hälsoskyddslagen och 23 § tredje stycket renhållningslagen.

Enligt renhållningslagen får rättelse ske först sedan ett föreläggande av tillsynsmyndigheten inte följts. Paragrafen innebär därmed en utvidgning i förhållande till vad som i dag gäller enligt renhållningslagen.

Eftersom tillsynsmyndigheten måste förskottera kostnaderna för rättelse torde det vara naturligt att tillsynsmyndigheten meddelar ett föreläggande eller förbud enligt 4 § och, om rättelse inte sker, att verkställighet av tillsynsmyndighetens föreläggande eller förbud sker genom kronofogdemyndighetens försorg enligt 12 § för att samtidigt få verkställighetskostnaderna uttagna (se 17 kap. utsökningsbalken).

Enligt första stycket i paragrafen ges tillsynsmyndigheten möjlighet att besluta om rättelse på den felandes bekostnad om denne inte rättar sig efter ett föreläggande eller ett förbud som tillsynsmyndigheten meddelat. Det kan röra sig om fall där det är nödvändigt med en snabbare handläggning för att därmed snabbt kunna undanröja en hälso- eller miljörisk. Det kan även röra sig om mera bagatellartade fall där rättelse enkelt kan ske genom tillsynsmyndighetens försorg.

Ingripanden av tillsynsmyndigheten torde som tidigare sagts som regel ske genom förelägganden och förbud enligt 4 §. Enligt andra stycket kan emellertid tillsynsmyndigheten, under vissa i paragrafen närmare angivna omständigheter, besluta om rättelse på den felandes bekostnad även utan ett föregående föreläggande eller förbud. Det är således i dessa fall tillfyllest att någon underlåter att vidta en åtgärd som åligger honom enligt balken eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av balken. Ett förordnande om rättelse på den felandes bekostnad enligt andra stycket torde aktualiseras först om det finns skäl att anta att ett föreläggande eller förbud, med eller utan vite, inte skulle åtlydas eller att det inte tillräckligt snabbt eller effektivt skulle leda till åsyftat resultat.

Tillsynsmyndigheten skall emellertid alltid fatta ett formellt beslut om rättelse. Det gäller även i brådskande fall. Ett sådant beslut kan överklagas. Det är ofta naturligt att tillsynsmyndigheten meddelar verkstäl-

lighetsförordnande enligt 21 §. Åtminstone när det gäller beslut enligt andra stycket.

Upplysningar, undersökningar och tillträde

14 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som bedriver en verksamhet som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken att lämna de upplysningar som behövs för tillsynen.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Den har en viss motsvarighet i 43 § första stycket miljöskyddslagen.

Enligt paragrafen får en tillsynsmyndighet förelägga den som utövar en verksamhet som regleras i balken att lämna de upplysningar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten får genom bestämmelsen möjlighet att i vissa fall införskaffa för tillsynen behövliga upplysningar utan att myndigheten skall behöva göra egna undersökningar.

Bestämmelser om skyldighet att genomföra undersökningar finns i fråga om miljöfarlig verksamhet i 13 kap., i fråga om kemiska produkter i 14 kap. och i fråga om hälsoskydd i 15 kap.

15 § Den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller medföra olägenheter för människors hälsa eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som upplåter en byggnad för bostäder eller för allmänna ändamål. Om det är lämpligare kan tillsynsmyndigheten i stället föreskriva att en sådan undersökning skall utföras av någon annan än den som är skyldig att utföra undersökningen enligt första och andra meningen och utse någon att göra undersökningen.

Den som är skyldig att utföra undersökningen enligt vad som sägs i första stycket första och andra meningen är skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som avses i första stycket tredje meningen med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

Paragrafen, som motsvarar 43 § andra och tredje stycket miljöskyddslagen, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Bestämmelsen innebär att undersökningsplikten även kommer att omfatta exempelvis bostäder och byggnader upplåtna för allmänna ändamål såsom vård, undervisning, hygienisk verksamhet och hotell m.m.

Enligt andra stycket är den som utövar verksamheten skyldig att ersätta kostnaderna för sådana undersökningar som avses i första stycket. Av 19 kap. 3 § framgår att den som är ersättningsskyldig för kostnaderna även är skyldig att lämna de uppgifter som behövs för att bestämma ersättningens storlek.

Paragrafens första styckes första mening har till skillnad från vad som gäller i dag inte kriminaliserats. Tillsynsmyndighetens befogenhet att

med stöd av 4 § i förening med 9 § meddela föreläggande vid vite eller att med stöd av andra stycket i förevarande paragraf låta annan utföra undersökningarna bör vara tillräcklig för att åstadkomma rättelse.

16 § Vill någon för att utreda verkningar av miljöfarlig verksamhet, som han utövar eller ämnar utöva, företa mätning eller annat undersökningsarbete på fast egendom som någon annan äger eller innehar, får länsstyrelsen besluta att tillträde till egendomen skall lämnas under viss tid. Behöver en mätapparat eller ett liknande instrument sättas ut kan länsstyrelsen även föreskriva förbud vid vite att rubba eller skada instrumentet.

Beslut som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra en sådan undersökning som avses i 15 § första stycket tredje meningen.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om ersättning skall väckas vid fastighetsdomstol som anges i 23 kap. 6 §.

Paragrafen motsvarar 51 § miljöskyddslagen.

17 § För att utöva tillsyn enligt denna balk har en tillsynsmyndighet rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen, byggnader, anläggningar och markområden och att där göra undersökningar och ta prover. Tillträdesrätten samt rätten att göra undersökningar och ta prover omfattar också bostäder, dock endast i den utsträckning det behövs för att förebygga ohälsa.

Rätt till tillträde har även den som skall göra en undersökning enligt 15 § första stycket tredje meningen. Samma rätt har den som skall göra en undersökning enligt 9 kap. 6 § tredje stycket eller enligt 12 kap. 4 §.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

Bestämmelser motsvarande denna paragraf finns i 42 § miljöskyddslagen, 17 § första stycket lagen om kemiska produkter, 17 § första stycket hälsoskyddslagen och 22 § första stycket renhållningslagen. I naturvårdslagen finns ingen motsvarighet.

Tredje stycket motsvarar 17 § tredje stycket lagen om kemiska produkter.

Enligt paragrafen har tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen, byggnader, anläggningar och markområden och att där göra undersökningar och ta prover. I de lagar som nu sammanförs i miljöbalken finns olika bestämmelser med motsvarande innehåll som förevarande paragraf. Med begreppet byggnader avses i hälsoskyddslagen och i renhållningslagen även bostäder. Eftersom det finns skäl att vara restriktiv med tillsynsmyndighetens tillträde till bostäder innebär föreskrifterna i fråga om avfallshantering att möjligheten till tillträde begränsats till soprum eller soputrymme. Vad gäller

frågor rörande hälsoskydd är samma områden tillgängliga som i dag enligt hälsoskyddslagen. Av lagtexten framgår direkt den inskränkning som gäller ifråga om tillsynsmyndighetens rätt till tillträde till bostäder.

Enligt paragrafens tredje stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov. Av 19 kap. 3 § framgår att den som enligt sådana föreskrifter är skyldig att ersätta kostnader även är skyldig att lämna de upplysningar som behövs för att fastställa avgiftens storlek.

Naturvårdsvakter

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utse naturvårdsvakter för tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter för områden och naturföremål som omfattas av förordnanden enligt 9–11 kap. Naturvårdsvakterna skall ha de befogenheter som följer av andra och tredje stycket.

En naturvårdsvakt får avvisa personer som uppehåller sig där de på grund av föreskrifter som avses i första stycket inte har rätt att vistas.

Ertappas någon, som enligt vad i 21 kap. stadgas bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 4, 9 eller 16 § eller 10 kap. 3–7 §§, på bar gärning, får naturvårdsvakten ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet.

Paragrafen överensstämmer, med undantag för redaktionella ändringar, med 36 a § första–tredje stycket naturvårdslagen.

Vid förordnande av naturvårdsvakter kan det finnas behov att inhämta personuppgifter. Frågor om inhämtande av personuppgifter regleras i lagen (1965:94) om polisregister m.m. och polisregisterkungörelsen (1969:38). Enligt lagen kan uppgifter ur polisregistret, efter framställning av bl.a. länsstyrelsen, om och i den mån regeringen för visst slag av ärenden eller för särskilt fall ger tillstånd därtill, utlämnas till myndigheten.

19 § Har en naturvårdsvakt tagit ett föremål i beslag, skall vakten skyndsamt anmäla detta till polis- eller åklagarmyndigheten. Den tjänsteman som tar emot en anmälan skall förfara som om tjänstemannen själv hade gjort beslaget.

Paragrafen överensstämmer med 36 a § fjärde stycket naturvårdslagen.

20 § Den som har fått undantag från en föreskrift för områden eller naturföremål som omfattas av förordnande enligt 9–11 kap. är skyldig att vid anfordran visa upp beslutet för en naturvårdsvakt eller en polis vid vistelse inom det område där undantaget gäller.

Paragrafen överensstämmer med 36 b § naturvårdslagen. Den i paragrafen föreskrivna skyldigheten är straffbelagd enligt 21 kap. 3 §.

Övriga bestämmelser

21 § En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart.

Enligt paragrafen skall tillsynsmyndigheten bestämma i vilka fall verkställighetsbeslut bör meddelas. I första hand bör sådana förbehållas ärenden där skyndsamma åtgärder är erforderliga för att förhindra skador eller olägenheter. Sådana beslut bör också kunna meddelas i de fall villkor i tillståndsbeslut eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken inte iakttagits. I övriga fall, t.ex. vid åsidosättande av de allmänna aktsamhetsreglerna i balken, bör beslutet normalt gälla först sedan det vunnit laga kraft.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

22 § Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt detta kapitel.

I de flesta av de lagar som sammanförs i miljöbalken finns en bestämmelse motsvarande den som återfinns i paragrafen. Dessa paragrafer har med endast redaktionella ändringar förts in i miljöbalken.

23 § De som har tagit befattning med ärenden enligt denna balk eller har utfört sådana undersökningar som anges i 17 § andra stycket första meningen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad de därvid har fått veta om affärs- eller driftsförhållanden eller förhållanden av betydelse för landets försvar.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Paragrafen motsvarar 44 § miljöskyddslagen och 23 § lagen om kemiska produkter.

I paragrafen föreskrivs tystnadsplikt för de som har tagit befattning med ärenden enligt balken.

Av 15 § framgår emellertid att undersökning av verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig kan utföras av utomstående enskilda. För dessa och andra enskilda som deltar i myndigheternas verksamhet enligt balken gäller tystnadsplikt enligt förevarande paragrafs första stycke.

Befattningshavarna hos en myndighet är underkastade sekretesslagens regler.

5.1.19 19 kap. Avgifter

Avgift för myndigheters verksamhet

1 § Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter såvitt gäller kommunens verksamhet.

Bestämmelser om avgifter för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall genom kommunens försorg finns i 4–6 §§.

Paragrafens första stycke motsvarar 69 § miljöskyddslagen, 18 § första stycket lagen om kemiska produkter och 22 § hälsoskyddslagen.

Som framgår av den allmänna motiveringen har den ändringen gjorts i förhållande till tidigare lagstiftning att det på den statliga sidan endast är regeringen som får meddela föreskrifter om avgifter. När föreskrifter om avgifter beslutas måste gränsdragningen mellan skatter och avgifter alltid beaktas. Denna fråga har tidigare behandlats i flera lagstiftningsärenden, senast av Lagrådet i yttrande över en lagrådsremiss av den 27 januari 1994 med förslag till lag om genetiskt modifierade organismer (prop. 1993/94:198). Avgiftskriterierna är uppfyllda i den mån avgifterna utgör vederlag för en myndighetsutövning som är riktad direkt mot den avgiftsskyldige. Detta gäller t.ex. avgifter som tas ut för kostnader för handläggningen av en ansökan eller en anmälan eller för provtagning eller inspektion. Delegationsbestämmelsen i paragrafen får inte användas för att besluta om avgifter som skall utgå även om företaget inte varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida eftersom en sådan avgift får anses ha karaktären av skatt.

Med stöd av bemyndigandet i paragrafen kan föreskrivas om de avgifter som kan tas ut för en myndighets verksamhet med prövning och tillsyn enligt balken. Även anmälningsärenden kan avgiftsbeläggas enligt denna bestämmelse.

För tillståndspliktiga verksamheter, inkl. godkännande, bör tillämpas ett system som bygger på saktaxor med fasta årliga avgifter. Vad däremot gäller anmälningsärenden och tillsyn över sådan verksamhet som inte är tillståndspliktig kan en timbaserad avgift tillämpas. I sådana fall då det ankommer på kommunerna att fastställa avgifter bör dessa hållas på en likartad nivå. Detta kan ske t.ex. därigenom att Kommunförbundet, eventuellt med bistånd av Naturvårdsverket, lämnar rekommendationer om avgiftsnivån.

Meningen är att avgifterna skall täcka en myndighets kostnader. Något överskott skall däremot inte uppkomma för myndigheten.

I andra stycket erinras om att det finns särskilda bestämmelser om avgifter som avser den kommunala avfallshanteringen. Bemyndigandet i första stycket gäller alltså inte sådana avgifter.

Dispensavgift

2 § Om det med stöd av denna balk har meddelats föreskrifter som medger undantag från en bestämmelse i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och ett sådant undantag kan antas innebära ekonomisk fördel för den som medges undantag, får regeringen

eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en särskild avgift skall tas ut för att utjämna en sådan fördel.

Paragrafen motsvarar 19 § lagen om kemiska produkter och 2 § lagen om svavelhaltigt bränsle.

Bemyndigandet har emellertid gjorts generellt tillämpligt eftersom föreskrifter om undantag som här avses kan komma att meddelas även inom andra områden än de som i dag regleras i lagen om kemiska produkter och lagen om svavelhaltigt bränsle. En avgift enligt förevarande paragraf har ett annat syfte än avgifter enligt 1 och 5 §§. Den är också av en principiellt annan karaktär. Sålunda gäller för denna typ av avgift inte den s.k. självkostnadsprincipen.

Syftet med avgiften är dubbelt. Dels skall den förhindra att konkurrensen snedvrids till följd av undantag från bestämmelser i balken, dels skall den begränsa antalet ansökningar om sådana undantag. Avgiften skall vara så hög att ett undantag aldrig kan bli lönsamt.

Föreskrifter enligt denna paragraf behöver inte utformas så att avgiften motsvarar den vinning som undantag kan antas medföra i varje enskilt fall. I stället kan avgiften bestämmas enligt taxa som grundas på en genomsnittlig ekonomisk fördel. I det enskilda fallet kan detta få till följd att avgift utgår trots att det inte uppkommer någon ekonomisk fördel.

Skyldighet att lämna uppgifter

3 § Den som är avgiftsskyldig enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 1 § första stycket eller 2 § eller som är skyldig att ersätta kostnad enligt 18 kap. 15 § andra stycket eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 18 kap. 17 § tredje stycket skall lämna de uppgifter som behövs för att bestämma avgiftens eller ersättningens storlek. Uppgifterna skall lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver Om avgiften eller ersättningen skall bestämmas av en kommunal myndighet får kommunen meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet.

Paragrafens lydelse motsvarar delvis 18 § andra stycket lagen om kemiska produkter.

Även detta bemyndigande har gjorts generellt tillämpligt på avgifter och ersättning för vissa kostnader enligt balken. Det kan tillämpas t.ex. då en avgift skall beräknas med hänsyn till omsättningens storlek för att få en rättvis fördelning mellan berörda företag. Inte heller avgifter eller ersättningar som grundas på ett sådant underlag får överstiga myndighetens självkostnader.

Avgift för kommunal renhållning

4 § Kommunen får meddela föreskrifter om att avgift skall betalas för sådan bortforsling och sådant slutligt omhändertagande av avfall som sker genom kommunens försorg enligt denna balk. Avgiften skall enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

I fråga om avgift för hantering av avfall från fartyg finns särskilda bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Paragrafen överensstämmer med 15 § renhållningslagen.

I denna paragraf och de två följande finns bestämmelser om avgifter för den kommunala hanteringen av avfall.

5 § Avgift som avses i 4 § skall vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser bortforsling och slutligt omhändertagande vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften skall betalas särskilt för varje tillfälle i fråga. Avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader skall avräknas kostnaderna för vad som kan belöpa på användning av anläggningar eller utrustning för annat ändamål än renhållning. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljövänlig avfallshantering främjas.

Om kommunen avtalar med någon annan att utföra renhållningen, får avtalet läggas till grund för beräkning av avgiften, om inte kostnaden därigenom blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.

Paragrafen överensstämmer med 16 § renhållningslagen.

Enligt första stycket ingår bland de kostnader som ligger till grund för avgiften även nödvändiga planeringskostnader. Att kommunen har skyldighet att planera avfallshanteringen framgår av 16 kap. 4 och 9 §§.

6 § Avgift enligt 4 § skall betalas enligt taxa, som antas av kommunfullmäktige.

I taxan skall anges hur avgiften skall bestämmas när taxan saknar tillämplig bestämmelse om avgift. Därvid skall de grunder som anges i 5 § beaktas.

Taxan skall innehålla föreskrifter om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften skall betalas.

Paragrafen överensstämmer med 17 § renhållningslagen.

Enligt andra stycket måste det anges i taxan hur avgiften skall bestämmas i alla de fall då taxan saknar tillämplig bestämmelse och inte endast då bortforslingen och det slutliga omhändertagandet av avfallet måste ske i särskild ordning på grund av avfallets mängd eller sammansättning.

7 § Om en kommun forslar bort eller slutligt omhändertar avfall som avses i 16 kap. 6 §, skall producenten betala en avgift för detta, under förutsättning att föreskrift härom har meddelats av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen eller en statlig myndighet. Avgiften skall betalas till kommunen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen, som motsvarar 17 a § renhållningslagen, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt denna paragraf får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att ta ut en avgift av producenten i det fall kommunen har kvar ansvaret för bortforsling och slutligt omhändertagande. Kommunens avgift skall emellertid i sådant fall reduceras i motsvarande mån, eftersom avgiftsuttaget enligt 5 § inte får överstiga kostnaderna.

Avgift kan tas ut för att täcka kostnaderna antingen för både bortforsling och slutligt omhändertagande eller bara för det ena av momenten, om ansvaret för det andra ligger hos producenten (jfr 16 kap. 6 § första stycket). Avgiften skall betalas till den statliga eller kommunala myndighet som regeringen bestämmer. I vanliga fall torde avgiften baseras på den typiska hanteringskostnaden för ett visst slags avfall. Avgiften bör i sådana fall bestämmas centralt, varvid det ankommer på regeringen att meddela verkställighetsföreskrifter om fördelningen mellan kommunerna av inbetalda avgifter.

Av 16 kap. 2 § framgår vad som avses med producent.

5.1.20 20 kap. Överklagande

1 § Om inte något annat framgår av 2 eller 3 § får i ett enskilt fall ett beslut enligt 6 eller 8–19 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av något av dessa kapitel överklagas

1. hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av en kommun eller en kommunal nämnd,

2. hos Koncessionsnämnden för miljöskydd, om beslutet har meddelats av någon annan statlig myndighet än som anges i 3 och avser en fråga om miljöfarlig verksamhet,

3. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller Försvarsmakten eller generalläkaren. Beslut av Koncessionsnämnden för miljöskydd i ett till nämnden överklagat ärende får inte överklagas.

Om Koncessionsnämnden för miljöskydd i ett överklagat ärende finner att det finns hinder mot den sökta verksamheten enligt 13 kap. 5 § men att det finns sådana omständigheter som avses i andra stycket nämnda paragraf eller ärendet på något annat sätt rör en fråga av särskild vikt, skall nämnden med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning av tillstånd till verksamheten.

Paragrafens första och andra stycke motsvarar 48 § första och andra styckena miljöskyddslagen och såvitt avser punkt 1 i paragrafen 40 § första stycket naturvårdslagen, 25 § första stycket hälsoskyddslagen och 26 § första stycket renhållningslagen.

Avgöranden enligt sjätte och sjunde avdelningarna i balken omfattas inte av detta kapitel om överklagande. Det innebär bl.a. att en länsrätts avgörande i fråga om miljöskyddsavgift fullföljs i den ordning som stadgas i förvaltningsprocesslagen och att de frågor som skall prövas av allmän domstol, exempelvis fråga om ansvar för brott, skall överklagas enligt den ordning som föreskrivs i rättegångsbalken.

De bestämmelser om överklagande som finns i gällande lagstiftning har, såvitt gäller beslut i frågor avseende miljöfarlig verksamhet, överförts och sammanförts till förevarande paragraf. Av paragrafen framgår vidare att alla beslut i enskilda fall enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken som meddelats av en kommun, med undantag av vissa beslut som avser ersättning för kostnader, förbud vid vite och avgifter, skall överklagas hos länsstyrelsen. Med beslut i enskilda fall avses andra beslut än normbeslut om föreskrifter. Normbeslut överklagas enligt 4 §.

Kommunala beslut i enskilda fall enligt miljöbalken skall alltså inte i något fall överklagas direkt till kammarrätten som kommunalbesvär enligt kommunallagen (1991:900).

Beslut kan vidare komma att meddelas av Försvarsmakten eller Försvarsmakten genom generalläkaren. Ett sådant beslut skall alltid överklagas till regeringen. Detta framgår av 1 § första stycket tredje punkten.

Koncessionsnämnden är sista instans i ärenden som fullföljts dit. Detta framgår av första stycket 3. Det gäller också beträffande frågor som i ett fullföljt ärende uppkommit först hos nämnden. Det går exempelvis inte att klaga om Koncessionsnämnden avvisar någons talan i ett fullföljt ärende. Detta är ingen förändring i förhållande till gällande reglering.

Andra stycket motsvarar 48 b § sista stycket miljöskyddslagen. Stadgandet innehåller en bestämmelse om att Koncessionsnämnden skall överlämna ärendet till regeringens prövning om omständigheterna är sådana som avses i 13 kap. 5 § andra stycket. Myndigheten får också underställa ett överklagat ärende regeringens prövning om ärendet på något annat sätt rör en fråga av särskild vikt.

Lagrådet har i sitt yttrande föreslagit att det i första stycket skall hänvisas till 5–18 kap. I 3 § i förevarande kapitel regleras överklagande av bl.a. beslut i fråga om avgifter enligt 19 kap., dock inte beslut enligt nämnda kapitel som meddelats av Försvarsmakten eller generalläkaren. Överklagande av dessa beslut regleras i 1 §. Beslut enligt 5 kap. fattas av regeringen och det finns inga beslut som kan överklagas enligt 7 kap. Hänvisningen i denna paragraf bör därför gälla 6 eller 8–19 kap. Paragrafen har i övrigt avfattats i enlighet med Lagrådets synpunkter.

2 § Beslut i ett enskilt fall av en annan statlig myndighet än regeringen i en fråga som avses i 9–11 kap. och i 14 - 16 kap., överklagas hos

allmän förvaltningsdomstol. Beslut av Försvarsmakten eller generalläkaren överklagas dock hos regeringen.

Hos regeringen överklagas dock beslut i en fråga som avses i

1. 9 kap. och som rör bildande av ett naturreservat, naturvårdsområde, kulturreservat, kulturvårdsområde eller dispens från bestämmelserna om strandskydd,

2. 10 kap. och som rör tillstånd till markavvattning och detaljdränering genom täckdikning,

3. 11 kap. och som rör tillstånd till stenbrytning eller täktverksamhet, eller

4. 14 eller 16 kap. och som rör tillstånd till eller förbud mot export eller import.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Första stycket motsvaras av 40 § andra stycket naturvårdslagen, 34 § första stycket första meningen förordningen (1985:835) om kemiska produkter, 25 § andra stycket hälsoskyddslagen och 26 § andra stycket första meningen renhållningslagen.

I paragrafen regleras överklagande av beslut i enskilda fall som avses i 9–11 och 14–16 kap. Härmed avses beslut som fattats med stöd av såväl balken som bemyndigande i balken.

De bestämmelser om överklagande som finns i de särskilda lagar och föreskrifter meddelade med stöd av dessa lagar som sammanförs i miljöbalken överförs sakligt sett i huvudsak oförändrade till miljöbalken. Av detta följer att exempelvis beslut om dispens från strandskydd och tillstånd till täktverksamhet och markavvattning alltjämt överklagas till regeringen. Beslut som överklagas till förvaltningsdomstol skall emellertid, i motsats till vad som gäller i dag, prövas av länsrätt som första domstolsinstans och inte av kammarrätt. De närmare skälen härför har utvecklats i avsnitt 4.17.

Av tredje stycket framgår att prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

3 § Hos allmän förvaltningsdomstol överklagas beslut i ett enskilt fall i fråga om

1. ersättning för kostnader enligt 18 kap. 15 § andra stycket eller 17 § tredje stycket,

2. förbud vid vite enligt 18 kap. 16 § första stycket,

3. sådana avgiftersom avses i 19 kap. 1 och 2 §§, 4 § första stycket och 7 § och som inte meddelats av Försvarsmakten eller generalläkaren,

4. övriga fall som avses i 18 kap., om beslutet inte är av det slag som anges i 1 § första stycket 1–3.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen regleras överklagande av beslut i frågor som avses i dels 18 kap. om tillsyn, dels 19 kap. om avgifter. Paragrafen reglerar överklagande av beslut som fattats med stöd av såväl balken som föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Av första stycket punkterna 1–3 framgår att beslut i vissa frågor som avses i 18 kap. skall överklagas till länsrätt. De beslut som avses är beslut i frågor om ersättning för vissa kostnader och om förbud vid vite. Vidare framgår att även beslut i fråga om avgifter enligt 19 kap. skall överklagas till länsrätt. Till skillnad från vad som gällt tidigare skall således beslut i fråga om avgifter av såväl kommunal nämnd som statlig myndighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Undantag har dock gjorts för beslut meddelade av Försvarsmakten eller Försvarsmakten genom generalläkaren.

I första stycket punkten 4 regleras hur övriga beslut enligt 18 kap. överklagas.

Av andra stycket framgår att prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

4 § Beslut som inte gäller enskilda fall och som har meddelats av annan statlig myndighet än regeringen med stöd av ett bemyndigande i balken överklagas hos regeringen.

Enligt paragrafen skall beslut, meddelade av en annan statlig myndighet än regeringen, som inte riktar sig till någon enskild person utan exempelvis gäller utfärdande av föreskrifter som skall lända till allmän efterrättelse, överklagas till regeringen. I paragrafen regleras endast beslut som meddelats av annan statlig myndighet än regeringen. Det innebär att motsvarande beslut av en kommun överklagas som kommunalbesvär enligt kommunallagen. Detta gäller bl.a. en kommuns beslut att anta en renhållningsordning

Paragrafen har i huvudsak avfattats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Rätt att överklaga

5 § Miljöombudsmannen har rätt att överklaga beslut enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utom såvitt avser frågor enligt 21, 23, 24 och 25 kap.

Statens naturvårdsverk har motsvarande rätt att överklaga beslut i frågor som avses i 9–13 kap.

I denna paragraf och de två närmast följande paragraferna regleras vilka som, utöver de som enligt allmänna föreskrifter i förvaltningslagen, har rätt att överklaga. Genom förevarande bestämmelse ges Miljöombudsmannen och Statens naturvårdsverk denna rätt. Av lagtexten framgår att den rätt att överklaga som regleras i förevarande paragraf inte avser domar eller beslut enligt 21, 23, 24 och 25 kap. miljöbalken. I dessa kapitel regleras bl.a. frågor om ansvar för brott och skadestånd.

Miljöombudsmannens rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken blir aktuell i de fall där denne anser att allmänna intressen eller miljöhänsyn inte har beaktats i tillräckligt hög grad. Miljöombudsmannens rätt att överklaga är inte begränsad till vissa sakområden. Däremot är miljöombudsmannens rätt att överklaga begränsad vad gäller frågor som rör

exempelvis Försvarsmakten. Miljöombudmannens rätt att överklaga har behandlats närmare i avsnitt 4.16.

Naturvårdsverkets rätt att överklaga är begränsad till frågor som rör naturvård och miljöfarlig verksamhet.

I de fall en miljöorganisation, en sammanslutning av konsumenter eller en annan ideell organisation, en central arbetstagarorganisation, motsvarande organisation på arbetsgivarsidan eller en intresseorgansation för yrkesfiskare anser att ett beslut skall överklagas skall de väcka Miljöombudsmannens uppmärksamhet på behovet att överklaga. Miljöombudsmannen har då att pröva om han, utifrån de intressen han har att bevaka, anser att beslutet skall prövas i högre instans. Vid denna prövning biträds han av ett ideellt råd med representanter för miljöorganisationerna. Av 6 § framgår att vissa av nu nämnda organisationer, dessutom har en i förhållande till Miljöombudsmannen subsidiär rätt att överklaga vissa beslut.

6 § Om Miljöombudsmannen i ett särskilt fall beslutar att inte överklaga ett beslut som avses i 5 §, får beslutet överklagas av

1. en organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande organisation på arbetsgivarsidan i frågor som avses i 13 och 14 kap.,

2. en sammanslutning av konsumenter i frågor som regleras i 14 kap. eller i föreskrifter som är utfärdade med stöd av 14 kap.,

3. en intresseorganisation för yrkesfiskare i frågor som avses i 13 kap.

Av denna paragraf framgår att en central arbetstagarorganisation eller motsvarande organisation på arbetsgivarsidan, en sammanslutning av konsumenter, jfr. 10 § Marknadsföringslagen (1975:1418) eller en intresseorganisation för yrkesfiskare har en i förhållande till Miljöombudsmannen subsidiär rätt att överklaga vissa beslut.

Som Lagrådet angett saknas det anledning att tillerkänna arbetgivar- och arbetstagarorganisationer klagorätt i vidare mån än som motiveras av frågornas samband med arbetsmiljön. En sådan arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation som avses i paragrafen har därför givits rätt att överklaga beslut i frågor som avses i 13 kap. om miljöfarlig verksamhet och i 14 kap. om kemiska produkter. Rätten att överklaga för en sammanslutning av konsumenter gäller beslut inom kemikalieområdet, dvs. frågor som regleras i 14 kap. eller i föreskrifter som är utfärdade med stöd av 14 kap. Även rätten att överklaga för en intresseorganisation för yrkesfiskare har enligt Lagrådets förslag gjorts subsidiär i förhållande till Miljöombudsmannen och gäller endast beslut som avses i 13 kap. Anledningen till att en intresseorganisation av yrkesfiskare har givits överklaganderätt är bl.a. att de i viss mån intar en särställning i detta sammanhang såtillvida att de i regel inte har en sådan fastighetsanknytning att de är att anse som sakägare i miljöskyddsärenden.

Med orden "frågor som avses i" avses i detta kapitel, vilket även framgår av bl.a. motiveringen till 2 §, såväl frågor i de i paragrafen angivna kapitlen som frågor i de föreskrifter som meddelats med stöd

av dessa kapitel. Föreskrifterna behöver därför inte särskilt omnämnas såsom *Lagrådet* gjort i sitt förslag till lydelse av 6 § 1.

7 § Rätten att överklaga beslut enligt 5 § första stycket och 6 § gäller inte beslut som avser Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Av paragrafen framgår motsatsvis att endast Statens naturvårdsverk har rätt att överklaga beslut som rör Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Paragrafen har i huvudsak utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

SJÄTTE AVDELNINGEN

PÅFÖLJDER

5.1.21 21 kap. Straffbestämmelser m.m.

1 § Den som vid hantering eller import eller export av en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, med uppsåt eller av grov oaktsamhet åsidosätter vad som är föreskrivet i 2 kap. 2 §, döms för ***miljöfarlig kemikaliehantering*** *till böter eller fängelse i högst två år.*

Paragrafen motsvaras av nuvarande 5 § 1 stycket 1 meningen lagen (1985:426) om kemiska produkter. Skälen för att straffbelägga denna försiktighetsregel framgår av avsnitt 4.18.3 medan skälen för straffhöjningen framgår av avsnitt 4.18.4.

Regeringen delar Lagrådets uppfattning att brottsbenämningen "miljöfarlig kemikaliehantering" bör användas stället för "oförsiktig kemikaliehantering" eftersom det rör sig om ett brott som kan begås med uppsåt. I paragrafen hänvisas dessutom, på grund av lagrådets omdisponeringar av lagtexten, till 2 kap. 2 § i stället för till 1 kap. 8 §.

2 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bedriver en verksamhet, hanterar en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha tillstånd, godkännande eller medgivande eller utan att ha gjort en anmälan, döms, om tillstånd, godkännande, medgivande eller anmälan föreskrivs i denna balk eller i en föreskrift som har meddelats med stöd i balken, för ***otillåten miljöverksamhet*** *till böter eller fängelse i högst två år.*

Paragrafen innehåller ansvarsbestämmelser avseende den som antingen åsidosätter krav på tillstånd, godkännande, medgivande eller anmälan.

Den som kan dömas till ansvar är någon som bedriver en verksamhet, hanterar en kemisk produkt eller vara eller vidtar någon annan åtgärd.

Överträdelser som omfattas av paragrafen är att någon utan att regeringen har meddelat tillstånd eller medgett undantag från kravet på tillstånd påbörjar en anläggning eller vidtar någon annan åtgärd som anges i 5 kap. 1 § i balken. Detsamma gäller den som påbörjar eller fortsätter utförandet av en anläggning eller åtgärd sedan regeringen enligt 5 kap. 2 § i balken har beslutat att anläggningen eller åtgärden inte får utföras utan tillstånd. Övriga bestämmelser som omfattas av 2 § är 9 kap. 14 §, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1 och 5 §§, 13 kap. 11 §, 14 kap. 10 §, 14 kap. 11 §, 15 kap. 7 §, 16 kap. 15 § samt 18 kap. 7 § andra stycket. Överträdelse av 9 kap. 9 § faller under såväl 2 § som 6 §.

Ansvar ådöms vid uppsåt eller grov oaktsamhet. Tillämpningen av straffreglerna vid oaktsamhetsbrott har behandlats i avsnitt 4.18.4.

3 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att lämna en uppgift eller den som lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets kontroll av en verksamhet, av hanteringen av en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller av någon annan åtgärd, döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

Regler om uppgiftsskyldighet finns i flera av de lagar som skall inordnas i miljöbalken. I balkens kapitel om ansvar är frågor om ansvar när sådan skyldighet åsidosätts reglerade i 3 och 4 §§. Förevarande paragraf är inriktad på brott där en tillståndsmyndighets prövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras av handlingen eller underlåtenheten. Enligt 4 § straffas brott mot en mer allmän informationsskyldighet.

I första stycket föreskrivs straffansvar dels för underlåtenhetsbrott, dels för lämnande av oriktiga uppgifter. Underlåtenheten består i att inte lämna en uppgift. Skyldigheten att lämna uppgiften skall bygga antingen direkt på balkens bestämmelser eller på en föreskrift som meddelats med stöd av balken. En förutsättning för att uppgift skall behöva lämnas kan naturligtvis vara och är ofta att den begärs av en tillstånds- eller tillsynsmyndighet men myndighetens begäran måste ha stöd i balken eller en föreskrift för att straffansvar skall kunna inträda.

Tillsynsmyndigheten kan förelägga vite för att få ut en viss uppgift. Om ett sådant vitesföreläggande inte följs, får talan föras om utdömande av vitet och straff kan enligt 9 § tredje stycket inte utdömas för underlåtenheten.

Ytterligare krävs för straffansvar enligt förevarande paragraf att underlåtenheten eller den oriktiga uppgiften försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets kontroll. Annars faller underlåtenheten eller den oriktiga uppgiften under den lindrigare straffskalan i 4 §.

Som exempel på en handling som faller under 3 § kan anföras att någon som enligt 18 kap. 14 § balken förelagts inkomma med upplysningar inkommer med oriktiga sådana eller att någon underlåter att inkomma med miljörapport enligt 13 kap. 41 § och därigenom försvårar tillsynsmyndighetens kontroll av verksamheten. Ett ytterligare exempel

är att någon åsidosätter skyldighet enligt 18 kap. 20 § att vid anfordran uppvisa beslut för en naturvårdsvakt eller polis.

4 § Den som i något annat fall än som avses i 3 § med uppsåt eller av oaktsamhet

1. underlåter att lämna uppgifter i en handling eller som i en handling lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift, eller

2. underlåter att märka en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller som märker produkten eller varan med en oriktig uppgift eller utelämnar en uppgift i märkningen

döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsa eller miljö skall skadas eller för att hushållning med mark och vatten eller material skall äventyras, för bristfällig miljöinformation till böter eller fängelse i högst ett år.

Medan 3 § är inriktad på brott mot uppgiftsskyldighet där en tillståndsmyndighets prövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras, är i 4 § föreskrivet straff för brott mot en mer allmän informationsskyldighet.

Det är en förutsättning för straffansvar att uppgiften skall lämnas antingen i en skriftlig handling eller i en märkning av en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Enbart en muntligt lämnad oriktig uppgift är sålunda inte straffbar enligt denna paragraf.

En ytterligare förutsättning för straffansvar är att den bristfälliga informationen är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsan eller miljön skadas eller för att hushållning med mark och vatten eller material skall äventyras. Det krävs alltså inte att någon faktiskt blivit vilseledd utan det är tillräckligt att oriktigheten är ägnad att försvåra riskbedömningen i nu angivna hänseenden.

Under nu angivna förutsättning bestraffas både passivitet och ett aktivt uppgiftslämnande. Underlåtenhet att avge en handling eller utföra en märkning som krävs enligt bestämmelse i balken eller annan författning som meddelats med stöd av balken är alltså straffbar i samma mån som en oriktig eller utebliven uppgift i en sådan handling eller märkning.

Som exempel på en straffbar handling som avses med denna bestämmelse kan nämnas att i märkning enligt 14 kap. 7 § balken lämna oriktig uppgift som är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsa eller miljö skall skadas.

5 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till, med plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat, döms för nedskräpning till böter eller fängelse i högst ett år.

Paragrafen innehåller både den materiella regeln och ansvarsregeln. Brottsbeskrivningen är alltså fullständig. I tidigare lagstiftning motsvarar den 23 § och 37 § första stycket 7 naturvårdslagen.

Eftersom nedskräpning är ett påtagligt problem som drabbar många bör som Koncessionsnämnden för miljöskydd förordat straffet för nedskräpning skärpas mot vad som i dag är föreskrivet i naturvårdslagen. Straffmaximum har därför fastställts till ett år i stället för sex månader.

6 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot villkor, inskränkningar eller förbud enligt

1. 5 kap. 3 §,
2. 9 kap. 4 § första stycket, 9, 11, 14 och 15 §§,
3. 10 kap. 1 § första stycket och 3–6 §§,
4. 11 kap. 2, 4–7 och 9 §§,
5. 13 kap. 6, 20, 23–25, 31–35 och 38 §§,
6. 14 kap. 11 och 12 §§,
7. 16 kap. 8, 12, 14 och 15 §§.

För försök till brott mot 16 kap. 12 § döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

I paragrafen sanktioneras brott mot villkor, inskränkningar och förbud som framgår direkt av eller som meddelats med stöd av de bestämmelser vartill paragrafen hänvisar. Till skillnad mot tidigare lagstiftning innebär detta en avkriminalisering såvitt gäller viss miljöfarlig verksamhet (23 och 41 §§ miljöskyddslagen)

I andra stycket sanktioneras förbud avseende dumpning redan på försöksstadiet. Detta överensstämmer med gällande rätt.

Till skillnad från i lagrådsremissen har överträdelse av förbud enligt 11 kap. 5 § kriminaliserats, vilket överensstämmer med gällande rätt.

Hänvisningarna i paragrafen har justerats med beaktande av de omdisponeringar av lagtexten som *Lagrådet* gjort i sitt yttrande.

7 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av

1. 9 kap. 16 §,
2. 10 kap. 7 §,
3. 13 kap. 7–10 och 40 §§,
4. 14 kap. 5, 6, och 8 §,
5. 15 kap. 8 och 9 §§,
6. 16 kap. 6 och 7 §§,
7. 17 kap. 1 §.

Även vad angår sanktioneringen av föreskrifter har direkta hänvisningar gjorts till de bestämmelser som föreskrifterna skall ha meddelats med stöd av.

Till skillnad från i lagrådsremissen har hänvisningarna till 14 kap. 9 och 10 §§ fått utgå eftersom brott mot dessa bestämmelser bestraffas antingen enligt 3 § eller 4 §.

Hänvisningarna i paragrafen har justerats med beaktande av de omdisponeringar av lagtexten som *Lagrådet* gjort i sitt yttrande.

8 § Är ett brott som avses i 1, 2, 6 eller 7 § grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Är brott som avses i 3 § grovt döms till fängelse i högst fyra år.

Vid bedömande av om ett brott är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen begåtts systematiskt eller under längre tid, varit av mer omfattande art, innefattat vilseledande av myndighet eller inneburit stora risker för människors hälsa eller miljön.

Enligt paragrafens första stycke kan vissa brott som behandlas i 1–3 eller 6–7 § bedömas som grova.

Av skäl som redovisats i avsnitt 4.18.5 bör till skillnad från vad kommittén föreslagit inte något krav på uppsåt uppställas för att brottet skall anses som grovt.

Straffskalan för grova fall av brott som avses i 1, 2, 6 eller 7 § överensstämmer med den som gäller för grova förmögenhetsbrott, dvs. grov stöld, grovt bedrägeri och grov förskingring.

I andra stycket anges omständigheter som skall beaktas särskilt vid bedömningen av frågan om brottet är grovt. Såsom är fallet vid motsvarande reglering i brottsbalken är det fråga om exempel. Andra omständigheter kan i det enskilda fallet göra brottet grovt och trots att någon av de angivna omständigheterna föreligger kan förhållandena i det enskilda fallet vara sådana att brottet inte bör bedömas som grovt.

Bestämmelsen i andra stycket kan i fråga om försvårande av miljökontroll tillämpas när det rör sig om en stor mängd oriktiga uppgifter eller oriktiga uppgifter om väsentliga förhållanden som får till följd att ett tillstånd beviljas trots att så inte skulle ha skett om de rätta förhållandena varit kända eller att de oriktiga uppgifterna försvårar en tillsynsmyndighets kontroll av verksamheten i sådan omfattning att kontrollen blir helt illusorisk.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

9 § För ringa brott döms inte till ansvar enligt detta kapitel.

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

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

Enligt första stycket undantas ringa fall från straffbarhet. Detta överensstämmer med gällande rätt.

Andra stycket i paragrafen motsvarar 37 § tredje stycket naturvårdslagen, 45 § tredje stycket miljöskyddslagen, 23 § andra stycket hälsoskyddslagen, 24 § tredje stycket renhållningslagen 20 § tredje stycket lagen om kemiska produkter och 6 § 2 punkten dumpningslagen. Enligt dessa lagrum skulle inte dömas till ansvar, om ansvar för gärningen kunde ådömas enligt brottsbalken. I den nya paragrafen anges i stället att det inte skall dömas till ansvar enligt balken om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Olika miljöbrott kan

tänkas motsvara också lindrigare gärningar som behandlas i brottsbalken, t.ex. skadegörelse och åverkan. I sådant fall skall alltså dömas till ansvar enligt miljöbalken. Detta är dock inte fallet med brott mot varusmugglingslagen som alltså skall bedömas enligt den lagen framför detta kapitel av balken. Detta medför bl.a. att import av bränsle i strid mot föreskrift som har meddelats med stöd av 13 kap. 9 § är att bedöma enligt varusmugglingslagen.

Tredje stycket motsvarar 45 § andra stycket miljöskyddslagen. Se även 20 § sista stycket lagen om kemiska produkter, 37 § 3 stycket naturvårdslagen och 24 § sista stycket renhållningslagen. Bestämmelsen anger att om ett vitesföreläggande har överträtts så skall det inte dömas till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

10 § Om en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller annan egendom har varit föremål för brott enligt 1, 2, 6 eller 7 § skall egendomen eller värdet därav samt utbyte av sådant brott förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. I övrigt finns bestämmelser om förverkande i 36 kap. brottsbalken.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, motsvarar 22 § lagen om kemiska produkter.

Paragrafen innehåller inte någon bestämmelse om förverkande av hjälpmedel till brott. I den mån behov av förverkande av sådant hjälpmedel skulle anses föreligga i något fall, bör det kunna tillgodoses genom bestämmelsen i 36 kap. 3 § brottsbalken om förverkande av föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning, se avsnitt 4.18.6.

5.1.22 22 kap. Miljöskyddsavgift

1 § Har en sådan överträdelse som avses i 21 kap. 1, 2, 6 eller 7 § ägt rum och är överträdelsen inte av obetydlig beskaffenhet, skall en särskild avgift (miljöskyddsavgift) betalas. Miljöskyddsavgift skall betalas även om överträdelsen inte skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

Paragrafen motsvarar delvis 52 § miljöskyddslagen. Till skillnad från vad som gällt tidigare uppställs inte längre något krav på att överträdelsen skall ha medfört ekonomiska fördelar.

Miljöskyddsavgiften skall utgöra ett komplement till straff. Tillämpningen skall begränsas till de överträdelser som i fall av uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen kan medföra ansvar enligt miljöbalken för miljöfarlig kemikaliehantering, otillåten miljöverksamhet samt brott mot 21 kap. 6 och 7 §§. I 21 kap. 6 och 7 §§ föreskrivs ansvar för dels brott mot villkor, inskränkningar och förbud, dels brott mot föreskrifter

meddelade med stöd av balken. För att miljöskyddsavgift skall kunna fastställas krävs att en överträdelse har fullbordats.

Eftersom det inte görs någon skillnad i fråga om de objektiva rekvisiten mellan exempelvis å ena sidan otillåten miljöverksamhet och å andra sidan grovt sådant brott hänvisas i paragrafen endast till de bestämmelser där de grundläggande brottsbeskrivningarna finns.

Med ordet "överträdelse" avses att gärningen objektivt sett skall strida mot de miljöregler som sanktioneras genom vissa straffbestämmelser. För större tydlighets skull anges i lagtexten uttryckligen att något subjektivt rekvisit, uppsåt eller oaktsamhet, inte behöver vara uppfyllt.

En miljöskyddsavgift skall inte betalas om överträdelsen är av obetydlig beskaffenhet. Härmed avses att bagatellartade fall inte skall föranleda att miljöskyddsavgift döms ut.

2 § Miljöskyddsavgiften skall betalas av den fysiska eller juridiska person som har bedrivit den verksamhet i vilken överträdelsen har skett eller, om det inte är fråga om en verksamhet, av den person som har vidtagit den förbjudna åtgärden.

Paragrafen motsvarar 53 § miljöskyddslagen.

Det avgörande för vem som i det enskilda fallet skall betala avgiften är vem som är ansvarig för den verksamhet eller åtgärd som är aktuell. Alla slag av juridiska personer, oavsett vad de fyller för funktion, bör kunna vara subjekt för avgiften. Det krävs alltså inte att en ägare eller en tillståndshavare eller någon annan som på liknande sätt har ansvaret för en verksamhet själv har gjort sig skyldig till överträdelsen.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

3 § Miljöskyddsavgiftens belopp skall bestämmas med hänsyn till den fara eller skada som en överträdelse av det slag som det är frågan om kan antas medföra samt till de ekonomiska fördelar som en överträdelse av detta slag allmänt sett kan antas innebära för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som avses i 2 §.

Miljöskyddsavgiften skall, om inte annat följer av 5 §, bestämmas till lägst femtusen kronor och högst femhundratusen kronor.

Närmare föreskrifter för bestämmande av miljöskyddsavgiften enligt denna paragraf får meddelas av regeringen.

Av första stycket i paragrafen framgår att miljöskyddsavgiften skall fastställas med hänsyn till den fara eller skada som överträdelse av det slag som det är fråga om *kan antas medföra* samt till de ekonomiska fördelar som en överträdelse av detta slag allmänt sett *kan antas innebära* för den som bedriver en sådan verksamhet eller vidtar en sådan åtgärd som avses i 2 §. Det är således inte fråga om att i varje enskilt fall exakt bedöma den fara eller skada som uppkommit eller beräkna de ekonomiska fördelar som överträdelsen inneburit. Miljöskyddsavgiften skall i stället bestämmas mer schablonmässigt.

I paragrafens andra stycke anges minimi- och maximibeloppen för miljöskyddsavgiften. Vid synnerligen försvårande omständigheter kan

dock länsrätten enligt 5 § bestämma miljöskyddsavgiften till ett betydligt högre belopp än vad som anges i denna paragraf.

Högsta belopp till vilket miljöskyddsavgiften kan bestämmas enligt denna paragraf är 500 000 kr. Miljöskyddsavgiften är avsedd att vara ett komplement till bl.a. straff och företagsbot. Avgifterna skall bestämmas till så höga belopp att det inte blir lönsamt att överträda exempelvis ett villkor i ett tillstånd. De miljöskyddsavgifter som bestäms skall verka avhållande på företaget i sig men också vara avskräckande för andra.

Enligt tredje stycket bemyndigas regeringen att meddela närmare föreskrifter för bestämmande av avgiften. Innehållet i dessa föreskrifter har berörts i avsnitt 4.18.8.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

4 § Frågor om miljöskyddsavgift prövas av länsrätten på talan av Miljöombudsmannen. Talan väcks genom ansökan.

Bestämmelsen är i huvudsak ny. Frågan om fastställande av miljöskyddsavgift skall till skillnad från vad som gällde enligt miljöskyddslagen prövas av länsrätten. Skälen härför har närmare utvecklats i avsnitt 4.18.9. I fråga om handläggningen blir allmänna förvaltningsprocessuella bestämmelser tillämpliga.

Talan skall föras av Miljöombudsmannen. En närmare redogörelse för skälen till detta finns i avsnitt 4.16.

5 § Vid synnerligen försvårande omständigheter får rätten bestämma miljöskyddsavgiften till ett högre belopp än som anges i 3 §, dock högst tio miljoner kronor.

Rätten får också jämka eller efterge miljöskyddsavgiften om det till följd av särskilda skäl skulle vara oskäligt att bestämma avgiften enligt 3 §.

Paragrafen har utformats i huvudsaklig enlighet med *Lagrådets* förslag. Av första stycket framgår att rätten, om det föreligger synnerligen försvårande omständigheter, kan bestämma miljöskyddsavgiften till ett högre belopp än 500 000 kr, dock aldrig över 10 miljoner kronor. Denna möjlighet är endast förbehållen domstol. Detta innebär att Miljöombudsmannen vid utfärdande av ett avgiftsföreläggande enligt 6 § måste hålla sig till de beloppsgränser som anges i 3 § andra stycket. Den höga tariffen i förevarande paragraf har bestämts med den utgångspunkten att det alltid skall kunna tas ut en sanktionsavgift som grundas i den ekonomiska vinningen.

Synnerligen försvårande omständigheter kan anses föreligga exempelvis då verksamhetsutövaren visat uppenbar nonchalans eller likgiltighet, eller vid överträdelser som kan antas medföra mycket stora och omfattande skador eller kan antas innebära mycket stora ekonomiska fördelar.

Andra stycket motsvarar i sak 55 § miljöskyddslagen. Domstolen skall kunna jämka eller efterge miljöskyddsavgiften om det till följd av särskilda skäl skulle vara oskäligt att fastställa miljöskyddsavgiften enligt

3 § eller 5 § första stycket. Särskilda skäl kan exempelvis vara att straff utdömts för samma överträdelse. Detta innebär emellertid inte att länsrätten skall avvakta med ett avgörande i avgiftsfrågan. Länsrätten har att ta upp ansökan om miljöskyddsavgift till prövning direkt då den kommit in till domstolen. Särskilda skäl kan även vara att otillåtna utsläpp orsakats av svårförutsebara händelser eller inträffat trots att alla rimliga tekniska försiktighetsmått iakttagits. Att jämkning eller eftergift endast är tillämplig i undantagsfall och att regeln skall tillämpas restriktivt markeras genom kravet på att särskilda skäl skall föreligga.

6 § Fråga om påförande av miljöskyddsavgift får i fall som inte är av större vikt prövas av Miljöombudsmannen genom avgiftsföreläggande. Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till en överträdelse som avses i 1 § föreläggs miljöskyddsavgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna dom varigenom miljöskyddsavgift påförts. Godkännande som sker sedan Miljöombudsmannen gjort ansökan hos länsrätten enligt 4 § är dock utan verkan.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om ett summariskt förfarande vid uttagande av miljöskyddsavgift. Avsikten med införandet av denna bestämmelse är att i fall som inte är av större vikt ersätta ett dyrt och tidskrävande förfarande vid domstol. Som framgår av första stycket är möjligheten att utfärda ett avgiftsföreläggande begränsad till fall som inte är av större vikt. Härmed avses exempelvis att frågor av principiell natur eller överträdelser som betingar en hög miljöskyddsavgift skall prövas av domstol och inte genom avgiftsföreläggande. De närmare skälen för bestämmelsen framgår av avsnitt 4.18.9.

Av andra stycket framgår att ett godkänt föreläggande gäller som en lagakraftvunnen dom. Detta innebär bl.a. att länsrätten inte kan ta upp samma fråga till prövning efter det att föreläggandet har godkänts. Sista meningen i andra stycket har enligt *Lagrådets* förslag utformats i närmare anslutning till 48 kap. 12 § rättegångsbalken.

7 § Miljöskyddsavgift får inte påföras, om ansökan till länsrätten inte har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift inträffat.

Paragrafen motsvarar 56 § andra stycket miljöskyddslagen. Preskriptionstiden har emellertid sänkts till fem år. Detta överensstämmer med motsvarande straffrättsliga reglering för brott av normalgraden.

Paragrafen har avfattats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

8 § En påförd miljöskyddsavgift bortfaller i den mån verkställighet inte har skett inom tio år från det att domen vann laga kraft.

Paragrafen överensstämmer, med undantag av redaktionell ändring som föranletts av att avgörande i fråga om miljöskyddsavgift sker i dom och inte som tidigare i form av beslut, med 63 § miljöskyddslagen.

SJUNDE AVDELNINGEN

ERSÄTTNING OCH SKADESTÅND

5.1.23 23 kap. Ersättning för intrång

1 § Ägare av en fastighet och innehavare av särskild rätt till en fastighet har rätt till ersättning för intrång i den utsträckning som anges i 2, 6 och 7 §§. Att i vissa fall även en borgenär som har panträtt i fastigheten har rätt till ersättning framgår av 11 § andra stycket. Om inlösen av fastighet finns föreskrifter i 4 §.

I fråga om ersättning och inlösen gäller expropriationslagen (1972:719) om inte avvikande bestämmelser meddelas i denna balk. Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen gäller i fråga om värdeökning under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

Paragrafen överensstämmer med 25 § naturvårdslagen. Den har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I de fall föreskrifter om skyddsavstånd tillämpas inom ramen för planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) och det blir aktuellt med ersättning till följd av att skyddszoner avsatts vid sådan planering får plan- och bygglagens ersättningsbestämmelser tillämpas.

2 § Innebär

1. föreskrifter enligt 9 kap. 2 § om vård och förvaltning av nationalparker,

2. föreskrifter enligt 9 kap. 4, 5 eller 7 § om åtgärder och inskränkningar beträffande natur- eller kulturreservat,

3. förbud enligt 10 kap. 4 § andra stycket till skydd för vissa biotoper,

4. förbud enligt 11 kap. 5 § tredje stycket beträffande vissa arbetsföretag

att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom berörd del av en fastighet, har fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av staten för den skada som de lider. Ersättning betalas dock inte om skadan är av mindre omfattning. En föreskrift enligt 9 kap. 2 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

Innebär en föreskrift eller ett beslut som avses i första stycket 1–3 att det är förbjudet att vidta en viss åtgärd utan tillstånd, betalas ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd meddelats enligt 9 kap. 9 § och vägras tillstånd att vidta sådan åtgärd, gäller första stycket.

Har föreskrifter som avses i första stycket beslutats av en kommunal myndighet med stöd av förordnande enligt 9 kap. 17 §, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen överensstämmer med 26 § naturvårdslagen. *Lagrådet* har dock förordat att den begränsningsregel som i lagrådsremissen var intagen i dess 3 §, att ersättning inte utgår om skadan är av mindre omfattning, förs över till denna paragraf. Beträffande skälen för denna begränsning, se avsnitt 4.19.

3 § Ersättning enligt 2 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighets- eller rättighetsinnehavaren enligt första stycket av samma paragraf är skyldig att tåla utan ersättning.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen är ny för naturvårdens vidkommande. Paragrafen har sin förebild i 14 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen.

För närvarande gäller enligt naturvårdslagen att ersättning skall betalas för hela den skada som fastighetsägaren lider om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras till följd av en föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Således utgår full ersättning, om markägaren åläggs ta naturvårdshänsyn i en sådan omfattning att den s.k. kvalifikationsgränsen överskrids. Däremot utgår ingen ersättning alls i det fall hänsynstagandet hamnar under denna gräns.

Enligt förevarande paragraf skall markanvändaren svara för den del av kostnaden som motsvarar ett intrång upp till kvalifikationsgränsen, vare sig ersättning skall utgå eller inte. Den som åläggs att ta hänsyn utöver kvalifikationsgränsen skall således alltid få vidkännas ett avdrag upp till denna gräns på ersättningen. Bestämmelsen är tillämplig i samtliga fall där pågående markanvändning avsevärt försvåras på grund av en föreskrift eller ett förbud som meddelas enligt de bestämmelser som anges i 2 §.

4 § Uppstår i fall som avses i 2 § första stycket synnerliga men när fastigheten används, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för ersättning enligt 2 §. I sådant fall äger 2 § andra stycket motsvarande tillämpning.

Paragrafen överensstämmer med 27 § naturvårdslagen. I lagrådsremissen ingick inte den andra meningen i paragrafen. Avsikten är att regeln om inlösen utan ändring av dess materiella innehåll skall överföras till miljöbalken.

5 § Vid tillämpningen av 2 och 4 §§ skall även beaktas andra beslut enligt 9 kap. 2, 4, 5 och 7 §§ samt förbud enligt 10 kap. 4 § andra stycket och 11 kap. 5 § tredje stycket, beslut enligt 18 § skogsvårdsla-

gen (1979:429), 19 kap. 2 § vattenlagen (1983:291) samt beslut som avses i 14 kap. 8 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10), under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av beslut som anges i första stycket förlorats på grund av bestämmelserna i 9 eller 10 § eller motsvarande bestämmelser i vattenlagen eller plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

Paragrafen motsvarar 27 a § naturvårdslagen.

6 § För skada och intrång som tillfogas ägare av en fastighet och innehavare av en särskild rätt till fastighet genom undersökning enligt 12 kap. 4 § betalas ersättning av staten. Talan om ersättning väcks vid den fastighetsdomstol inom vars område marken eller större delen av den finns.

Paragrafen motsvarar 28 § naturvårdslagen.

7 § Den som håller stängsel och har anordnat en grind eller någon annan genomgång på grund av ett föreläggande enligt 18 kap. 7 § är berättigad till ersättning av staten för detta och för underhåll av genomgången. Ersättning skall dock inte betalas, om det är uppenbart att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från ett område där den annars skulle fått färdas fritt.

Första stycket gäller också, då en övergång anordnats över ett dike på grund av ett föreläggande enligt 18 kap. 7 §.

Paragrafen överensstämmer med 30 § naturvårdslagen. Vissa redaktionella ändringar har företagits.

8 § I beslut om ersättning enligt 2 § tredje stycket skall anges att ersättningen skall betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att lämnas enligt 2 § första stycket eller 4 §.

Om det finns särskilda skäl, kan det också på begäran av staten, kommunen, fastighetsägaren eller någon annan sakägare fastställas att ersättning enligt 2 § första stycket eller 7 § skall betalas med ett visst årligt belopp med rätt för staten eller kommunen eller den ersättningsberättigade att få omprövning vid ändrade förhållanden. I fråga om ersättning enligt 2 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

Paragrafen motsvarar 31 § naturvårdslagen Den har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

9 § Innan en myndighet fattar ett beslut som kan leda till ersättning enligt detta kapitel, får myndigheten förelägga den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen av en fastighet att inom viss tid, minst två månader, göra anmälan om sitt anspråk och ange sina yrkanden vid påföljd att rätten till talan annars förloras. Vad som i fråga om ersättning eller inlösen har avtalats eller förutsatts gälla mellan staten och sakägare eller mellan kommunen och sakägare gäller även mot den som efter det att rätten till betalning uppkom har sakägarens rätt till fastigheten.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen motsvarar 32 § naturvårdslagen. Den ändringen har införts att i anmälan skall anges sakägarens yrkanden i fråga om inlösen eller ersättning. Enbart ett påstående att man har ett anspråk är alltså inte tillräckligt. Alltför stränga krav får dock inte ställas på preciseringen av yrkandena. Det är naturligt om sakägaren inte lägger ner alltför stora kostnader på att beräkna sin skada innan han vet om åtgärden kommer att genomföras.

10 § Den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen enligt 9 § skall väcka talan hos fastighetsdomstolen mot staten eller kommunen. Sådan talan skall väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft, om inte rätten att kräva ersättning eller inlösen skall gå förlorad.

När föreskrifter skall meddelas enligt 9 kap. 2, 4, 5 eller 7 § får staten eller kommunen vid fastighetsdomstolen väcka talan mot en sakägare för att fastställa de villkor som, om föreskrifterna meddelas, skall gälla för ersättning eller inlösen. Meddelas inte föreskrifter med sådant innehåll, som förutsatts vid fastighetsdomstolen, inom ett år från det att målet har avgjorts genom en dom som vunnit laga kraft, skall domen inte längre vara bindande för parterna.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, överensstämmer med vissa redaktionella ändringar med 33 § naturvårdslagen.

11 § Om den ersättning som fastighetsägaren enligt 2 § första stycket har rätt till är bestämd att betalas på en gång och om fastigheten genom det beslut som föranlett rätten till ersättning minskat i värde så att den kan antas inte utgöra full säkerhet för en borgenär med panträtt i fastigheten, skall ersättningen nedsättas hos länsstyrelsen.

Om en borgenär som avses i första stycket gör en förlust därför att ersättningen inte har nedsatts hos länsstyrelsen, har borgenären rätt till ersättning av staten eller kommunen för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Detsamma gäller, om en borgenär gör en förlust därför att ersättning blivit för lågt beräknad och ersättningen efter överenskommelse mellan staten eller kommunen och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte prövats av domstol. Talan om ersättning enligt detta stycke skall väckas vid fastighetsdomstolen.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, överensstämmer med vissa redaktionella ändringar med 34 § naturvårdslagen.

12 § Har ersättning enligt detta kapitel betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och upphävs föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd, får fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten, om det är skäligt med hänsyn till deras nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt, förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den. Detta gäller också, om en åtgärd företagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot ett sådant beslut om tillståndsvägran och den tillsynsmyndighet som enligt 18 kap. 12 § får söka verkställighet eller handräckning har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning skall väckas vid fastighetsdomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på vunnit laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut, om inte rätten att föra talan skall gå förlorad.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, överensstämmer med vissa redaktionella ändringar med 35 § naturvårdslagen.

13 § Ogillas i ett mål enligt 10 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, kan domstolen förordna att den som väckt talan skall bära sina egna kostnader, om den som väckt talan inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbarligen inletts utan skäl får domstolen dessutom förplikta fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten att ersätta motpartens rättegångskostnader.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, dock med vissa förtydliganden, överensstämmer med vissa redaktionella ändringar med 36 § naturvårdslagen.

5.1.24 24 kap. Skadestånd m.m.

I enlighet med vad som föreslagits i avsnitt 4.20.1 skall miljöskadelagen (1986:225) ingå i miljöbalken som ett kapitel 24 om skadestånd. I detta kapitel i balken har i 15–17 §§ miljöskyddslagens bestämmelser i 34, 36 och 37 §§ om förbudstalan m.m. intagits.

1 § Skadestånd enligt detta kapitel skall betalas för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara i den utsträckning det visas att den störning som har orsa-

kat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Paragrafen överensstämmer med 1 § miljöskadelagen.

2 § Detta kapitel gäller inte skador som har orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från en elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser gäller.

Paragrafen överensstämmer med 2 § miljöskadelagen.

3 § Skadestånd betalas för skador genom

1. förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Första stycket 1–3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291).

En skada skall anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

Paragrafen överensstämmer med 3 § miljöskadelagen.

4 § Skadestånd skall också betalas för skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål, om skadan orsakats av sprängningsarbete eller av en annan verksamhet som medför särskild fara för explosion.

Paragrafen överensstämmer med 4 § miljöskadelagen.

5 § I andra fall än som anges i 3 eller 4 § skall skadestånd betalas för skador som orsakats av grävning eller liknande arbete, om den som utför eller låter utföra arbetet har försummat att vidta sådana skyddsåtgärder som anges i 3 kap. 3 § jordabalken eller i ett annat hänseende har brustit i omsorg vid arbetets utförande.

Om arbetet är särskilt ingripande eller av annan anledning medför särskild risk, skall den skada som orsakas av arbetet ersättas även om den som utför eller låter utföra arbetet inte har varit försumlig.

Paragrafen överensstämmer med 5 § miljöskadelagen.

6 § Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare. Samma skadeståndsskyldighet har

andra som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten och som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet.

Om någon annan som brukar fastigheten bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten är han skadeståndsskyldig enligt detta kapitel endast om han har orsakat skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

Paragrafen överensstämmer med 6 § miljöskadelagen.

7 § Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är också den som utan att vara fastighetsägare, tomträttshavare eller annan brukare av fastigheten i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på fastigheten.

Paragrafen överensstämmer med 7 § miljöskadelagen.

8 § Skall två eller flera ersätta samma skada enligt detta kapitel, svarar de solidariskt för skadeståndet om inte något annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åligger någon av dem.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat i skadestånd skall, om inte annat har avtalats, fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, möjligheterna att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt.

Paragrafen överensstämmer med 8 § miljöskadelagen.

9 § Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har bestämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.

Paragrafen överensstämmer med 9 § miljöskadelagen.

10 § I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att betalas på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomträtt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning skall den lagen tillämpas.

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning enligt första stycket har blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte har blivit prövad av domstol, har borgenären rätt till gottgörelse av den

ersättningsskyldige mot att hans fordran i denna del skrivs av på fordringshandlingen.

Paragrafen överensstämmer med 10 § miljöskadelagen.

11 § Medför en verksamhet som avses i detta kapitel att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719). Beträffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.

Paragrafen överensstämmer med 11 § miljöskadelagen.

12 § Den som vill framställa anspråk på ersättning enligt detta kapitel skall väcka talan vid den tingsrätt inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits.

Avser ersättningen skada på fastighet eller på byggnad eller annan anläggning på någon annans mark, skall talan dock väckas vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Detsamma gäller om någon vill begära gottgörelse enligt 10 § andra stycket eller fordra inlösen enligt 11 §. Gemensamt med ett mål som avses i första eller andra meningen får fastighetsdomstolen handlägga även andra mål mellan samma eller olika parter, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt.

Paragrafen överensstämmer med 12 § miljöskadelagen.

13 § Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller skall bedrivas.

Paragrafen överensstämmer med 13 § miljöskadelagen.

14 § Den som i något annat fall än som förut i detta kapitel sagts vill framställa enskilt anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område den miljöfarliga verksamheten i huvudsak utövas eller skall utövas.

Paragrafen överensstämmer med 34 § miljöskyddslagen.

15 § Väcker någon talan vid fastighetsdomstol om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och är fråga om tillstånd till verksamheten enligt denna balk under prövning eller kommer den under prövning innan fastighetsdomstolen avgjort målet, skall domstolen förklara målet vilande till dess frågan avgjorts.

16 § I fråga om rättegångskostnader i mål enligt 11 eller 13 § gäller bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen enligt 11 § ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken. Dessa bestämmelser tillämpas också i andra mål om skadestånd enligt detta kapitel.

Ogillas talan som avses i 15 § på den grund att svaranden efter talans väckande sökt och fått tillstånd enligt denna balk, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten skall själv bära sin rättegångskostnad eller att en av dem skall få full eller jämkad ersättning.

Paragrafen överensstämmer såvitt avser första stycket med 14 § miljöskadelagen och när det gäller andra stycket med 37 § miljöskyddslagen.

5.1.25 25 kap. Miljöskadeförsäkring

Miljöskyddslagens bestämmelser om miljöskadeförsäkring har intagits i detta kapitel i miljöbalken, varvid endast redaktionella ändringar gjorts.

1 § För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada som avses i 24 kap. skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

Första stycket överensstämmer med 65 § och andra stycket med 68 § miljöskyddslagen.

2 § Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i 24 kap. om

1. den skadelidande har rätt till skadestånd enligt 24 kap. men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,

2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Paragrafen överensstämmer med 66 § miljöskyddslagen.

3 § Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom trettio dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får

förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.

Paragrafen överensstämmer med 67 § miljöskyddslagen.

5.2 Förslag till lag om införande av miljöbalken

1 § Miljöbalken och denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Paragrafen behandlar tidpunkten för ikraftträdandet. I avsnitt 4.2 har redovisats skälen för dagen för ikraftträdandet.

2 § Genom miljöbalken upphävs, med de begränsningar som följer av denna lag,

1. naturvårdslagen (1964:822),
2. miljöskyddslagen (1969:387),
3. lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten,
4. lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,
5. renhållningslagen (1979:596),
6. hälsoskyddslagen (1982:1080),
7. lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark,
8. lagen (1985:426) om kemiska produkter,
9. miljöskadelagen (1986:225),
10. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
11. lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud.

Paragrafen anger de elva lagar som upphör att gälla i och med att balken träder i kraft. Utöver dessa lagar finns ett stort antal lagar som måste ändras till följd av balkens ikraftträdande. Arbetet med förslag till sådana ändringar har Miljöskyddskommittén redovisat i sitt slutbetänkande Följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1994:96). Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

3 § Om det i lag eller annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom bestämmelser i miljöbalken, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

Paragrafen innehåller en övergångsbestämmelse som innebär att hänvisningar till upphävda författningar i stället skall gälla miljöbalkens föreskrifter.

Bestämmelsen syftar inte endast på lagar som enligt 2 § upphävs i samband med miljöbalkens ikraftträdande utan också på tidigare lagar.

4 § Bestämmelser som gäller vid miljöbalkens ikraftträdande och som meddelats med stöd av bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag skall anses utfärdade med stöd av

motsvarande bestämmelser enligt balken, om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer förordnar något annat.

I förevarande paragraf behandlas frågan om giltighet av beslut om föreskrifter, dvs. om beslut om normer, som meddelats med stöd av bemyndiganden i äldre lag. Sådana finns i mycket stort antal. Bland de beslut som omfattas av paragrafen ingår också sådana som meddelats på lokal nivå. Även beslut om generella förbud, t.ex. enligt 14 § naturvårdslagen eller 12 § lagen om kemiska produkter, faller under denna övergångsbestämmelse.

Självfallet bör om möjligt nya föreskrifter utfärdas med stöd av miljöbalken, innan denna träder i kraft. I vissa fall är detta emellertid uppenbart opraktiskt eller olämpligt. Detta gäller bl.a. alla de föreskrifter som med stöd av naturvårdslagen meddelats för naturreservat. Dessa bör med stöd av förevarande paragraf kunna förbli gällande även efter ikraftträdandet.

De föreskrifter som meddelats med stöd av äldre lag kommer att efter miljöbalkens ikraftträdande vara straffsanktionerade genom ansvarsbestämmelserna i miljöbalken. Motsvarande lagstiftningsteknik har också använts exempelvis vid tillkomsten av lagen om kemiska produkter och av strålskyddslagen, dvs. lagar som har tillkommit efter den nya regeringsformen trätt i kraft. I övergångsbestämmelserna till lagen om kemiska produkter anges sålunda att beslut om förbud, föreskrift, tillstånd, medgivande eller registrering som fattats enligt äldre bestämmelser skall anses meddelat med stöd av motsvarande bestämmelser i lagen om kemiska produkter, om inte regeringen förordnar annat.

Det finns också föreskrifter som har utfärdats med stöd av ännu äldre lagar än de som nu föreslås upphävda, exempelvis enligt 1973 års lag om hälso- och miljöfarliga varor. Även sådana föreskrifter bör omfattas av den nu föreslagna övergångsbestämmelsen.

5 § Beslut som har meddelats före balkens ikraftträdande om att bilda nationalpark, naturreservat eller naturvårdsområde, att fridlysa naturminne eller att införa annat områdesskydd gäller fortfarande.

Medan övergångsbestämmelserna i 4 § avser föreskrifter, dvs. normer, omfattar övergångsbestämmelserna i 5 och 6 §§ beslut i särskilda fall. Därvid behandlas beslut om naturområden och andra former av områdesskydd i 5 §, tillstånd och liknande i 6 § första stycket och villkor i 6 § andra stycket.

En liknande bestämmelse finns i övergångsbestämmelserna till naturvårdslagen i 45 § första stycket naturvårdslagen, som dock har ett något vidare tillämpningsområde. Den nu föreslagna paragrafen är motiverad med hänsyn till att i den behandlas beslut i enskilda fall. Det är motiverat att föra in också en bestämmelse om giltigheten av äldre beslut om naturområden och andra former av områdesskydd i promulgationslagen.

Som en särskild form av områdesskydd kan betraktas de fall där föreskrifter meddelats som avser att skydda utrotningshotade växt- och djurarter, t.ex. föreskrifter om förbud enligt 14 § naturvårdslagen.

Fridlysningsåtgärder genom sådana föreskrifter är emellertid av generell karaktär och faller därför under övergångsbestämmelsen i 4 §.

6 § Tillstånd, godkännande eller medgivande till en verksamhet, till hanteringen av en kemisk produkt eller till någon annan åtgärd som lämnats genom ett beslut enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av sådana bestämmelser gäller fortfarande, om inte regeringen enligt miljöbalken förordnar annat. Såvitt angår omprövning eller upphävande av beslutet skall tillståndet, godkännandet eller medgivandet anses meddelat med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, om inte annat följer av denna lag eller av de föreskrifter som är i fråga.

Detsamma gäller beslut om villkor för eller registrering av en verksamhet, hanteringen av en kemisk produkt eller en vara eller någon annan åtgärd.

Bland de tillstånd som avses i första stycket ingår bl.a. sådana som avser miljöfarlig verksamhet men som lämnats med stöd av bestämmelserna om avloppsvatten i äldre vattenlagen. Godkännanden kan gälla exempelvis kemiska bekämpningsmedel. Med medgivanden avses bl.a. beslut om undantag eller dispenser som fattats enligt äldre lag, t.ex. dispenser som meddelats av Naturvårdsverket med tillämpning av miljöskyddslagen i dess lydelse före den 1 juli 1981. Föreskrifter med stöd av 13 kap. 11 § miljöbalken i fråga om att införa tillståndsplikt för en pågående verksamhet måste således förenas med en övergångsbestämmelse att föreskriften inte omfattar verksamheter som bedrivs i enlighet med de dispensregler som gällde fram till 1 juli 1981.

Beslut om villkor avser också sådana beslut som meddelats enligt 9 § naturvårdslagen.

Tillstånden, godkännandena, medgivandena och villkoren fortsätter sålunda vid balkens ikraftträdande att gälla enligt sitt innehåll, om inte regeringen med stöd av miljöbalken förordnar annat. I fråga om omprövning och upphävande skall de emellertid anses som beslut meddelade med stöd av balken eller av föreskrifter utfärdade med stöd av bemyndiganden i balken. Denna konstruktion innebär att Miljöombudsmannen kan överklaga i sådana ärenden som anhängiggjorts före den 1 juli 1995, om det överklagade beslutet har meddelats därefter.

Undantag från det sagda kan följa av denna lag. Ett undantag gäller särskilt för tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet enligt övergångsbestämmelserna i 7 §. Enligt dessa skall stoppreglerna i äldre lag övergångsvis gälla för verksamheter som påbörjats före balkens ikraftträdande.

7 § I fråga om en miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) eller motsvarande äldre bestämmelser och som har påbörjats före miljöbalkens ikraftträdande tillämpas i stället för bestämmelserna i 13 kap. 5 § miljöbalken bestämmelserna i 6 § första och andra styckena miljöskyddslagen till utgången av juni

2005, om den som bedriver verksamheten inte begär annat. Därvid skall hänvisningen i 6 § första stycket miljöskyddslagen till 5 § samma lag i stället avse 2 kap. miljöbalken.

Första stycket gäller inte i fråga om ändring av en inrättning eller en verksamhet, om åtgärden innebär att ett utsläpp eller en störning kan ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kan uppstå.

Om det vid prövning enligt första stycket är regeringen som skall lämna tillstånd till verksamheten enligt 6 § andra stycket miljöskyddslagen, skall i fråga om prövningen tillämpas vad som sägs i 13 kap. 18 § miljöbalken.

Skälen till den ordning som föreslås i förevarande paragraf redovisas i avsnitt 4.6.

Enligt första stycket skall under en övergångstid av tio år stoppreglerna i 6 § första och andra styckena miljöskyddslagen tillämpas i stället för stoppreglerna i 13 kap. 5 § miljöbalken beträffande miljöfarlig verksamhet som påbörjats före ikraftträdandet och som omfattas av tillstånd eller motsvarande äldre bestämmelser. Med detta avses sådana beslut före miljöskyddslagens ikraftträdande som vattendomstol meddelat eller medgivanden som lämnats av synemän och vilka beslut eller medgivanden omfattas av övergångsbestämmelserna till miljöskyddslagen. Hänvisningen i 6 § första stycket miljöskyddslagen till 5 § i lagen skall i stället avse 2 kap. miljöbalken.

Som paragrafen har utformats gäller den enbart för verksamheter som omfattas av tillstånd.

Att miljökvalitetsnormer inte uppfylls skall inte under övergångstiden kunna utlösa de nya stoppreglerna. Miljökvalitetsnormer kan dock av andra skäl medföra inskränkningar i pågående miljöfarlig verksamhet. Bestämmelserna blir tillämpliga i fråga om verksamheter som inte erhållit tillstånd när fråga om tillstånd prövas eller en tillsynsmyndighet överväger att förbjuda verksamheten. För det fall att den som bedriver verksamheten begär att denna skall bedömas enligt de nya stoppreglerna redan under övergångsperioden skall självfallet en sådan begäran följas. En särskild bestämmelse om detta finns i första stycket.

Övergångsbestämmelsen i första stycket innebär enligt 6 § miljöskyddslagen följande. Kan en miljöfarlig verksamhet befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått som avses i 2 kap. miljöbalken iakttas, får verksamheten utövas endast om särskilda skäl föreligger. Innebär den befarade olägenheten att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänt intresse skadas avsevärt, får verksamheten inte utövas. Regeringen kan dock tillåta verksamheten, om denna är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Efter den föreslagna tioårsperioden skall däremot de nya stoppreglerna tillämpas även beträffande miljöfarlig verksamhet som påbörjats före balkens ikraftträdande. Detta gäller såväl vid tillståndsprövning som vid tillsyn.

Bristande identitet mellan den verksamhet som bedrevs vid balkens ikraftträdande och den som bedrivs vid prövningstillfället medför att de nya stoppreglerna skall tillämpas. För detta bör dock uppställas krav på någon form av kvalifikation. Så har skett i paragrafens andra stycke. Enligt detta skall de äldre stoppreglerna inte tillämpas i fråga om ändring av en inrättning eller verksamhet, om åtgärden innebär att ett utsläpp eller en störning kan ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kan uppstå.

I tredje stycket finns en bestämmelse som klarlägger att regeringens prövning enligt 6 § andra stycket miljöskyddslagen inte skall avse tillståndsgivning enligt tidigare föreskrifter utan sådan tillståndsprövning som enligt miljöbalken tillkommer regeringen.

8 § Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har tagits i anspråk före miljöbalkens ikraftträdande får efter utgången av juni 2005 återkallas helt eller delvis av den myndighet som meddelat tillståndet, om verksamheten strider mot bestämmelserna i 13 kap. 5 § miljöbalken. Vid sådan prövning gäller bestämmelserna i 13 kap. 30 och 37 §§ miljöbalken.

Det finns skäl att föreskriva en övergångsperiod i fråga om tillämpningen av miljöbalkens stoppregler på miljöfarlig verksamhet som pågick vid balkens ikraftträdande. Däremot bör utövaren av en miljöfarlig verksamhet, som påbörjats före balkens ikraftträdande och antingen då eller under övergångstiden erhållit ett tillstånd efter prövning enligt äldre stoppregler, inte efter periodens utgång vara i ett bättre läge än den som påbörjar verksamheten efter ikraftträdandet. I förevarande paragraf föreslås bl.a. därför att tillstånd till miljöfarlig verksamhet som tagits i anspråk före balkens ikraftträdande skall kunna återkallas helt eller delvis om verksamheten efter övergångstidens utgång strider mot stoppreglerna i 13 kap. 5 § miljöbalken. I fråga om förfarandet vid sådan prövning tillämpas bestämmelserna i 13 kap. 30 och 37 §§. Det ankommer på tillsynsmyndigheten, Statens naturvårdsverk eller Miljöombudsmannen att göra framställning om prövning enligt paragrafen. Om tillsynsmyndigheten samtidigt är tillståndsmyndighet får myndigheten ta upp frågan om återkallelse utan någon särskild framställning.

Vid prövning av en fråga om återkallelse av tillstånd enligt förevarande paragraf kan det bli aktuellt att tillämpa dispensregeln i 13 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Under de förutsättningar som anges i detta lagrum kan således regeringen tillåta en i princip otillåtlig miljöfarlig verksamhet även efter övergångstidens utgång.

9 § En kommunal renhållningsordning enligt 9–13 §§ renhållningslagen (1979:596) skall fortsätta att gälla till dess en ny renhållningsordning har antagits med stöd av miljöbalken.

Bestämmelsen har motiverats i avsnitt 4.22.6.

10 § Ett beslut om förbud eller föreläggande som en tillsynsmyndighet meddelat enligt bestämmelser i någon lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av sådana bestämmelser skall anses meddelat enligt 18 kap. miljöbalken.

Förbud och förelägganden som meddelats av centrala, regionala eller lokala tillsynsmyndigheter före ikraftträdandet skall äga tillämpning också efter den tidpunkten. Besluten anses därför som beslut enligt balken.

I fråga om rättelse eller verkställighet skall miljöbalkens regler tillämpas även om rättelsen eller verkställigheten avser genomförande av beslut som meddelats enligt naturvårdslagen eller miljöskyddslagen, dvs. före balkens ikraftträdande. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte. I fråga om ett förfarande för rättelse eller verkställighet som inletts före ikraftträdandet skulle det däremot vara naturligt att tillämpa äldre rättsregler. Någon skillnad i fråga om själva förfarandet föreligger emellertid inte mellan miljöbalken och äldre lag. På denna punkt behövs därför inte heller någon övergångsbestämmelse.

11 § Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande.

Den princip som kommer till uttryck i förevarande paragraf är vanlig i övergångsbestämmelser och förebygger att det uppkommer oklarheter om fullföljdsordningen i anslutning till balkens ikraftträdande. Sådana oklarheter kan lätt inträffa i fråga om förvaltningsbeslut där fullföljdstider börjar löpa vid delfåendet. Har exempelvis ett beslut meddelats av länsstyrelsen före ikraftträdandet skall överklagande ske till regeringen, om detta är den gamla ordningen och oavsett om länsrätten är fullföljdsinstans enligt balken.

12 § I fråga om en gärning som var belagd med straff enligt någon av de lagar som anges i 2 § och som begåtts före miljöbalkens ikraftträdande skall de straffbestämmelser som gällde när gärningen begicks fortfarande tillämpas, om inte bestämmelserna i 21 kap. miljöbalken leder till frihet från straff eller lägre straff.

Vad som sägs i första stycket gäller också i fråga om förverkande på grund av brott.

Av upphävandet av de i 2 § angivna lagarna och ikraftträdandet enligt 1 § av miljöbalken följer, att de upphävda lagarnas straffbestämmelser inte kan tillämpas efter utgången av juni månad 1995 för sådana gärningar som har begåtts före denna tidpunkt och vidare att ansvar för brott mot bestämmelserna i miljöbalken endast kan ådömas enligt balken. Brott mot de nyssnämnda lagarna kan emellertid även efter deras upphävande leda till sådan påföljd som gällde vid tiden för brottets begående. Detta får dock med hänsyn till bestämmelsen i 5 § brottsbalkens promulgationslag (BrP) inte gälla fullt ut (se även avsnitt 4.8).

Enligt 5 § BrP gäller som en huvudregel att om annan lag gäller när dom meddelas skall den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Däremot har för vissa brott som har sin motsvarighet i de upphävda lagarna krav uppställts på att gärningen - till skillnad från tidigare, då vanlig oaktsamhet var tillräcklig - skall ha begåtts genom grov oaktsamhet för att ansvar skall följa. Det finns dessutom några enstaka brott som inte längre är kriminaliserade i miljöbalken.

Skäl att i detta sammanhang avvika från BrP:s huvudregel finns inte. I paragrafens andra mening har därför undantag från paragrafens första mening gjorts genom att det angivits att ansvar enligt de upphävda lagarnas straffbestämmelser inte skall ådömas om miljöbalkens straffbestämmelser skulle leda till frihet från straff.

För s.k. perdurerande brott, dvs. brott som pågår när miljöbalken träder i kraft, gäller enligt allmänna straffrättsliga principer att den nya lagen skall tillämpas.

Miljöbalkens förverkanderegler är en skärpning mot tidigare. Dock skall av samma orsaker som gäller för straffbestämmelserna sådana upphävda lagar som innehåller förverkanderegler fortfarande tillämpas på förverkandepåföljder som har sin grund i brottsliga gärningar förövade före miljöbalkens ikraftträdande.

13 § I fråga om sådana överträdelser av 45 § första stycket 1–3 miljöskyddslagen (1969:387) som skett före miljöbalkens ikraftträdande skall bestämmelserna i 52–63 §§ miljöskyddslagen fortfarande tillämpas. I andra fall skall miljöskyddsavgift inte tas ut för överträdelser som har skett före miljöbalkens ikraftträdande.

Av samma skäl som i föregående paragraf angivits för brotts- och förverkandepåföljdernas del behövs det en övergångsbestämmelse om att de upphävda reglerna i 52–63 §§ om miljöskyddsavgift alltjämt skall tillämpas. Bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken gäller bara i fråga om överträdelser som ägt rum efter balkens ikraftträdande.

Skälen till bestämmelserna i förevarande paragraf har angetts i avsnitt 4.8. Som framgår där är ändringarna av bestämmelserna om miljöskyddsavgift alltför genomgripande för att de nya bestämmelserna skall kunna tillämpas på överträdelser före ikraftträdandet. Äldre överträdelser kan alltjämt följas av miljöskyddsavgift fastställd i enlighet med miljöskyddslagens regler.

Andra meningen är föranledd av bestämmelserna i 4 § om föreskrifters giltighet och tillämpning och de nya bestämmelserna i 22 kap. 1 § om miljöskyddsavgift. Genom dessa bestämmelsers utformning behövs för att undvika retroaktiv tillämpning av de nya bestämmelserna om miljöskyddsavgift ett särskilt stadgande om undantag också för andra tillämpningsområden än miljöfarlig verksamhet.

14 § Beträffande rätt till ersättning eller inlösen på grund av beslut som meddelats före miljöbalkens ikraftträdande skall äldre bestämmelser fortfarande gälla.

Det är naturligt att frågor om rätt till ersättning och inlösen bedöms enligt äldre lag, när ersättningen grundas på beslut som meddelats före balkens ikraftträdande. Oftast leder miljöbalken till samma resultat som äldre lag i fråga om beslut som tidigare medförde rätt till ersättning eller inlösen. En ändring föreslås emellertid såtillvida att ersättning inte skall betalas för intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen. Det torde också underlätta begripligheten av ersättningsbesluten om de grundas på samma lag som de ersättnings- eller inlösengrundande besluten. En motsvarande övergångsbestämmelse infördes vid naturvårdslagens tillkomst i 45 § andra stycket i lagen.

5.3 Förslag till lag om Koncessionsnämnden för miljöskydd

Nämndens uppgifter

1 § Koncessionsnämnden för miljöskydd prövar enligt miljöbalken ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och överklagande av ärenden som avses i 20 kap. 1 § första stycket 2.

I miljöbalken regleras miljöfarlig verksamhet i 13 kap. och frågor om överklagande i 20 kap. Av 13 kap. 12 § framgår att frågor om tillstånd prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller den myndighet som regeringen bestämmer.

2 § Koncessionsnämnden skall bereda och lämna yttrande till regeringen i ärenden enligt 5 kap. miljöbalken. Om nämndens handläggning och ansvar för kostnader som därvid kan uppkomma gäller vad som sägs i 13 kap. 16 och 17 §§ miljöbalken.

I beredningen av regeringens prövning av tillstånd till vissa anläggningar enligt 5 kap. miljöbalken ingår en bred remissomgång. I Koncessionsnämndens skyldigheter ingår att på motsvarande sätt som anges i 14 § femte stycket miljöskyddslagen bereda ärendet och därefter avge yttrande till regeringen.

3 § Beslut i ärenden enligt bilavgaslagen (1986:1386) får överklagas hos Koncessionsnämnden enligt vad som sägs i den lagen.

Ett beslut av en myndighet om föreläggande enligt 7 § bilavgaslagen får enligt 12 § samma lag överklagas hos Koncessionsnämnden. Koncessionsnämndens beslut får, som framgår av bilavgaslagen, överklagas hos regeringen.

Nämndens sammansättning m.m.

4 § Koncessionsnämnden består av ordförande och tre andra ledamöter. Vid förberedande åtgärd, vid prövning av fråga om avvisning av ansökan eller avskrivning av ärende samt vid handläggning av överklagande av nämndens beslut, kan nämnden bestå av ordföranden ensam.

Paragrafen reglerar antalet ledamöter i Koncessionsnämnden. Paragrafen ger också en uttömmande beskrivning av vad ordföranden ensam får handlägga.

5 § Ordföranden skall vara lagfaren och ha erfarenhet som domare. En ledamot skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor. En ledamot skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Statens naturvårdsverk. Den fjärde ledamoten skall ha erfarenhet av industriell verksamhet. Om ärendet enligt ordförandens bedömning i huvudsak avser kommunala förhållanden, skall i stället ingå en person med erfarenhet av kommunal verksamhet.

Ledamot i nämnden skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen förordnar ordförande och övriga ledamöter samt ersättare för dem. Bestämmelserna om ledamot gäller också i fråga om ersättare.

Paragrafen har utformats i sak i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafen anges närmare Koncessionsnämndens sammansättning och den kompetens som ordföranden och övriga ledamöter skall inneha. På motsvarande sätt som anges i lagen (1976:839) om statens va-nämnd föreskrivs i andra stycket att ledamot i nämnden skall vara svensk medborgare som inte är underårig eller har förvaltare enligt de särskilda reglerna i föräldrabalken. En ledamot får inte heller vara i konkurstillstånd.

Det är regeringen som förordnar ordförande och övriga ledamöter samt ersättare för dem.

6 § Regeringen kan föreskriva att det skall finnas mer än en avdelning i Koncessionsnämnden. Vad som sägs om Koncessionsnämnden gäller också för en avdelning i nämnden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avdelningsindelning. De regler som gäller för nämnden i fråga om ledamöter, sammansättning och kompetens skall också gälla för en avdelning i nämnden.

7 § Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare gäller också för ledamöterna i Koncessionsnämnden.

Paragrafen innehåller regler om jäv för Koncessionsnämndens ledamöter. Paragrafen motsvarar nu gällande bestämmelser i 12 § miljöskyddslagen med den ändringen att 4 kap. rättegångsbalken skall gälla fullt ut för ledamot hos nämnden. Detta innebär att den undantagsregel som

hittills gällt i fråga om jävsreglerna för ledamot i Koncessionsnämnden genom miljöbalken tas bort.

Förfarandet hos nämnden m.m.

8 § Särskilda regler om förfarandet hos nämnden och om överklagande av nämndens beslut finns i fråga om miljöfarlig verksamhet i 13 och 20 kap. miljöbalken.

När nämnden prövar överklagade ärenden om miljöfarlig verksamhet gäller i fråga om nämndens handläggning vad som sägs i 13 kap. 16–18 §§. Till besiktning på platsen och sammanträde kallas parter och klagande samt de statliga och kommunala myndigheter som har ett väsentligt intresse att bevaka i frågan.

I 13 kap. finns särskilda regler om en tillståndsmyndighets handläggning av ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. I 20 kap. finns regler om hur Koncessionsnämnden skall handlägga överklagade miljöskyddsärenden. I 20 kap. 1 § andra stycket regleras frågan när nämnden skall överlämna ett överklagat ärende till regeringen.

Andra stycket innehåller bestämmelser om nämndens handläggning av överklagande miljöskyddsärenden. När nämnden prövar ett sådant ärende gäller samma grundläggande krav i fråga om nämndens utredningsansvar som i de fall nämnden prövar ett ärende i första instans. I den mån utredningsansvaret innebär att besiktning eller sammanträde skall hållas, skall kallelse utgå till klaganden och de sakägare som yttrat sig i ärendet. Dessa är att anse som parter i ärendet. Kallelse skall också utgå till de statliga och kommunala myndigheter som har ett väsentligt intresse i saken.

Motsvarigheter till miljöbalken i den upphävda lagstiftningen

Register över de bestämmelser i naturvårdslagen, NvL, miljöskyddslagen, ML, renhållningslagen, RenhL, hälsoskyddslagen, HsL, lagen om kemiska produkter, LKP, och miljöskadelagen, MskL, m.fl. lagar som närmast motsvarar miljöbalkens bestämmelser.

MILJÖBALKEN		NRL, NVL, ML, HsL, RenhL, LKP m.fl. lagar
Mål och grundläggande principer		
1 kap.	1 §	–
	2 §	1 kap 2 § NRL, 3 § LKP
	3 §	1 § 1 st NvL
	4 §	–
Allmänna aktsamhetsregler		
2 kap.	1 §	–
	2 §	5 § 1 st ML, 5 § 1 st LKP
	3 §	5 § 1 st ML
	4 §	7 § LKP
	5 §	5 § 2 st ML
	6 §	5 § 1 st LKP
	7 §	5 § 3 st ML
Grundläggande hushållningsbestämmelser		
3 kap.	1 §	1 kap 1 § och 2 kap 1 § NRL
	2 §	4 § ML och 2 kap 1 § NRL
	3 §	2 kap 2 § NRL
	4 §	2 kap 3 § NRL
	5 §	2 kap 4 § NRL
	6 §	2 kap 5 § 1 st NRL
	7 §	2 kap 6 § 1 st NRL
	8 §	2 kap 7 § 1 st NRL
	9 §	2 kap 8 § 1 st NRL
	10 §	2 kap 9 § 1 st NRL
	11 §	2 kap 5-9 §§ 2 st och 10 § NRL
Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet		
4 kap.	1 §	3 kap 1 § NRL
	2 §	3 kap 2 § NRL
	3 §	3 kap 3 § NRL

	4 §	3 kap 4 § NRL
	5 §	3 kap 5 § NRL
	6 §	3 kap 6 § NRL

Tillståndsprövning av stora anläggningar m.m.

5 kap.	1 §	4 kap 1 § NRL
	2 §	4 kap 2 § NRL
	3 §	4 kap 3 § NRL
	4 §	4 kap 4 § NRL
	5 §	4 kap 5 § NRL

Miljökvalitetsnormer

6 kap.	1 §	14 a § HsL
	2 §	--
	3 §	--
	4 §	--
	5 §	14 a § HsL

Planer och planeringsunderlag

7 kap.	1 §	6 kap 1 § NRL
	2 §	6 kap 2 § NRL

Miljökonsekvensbeskrivningar

8 kap.	1 §	5 kap 1 § och 2 § NRL
	2 §	5 kap 2 § NRL
	3 §	5 kap 3 § NRL
	4 §	12 § förordningen (1991:738) om MKB
	5 §	5 kap 4 §

Skydd för naturområden m.m.

9 kap.	1 §	4 § NVL
	2 §	5 § 1 st NVL
	3 §	7 § och 19 § 1 st NVL
	4 §	8 § och 19 § 2 st NVL
	5 §	9 § och 19 § 2 st NVL
	6 §	12 § och 19 § 2 st NVL
	7 §	--
	8 §	13 §
	9 §	11 § och 19 § 2 st NVL
	10 §	15 § NVL
	11 §	16 § 1 st NVL
	12 §	16 § 3 och 4 st NVL

	13 §	16 a § NVL
	14 §	24 a § 1 st och 2 st NVL
	15 §	24 a § 3 st NVL
	16 §	5 § 2 st, 10 §, 13 § 2 st, 16 § 2 st och 19 § 2 st NVL
	17 §	43 § 3 st NVL

Skydd för växt- och djurlivet m.m.

10 kap.	1 §	18 c § 1 st och 2 st 1 men. NVL
	2 §	18 c § 2 st 2 men. och 3 st NVL
	3 §	18 d § NVL
	4 §	21 § NVL
	5 §	14 § 1 st NVL
	6 §	14 § 2 st NVL
	7 §	14 § 3 st NVL

Vissa arbetsföretag i naturen m.m.

11 kap.	1 §	18 § 1 st NVL
	2 §	18 § 2 st och 5 st NVL
	3 §	18 § 2 st NVL
	4 §	18 § 3 st, 18 a § NVL
	5 §	20 § NVL
	6 §	1 § lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark
	7 §	2 § lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark
	8 §	3 § lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark
	9 §	4 § lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark

Gemensamma naturvårdsbestämmelser

12 kap.	1 §	3 § 1 st NVL
	2 §	--
	3 §	43 § 1 st NVL
	4 §	42 § 1-3 st NVL
	5 §	--
	6 §	3 § 2 st NVL
	7 §	18 § 4 st NVL
	8 §	3 a § NVL

Miljöfarlig verksamhet

13 kap.	1 §	1 § ML
	2 §	2 § ML

	3 §	3 § ML
	4 §	--
	5 §	6 § ML
	6 §	7 § ML
	7 §	8 § ML
	8 §	8a § ML
	9 §	1 § 1 st lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle
	10 §	--
	11 §	10 § ML
	12 §	9 § ML
	13 §	12 a § ML
	14 §	13 § 1 st ML
	15 §	13 § 2 st ML
	16 §	14 § 1 och 5 ML
	17 §	14 § 4 och 5 st ML
	18 §	16 § ML
	19 §	13 a § ML
	20 §	18 § ML
	21 §	--
	22 §	--
	23 §	20 § ML
	24 §	21 § ML
	25 §	21 a § ML
	26 §	49 § ML
	27 §	4 a § ML
	28 §	--
	29 §	--
	30 §	23 § ML
	31 §	24 och 25 §§ ML
	32 §	--
	33 §	27 § ML
	34 §	29 a § 2 st ML
	35 §	--
	36 §	29 § 1 st ML
	37 §	26 §
	38 §	--
	39 §	49 § ML
	40 §	38 a § ML
	41 §	38 b § ML
	42 §	--
Kemiska produkter		
14 kap.	1 §	1 § LKP
	2 §	2 § LKP
	3 §	3 § LKP
	4 §	--
	5 §	6 § LKP

	6 §	7 § LKP
	7 §	8 § LKP
	8 §	5 § 2 st, 6 § 2 st, 7 §, 8 § 2 st LKP
	9 §	9 § LKP
	10 §	10 § LKP
	11 §	11 § LKP
	12 §	12 § LKP
Hälsoskydd		
15 kap.	1 §	1 § HsL
	2 §	–
	3 §	4 § HsF
	4 §	3 § HsF, 7 § 2 st HsL
	5 §	10 § HsL
	6 §	11 § 1 st HsL
	7 §	11 § 2 st HsL
	8 §	8 § HsL
	9 §	1 och 2 §§ lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud
	10 §	13 § HsL
	11 §	2 § 2 st HsL
Avfallshantering		
16 kap.	1 §	1 § 1 och 2 st RenhL
	2 §	6 a § RenhL
	3 §	3 § 1 st
	4 § 1 st 1	4 § 1 st RenhL
	4 § 1 st 2	5 § RenhL
	4 § 2 st	4 § 2 st RenhL
	5 §	6 § RenhL
	6 §	6 b § RenhL
	7 §	3 § 2 st och 8 § RenhL
	8 §	7 § RenhL
	9 § 1 st 1 men.	9 § 1 st RenhL
	9 § 1 st 2 men.	9 § 3 st 1 men. RenhL
	10 §	9 a § RenhL
	11 § 1st	14 § RenhL
	12 §	1 § lagen om förbud mot dumpning av avfall
	13 §	2 § lagen om förbud mot dumpning av avfall
	14 §	3 § lagen om förbud mot dumpning av avfall
	15 § 1 men.	1 § 3 st RenhL
	15 § 2-3 men.	–

Vissa bemyndiganden		
17 kap.	1 §	--
Tillsyn		
18 kap.	1 § 1 st	14 § LKP
	1 § 2 st	44 a § 1 st ML
	1 § 3 st	44 a § 2 st 1 men. ML
	1 § 4 st	--
	2 §	--
	3 §	38 § 4 st 1 men. ML
	4 § 1 st	16 § 1 st LKP
	4 § 2 st	40 § 2 st ML
	5 §	24 § 1 st NVL
	6 §	39 § NVL
	7 §	17 § NVL
	8 §	19 § 2 st HsL
	9 §	motsvarighet finns i samtliga lagar
	10 §	39 a och b §§ NVL och 20 § HsL
	11 §	21 § HsL
	12 §	47 § ML, 39 § RenhL
	13 § 1 st	23 § RenhL, 41a § 1 men. ML
	13 § 2 st	16 § 3 st LKP, 18 § 3 st HsL, 41 a § 2 men. ML
	14 §	43 § 1 st
	15 §	43 § 2-3 st
	16 §	51 § ML
	17 §	42 § ML, 17 § LKP, 17 § HsL, 22 § 1 st RenhL
	18 §	36 a § 1-3 st NVL
	19 §	36 a § 4 st NVL
	20 §	36 b § NVL
	21 §	25 § RenhL
	22 §	17 § 2 st LKP m.fl.lagar
	23 §	44 § ML och 23 § LKP
Avgifter		
19 kap.	1 § 1st	69 § ML m.fl. lagar
	1 § 2 st	--
	2 §	19 § LKP och 2 § lagen om svavelhaltigt bränsle
	3 §	18 § 2 st LKP
	4 §	15 § RenhL
	5 §	16 § RenhL
	6 §	17 § RenhL
	7 §	17a § RenhL

Överklagande		
20 kap.		
	1 § 1 och 2 st	48 § 1 och 2 st ML
	1 § 3 st	48 b § sista st ML
	2 § 1 och 2 st	40 § 2 st NVL, 34 § 1 st förordningen om kemiska produkter, 25 § 2 st HsL, 26 § 2 st 1 men. RenhL
	2 § 3 st	--
	3 § 1 st	48 § 4 st ML
	3 § 2 st	--
	4 §	34 § 2 st förordningen om kemiska produkter
	5 §	48 a § ML,
	6 §	34 § 2 st förordningen om kemiska produkter
Ansvar		
21 kap.	1 §	5 § 1 st. 1 men. LKP
	2 §	45 § 1 st. 2 ML, 20 § 1 st 2 LKP, 37 § 1 st 4, 5 och 8 NVL, 4 kap. 6 § 1 och 2 NRL samt 23 § 1 st HsL
	3 §	se 4 §
	4 §	45 § 1 st 3-5 ML, 20 § 1 st 2 och 3 LKP, 21 § LKP, 37 § 1 st 5 NVL, 24 § 1 st 3 och 4 RenhL, 24 a § RenhL, 6 § Dumpningslagen samt 7 § 2 st lagen om svavelhaltigt bränsle
	5 §	37 § 1 st 7 NVL
	6 §	se 7 §
	7 §	45 § 1 st 1 och 3 ML, 20 § 1 st 2 LKP, 37 § 1 st 1, 2, 3, 4, 6 och 8 NVL, 4 kap. 6 § 3 NRL, 23 § 1 st HsL, 24 § 1 st 1, 2, och 4 RenhL, 5 § 1 st 1 och 2 Dumpningslagen, 6 § lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, 7 § 1 st lagen om svavelhaltigt bränsle
	8 §	--
	9 §	45 § 2 och 3 st ML, 20 § 3 och 4 st LKP, 37 § 3 st NVL, 23 § 2 st HsL, 24 § 4 och 5 st RenhL, 6 § 2 Dumpningslagen, 7 § 3 st lagen om svavelhaltigt bränsle

	10 §	22 § LKP, 37 § 4 st NVL, 8 § Dumpningslagen, 8 § lagen om svavelhaltigt bränsle

Miljöskyddsavgift

22 kap.	1 §	52 § ML
	2 §	53 § ML
	3 § 1 st	54 § 1 st ML
	3 § 2 st	--
	3 § 3 st	--
	4 §	--
	5 § 1 st	--
	5 § 2 st	55 § ML
	6 §	--
	7 §	56 § 2 st ML
	8 §	63 § ML

Ersättning för intrång

23 kap.	1 §	25 § NVL
	2 §	26 § NVL
	3 §	--
	4 §	27 § NVL
	5 §	27 a § NVL
	6 §	28 § NVL
	7 §	30 § NVL
	8 §	31 § NVL
	9 §	32 § NVL
	10 §	33 § NVL
	11 §	34 § NVL
	12 §	35 § NVL
	13 §	36 § NVL

Skadestånd

24 kap.	1 §	1 § MskL
	2 §	2 § MskL
	3 §	3 § MskL
	4 §	4 § MskL
	5 §	5 § MskL
	6 §	6 § MskL
	7 §	7 § MskL
	8 §	8 § MskL
	9 §	9 § MskL
	10 §	10 § MskL
	11 §	11 § MskL
	12 §	12 § MskL
	13 §	13 § MskL
	14 §	34 § ML

	15 §	36 § ML
	16 §	14 § MskL och 37 § ML

Miljöskadeförsäkring

25 kap.	1 §	65 § ML, 68 § ML
	2 §	66 § ML
	3 §	67 § ML

Nedan anges propositioner och utskottsbetänkanden till de lagar som sammanförs i miljöbalken och till viktigare ändringar i dessa lagar.

Naturvårdslagen (1964:822), NVL,
prop.1964:148, bet. 3LU 1964:41
Genom ändring SFS 1974:1025, prop. 1974:166, bet. JoU 1974:52 infördes ändringar i reglerna om strandskydd och tillstånd till täktverksamhet. Genom ändring SFS 1982:1097, prop. 1981/82:220, bet. JoU 1982/83:4 infördes bl.a. bestämmelserna om vilthägn. Genom ändring SFS 1987:133 infördes ändringar i ersättningsreglerna till följd av Plan- och bygglagens tillkomst. Genom ändring SFS 1991:648, prop. 1990/91:90, bet. JoU 1990/91:30 infördes regler om bl.a. möjlighet att förbjuda markavvattning samt regler om biotopskydd och naturvårdsvakter.

Miljöskyddslagen (1969:387), ML,
prop. 1969:28, bet. 3LU 1969:37
Genom ändring SFS 1981:420, prop. 1980/81:92, bet. JoU 1980/81:21 infördes reglerna om miljöskyddsavgift och genom SFS 1988:294, prop. 1987/88:85, bet. JoU 1987/88:23 infördes bl.a. reglerna om miljöskadeförsäkring. Genom ändring SFS 1991:648, prop. 1990/91:90, bet. JoU 1990/91:30 infördes regler om miljökonsekvensbeskrivning. Genom SFS 1992:1543, prop. 1992/93:60, bet. JoU 1992/93:10 infördes ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bl.a. skyddsåtgärder. Ändringen infördes i anledning Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet.

Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, Dumpningslagen,
prop. 1971:160, bet. JoU 68

Lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,
prop. 1976/77:3, bet. JoU 1976/77:4

Renhållningslagen (1979:596), RenhL,
prop. 1978/79:20, bet. JoU 1978/79:35
Genom ändring SFS 1993:1619, prop. 1992/93:180, bet. JoU 1992/93:14 infördes bestämmelserna om producentansvar.

Hälsoskyddslagen (1982:1080), HsL;
prop. 1981/82:219, bet. SoU 1982/83:6
Genom ändring SFS 1985:210, prop. 1984/85:96, bet. JuU 1984/85:22 infördes ändringar i hälsoskyddslagen föranledda av lagen (1985:206) om viten. Genom SFS 1992:1544, prop. 1992/93:60, bet. JoU 1992/93:10 infördes bl.a. bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om gränsvärden för högsta tillåtna halt i luften av föroreningar i form av bl.a. kvävedioxid, svaveldioxid och bly. Ändringen är föranledd av Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet.

Lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, prop. 1982/83:145, bet. JoU 1982/83:34

Lagen (1985:426) om kemiska produkter, LKP,
prop.1984/85:118, bet. 1984/85:30

Miljöskadelagen (1986:225),
prop. 1985/86:83, LU 1985/86:25

Lagen (1987:12) om hushållning av naturresurser, NRL,
prop.1985/86:3, bet. BoU 1986/87:3
Genom ändring SFS 1991:650, prop. 1990/91:90, bet. BoU 1990/91:18 infördes regler om miljökonsekvensbeskrivning.

Lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud
prop. 1989/90:143, bet. TU 1990/91:14

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 augusti 1994

Närvarande: statsråden B. Westerberg, ordförande, Friggebo, Hörnlund, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, hellsvik, Wibble, Björck, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Thurdin

Regeringen beslutar proposition 1994/95:10 Miljöbalk.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Miljöbalken	6 kap. 1 och 5 §§, 8 kap. 1 och 2 §§, 9 kap. 2, 10, 12 och 16–17 §§, 10 kap. 2–7 §§, 11 kap. 4–5, 7 och 9 §§, 13 kap. 6–11, 40–41 §§, 14 kap. 1, 3, 8–12 §§, 15 kap. 7–10 §§, 16 kap. 5–7, 9–10 och 15 §§, 17 kap. 1 §, 18 kap. 1 och 17 §§, 19 kap. 1–4 och 7 §§, 22 kap. 3 § och 25 kap. 1 §	

gotab 47010. Stockholm 1994

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1993:27) Miljöbalk

Bakgrund (kapitel 2)

Miljön i Sverige har under de senaste decennierna blivit bättre i vissa hänseenden. Det gäller framför allt miljön i närheten av tidigare stora utsläppskällor. Förbättrad processteknik och införande av reningsteknik har gjort att många stora miljöfarliga utsläpp från industrianläggningar och kommunala verksamheter påtagligt minskat eller upphört.

Många problem återstår dock och en del har förvärrats. Försurningen av mark och vatten fortsätter. Syrebrist på havsbottnarna på grund av övergödning hotar att slå ut det biologiska livet i havet. Dessa hot beror till en del på sådant som inträffar utanför landets gränser. De luftföroreningar som vi får in från utlandet innebär att försurningen fortfarande är ett stort och dessvärre ökande problem. Också haven påverkas kraftigt av utländska källor. Men mycket beror fortfarande på vad som sker i Sverige.

Efter hand har nya inhemska miljöproblem upptäckts. I många tätorter orsakar lokala utsläpp från biltrafik, uppvärmningsanläggningar och andra miljöfarliga verksamheter fortfarande allvarliga luftföroreningar. Luftföroreningarna från transportsektorn ger för övrigt inte bara lokala skador utan påverkar mark och vatten över stora områden. Ett växande hot är den stora spridningen och upplagringen av miljöfarliga ämnen, främst giftiga metaller och stabila organiska ämnen, som uppkommer genom att man producerar, konsumerar och gör sig av med varor av olika slag. Vidare hotas den öppna landskapsbilden på många platser.

Under de senaste årtiondena har successivt ett omfattande internationellt samarbete för att söka lösa miljöproblemen vuxit fram. Särskilt hotande, sett i ett globalt perspektiv, är uttunningen av ozonskiktet i atmosfären och risken för stora, snabba klimatförändringar.

Startpunkt för det moderna internationella miljöarbetet var FN:s konferens om människans miljö som hölls i Stockholm 1972. Den senaste milstolpen är den världskonferens om miljö och utveckling som FN anordnade i Rio de Janeiro 1992. Vid denna slog världssamfundet fast målsättningen att skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling i hela världen. För att nå detta måste bl.a. miljöförstöringen hejdas och en långsiktigt god hushållning med naturens resurser säkerställas.

1 *Riksdagen 1994/95. 1 saml. Nr 10. Bilaga 2–4*

Balkens ändamål

Vårt uppdrag har varit att samla de centrala lagarna på hälsoskydds- och miljöområdet till en miljöbalk. Ändamålet med balken anges i den inledande paragrafen i vårt förslag. Det är att

- tillförsäkra nu levande och kommande generationer av människor en hälsosam och god miljö att leva i,
- bevara biologisk mångfald och upprätthålla goda livsbetingelser för alla i landet och dess omgivande vatten naturligt förekommande växt- och djurarter,
- bevara levande landskap samt
- skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling av samhället.

De fyra punkterna speglar målen för miljölagstiftningen. Det är inte endast nu levande utan även kommande generationer av människor som skall tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i. Livsbetingelserna för det biologiska livet skall upprätthållas och levande landskap bevaras till gagn för framtidens värld. Utvecklingen i samhället skall styras in i banor som är långsiktigt hållbara.

Tre områden samordnas

Vårt förslag innebär att balken innehåller bestämmelser som avser att

- skydda människorna, naturen och miljön i övrigt mot störningar som kan orsaka skador eller olägenheter,
- bevara, vårda och förbättra tillståndet i naturen och miljön i övrigt samt
- säkerställa att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så, att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt på lång sikt god hushållning tryggas (1 kap 2 §).

Miljöbalken täcker således tre områden med nära anknytning till varandra - skydd, vård och förbättring samt hushållning. Inom samtliga krävs effektiva åtgärder för att stoppa miljöförstöringen och skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling av samhället.

Vårt arbete har varit inriktat på att smälta samman de skilda miljölagarna. Strävan har varit att miljöbalken skall ge uttryck för en enhetlig inställning till miljöfrågorna. Ambitionsnivån skall vara densamma på de olika områden som behandlas. Att utforma miljöbalken som en ren sammanställning av nu gällande lagar vore enligt vår uppfattning meningslöst.

Miljöbalken är avsedd att skydda *människorna, naturen* och *miljön i övrigt*. I uttrycket naturen och miljön i övrigt innnefattas mark, vatten, luft, biologiskt liv och även bebyggelse. I den utformning vi föreslår

utgör miljöbalken den centrala och övergripande lagstiftningen vad gäller skyddet av naturen och miljön i övrigt.

När det gäller åtgärder för människornas hälsa och välbefinnande behandlar balken påverkan av störningar som kan orsaka skador eller olägenheter. Exempel på hälsoproblem som regleras genom miljöbalken är luftföroreningar, gifter, skadlig strålning, buller, stank och liknande påverkan från omgivningen. Stora problemområden som sjukvårds-, livsmedels- och trafiksäkerhetsfrågor regleras huvudsakligen i andra lagar.

Balken skall också tillämpas i frågor om samhällsplanering och samhällsekonomi. Detta vida grepp kring miljöproblemen stämmer överens med den syn som har vuxit fram internationellt och kommit till uttryck i bl.a. Brundtlandkommissionens rapport Vår gemensamma framtid och i Agenda 21, FN:s handlingsprogram för miljö och utveckling med sikte på nästa århundrade, som antogs vid Rio-konferensen (se närmare avsnitten 2.2.2 och 2.2.4 i den allmänna motiveringen).

Sverige har liksom andra industriländer hittills i huvudsak använt administrativa styrmedel för att nå uppsatta miljömål. Miljöbalken blir enligt vårt förslag det centrala administrativa styrmedlet på miljöområdet. *Ekonomiska styrmedel* har emellertid under senare år fått större betydelse såväl i Sverige som utomlands. En ökad användning av avgifter och andra generella ekonomiska styrmedel kan väsentligt förbättra möjligheterna att uppnå de nationella miljömålen. Miljöavgiftsutredningen gjorde i sitt slutbetänkande (SOU 1990:59) Sätt värde på miljön, Miljöavgifter och andra styrmedel en bred genomgång av möjligheterna att använda ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken.

I vår utredning har vi inte gått närmare in på frågor om den typ av miljöavgifter som Miljöavgiftsutredningen behandlade. Däremot är möjligheten att använda sanktionsavgifter som komplement till straffsanktioner av direkt betydelse för vårt arbete.

Grundläggande principer

Vi ställer inledningsvis i balken upp grundläggande principer som bör genomsyra allt miljöarbete (1 kap. 3 §).

1. Skador skall i första hand förebyggas. Därvid skall redan risken för skador beaktas.
2. Vad som utvinns ur naturen skall kunna användas och slutligt tas om hand utan att denna skadas.
3. Den som kan orsaka eller som orsakar skador och olägenheter skall betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa dem.

Principen att skador skall förebyggas är bl.a. formulerad i Romfördraget. Det förebyggande arbetet måste drivas på alla plan från övergripande samhällsplanering till åtgärder för att undvika enskilda utsläpp.

Denna huvudprincip understöds av hjälpregler såsom *principen om bästa tillgängliga teknik* och *utbytesprincipen*. Den förstnämnda vägle-

der i frågor om val av processteknik, driftsmetoder och andra förfaranden. Den sistnämnda tillämpas vid val av ämnen och produkter och innebär att farliga ämnen skall ersättas av mindre farliga. Båda syftar till att förebygga skador.

Den s.k. *försiktighetsprincipen* kommer till uttryck i första punktens andra mening. Även den syftar till att förebygga skador. Den återfinns bland de grundläggande principerna i FN:s Rio-deklaration. I den svenska rättstraditionen har principen funnits sedan det moderna miljöskyddsarbetet tog fart under 1960-talet.

Den andra punkten uttrycker *kretsloppsprincipen*. I korthet innebär den att produkter som framställs skall vara miljöanpassade så att de så långt möjligt kan återanvändas eller materialet i dem återvinnas. Den är viktig i strävandena att uppnå miljöbalkens mål vad gäller såväl god miljö som hållbar utveckling.

I den tredje punkten lagfästs *principen att förorenaren betalar*. Internationellt går den under benämningen Polluter Pays Principle (PPP). Den är vedertagen såväl här i Sverige som internationellt när det gäller störningar från verksamheter som skadar omgivningen. Den finns med i Romfördraget och i Rio-deklarationen.

Alla har ansvar för miljön

Allt eftersom vi i vårt land i stor utsträckning har kommit till rätta med de verkligt stora och svårt förorenande utsläppen från samhällen och industrier har det visat sig att betydande hot mot miljön kommer från andra källor. Dessa är i många fall inbyggda i själva samhällsmaskineriet, i mönstren för produktion, konsumtion och kommunikation eller - med andra ord - i vårt sätt att leva. I den ovan nämnda Agenda 21 uttalas att de ohållbara mönstren för produktion och konsumtion i framför allt industriländerna utgör den viktigaste orsaken till den fortsatta förstöringen av miljön på jorden och till slöseriet med naturresurserna.

Därför uttalar vi i 1 kap. 4 § att miljöarbetet angår alla och att enskilda, företag, kommuner och myndigheter, var inom sin verksamhet, har ansvar för att nya skador förebyggs och för att skador som redan har uppkommit avhjälps. Genom formuleringen uttrycks även det s.k. *sektorsansvaret* som grundläggande princip. Innebörden är att varje sektor i samhället har ansvar för att lösa miljöproblem som uppstår inom den egna sektorn. Sektorsansvaret slogs fast av riksdagen i 1988 års miljöbeslut och bör enligt vår uppfattning ligga till grund även för det framtida miljöarbetet i landet.

Vi föreslår att följande större lagar inordnas i balken.

Naturvårdslagen (1964:822)
Miljöskyddslagen (1969:387)
Renhållningslagen (1979:596)
Hälsoskyddslagen (1982:1080)
Lagen (1985:426) om kemiska produkter
Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser
Strålskyddslagen (1988:220)

Dessutom bör följande lagar gå upp i balken.

Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten
Lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle
Lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark
Miljöskadelagen (1986:225)
Lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud
Lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel

Vidare föreslår vi att regler om genetiskt modifierade organismer och andra biotekniska produkter förs in som ett särskilt kapitel i balken. I dag finns ingen samlad lagstiftning på detta område.

Samtliga de ovan uppräknade större lagarna innehåller regler som rör den yttre miljön. Tre av dem reglerar även problem i inomhusmiljö, nämligen hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och strålskyddslagen.

De två sistnämnda lagarna griper även in på bl.a. arbetsmiljöområdet, vilket därför i väsentliga avseenden berörs av miljöbalken trots att själva arbetsmiljölagen har lämnats utanför.

För att balken skall hålla sig inom rimligt omfång krävs att den i betydande utsträckning får karaktär av ramlag. Det innebär att regeringen, eller myndigheter som regeringen i sin tur utser, bemyndigas att meddela de närmare föreskrifter som behövs för att uppfylla balkens syften.

Enligt vårt förslag indelas miljöbalken i sju avdelningar vilka i sin tur är indelade i kapitel.

I *första avdelningen* har vi samlat allmänna bestämmelser. De är utformade för att tillämpas vid allt mänskligt handlande som har inverkan på miljön och som därigenom kan påverka människor, miljö eller naturresurser negativt. Vi föreslår att ett nytt begrepp införs som skall täcka detta, nämligen att *utöva miljöpåverkan* (2 kap. 6 §).

Förutom de inledningsvis redovisade portalparagraferna om balkens ändamål, inriktning och grundläggande principer (1 kap.) finns i avdelningen bestämmelser om balkens tillämpningsområde och om definitioner av centrala begrepp (2 kap.).

Även ett antal övergripande aktsamhetsregler och allmänna bestämmelser om föreskrifter, dvs. allmängiltiga bemyndiganden för regering och myndigheter att meddela föreskrifter om bl.a. försiktighetsmått, ingår i denna avdelning (3 resp. 4 kap.).

Andra avdelningen består av bestämmelserna i den nuvarande naturresurslagen, vilka vi i enlighet med våra direktiv har fört över i huvudsak oförändrade, samt ett kapitel om miljökvalitetsnormer. Avdelningen får i likhet med naturresurslagens centrala delar paraplykaraktär och blir alltså tillämplig även på vissa andra lagar, däribland plan- och bygglagen och vattenlagen.

Tredje avdelningen innehåller balkens bestämmelser om naturvård, med inriktning framför allt på skydd för naturområden och biologisk mångfald.

I *fjärde avdelningen* har vi samlat särskilda aktsamhetsregler som endast gäller för vissa typer av verksamheter. Där finns bestämmelser om tillåtligheten av miljöfarlig verksamhet samt om kemiska och biotekniska produkter, avfall, hälsoskydd och strålning.

Från och med *femte avdelningen* är bestämmelserna på nytt gemensamma för hela balkens tillämpningsområde. Avdelningen innehåller regler om prövning och tillsyn samt om avgifter och överklagande.

Balkens bestämmelser om påföljder finns i *sjätte avdelningen*. De gäller straffansvar, förverkande och miljöskyddsavgift. Sistnämnda institut är väsentligt annorlunda utformat än enligt gällande rätt.

I *sjunde avdelningen* slutligen står bestämmelser om olika former av ersättning, nämligen om ersättning för intrång, om skadestånd och om miljöskadeförsäkring.

Allmänna aktsamhetsregler (kapitel 5)

I 3 kap. i förslaget till miljöbalk ges i form av allmänna aktsamhetsregler vissa riktlinjer som alla bör följa i sitt handlande när det gäller att skydda människor och miljö mot skador och olägenheter. Dessa regler skall täcka miljöbalkens hela ämnesområde och blir alltså tillämpliga på ett stort antal sinsemellan olikartade företeelser. Samma grundläggande krav i fråga om aktsamhet ställs vare sig det gäller industriell verksamhet, hantering av kemiska eller biotekniska produkter, hälsoskydd eller åtgärder i naturen. Vår strävan har varit att ange högt satta mål för allt miljöarbete.

De allmänna aktsamhetsreglerna skall iakttas av regeringen och andra myndigheter som utfärdar föreskrifter och av rättstillämpande myndigheter i enskilda mål och ärenden. Detta gäller såväl vid tillståndsprövning som i fråga om tillsynsbeslut. Myndigheterna skall sålunda tillämpa de krav som aktsamhetsreglerna ställer såväl när de författar föreskrifter som när det gäller exempelvis att vid tillståndsprövning meddela villkor för verksamheten eller att i samband med tillsyn meddela förelägganden.

Däremot bör aktsamhetsreglerna inte vara direkt straffsanktionerade. Miljöbalken kommer att få så vidsträckt tillämpningsområde att dess

allmängiltiga regler inte kan göras tillräckligt precisa för att utgöra grund för straffrättsliga bedömningar, med de höga krav på rättssäkerhet som bör gälla i sådana sammanhang. Föreskrifter och förelägganden som meddelas med stöd av aktsamhetsreglerna kan dock sanktioneras med straff eller vite.

Reglerna i 3 kap. har utformats på sådant sätt att de skall kunna läggas till grund för kunskapsförmedling och opinionsbildning. Detta är väsentligt, menar vi, eftersom alla människors frivilliga medverkan är en förutsättning för att skapa en bättre miljö och i längden ett mer verksamt medel än lagstiftning.

Försiktighetsmått

Miljöbalken bör i likhet med den nuvarande miljöskyddslagstiftningen ha sin grund i försiktighetsprincipen. I princip får det ankomma på den som vill göra något som kan påverka miljön att visa att åtgärden inte kommer att medföra skada eller olägenhet för hälsa och miljö.

Den centrala aktsamhetsregeln i vårt förslag till miljöbalk uttrycks i 3 kap. 3 § och innebär att alla de försiktighetsmått skall vidtas som behövs för att skydda människor och miljö mot skador och olägenheter och för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser. Till försiktighetsmått räknas bl.a. val av lämplig plats, skyddsåtgärder och kontroll.

Bästa tillgängliga teknik

En viktig utgångspunkt när försiktighetsmått vidtas måste vara att bästa tillgängliga teknik skall tillämpas (3 kap. 4 §). Med detta avses en teknik som motsvarar utvecklingens senaste nivå och som det från tekniska och ekonomiska synpunkter är möjligt att använda vid den typ av åtgärd som det är fråga om i det enskilda fallet.

Vi har hämtat begreppet från pågående lagstiftningsarbete inom EG.

Utbytesprincipen

Lagen om kemiska produkter innehåller en princip som innebär att sådana kemiska produkter skall undvikas som kan ersättas med mindre farliga. Den får i miljöbalken en mer vidsträckt innebörd och en mer grundläggande ställning (3 kap. 5 §). Detta leder dock till att den inte, som enligt gällande rätt, blir direkt straffsanktionerad. Principen skall genomsyra hela miljöarbetet och får vid behov sanktioneras genom att tillämpas vid utfärdande av föreskrifter, vid tillståndsprövning och i tillsynsverksamhet.

Förbudsregel

Ett absolut krav på att alla tillgängliga försiktighetsmått som behövs skall iakttas lär inte kunna tillämpas i alla situationer. Vi har lämnat visst utrymme för göra avvägningar mellan motstående intressen (3 kap. 6 §). En grundläggande stoppregel i balken är emellertid att sådana avsteg inte får göras att det uppkommer risk för människors hälsa eller för påtagliga skador på miljön (3 kap. 7 §).

Kretsloppsprincipen

För att miljön varaktigt skall förbättras och samhällsutvecklingen göras långsiktigt hållbar krävs att vi hushållar med resurserna, verkar för ett kretslopp av de material som ingår i varor och begränsar användningen av ämnen som är skadliga för människor och miljö. Vi föreslår därför en regel som skall gälla vid all hantering av varor och som uttalar att en varas hela livslängd skall beaktas när riskerna för människor och miljö bedöms. Så långt möjligt bör varan kunna återanvändas; i andra hand bör strävan vara att återvinna material eller utvinna energi ur den. Detta skall enligt vårt förslag beaktas i alla led och särskilt när varan skapas och tillverkas (3 kap. 8 §).

Samverkan mellan företag

Utan att anamma systemet att handla med utsläppsrätter, som har utvecklats i USA, vill vi öppna möjligheter att inom ett visst geografiskt område utbyta skyddsåtgärder mellan olika miljöfarliga verksamheter för att göra insatserna för miljön så effektiva som möjligt (14 kap. 3 och 6 §§).

Det amerikanska systemet bör enligt vår åsikt inte införas i Sverige, bl.a. därför att det skulle försvåra en samordning med EG:s miljöregler.

Generella föreskrifter (kapitel 6)

Vissa av de lagar som har förts samman i vårt förslag är utpräglade ramlagar, andra innehåller i huvudsak detaljerade bestämmelser. En ramlag utmärks av att den ger stora möjligheter att reglera sakfrågor i förordningar och andra föreskrifter. Denna lagstiftningsteknik är konsekvent genomförd i lagen om kemiska produkter och anslutande lagar och förordningar i kemikalielagstiftningen. Sämst möjligheter i detta avseende ger miljöskyddslagen med dess regler om individuell prövning av miljöfarliga verksamheter. Den ger inte heller tillräckliga möjligheter att komma till rätta med problem som orsakas av s.k. diffusa källor eller att åstadkomma samordnade miljölösningar.

Som redan nämnts måste miljöbalken för att hållas inom rimligt omfång utformas som en ramlag. Fördelen med detta är främst att riksdagen kan dra upp övergripande riktlinjer medan detaljer överläm-

nas åt regering och myndigheter inom ramen för bemyndiganden som ges i balken. På så sätt går det också fortare att genomföra ändringar i regelsystemet när ändrade förhållanden påkallar det. Nya och oväntade faror kan snabbt dyka upp och vara av så allvarlig natur att de kräver omedelbara åtgärder.

Ett system med bemyndiganden är vidare fördelaktigt då det i EES-samarbetet liksom i en framtid vid en svensk anslutning till EG gäller att anpassa den svenska miljölagstiftningen till EG:s regler på miljöområdet.

Regler med bemyndiganden förekommer i flera av kapitlen i vårt förslag till miljöbalk. I 4 kap. har vi emellertid formulerat vissa allmängiltiga regler. För alla föreskrifter som utfärdas med stöd av balken gäller att de skall grundas på principerna i 1 kap. och aktsamhetsreglerna i 3 kap.

Generella föreskrifter med stöd av 4 kap. torde i stor utsträckning komma att tillämpas för att reglera miljöfarliga verksamheter. Antalet sådana är i dag mycket stort. Det är endast möjligt att tillståndspröva de mest störande. Andra styrmedel behövs för alla övriga. Försiktighetsmått som är rutinbetonade kan regleras direkt i föreskrifter och behöver inte skräddarsys för individuella verksamheter.

Föreskrifter av detta slag blir enligt vårt förslag direkt tillämpliga och i regel straffsanktionerade. De skall emellertid också tillämpas av prövnings- och tillsynsmyndigheter och sålunda läggas till grund för tillstånd och förelägganden.

Miljökvalitetsnormer (kapitel 7)

Utgångspunkten för den svenska miljöskyddspolitiken har varit att störningar i varje enskilt fall skall dämpas så mycket som rimligen kan krävas för att förebygga och motverka skador och olägenheter. Detta har lett till utmärkta resultat i så måtto att tekniken och reningsåtgärderna vid många anläggningar har drivits så långt att utsläppen numera endast utgör en bråkdel av vad de tidigare varit.

Trots detta har emellertid miljösituationen i landet i många avseenden fortsatt att försämras. Skadeeffekterna är mer storskaliga än tidigare och orsakssammanhangen mer komplicerade. Diffusa utsläpp, bl.a. från biltrafik, har fått allt större betydelse.

En brist med den hittills dominerande dämpningsprincipen är att den inte ser till helheten. Även om utsläppen från varje enskild störningskälla dämpas betydligt kan ändå många sådana källor tillsammans påverka miljön långt utöver vad den tål.

Det är i dagens miljöarbete nödvändigt att ta ställning till vilka åtgärder som behövs med utgångspunkt i vilken miljöpåverkan som människan och naturen tål. Föreskrifter som anger sådana utgångspunkter benämner vi miljökvalitetsnormer. Vi föreslår i 8 kap. 1 § att regeringen eller en myndighet som regeringen utser får utfärda sådana föreskrifter i syfte att skydda människor eller miljö eller för att främja

hushållningen med naturresurser. I paragrafen ställs tre alternativa förutsättningar upp. Det skall vara fråga om att

- driva igenom riktlinjer som riksdagen har antagit,
- uppfylla internationella förpliktelser eller
- i övrigt förebygga eller avhjäpa skador eller olägenheter.

Enligt vårt system skall kvalitetsnormerna således ge uttryck för de krav som bör ställas på miljön med utgångspunkt från vad människan och naturen tål. Kvalitetsnormer av dessa slag måste bygga på ingående kunskaper. För att skapa sådana kunskaper krävs såväl grundläggande forskning som utredningar med direkt praktisk tillämpbarhet. Eventuella kompromisser med hänsyn till vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt i enskilda fall bör inte göras inom ramen för normerna. Dessa skulle i så fall bli vilseledande och därmed meningslösa. Det är möjligt att det inte alltid - och i vart fall inte omedelbart - går att uppnå de mål som kvalitetsnormerna ger uttryck för. I så fall får ofrånkomliga kompromisser göras med öppna ögon och med full vetskap om att hälsan eller miljön belastas mer än den egentligen tål.

Möjligheterna att använda miljökvalitetsnormer är olika för skilda miljöer. I fråga om luft bör enhetliga krav kunna ställas över hela landet. För mark och vatten gäller däremot skilda förutsättningar för olika naturtyper. I många fall framstår det som uppenbart att belastningen på miljön av vissa ämnen vida överskrider vad naturen tål utan att någon gräns för den skull klart har definierats. I sådana fall måste naturligtvis skyddsåtgärderna drivas så långt som över huvud taget är möjligt.

Miljökvalitetsnormer skall i första hand läggas till grund för samhällsplanering och omsättas till åtgärdsplaner. Dessa kan i sin tur uttryckas i föreskrifter, realiseras genom prövning i enskilda tillstånds- och tillsynsärenden osv. I vissa fall bör normerna göras direkt rättsligt bindande. Sålunda kan man efter tyskt exempel tänka sig att förbud skulle inträda mot trafik i storstädernas kärnor om vissa ämnen i luften, såsom koloxid, översteg gränsvärden som bestämts i miljökvalitetsnormer.

Ett viktigt skäl till att miljökvalitetsnormer skall kunna ges direkt verkan exempelvis på luftvårdsområdet är att vissa EG-direktiv innehåller sådana normer. Om Sverige ansluter sig till EG måste dessa ges motsvarighet i svensk lagstiftning.

Som ovan nämnts föreslår vi att miljöbalken skall bygga bl.a. på den s.k. kretsloppsprincipen. En varaktig förbättring av miljön torde förutsätta att miljöhänsyn tas inom varuproduktionen från idé till färdig vara och fram till slutlig hantering av varan efter det att den kasserats eller av andra skäl inte längre används. Vid all hantering av varor skall så långt det är möjligt varans hela livslängd beaktas vid bedömningen av de risker för hälsa och miljö som varan för med sig. Det innefattar råvaru- och energiförbrukningen vid tillverkningen, hur användaren hanterar varan och hur den på bästa sätt skall kunna omhändertas när den inte längre används.

Orsakerna till att miljöstörningar uppstår i avfallsledet måste till övervägande delen sökas i långt tidigare led - och främst i produktionen. Varorna måste redan från början utformas så att de innehåller så lite skadliga ämnen som möjligt. De bör vidare vara energi- och materialsnåla, inte dra onödiga resurser under användningen och kunna återanvändas eller återvinnas. Utbytesprincipen, som i tillverkningsledet innebär en skyldighet att välja de ämnen som är minst farliga för miljön, måste tillämpas i större utsträckning. Avfallshanteringen bör anpassas till åtgärdernas effekt för miljöskyddet. Återanvändning av varorna bör prioriteras. Återvinning av materialet bör komma i andra hand. På så sätt kan behovet av deponering skäras ned till ett minimum.

I anslutning till en lagrådsremiss om införande av producentansvar föreslår vi att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall få föreskriva om skyldighet för den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning (en producent) att se till att avfallet av sådan egendom forslas bort, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sådant sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering. Detsamma gäller även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt (18 kap. 2 och 5 §). Vidare föreslår vi ett bemyndigande som gör det möjligt att meddela föreskrifter om källsortering (18 kap. 6 §).

Konsumenterna kan genom sina produktval göra en stor insats för att få en utveckling mot miljöanpassade produkter till stånd. Korrekt och tydlig information är en förutsättning för att konsumenterna skall kunna träffa sådana val. För att ett system med återtagning av varor eller förpackningar skall fungera torde det många gånger krävas en särskild märkning av varor och förpackningar. Vidare bör avfalls- eller miljövarudeklarationer införas med början för vissa utvalda varugrupper. Vi föreslår i miljöbalken bemyndiganden som gör det möjligt att meddela föreskrifter av sådan innebörd (4 kap. 2 §, 18 kap. 5 §).

Hälsoskyddsfrågorna (kapitel 9)

Vi föreslår att det i miljöbalken införs grundläggande aktsamhetsregler som gäller för skydd av hälsa och miljö. Dessa grundläggande aktsamhetsregler knyts inte längre till egendomsbegreppet. För hälsoskyddet innebär det bl.a. vidgade möjligheter att ingripa mot störande verksamheter av olika slag. I begreppet skydda människors hälsa inryms i balken inte endast begreppet hälsoskydd i hälsoskyddslagens mening - dvs. störningar som kan ge upphov till sanitära olägenheter - utan även mindre allvarliga störningar, t.ex. sådana som orsakas av infraljud eller annat svagt ljud från värmepumpar, ventilationsanläggningar och liknande (2 kap. 9 §). Vi har antagit att användningen av de miljökvalitetsnormer vi föreslår åtminstone till en början kommer att i första hand inriktas på hälsoskyddet.

Hälsoskyddsbestämmelserna i miljöbalken (17 kap.) inriktas i större utsträckning än bestämmelserna i hälsoskyddslagen på frågor om inomhusmiljön. Härigenom har dessa bestämmelser mer karaktären av att vara sidoordnade dem om miljöfarliga verksamheter.

I miljöbalken finns det knappast någon anledning att bibehålla de nuvarande olikheterna mellan miljö- och hälsoskyddslagarna i fråga om hänsynen till särskilt känsliga personer (allergiker). Enligt vår uppfattning bör, inte minst mot bakgrund av den kraftiga ökningen av olika allergiska åkommor under senare år, vid tillämpningen av miljöbalkens regelsystem hänsyn kunna tas till personer som är mer känsliga än som kan anses normalt.

Trafikens miljöproblem (kapitel 10)

Miljöstörningarna från transportsektorn är allvarliga och av många olika slag - främst luftföroreningar, buller, vibrationer, nedsmutsning och trängsel samt intrång i landskap och naturområden. Den svenska trafiken bidrar till en betydande del av försurningen av mark och vatten och torde därmed vara en starkt bidragande orsak till de tilltagande skadorna på skogsmark.

Vi har valt att inte föra över detaljerade regler i nuvarande trafiklagstiftning till miljöbalken. Vi menar att miljötänkandet måste genomsyra alla områden av samhället. Det närmare innehållet måste ges av varje sektor för sig. Att t.ex ur fordonskungörelsen och bilavgasförordningen bryta ut bestämmelser bara för att de har miljöanknytning anser vi vara olämpligt. Det skulle försämra möjligheterna att överblicka de samlade krav som ställs på fordon av olika slag. Detsamma gäller för lokala trafikföreskrifter.

Balkens allmänna bestämmelser skall i princip tillämpas även på trafikområdet. Begreppet "att utöva miljöpåverkan" (2 kap. 6 §) ligger till grund för tillämpningen av balken. Det täcker en mängd mänskliga aktiviteter som kan påverka hälsa eller miljö, däribland trafik med motordrivna fordon och farkoster. De allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. skall kunna läggas till grund för prövning och tillsyn samt för föreskrif-

ter. På så sätt bör aktsamhetsreglerna, som bl.a. innebär att hänsyn även skall tas till naturvårdens och den biologiska mångfaldens krav, kunna påverka lokaliseringen av vägar och andra kommunikationsleder.

Vidare får reglerna i miljöbalken betydligt större räckvidd och genomslagskraft när det gäller planering än de nuvarande miljöbestämmelserna. Vi tror att miljökvalitetsnormer kommer att få särskilt stor betydelse för den framtida trafikplaneringen och bli vägledande även för sådana övergripande beslut om investeringar i infrastruktur som riksdagen fattar. Miljöfrågorna måste föras in på ett tidigt stadium i planeringen.

Regeringen prövar stora trafikanläggningar

För att hushållningstänkandet skall få fullt genomslag i balken när det gäller transportsektorn föreslår vi att vissa typer av stora trafikanläggningar skall undergå tillåtlighetsprövning av regeringen innan de byggs (7 kap. 1 § första stycket 12). Prövningen bör göras på ett mycket tidigt stadium. Det skall vara en prövning av den typ som vissa slag av industrianläggningar i dag måste undergå enligt naturresurslagen. Kretsen av prövningspliktiga anläggningar föreslår vi utökas med vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder vilka kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön.

Vi föreslår därvid också att det s.k. kommunala vetot skall kunna brytas igenom när det är fråga om vägar, järnvägar och farleder som prövas på detta sätt. Såsom i dag gäller för vissa av de anläggningar som prövas på motsvarande sätt enligt naturresurslagen skall alltså regeringen kunna driva igenom ett projekt även mot en berörd kommuns vilja, men bara om det är synnerligen angeläget från nationell synpunkt och andra lösningar har visat sig olämpliga.

Miljöprövning av trafikanläggningar

Tillsynsmyndigheten bör kunna förbjuda en planerad trafikanläggning om den kan antas orsaka sådana störningar att den enligt exempelvis stoppreglerna i 3 kap. 7 § miljöbalken inte bör få komma till stånd. Den som vill genomföra anläggningen har i så fall att ansöka om tillstånd till den. På så sätt kan en fristående miljöprövning företas när det verkligen behövs.

Naturvård - den gröna miljövården (kapitel 11)

Att bevara den biologiska mångfalden, dvs. livsbetingelserna för alla vilda växt- och djurarter, har under senare år blivit en allt viktigare uppgift i miljöarbetet över hela jorden. Man räknar numera med att över 2 000 arter försvinner varje år och att takten ökar.

I den allmänna debatten är det i första hand hotet mot växt- och djurliv i tropiska områden som har uppmärksammats. Hotbilden är emellertid allvarlig även i tempererade områden som Sverige. Mellan 5 och 15 % av våra vilda arter är hotade i det avseendet att deras långsiktiga överlevnad inte kan anses vara säkrad.

Den biologiska mångfalden hotas dels av de föroreningar som sprids i naturen på grund av utsläpp från bl.a. industrier och samhällen, dels av människans rent fysiska ingrepp i naturen. Hot av förstnämnda slag måste mötas genom effektivare insatser för att undvika utsläpp av föroreningar, alltså genom bättre allmänt miljöskydd, i såväl Sverige som andra länder.

Direkt fysiska ingrepp sker t.ex. genom att skogar huggs ner, genom att vattendrag och sjöar dämS upp eller torrläggs, genom att våtmarker dikas ut, genom att olika odlingshinder tas bort ur odlingsmark, genom att ängsmarker försvinner och genom bebyggelse. Åtgärder för att undvika att sådana ingrepp utarmar den biologiska mångfalden räknas av tradition till naturvården och regleras i naturvårdslagen. Denna är i vårt förslag inordnad i miljöbalken.

En grundläggande strävan i dagens och framtidens miljöarbete bör vara att bygga in miljötänkandet i alla de olika slag av verksamheter som kan befaras påverka miljön negativt. Det skall givetvis även gälla jordbruk och skogsbruk. Omtanken om den biologiska mångfalden bör ingå som en självklar och väsentlig faktor i all planering, skötsel och drift inom dessa näringar, på samma sätt som omtanken om det ekonomiska utfallet. De grundläggande aktsamhetsreglerna i miljöbalken (3 kap.) bör gälla också inom jordbruk och skogsbruk liksom inom alla övriga verksamheter som innebär "att utöva miljöpåverkan". Vidare föreslår vi att reglerna i balken om miljökvalitetsnormer (8 kap.) och miljökonsekvensbeskrivningar (9 kap.) skall kunna tillämpas inom dessa näringar.

Miljöbalken innehåller dessutom regler om skydd för växt- och djurlivet utöver vad som kan krävas att de areella näringarna svarar för. De väl etablerade skyddsinstituten nationalpark, naturreservat och naturvårdsområde bör liksom hittills, men med större kraft, användas för att skydda särskilt känslig jordbruks- och skogsmark av hänsyn främst till deras värde som biotoper. Vi anser inte att det behövs några sakliga ändringar i lagreglerna för dessa institut och har därför fört in dem i vårt förslag till miljöbalk med endast redaktionella ändringar. Dessa är dock relativt omfattande (10 kap.).

För att förbättra skyddet för den biologiska mångfalden lägger vi fram förslag till ändringar i reglerna för strandskydd, markavvattning och täkter. Vidare föreslår vi att regler införs för utsättande av främmande växt- och djurarter i naturen.

Strandskydd

En stor mängd djur- och växtarter lever i övergången mellan mark och vatten. Genom reglerna om strandskydd har stora områden av värde-

fulla biotoper räddats undan påverkan från främst bebyggelse. Strandskyddet motiveras emellertid enligt gällande lag enbart av behovet att för friluftslivets skull hålla attraktiva strandområden tillgängliga för allmänheten. Enligt vår mening bör strandskyddet förstärkas på så sätt att det framgår tydligt att skyddet motiveras av hänsyn även till växt- och djurlivet (10 kap. 9 och 11 §).

Vi föreslår även en ändring i reglerna för strandskydd som inte har med skyddet för biologisk mångfald att göra utan i stället avser att komma ifrån vissa samordningsproblem mellan gällande regler i naturvårdslagen och plan- och bygglagen. Vårt förslag innebär att en kommun får rätt att i område som detaljplaneläggs besluta om strandskyddet inom området. Särskilda skäl skall dock krävas för att minska omfattningen av det strandskyddade området eller helt upphäva strandskyddet (10 kap. 10 §).

Markavvattning

Våtmarker hör till de naturtyper som har särskilt stor betydelse för den biologiska mångfalden. De är viktiga biotoper för många fågelarter, växter, svampar och insekter. De kan också tjäna som reningsverk - kvävefällor - för läckage av näringsämnen som förs ut med vatten från jordbruks- och skogsmarker. Som sådana är de antagligen oöverträffade i kostnadseffektivitet. I stora delar av landet, framför allt i Syd- och Mellansverige, har våtmarkerna genom århundradena dikats ut i sådan omfattning att endast ringa arealer återstår.

Markavvattning kräver tillstånd enligt naturvårdslagen. Vi föreslår att bestämmelsen om tillståndsprövning kompletteras med en regel om vilka avvägningar mellan olika intressen som prövningsmyndigheten (länsstyrelsen) har att göra. Markavvattning bör i princip tillåtas endast när påverkan på den biologiska mångfalden och på omgivningen kan antas bli obetydlig och samtidigt sökanden kan visa att särskilda skäl talar för att företaget kommer till stånd (11 kap. 1 §).

Vi räknar med att detta leder till att det praktiskt taget blir stopp för markavvattning i största delarna av Syd- och Mellansverige. I de mer våtmarksrika delarna av landet, framför allt i Norrland, torde tillstånd kunna ges i något större utsträckning.

Täkter

Även för täkter föreslår vi att en prövningsregel införs i lagtexten. Innebörden är att behovet av täktmaterialet skall vägas mot de skador på naturmiljön och på den biologiska mångfalden som täkten kan befaras orsaka (12 kap. 2 §). Vidare föreslår vi ett bemyndigande att meddela föreskrifter om tillståndsplikt även för husbehovstäkter (12 kap. 4 §).

Djur- och växtarter som inte naturligt hör hemma i ett visst ekosystem kan orsaka stora skador om de sätts ut där. Problemet har bl.a uppmärksammats i skogsbruket (t.ex. contortatallen) men har samma vikt när det gäller främmande arter i allmänhet.

Ett fungerande ekosystem bygger på att olika arter balanserar varandra. Varje art hålls i schack av sina naturliga fiender och hindras på så sätt från att föröka sig ohejdat. En främmande art som hamnar i sådan miljö kanske inte har några naturliga fiender där. Den kan då komma att snabbt växa i antal och tränga ut andra arter. Detta kan i sin tur få följdverkningar på ytterligare andra arter och på hela ekosystemet.

Å andra sidan kan t.ex främmande trädslag växa snabbare och alltså ge bättre avkastning än inhemska. Djurarter som sätts ut kan vara attraktiva som jaktvilt. I vissa fall kan sådana arter smälta väl in i de naturliga ekosystemen. Det gäller t.ex. ofta för arter som tidigare har levt naturligt i en viss miljö men försvunnit genom utrotning.

De risker och möjligheter som utsättande av främmande eller försvunna arter i naturen medför gör det angeläget att i någon form reglera sådana åtgärder. Vi anser att en växt- eller djurart inte bör få sättas ut i ekosystem och områden som ligger utanför artens naturliga utbredningsområde, utan att åtgärdens konsekvenser för miljön först noggrant har prövats. Detta är också en skyldighet som Sverige har åtagit sig enligt konventionen om biologisk mångfald (se avsnitt 2.2.5 i den allmänna motiveringen). Artikel 8 h i konventionen stadgar att alla länder skall förhindra införande av samt kontrollera eller utrota sådana främmande arter som hotar ekosystem, livsmiljöer och inhemska arter.

I fiskelagstiftningen regleras sedan många år frågor om utplantering och flyttning av fisk. Regler för utsättande av främmande och försvunna arter i allmänhet bör givetvis placeras i miljöbalken. Vi föreslår att en bestämmelse införs enligt vilken regeringen - eller en myndighet som regeringen i sin tur utser - bemyndigas att utfärda föreskrifter om bl.a. tillståndsplikt (11 kap. 9 §).

Med ledning av bl.a. rekommendationer som har utarbetats av Internationella naturvårdsunionen (IUCN) diskuterar vi vissa principer som vi anser bör tillämpas i ärenden om utsättande av växt- och djurarter. Bl.a. förordar vi som allmän princip att en främmande eller försvunnen art bör sättas ut endast om detta kan antas medföra påtaglig och noggrant klarlagd nytta för människan eller miljön och det inte finns några inhemska arter som lämpar sig för ändamålet.

Miljökonsekvensbeskrivningar bör ingå i underlagen för beslut i alla ärenden om utsättande av främmande arter. Överträdelser av föreskrifter bör vara straffsanktionerade.

Biotekniska produkter (kapitel 12)

Den biotekniska vetenskapen är en av vår tids revolutionerande nyheter. Genteknik är en del av biotekniken med vars hjälp det är möjligt att

föra över enskilda arvsanlag från en individ, ras eller art till en annan. Med hjälp av genteknik öppnas nya möjligheter att bedriva ett systematiskt förädlingsarbete. Härigenom kan organismer utrustas med en kombination av egenskaper som normalt inte förekommer i naturen.

Biotekniken kan bidra till att lösa många problem runt om i samhället. Genom biotekniken kan nya produkter skapas och gamla produkter tas fram på billigare sätt. Det är uppenbart att vi med hjälp av biotekniken kan få fram nya produkter som är mer miljövänliga än de nuvarande.

Men användningen av genteknik och genetiskt modifierade organismer kan också föra med sig risker, särskilt för naturen och dess ekosystem. Viktig är också frågan enligt vilka etiska principer som framställning och användning av genetiskt modifierade organismer bör bedömas.

Särskilt bioteknikens betydelse för ekologin gör det naturligt att behandla biotekniken i miljöbalken. När enligt vårt uppdrag lagarna på hälsoskydds- och miljöområdet skall samordnas framstår biotekniken, och särskilt användningen av genetiskt modifierade organismer, som ett så nytt och särpräglat område att bestämmelserna i ämnet bör hållas samman i ett särskilt kapitel i balken.

Försiktighetsprincipen bör tillämpas också på bioteknikens område. De risker som användningen av biotekniken och särskilt av genetiskt modifierade organismer kan medföra är sådana att det krävs en kontroll i syfte att förebygga skador och olägenheter för människor och miljö. Miljöbalken bör innehålla bestämmelser som gör det möjligt att för användning av bioteknik, särskilt genetiskt modifierade organismer, kräva tillstånd av hälso- och miljömyndigheterna.

Kapitlet om bioteknik i miljöbalken (16 kap.) innehåller bestämmelser inte endast om genetiskt modifierade organismer - oavsett om det är fråga om djur, växter, mikroorganismer eller virus - utan också om biologiska bekämpningsmedel och vissa andra biotekniska produkter.

I en grundläggande paragraf slås fast att riskerna för skador på människor och miljö skall beaktas och att hänsyn skall tas till etikens grunder vid all hantering av genetiskt modifierade organismer (16 kap. 1 §). Regeringen, eller en myndighet som regeringen i sin tur utser, ges rätt att föreskriva om krav på tillstånd för hantering av biotekniska produkter (16 kap. 8 §) och även att förbjuda sådan hantering om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljösynpunkt (16 kap. 9 §). Vid sådana prövningar skall enligt vårt förslag även etiska överväganden ingå.

Enligt vår mening bör tillstånd i princip krävas för utsättning i naturen av biotekniska produkter, inbegripet genetiskt modifierade organismer. En självklar förutsättning för att tillstånd skall beviljas bör vara att de olika konsekvenserna - och vid utsättning i naturen särskilt de ekologiska effekterna - är noggrant utredda och att det alltså föreligger en miljökonsekvensbeskrivning som tillståndsmyndigheten finner tillräcklig.

Eftersom vi motiverar vårt förslag om en central reglering i miljöbalken främst utifrån de ekologiska risker som användningen av biotekniska produkter kan föra med sig, bör Naturvårdsverket få ett centralt ansvar på området.

Tillståndsprövning

Vi föreslår att miljöbalken i betydligt högre grad än den nuvarande miljöskyddslagen skall bygga på möjligheter för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela generella föreskrifter om bl.a. skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Vi förutser att sådana generella föreskrifter skall minska behovet att kräva tillståndsprövning, särskilt i fråga om mindre verksamheter.

Vi föreslår vidare att regeringen inte skall i första instans pröva tillståndsfrågor utan endast avgöra frågan om tillåtlighet (7 kap.). Tillåtlighetsprövningen kan begränsas till ärenden av strategisk betydelse. På så sätt kan regeringens möjlighet att träffa avgörandet i ärenden av stor politisk vikt bibehållas.

Diskussion om domstolsprövning

I Europakonventionen, artikel 6, föreskrivs att envar skall ha rätt till domstolsprövning, bl.a. när det gäller hans civila rättigheter och skyldigheter. Frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet omfattas otvivelaktigt av bestämmelsen. Dessa frågor prövas i Sverige av förvaltningsmyndigheter. För att uppfylla konventionens krav måste det således finnas möjlighet att få prövningsmyndigheternas - länsstyrelsernas och Koncessionsnämndens - avgöranden överprövade av domstol. Detta har aktualiserat frågan om att övergå till ett system med domstolsprövning av miljöfarliga verksamheter.

Det finns emellertid sakliga skäl att betrakta miljöskyddsfrågorna som förvaltningsfrågor. Behovet av att kunna överpröva Koncessionsnämndens beslut i domstol bör kunna tillgodoses inom ramen för en generell lösning av problemet med domstols överprövning av förvaltningsbeslut. För närvarande kan en sådan prövning ske i Regeringsrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Som nyss anförts kan antalet tillståndsärenden antas komma att minska genom ökad användning av generella föreskrifter. Det kan dock inte förutses att denna minskning blir så stor att behovet av regionala tillståndsmyndigheter bortfaller.

Det ankommer inte på oss att gå in på några närmare överväganden i organisationsfrågan. Våra förslag utgår därför från att frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet även i fortsättningen prövas av Koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Vi har dock under vårt arbete med tillståndsfrågorna varit medvetna om att statsmakterna kan komma att överväga att gå över till domstolsprövning i sådana frågor. Ett alternativ kan då vara att inrätta regionala miljödomstolar uppbyggda på de nuvarande vattendomstolarna. I den mån det varit möjligt har vi utformat våra förslag så att lösningarna skall kunna passa även i ett

sådant system. I fråga om andra typer av tillståndsprövning, t.ex. i hälsoskyddsfrågor, kemikaliefrågor och strålskyddsfrågor, torde det inte vara aktuellt att ändra gällande ordning.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Att miljökonsekvensbeskrivningar skall ingå i beslutsunderlaget i avgöranden som påverkar människor och miljö är en grundläggande tanke i miljöbalken. En sådan beskrivning skall föreligga på ett mycket tidigt stadium, innan de första reella besluten i en fråga fattas.

Vi föreslår att bestämmelserna i 5 kap. naturresurslagen förs över till miljöbalken med några förändringar i miljövårdens intresse. En konsekvensbeskrivning skall enligt vårt förslag ingå dels i ansökningar i alla tillstånds- och anmälningsärenden enligt balken, dels i andra fall vid tillämpningen av balken och vissa andra lagar när det är fråga om åtgärder som kan befaras medföra betydande påverkan på människor, miljö eller resurshushållning (9 kap. 1 §).

För att syftet med en konsekvensbeskrivning skall kunna uppnås måste alternativ till en sökt åtgärd redovisas. Detta är enligt vår mening så väsentligt att att det bör anges i själva balken (9 kap. 4 §).

Rättskraft och omprövning (kapitel 14)

Att vid behov kunna se över meddelade tillstånd och föreskrivna villkor är av stor betydelse för att miljöarbetet skall bli effektivt. Samtidigt måste de som bedriver verksamheter som kräver stora investeringar kunna göra anspråk på rimliga planeringsförutsättningar. Ett tillstånd enligt miljöskyddslagen gäller i princip för all framtid. Alltsedan miljöskyddslagens tillkomst har det dock funnits viktiga inskränkningar i rättskraften hos ett tillståndsbeslut till följd bl.a. av att villkoren för beslutet under vissa förutsättningar kan ändras. Dessa inskränkningar har etappvis kommit att utvidgas allt mer.

Rätt att begära omprövning

Enlig vår mening bör en myndighet som utövar tillsyn över en miljöfarlig verksamhet alltid få rätt att påkalla villkorsomprövning. I och med att länsstyrelserna numera har det formella ansvaret för tillsynen av tillståndspliktiga anläggningar och verksamheter bör de också ha goda förutsättningar att bedöma om villkoren för en viss anläggning eller verksamhet kan behöva omprövas. I de situationer då en miljönämnd i en kommun har tillsynen över en miljöfarlig verksamhet får nämnden anses ha erforderlig kompetens att föra talan om sådan omprövning.

Man får på detta sätt en enhetlig ordning enligt vilken det bara är tillsynsmyndigheten som kan begära omprövning av villkoren för en viss verksamhet (21 kap. 6 §).

Erfarenheterna har visat att omprövning enligt den s.k. tioårsregeln har medfört en del problem. Vi har diskuterat möjligheten att införa en obligatorisk omprövning av tillstånd efter utgången av tioårsperioden eller någon annan bestämd tid. Inom EG förekommer kortare omprövningstider i vissa direktiv; en inte ovanlig tid är fyra år. Inom ramen för EES-avtalet måste självfallet dessa omprövningsbestämmelser iakttas.

Att rent generellt gå över till omprövning efter fyra år synes däremot mindre välbetänkt med hänsyn till tillsyns- och prövningsmyndigheternas begränsade resurser. Det finns redan nu - och kommer i miljöbalken att finnas - goda möjligheter att vid behov tvinga fram omprövning av tillstånd och villkor oberoende av tioårsregeln (21 kap. 1 och 2 §§). Vi anser att man bäst tar till vara resurserna om man ålägger tillsynsmyndigheterna att med vissa mellanrum överväga frågan om behovet av omprövning av verksamheter som de har tillsyn över och i förekommande fall motivera varför omprövning inte behövs.

Omprövning av villkor bör för vissa grupper av anläggningar och verksamheter kunna ersättas med generella föreskrifter med stöd av bestämmelserna i 4 kap. Tänkbara typer av anläggningar för vilka detta skulle kunna gälla är exempelvis sopförbränningsanläggningar och kommunala avloppsreningsverk.

Tillsyn (kapitel 15)

Reglerna för tillsynsförfarandet är ganska enhetliga i de centrala lagar som har samlats i vårt förslag till miljöbalk. Därför har det varit naturligt att samordna dessa regler i ett gemensamt kapitel om tillsyn (22 kap.).

Enligt förslaget gäller samma grundläggande regler i fråga om undersökningar, rätt till tillträde, förelägganden och förbud, rättelse samt vite och handräckning, vare sig det gäller miljöfarlig verksamhet, hantering av kemiska eller biotekniska produkter, hälsoskydd, eller annat.

Samordningen leder till att reglerna på vissa områden skärps. I några fall förbättras tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela förelägganden och förbud och att vidta rättelseåtgärder.

Talerätt och överklagande (kapitel 16)

Vi föreslår att en formell talerätt för ideella organisationer på miljöområdet införs i ärenden som gäller tillståndsprövning. Vilka organisationer som skall komma i fråga regleras enligt vårt förslag genom föreskrifter som regeringen har att utfärda (24 kap. 5 §). Det bör krävas att en organisation har viss stadga för att tillerkännas talerätt.

En motsvarande rätt föreslås även för yrkesfiskarnas intresseorganisationer i ärenden som gäller åtgärder som kan påverka yrkesfisket.

För att ytterligare förstärka allmänhetens inflytande i miljöfrågor föreslår vi att det tillsätts en miljöombudsman. Denne skall ha till uppgift att ta emot och utreda enskilda personers klagomål över olika förhållanden på miljöområdet. Miljöombudsmannen och det biträde som han behöver bör enligt vår uppfattning fungera som en särskild enhet inom Naturvårdsverket.

Straffsanktioner och miljöskyddsavgift (kapitel 17)

Bestämmelser om straff för olika typer av brott på miljöområdet finns såväl i brottsbalken som i ett stort antal författningar med miljöanknytning. Tillämpningsområdena för de olika bestämmelserna överlappar ofta varandra. En av våra huvuduppgifter har varit att föra samman dessa till ett enhetligt och överskådligt system i miljöbalken.

Vi har funnit det lämpligt att även i fortsättningen ha straffbestämmelserna uppdelade så att vissa finns i brottsbalken och andra i miljöbalken. Men åtskillnaden mellan brottsbalkens och miljöbalkens bestämmelser måste göras tydlig. Annars blir det med all sannolikhet så att enbart miljöbalkens bestämmelser tillämpas, samtidigt som förekomsten av bestämmelserna i brottsbalken gör att brotten enligt miljöbalken framstår som andrarangsbrott. Därför föreslår vi att endast de allra allvarligaste fallen av miljöbrott förs till brottsbalken, dvs. fall där allmänhetens hälsa eller naturens renhet verkligen sätts på spel med uppsåt eller av klar oaktsamhet (13 kap. 7 och 9 §§ i vårt förslag till ändring i brottsbalken). På så sätt kommer miljöbrotten i nivå med övriga allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken, samtidigt som inte enbart andrarangsbrott utan även mycket allvarliga miljöbrott behandlas i miljöbalken.

Brottsrubriker i miljöbalken

Huvuddelen av alla de hundratals straffregler som nu finns i den omfattande specialstraffrätten har vi smält samman i miljöbalken till ett kapitel med tio paragrafer (25 kap.), varav flertalet är användbara över balkens hela tillämpningsområde och innehåller särskilda brottsrubriceringar. Som exempel kan nämnas att den som försummar tillståndsplikt eller anmälningsskyldighet döms för *otillåten miljöpåverkan* vare sig det är fråga om en verksamhet, hantering av en produkt eller någon annan åtgärd som kräver tillstånd eller anmälan (25 kap. 3 §).

Det har funnits en tendens att mer eller mindre slentrianmässigt föreskriva straff även för relativt obetydliga överträdelser. Detta, tillsammans med det faktum att det ofta är svårt för en åklagare att i en miljöbrottsprocess övertyga domstolen om att just den åtalade har stark personlig skuld till exempelvis ett överutsläpp, gör att de straff som utdöms i miljöbrottmål regelmässigt är förhållandevis lindriga. Allmänhetens slutsats kan lätt bli att miljöbrott är något som samhället tar lätt på.

Vi anser att straffsanktioner skall vara förbehållna sådana beteenden som verkligen framstår som klandervärda. Straffansvar för enskilda personer bör inträda endast i sådana fall där uppsåt eller en klar grad av oaktsamhet föreligger. För enklare former av överträdelser föreslår vi att ett system med sanktionsavgifter tillämpas. Detta bör enligt vår uppfattning ersätta det nuvarande institutet miljöskyddsavgift och även överta dess namn. Vi återkommer till detta nedan.

Vi har där så varit möjligt utformat brottsbeskrivningarna så att de enbart tar sikte på väsentliga överträdelser. I det ovan nämnda exemplet med otillåten miljöpåverkan har detta inte låtit sig göra. Där har vi i stället undantagit ringa brott från straffbarhet. Men när det exempelvis gäller brottet olovlig miljöstörning (25 kap. 5 §) är förutsättningen att gärningsmannen *i väsentlig mån* har åsidosatt ett villkor om skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått som särskilt har beslutats, t.ex i ett tillståndsbeslut.

Straffen skärps

Vår inställning är att samhället har anledning att reagera kraftigt mot allvarlig miljöbrottslighet. Ett uttryck för detta är att vi föreslår skärpta maximistraff. För grova fall av de brott som regleras i miljöbalken föreslår vi att straffet skall vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år (25 kap. 6 §). Samma maximistraff föreslår vi för normala fall av brottet miljöförstöring i brottsbalken (13 kap. 7 § första stycket i vårt förslag till ändring i brottsbalken). På så sätt får vi i straffhänseende upp miljöbrotten i nivå med förmögenhetsbrotten.

För grov miljöförstöring och för spridande av smitta (13 kap. 7 § andra stycket och 9 § i samma förslag) föreslår vi maximistraffet livstids fängelse. Detta är detsamma som i dag gäller för grova fall av spridande av gift och smitta.

Miljöskyddsavgift

För brott som begås inom ramen för näringsverksamhet, och det gör en stor del av miljöbrotten, kan kännbara ekonomiska påföljer enligt vår mening få samma förebyggande effekt som straff, eller t.o.m. bättre. De som framför allt torde vara användbara på miljöområdet är instituten företagsbot, förverkande och sanktionsavgift (miljöskyddsavgift).

Sedan det nuvarande institutet miljöskyddsavgift infördes som ekonomiskt styrmedel i miljöskyddslagen år 1981 har behovet av en sådan sanktion ändrats i två grundläggande hänseenden genom nya bestämmelser i brottsbalken, nämligen om förverkande vid brott i näringsverksamhet och om företagsbot. Dessa nya regler gör det enligt vår bedömning omotiverat att behålla institutet miljöskyddsavgift i dess nuvarande form. Det finns dock starka skäl att som komplement till straffansvaret ha tillgång också till en form av sanktionsavgifter för företag, att användas framför allt vid enklare former av överträdelser.

Därför vill vi ge institutet miljöskyddsavgift en ny form. Den nuvarande förutsättningen att en överträdelse måste ha medfört ekonomiska fördelar för att avgift skall utdömas tas bort.

Institutet miljöskyddsavgift är i dess nya form sålunda inte avsett vare sig för att riktas mot särskilt klandervärda förfaranden eller för att dra in en ekonomisk vinst som har uppstått på grund av överträdelsen. För dessa ändamål kan straff, företagsbot och förverkande tillämpas. Institutet är istället avsett att utgöra en schabloniserad sanktion för överträdelser av miljöregler, även sådana som varken skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Miljöskyddsavgifter skall alltså kunna dömas ut när brott har begåtts, men också i fall där det inte går att utreda att någon varit oaktsam och i fall där oaktsamhet har förekommit men denna inte är så påfallande att det finns anledning att straffa någon enskild person (27 kap. 1 §).

För att ordentligt särskilja brottmål och mål om miljöskyddsavgifter i det allmänna medvetandet anser vi det vara lämpligt att mål om miljöskyddsavgifter anförtros åt förvaltningsdomstolarna, med länsrätterna som första instans. Tillsynsmyndigheten bör enligt vår uppfattning vara kompetent att utföra talan vid domstolen (27 kap. 8 §). I enklare fall bör tillsynsmyndigheten kunna utfärda avgiftsföreläggande. Vi förordar att Naturvårdsverket utarbetar riktlinjer om avgiftens storlek för olika branscher och överträdelser (27 kap. 10 §).

Skadestånd (kapitel 18)

Genom att även miljöskadelagen förs in i miljöbalken ger balken en god överblick över sanktionssystemet på miljörättens område. Eftersom lagens nuvarande begränsning till att gälla skador orsakade av verksamhet på en fastighet rimmar illa med den breda syn på miljöproblemen som ligger till grund för miljöbalken föreslår vi att denna begränsning försvinner. Detta innebär bl.a. en utvidgning av skadeståndsansvaret inom sjöfarten.

Miljöskadelagen bygger på principen om strikt ansvar för skador i omgivningen. Den ger därför ett starkare skydd för en skadelidande än allmänna skadeståndsregler. Lagen kan tillämpas vid skador genom förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden, förorening av grundvatten, ändring av grundvattennivån, luftförorening, markförorening, buller, skakning eller annan liknande störning.

Tekniken att knyta skadeståndskyldigheten till konkreta störningskällor vill vi behålla och bygga vidare på. Vi föreslår att listan utökas med skador orsakade av biotekniska produkter och av strålning (29 kap. 1 §), dock inte sådan joniserande strålning som omfattas av atomansvarighetslagens regler.

Slutligen föreslår vi att preskriptionstiden för fordran på skadestånd för personskada enligt balken förlängs till 30 år (29 kap. 7 §).

Utan att lägga fram några förslag som kommer till direkt uttryck i lagtext, har vi diskuterat hur arbete och ansvar bör fördelas mellan olika myndigheter som verkar inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Här kan nämnas att vi förordar att kommunerna tar över huvuddelen av tillsynen av miljöfarliga verksamheter. Statens, dvs. i praktiken länsstyrelserna och Naturvårdsverket, insatser i denna del bör enligt vår uppfattning begränsas till att avse särskilt besvärliga anläggningar. Det kan gälla anläggningar vilkas miljöpåverkan sträcker sig över stora arealer eller sådana där tillsynen av andra skäl är särskilt viktig eller svår.

Det mest ändamålsenliga är enligt vår mening att på en lista föra upp de enskilda anläggningar där staten bör ansvara för tillsynen. Alla övriga anläggningar där det bedrivs miljöfarlig verksamhet faller då under kommunernas tillsyn. Vi vill dock ifrågasätta om det är lämpligt att kommunerna utövar tillsyn över egna verksamheter.

Lagförslag i betänkandet 1993:27

Härigenom föreskrivs att i Sveriges rikes lag skall efter ärvdabalken och före jordabalken införas en ny balk, benämnd miljöbalk, av följande lydelse.

FÖRSTA AVDELNINGEN

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

1 kap. Mål och grundläggande principer

1 § Ändamålet med miljöbalken är att
- tillförsäkra nu levande och kommande generationer av människor en hälsosam och god miljö att leva i,
- bevara biologisk mångfald och upprätthålla goda livsbetingelser för alla i landet och dess omgivande vatten naturligt förekommande växt- och djurarter,
- bevara levande landskap samt
- skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling av samhället.

2 § I syfte att uppfylla det ändamål som anges i 1 § innehåller miljöbalken bestämmelser som avser att
- skydda människorna, naturen och miljön i övrigt mot störningar som kan orsaka skador eller olägenheter,
- bevara, vårda och förbättra tillståndet i naturen och miljön i övrigt samt
- använda mark, vatten och fysisk miljö i övrigt så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt på lång sikt god hushållning tryggas.

3 § Åtgärder enligt 2 § skall bygga på följande principer.

1. Skador skall i första hand förebyggas. Därvid skall redan risken för skador beaktas.

2. Vad som utvinns ur naturen skall kunna användas och slutligt tas om hand utan att denna skadas.

3. Den som kan orsaka eller som orsakar skador och olägenheter skall betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa dem.

4 § Att skydda och vårda naturen och miljön i övrigt, att förebygga ohälsa samt att hushålla med naturens resurser är angelägenheter för var och en. Enskilda, företag, kommuner och myndigheter har, var inom sin verksamhet, ansvar för att nya skador förebyggs och för att skador som redan har uppkommit avhjälps.

5 § Naturen är tillgänglig för alla enligt allemansrätten.

2 kap. Tillämpningsområde och definitioner

Tillämpningsområde

1 § Denna balk är, om ej annat föreskrivs, tillämplig på verksamheter, på hantering av kemiska eller biotekniska produkter eller av varor och på andra åtgärder som kan befaras påverka människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser.

Bestämmelserna i 5, 6, 8 och 9 kap. skall också tillämpas enligt vad som är föreskrivet i plan- och bygglagen (1987:10), vattenlagen (1983:291), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, väglagen (1971:948), lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1978:160) om vissa rörledningar, luftfartslagen (1957:297), minerallagen (1991:45), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Bestämmelserna i 8 och 9 kap. skall tillämpas även i fråga om verksamheter som omfattas av bestämmelserna i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen (1979:429) samt vid utfärdande av föreskrifter med stöd av dessa lagar.

Undantag från tillämpningsområdet m.m.

2 § Denna balk är inte tillämplig på hantering av sådana kemiska eller biotekniska produkter som omfattas av livsmedelslagen (1971:511), läkemedelslagen (1992:859) eller lagen (1985:295) om foder, om ej annat följer av föreskrift enligt 8 kap. 1 §. Om det från hälso- eller miljöskyddssynpunkt är särskilt påkallat får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer dock föreskriva att bestämmelserna i balken skall tillämpas även på sådana produkter.

I fråga om kemiska produkter som omfattas av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor är bestämmelserna i denna balk inte tillämpliga för att förebygga hälso- eller miljöskador på grund av explosion eller brand.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i den utsträckning det kan ske utan att syftet med balken åsidosätts, föreskriva undantag från tillämpningen av balkens bestämmelser i fråga om kemiska eller biotekniska produkter, radioaktiva ämnen eller tekniska anordningar som kan alstra strålning.

3 § Bestämmelser om elektriska och magnetiska verkningar av elektriska anläggningar finns även i lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

I fråga om viss miljöfarlig verksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen d. 16 sept. 1971 mellan Sverige och Finland.

4 § Med avseende på den kulturpräglade naturmiljön är balken tillämplig i den mån skydd ej gäller enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Hushållning med energi

5 § Vad som i balken sägs om hushållning med naturresurser gäller även hushållning med energi.

Miljöpåverkan

6 § Var och en som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet, hanterar eller ämnar hantera en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller vidtar eller ämnar vidta någon annan åtgärd sägs vid tillämpningen av denna balk utöva eller ämna utöva miljöpåverkan, om verksamheten, hanteringen eller åtgärden kan befaras påverka människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser.

Miljöfarlig verksamhet

7 § Med miljöfarlig verksamhet avses i denna balk sådan användning av mark, byggnad eller anläggning som kan befaras medföra

1. förorening av luft, mark, vattenområde eller grundvatten, dock ej genom joniserande strålning, eller
2. störning för omgivningen genom buller, skakning, ljus eller annat sådant, dock ej genom joniserande strålning, om störningen inte är ringa eller helt tillfällig.

Avloppsvatten

8 § Med avloppsvatten avses i denna balk

1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,
2. vatten som använts för kylning vid driften av fabrik eller annan inrättning,
3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som ej sker för viss eller vissa fastigheters räkning,
4. vatten som avleds för avvattning av begravningsplats.

9 § Med hälsoskydd avses i denna balk åtgärder för att hindra uppkomsten av olägenheter för människor och för att undanröja sådana olägenheter.

Med olägenhet enligt första stycket avses en störning som från medicinsk, hygienisk eller annan synpunkt kan påverka människors hälsa eller välbefinnande och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Strålning

10 § Balken gäller såväl joniserande som icke-joniserande strålning.

Med joniserande strålning avses gammastrålning, röntgenstrålning, partikelstrålning eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning.

Med icke-joniserande strålning avses optisk strålning, radiofrekvent strålning, lågfrekventa elektriska och magnetiska fält och ultraljud eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning.

11 § Begreppet verksamhet med strålning avser i denna balk

1. tillverkning, införsel, transport, saluförande, överlåtelse, upplåtelse, förvärv, innehav och användning av eller annan därmed jämförlig befattning med radioaktiva ämnen,

2. användning av eller annan därmed jämförlig befattning med tekniska anordningar som kan alstra strålning.

Kemiska produkter

12 § Med kemiska produkter avses i denna balk kemiska ämnen och beredningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att balkens bestämmelser om kemiska produkter skall tillämpas på varor, som innehåller eller har behandlats med en sådan produkt och som på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människor eller i miljön.

Biotekniska produkter

13 § Med biotekniska produkter avses i denna balk

1. sådana växter, djur, mikroorganismer eller virus som har fått sitt genetiska material ändrat på ett sätt som går utöver det naturliga genutbytet,

2. sådana mikroorganismer, virus, nematoder, insekter eller spindeldjur som framställts särskilt i bekämpningssyfte eller i annat tekniskt syfte, även om de inte har fått sitt genetiska material ändrat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att balkens bestämmelser om biotekniska produkter skall tillämpas på varor, som innehåller eller har behandlats med en sådan produkt och som på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människan eller i miljön.

Hantering

14 § Med hantering av en kemisk eller bioteknisk produkt eller av en vara avses i denna balk konstruktion, tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse, import, export och därmed jämförliga förfaranden med den kemiska eller biotekniska produkt eller den vara som är i fråga.

Miljönämnd

15 § Med miljönämnd avses i denna balk en nämnd som i en kommun fullgör kommunens uppgifter i fråga om skyddet av hälsan, naturen eller miljön i övrigt.

3 kap. Allmänna aktsamhetsregler

1 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall skaffa sig den kunskap som behövs för att kunna göra det med minsta möjliga risk för att människors hälsa eller miljön skadas eller för att en långsiktigt god hushållning med naturresurserna äventyras.

2 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall lämna upplysningar om sina åtgärder till myndigheter och genom märkning eller på annat sätt lämna information till enskilda, allt i den mån det behövs för att myndigheter eller enskilda skall kunna bedöma riskerna för att människors hälsa eller miljön skadas eller för att en långsiktigt god hushållning med naturresurserna äventyras.

3 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall välja en plats som är lämplig för verksamheten, hanteringen eller åtgärden samt

- vidta de skyddsåtgärder,
- tåla de begränsningar av sitt handlande,
- iaktta de försiktighetsmått i övrigt och
- sörja för sådan kontroll av att föreskrivna krav och villkor är uppfyllda

som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser.

Har någon genom att utöva miljöpåverkan orsakat skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön gäller vad som sägs i första stycket också i fråga om skyldighet för honom att avhjälpa skadan eller olägenheten. En sådan skyldighet kvarstår även efter det att verksamheten, hanteringen eller åtgärden har upphört.

4 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan och som därvid använder eller ämnar använda utrustning av något slag är skyldig

att tillämpa bästa tillgängliga teknik för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter samt för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser. Med bästa tillgängliga teknik avses en teknik som motsvarar utvecklingens senaste nivå och som från tekniska och ekonomiska synpunkter är möjlig att använda vid den typ av verksamhet, hantering eller åtgärd som är i fråga.

5 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall undvika sådana kemiska eller biotekniska produkter och sådana varor som till påtaglig fördel för människors hälsa, miljön eller en långsiktigt god hushållning med naturresurser kan ersättas med kemiska eller biotekniska produkter eller med varor som är mindre farliga eller som medför mindre förbrukning av naturresurser.

6 § Är det uppenbart att ett visst försiktighetsmått som krävs enligt 3-5 § är alltför kostsamt i förhållande till den nytta det medför för miljön får ett mindre kostsamt försiktighetsmått väljas.

7 § Om en verksamhet, hantering eller åtgärd kan befaras leda till att människors hälsa skadas, även om försiktighetsmått enligt 3-6 §§ används, eller till att en miljökvalitetsnorm enligt 8 kap. 2 § andra stycket överträds, får verksamheten, hanteringen eller åtgärden inte utövas eller vidtas.

Detsamma gäller om det kan befaras att det uppkommer en påtaglig skada på miljön eller att en långsiktigt god hushållning med naturresurser påtagligt äventyras. Är i sådant fall verksamheten, hanteringen eller åtgärden av synnerlig betydelse för näringslivet eller sysselsättningen eller annars från allmän synpunkt, får den dock komma till stånd efter prövning enligt 20 kap. 4 § andra stycket, under förutsättning att den skada som kan befaras uppkomma på miljön inte är av allvarlig art.

8 § Vid tillämpningen av 1-7 §§ i fråga om hanteringen av en vara skall så långt möjligt varans hela livslängd beaktas vid bedömningen av risken för att hälsa och miljö skadas eller för att en långsiktigt god hushållning med naturresurser äventyras. Hänsyn skall tas också till möjligheterna att begränsa mängden avfall och avfallets hälso- och miljörisker.

Möjligheterna att, sedan en vara tjänat ut, återanvända denna eller att ur varan återvinna ämnen, material och energi skall beaktas i alla led av hanteringen och särskilt vid tillskapandet och tillverkningen av varan.

9 § Vid verksamheter, hantering av varor eller andra åtgärder som innebär användning av energi skall möjligheterna att spara eller återvinna energi beaktas.

Såvitt möjligt skall energi från förnyelsebara källor användas.

4 kap. Allmänna bestämmelser om föreskrifter

1 § Föreskrifter som meddelas med stöd av denna balk skall grundas på de principer som anges i 1 kap. 1 och 3 §§, på de aktsamhetsregler som anges i 3 kap. och på kvalitetsnormer enligt 8 kap.

2 § Om det behövs för att
- genomföra miljökvalitetsnormer enligt 8 kap.,
- annars genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen antagit eller
- uppfylla internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig,

får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter till skydd för människors hälsa eller miljön eller till främjande av en långsiktigt god hushållning med naturresurser.

Om det är av särskild betydelse för att förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även i andra fall än som sägs i första stycket eller särskilt anges i denna balk meddela föreskrifter om
- skyddsåtgärder,
- begränsningar av en verksamhet,
- upplysningsskyldighet,
- märkning och annan information,
- kontroll av att föreskrivna krav eller villkor är uppfyllda,
- försiktighetsmått i övrigt.

Föreskrifter enligt första eller andra stycket som begränsar möjligheten att använda ett tillstånd som meddelats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken får meddelas endast av regeringen. Föreskrifter enligt första eller andra stycket får ej avse sådana frågor om användningen av mark och vatten som behandlas i 5 och 6 kap.

3 § Föreskrifter enligt 2 § får även avse förbud mot en verksamhet, mot hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller av en vara eller mot någon annan åtgärd. Sådant förbud får dock inte avse en verksamhet, hantering eller åtgärd vartill tillstånd lämnats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

4 § Föreskrifter som avses i 2 och 3 §§ får meddelas för verksamheter, för hantering av kemiska eller biotekniska produkter eller av varor eller för åtgärder att gälla i allmänhet eller inom en viss näringsgren. Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett mark- eller vattenområde (miljöskyddsområde) får föreskrifter som avses i 2 och 3 §§ meddelas även för ett sådant område.

5 § I föreskrifter som meddelas med stöd av ett bemyndigande i denna balk får föreskrivas att en myndighet eller en kommun får i särskilda fall medge undantag från föreskrifterna.

6 § Regeringen får bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter enligt 2 § andra stycket och 3 §, om det är av särskild betydelse för att inom kommunen förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Sådana föreskrifter får ej begränsa möjligheten att använda ett tillstånd som meddelats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

7 § I krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen meddela föreskrifter som avviker från denna balk.

ANDRA AVDELNINGEN

HUSHÅLLNINGEN MED MARK OCH VATTEN M.M.

5 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot hushållningsbestämmelserna i 6 kap.

6 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet

1 § De områden som anges i 2-6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2-6 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i detta kapitel utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 5 kap. 7 § andra stycket.

2 § Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil

Kustområdet i Halland

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö

Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde

Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland

Öland

Gotland

Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne

Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet

Vänern med öar och strandområden

Vättern med öar och strandområden

Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp

Området Dalsland - Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmen vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr

Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun

Mälaren med öar och strandområden

Området Malingsbo - Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg

Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär

Siljan och Orsasjön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungen och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik

Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik

Vindelådalen

Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Treriksröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 7 kap. 1 § första stycket 1-11 inte komma till stånd.

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

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

5 § Inom fjällområdena Långfjället-Rogen, Sylarna-Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken-Borgafjällen, Marsfjällen-Vardofjällen, Artfjället, Tärna-Vindelfjällen, Sarek-Mavas, Kebnekaise-Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen,

den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

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

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

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

I Klarälven	sträckan mellan Höljes och Edebäck
I Dalälven	Västerdalälven nedströms Skiffsforsen samt Dalälven nedströms Näs bruk
I Ljusnan	sträckan mellan Hede och Svegssjön samt sträckan mellan Laforsen och Arbråsjöarna
I Ljungan	sträckan mellan Havern och Holmsjön samt sträckan nedströms Viforsen
I Indalsälven	Långan nedströms Landösjön
I Ångermanälven	Faxälven mellan Edsele och Helgumsjön
I Umeälven	Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta

Första och andra styckena gäller inte vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

7 kap. Tillåtlighetsprövning av stora anläggningar m.m.

1 § Regeringen skall pröva tillåtligheten av följande slag av nya anläggningar:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. förbränningsanläggningar om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 megawatt,
9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,
10. anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen härrör från andra inrättningar och mer än 10 000 ton miljöfarligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt slutligt omhändertas vid anläggningen,

11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 6 kap. 5 §,

12. vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön.

Regeringen skall också pröva tillåtligheten av verksamhet eller åtgärd som består i att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

2 § Om en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd, som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, får regeringen i ett visst fall förbehålla sig prövningen av anläggningens eller åtgärdens tillåtlighet.

3 § Regeringens beslut vid prövning enligt 1 eller 2 § är bindande för andra myndigheters prövning enligt denna balk.

Om regeringen vid prövning enligt första stycket finner att en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd får komma till stånd kan regeringen föreskriva särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

4 § Regeringen får tillåta en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd som avses i 1 eller 2 § endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt att så sker.

I fråga om en anläggning som sägs i 1 § första stycket 6, om den avser mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller en anläggning som sägs i 1 § första stycket 7, 8, 9 eller 10 eller en väg, järnväg eller farled som sägs i 1 § första stycket 12 får, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd, regeringen tillåta anläggningen även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt detta. Vad nu sagts gäller inte, om en lämplig plats för anläggningen anvisats inom annan kommun som kan antas godta en placering där eller, i annat fall, om en annan plats bedöms vara lämpligare.

5 § Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall medge undantag från kravet på prövning enligt 1 §.

8 kap. Miljökvalitetsnormer

1 § Om det behövs för att

1. genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen antagit till skydd för människors hälsa eller miljön eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser,

2. uppfylla internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig i fråga om skydd för hälsa eller miljö eller hushållning med naturresurser,

3. i övrigt förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om kvalitetskrav på luft, vatten eller mark, om nivåer för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning samt om skyddsavstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostäder eller lokaler för undervisning eller barnomsorg (miljökvalitetsnormer).

I fråga om hälso- eller miljöskyddet skall sådana föreskrifter grundas på bedömningar av vad människor kan utsättas för utan fara för olägenheter eller vad miljön kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

2 § Miljökvalitetsnormer skall av myndigheter och kommuner läggas till grund för planering, meddelande av föreskrifter, prövning av tillståndsärenden och tillsyn.

Om miljökvalitetsnormer meddelas för att Sveriges internationella förpliktelser skall uppfyllas eller särskilda skäl eljest föreligger får föreskrivas att de skall vara bindande.

3 § Miljökvalitetsnormer får avse

- högsta belastning av mark, vatten eller luft med kemiska eller biotekniska produkter,
- lägsta tillåtna förekomst i mark eller vatten av någon viss organism som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön,
- högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning,
- kortaste avstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostäder eller lokaler för undervisning eller barnomsorg.

4 § Om det behövs för att miljökvalitetsnormer skall kunna uppfyllas inom ett område som omfattar flera kommuner, skall länsstyrelsen upprätta en åtgärdsplan som underlag för myndigheternas och kommunernas planering.

Avser behovet enligt första stycket flera län, upprättas planen av Statens naturvårdsverk, som också har den allmänna uppsikten över tillämpningen av miljökvalitetsnormer.

5 § Om det kan antas att bindande miljökvalitetsnormer med avseende på högsta tillåtna halt i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly kan komma att överskridas, skall kommunen mäta förekomsten i luften av föroreningarna.

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

9 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat planeringsunderlag

Upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar

1 § En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd eller i en anmälan som görs enligt denna balk eller enligt en föreskrift meddelad med stöd av balken.

Om en verksamhet, hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller av en vara eller någon annan åtgärd kan befaras medföra betydande påverkan på människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser, skall vid tillämpningen av denna balk eller en lag som anges i 2 kap. 1 § andra eller tredje stycket en miljökonsekvensbeskrivning upprättas innan verksamheten, hanteringen eller åtgärden kommer till stånd, även om det ej följer av första stycket.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att vid tillämpningen av denna balk eller någon av de lagar som anges i 2 kap. 1 § andra eller tredje stycket en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas också i andra fall än som sägs i 1 § eller annars särskilt föreskrivs i någon av de angivna lagarna.

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar

3 § En miljökonsekvensbeskrivning skall möjliggöra en samlad bedömning av den inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med naturresurser som den planerade verksamheten, hanteringen eller åtgärden kan medföra.

4 § En miljökonsekvensbeskrivning skall också, i den utsträckning det kan behövas, möjliggöra en bedömning enligt 3 § för det fallet att verksamheten, hanteringen eller åtgärden kommer till stånd på annan plats eller i annan utformning än som planeras liksom för det fallet att någon förändring inte genomförs.

Kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar

5 § En miljökonsekvensbeskrivning skall bekostas av den som ansvarar för verksamheten eller som skall vidta åtgärden i fråga.

Planer och planeringsunderlag m.m.

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

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

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

7 § Regeringen får i visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen i sin planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) avser att genomföra en åtgärdsplan enligt 8 kap 4 § eller annars uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 8 kap. eller tillgodose ett intresse som rör hushållningen med naturresurser. Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning.

TREDJE AVDELNINGEN

NATURVÅRD OCH BEVARANDE AV BIOLOGISK MÅNGFALD

10 kap. Skydd för naturområden m.m.

Nationalpark

1 § Mark som tillhör staten kan avsättas till nationalpark i syfte att bevara större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligen oförändrat skick.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker.

Naturreservat och naturvårdsområde

3 § Naturområden kan av länsstyrelsen förklaras som naturreservat eller naturvårdsområde, om det behövs för att bevara växt- och djurliv eller värdefulla natur- och kulturlandskap, för att tillgodose behoven av områden för friluftsliv eller av andra särskilda skäl.

Skyddsformen naturreservat skall därvid användas, om de åtgärder som behövs för att uppnå syftet leder till att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom ett område. Markägaren har då rätt till ersättning enligt vad som framgår av 28 kap.

I andra fall skall skyddsformen naturvårdsområde användas.

4 § I beslut om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde skall grunden för beslutet anges. Vidare skall meddelas föreskrifter om de inskränkningar i rätten att förfoga över eller nyttja fastigheter som behövs för att uppnå syftet med skyddet. Om det senare visar sig be-

hövas nya grunder eller ytterligare inskränkningar får länsstyrelsen meddela beslut om detta.

5 § Om det behövs för att tillgodose ändamålet med ett naturreservat, får länsstyrelsen förplikta ägaren att tåla sådana intrång som att inom området

- vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar anläggs,
- gallring, röjning, slåtter, plantering, avspärrning eller dylik åtgärd företas,
- allmänheten bereds tillträde till mark där den annars inte skulle ha rätt att vistas.

6 § När en fråga om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde har väckts, får länsstyrelsen för en viss tid, högst tre år, meddela förbud mot att utan tillstånd vidta sådana åtgärder som berör det tilltänkta skyddsområdet och strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Om det finns särskilda skäl får förbudet förlängas till att gälla i ytterligare högst tre år.

7 § Länsstyrelsen får helt eller delvis upphäva beslut enligt 3-6 §§ när synnerliga skäl föreligger.

Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från föreskrifter som har meddelats för ett naturreservat eller ett naturvårdsområde.

Om ett beslut enligt första eller andra stycket meddelas för att lämna rum för ett arbetsföretag, får länsstyrelsen föreskriva att den som utför företaget skall bekosta en särskild undersökning av det skyddade området eller särskilda åtgärder för att bevara det eller på annat sätt gottgöra intrånget.

Naturminne

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

Vad som i 4-7 §§ har föreskrivits om naturreservat skall i tillämpliga delar gälla även för naturminne.

Strandskydd

9 § Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag. Det har till syfte att främja allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsbetingelser på land och i vatten för växt- och djurlivet.

Strandskyddsområde omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utvidga det till högst 300

meter från strandlinjen när det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan förordna att strandområde som uppenbarligen saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall omfattas av strandskydd.

10 § En kommunal myndighet får i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) bestämma om strandskyddet inom planområdet. Om det finns särskilda skäl får det strandskyddade området härvid minskas i omfattning eller strandskyddet helt upphävas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, om det finns särskilda skäl, förordna att strandskyddet skall upphävas för ett strandområde som omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Om detaljplan eller områdesbestämmelser upphävs inträder strandskydd enligt 9 §.

11 § Inom strandskyddsområde gäller följande.

1. Ny byggnad får inte uppföras.
2. Befintlig byggnad får inte ändras för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än den tidigare har använts till.
3. Grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten för bebyggelse av nu angivet slag får inte utföras.
4. Tippningar och utfyllnader får inte företas.
5. Åtgärder som försämrar livsbetingelserna för växt- och djurarter skall undvikas.

Inte heller andra anläggningar eller anordningar inom strandskyddsområde får utföras på sådant sätt att mark tas i anspråk som tomt eller allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt.

Första och andra styckena gäller inte

1. anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål,
2. företag till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt vattenlagen (1983:291) eller
3. vilthägn som har prövats enligt 14 §.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att bestämmelserna i 11 § första och andra styckena inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

13 § Länsstyrelsen får medge dispens från bestämmelserna i 11 § första och andra styckena när särskilda skäl föreligger. Om dispens medges, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller på annat sätt användas för det avsedda ändamålet.

De befogenheter som länsstyrelsen har enligt första stycket tillkommer inom detaljplanelagt område i stället den kommunala myndighet som prövar ansökningar om bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10).

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

Vilthägn

14 § Vilthägn får inte utan tillstånd uppföras på områden där allmänheten får färdas fritt.

Vid tillståndsprövningen skall behovet av skydd för friluftslivet och naturmiljön beaktas. Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs till skydd för dessa intressen.

Tillstånd till vilthägn inom strandskyddsområde får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

Ordningsföreskrifter

15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om allmänhetens uppträdande som behövs för att trygga ändamålet med skydd av områden och platser som föreskrivs med stöd av detta kapitel.

Delegation

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att de befogenheter som enligt detta kapitel tillkommer länsstyrelsen i stället skall tillkomma en kommunal myndighet.

11 kap. Skydd för växt- och djurlivet m.m.

Markavvattning

1 § Åtgärder som utförs för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning), får inte vidtas utan tillstånd.

Tillstånd får lämnas om särskilda skäl talar för att företaget kommer till stånd och dess påverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och på omgivningen kan antas bli obetydlig. Kan påverkan av något slag antas bli påtaglig, får tillstånd lämnas endast om synnerliga skäl föreligger.

2 § För detaljdränering genom täckdikning krävs tillstånd endast om det är sannolikt att företaget medför menlig inverkan på naturmiljön. Tillstånd får då lämnas endast om särskilda skäl föreligger.

Tillstånd behövs inte för markavvattning i samband med täkt av torv som drivs med tillstånd enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m.

Tillstånd behövs inte heller för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge.

3 § Regeringen får förbjuda markavvattning i särskilt skyddsvärda våtmarksområden.

Skydd för vissa biotoper

4 § Arbetsföretag som kan skada naturmiljön får inte utföras inom sådana mindre mark- eller vattenområden (biotoper) som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer vilka biotoper som skall omfattas av första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotoper som avses i första stycket. Innan en åtgärd vidtas skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Fredande av växt- och djurarter

5 § Finns det risk för att en växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom hela eller en del av landet ta bort eller skada en växt av den arten där den växer vilt.

6 § Finns det risk för att en djurart kan komma att försvinna, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom hela eller en del av landet döda, skada eller fånga vilt levande djur av den arten, om det inte sker till försvar mot angrepp på person eller egendom, samt att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon.

Särskilda bestämmelser gäller beträffande djur, vars dödande eller fångande är att hänföra till jakt eller fiske.

7 § Om det behövs för att uppfylla internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig, får regeringen även beträffande andra arter än sådana som omfattas av 5 eller 6 § meddela förbud av samma innebörd som enligt dessa bestämmelser.

8 § Behövs utöver förbud enligt 5-7 § eller fredning enligt jaktlagstiftningen särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utsättande i naturmiljö av växt- och djurarter utanför deras naturliga utbredningsområden. Sådana föreskrifter får innehålla bestämmelser om att tillstånds- eller anmälningsplikt eller särskilda villkor skall gälla.

Spridning av bekämpningsmedel

10 § Det är förbjudet att över skogsmark sprida bekämpningsmedel som är avsedda för att bekämpa lövsly. Inte heller får enskilda trädstammar behandlas med bekämpningsmedel.

11 § En myndighet som regeringen utser får, om inte annat följer av 12 §, medge undantag från 10 § ifall kravet enligt 7 § skogsvårdslagen (1979:429) på återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Vid bedömningen skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och andra allmänna intressen.

Ett medgivande om undantag skall förenas med de villkor som behövs till skydd för naturmiljön.

12 § En kommun kan besluta att undantag enligt 11 § inte får medges i fråga om områden inom kommunen, om detta framstår som påkallat med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller annat kommunalt intresse.

12 kap. Vissa arbetsföretag i naturen

1 § Täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter får inte ske utan tillstånd. För husbehov får dock markinnehavare bedriva sådana täkter utan tillstånd, om inte annat följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 §.

Första stycket gäller inte

1. täkt i vattenområde som företas med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller där tillstånd fordras enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,

2. täkt av torv för vilken bearbetningskoncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

2 § När en ansökan om tillstånd prövas, skall behovet av täktmaterialet vägas mot de skador på växt- och djurlivet och på naturmiljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka och mot intresset av en långsiktigt god hushållning med naturresurserna. Om täkten kan befaras försämra livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är sällsynt eller hotad,

får tillstånd lämnas endast om det allmänna behovet av täktmaterialet är synnerligen stort.

Vid prövning av täkter skall även bestämmelserna i 14 kap. gälla i tillämpliga delar.

3 § Innehavaren av marken är skyldig att tåla att sådana åtgärder vidtas som länsstyrelsen föreskriver som villkor för en täktverksamhet.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att täkt för markinnehavarens husbehov av sådana material som anges i 1 § inte får ske utan tillstånd.

5 § Kan arbetsföretag, som inte omfattas av tillståndstvång enligt 1 eller 4 § eller enligt 11 kap. 1 eller 2 §, komma att väsentligt ändra naturmiljön skall anmälan för samråd göras till den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock inte företag för vilka tillstånd har lämnats enligt vattenlagen (1983:291).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag. Sådana föreskrifter får begränsas till att avse en del av landet.

Myndighet hos vilken anmälan för samråd skall göras har samma befogenheter som enligt 22 kap. 2 § tillkommer tillsynsmyndighet.

13 kap. Gemensamma naturvårdsbestämmelser

1 § Innan länsstyrelsen fattar beslut om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde eller avgör annat viktigt ärende enligt 10-12 kap. skall den samråda med kommunen.

2 § Innan beslut fattas i ett ärende enligt 10-12 kap. får den beslutande myndigheten utföra förberedande undersökningar av marken om det behövs.

Den som har fått i uppdrag av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i naturvårdssyfte inventera naturresurser har rätt att undersöka den mark som inventeringen avser.

Vid undersökningar enligt första eller andra stycket skall onödigt intrång undvikas.

3 § I samband med beslut om tillstånd enligt 10-12 kap. till bebyggelse, täkt eller annat arbetsföretag får länsstyrelsen föreskriva att företaget skall bekosta en särskild undersökning av det berörda området eller på annat sätt gottgöra intrånget i naturvårdsintresset.

SÄRSKILDA AKTSAMHETSREGLER M.M.

14 kap. Miljöfarlig verksamhet

Aktsamhetsregler

1 § För miljöfarlig verksamhet skall, med beaktande även av bestämmelserna i 5, 6 och 8 kap., väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

2 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet är skyldig att iaktta de aktsamhetskrav som anges i 3 kap. på sådant sätt att miljökvalitetsnormer enligt 8 kap. såvitt möjligt kan uppfyllas och så att olägenheter i omgivningen förebyggs eller avhjälps.

3 § Föreligger hinder för en miljöfarlig verksamhet på grund av att en miljökvalitetsnorm enligt 8 kap. inte är uppfylld och vidtar den som utövar eller ämnar utöva verksamheten sådana åtgärder att olägenheterna av annan miljöfarlig verksamhet upphör eller minskar, får förstnämnda verksamhet komma till stånd, om sammantaget möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i väsentlig mån.

Tillståndsprövning

4 § Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet kan på ansökan få tillstånd till verksamheten efter prövning enligt denna balk.

5 § Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt eller för främjande av en långsiktigt god hushållning med naturresurser, får regeringen föreskriva att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar eller verksamheter inte får anläggas eller bedrivas,
2. vissa slag av inrättningar eller deras användning eller vissa slag av verksamheter inte får ändras på ett sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt

utan att tillstånd lämnats av eller anmälan gjorts hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Om en verksamhet, som omfattas av krav på tillstånd enligt föreskrift som meddelats med stöd av första stycket, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet från hälsoskydds-, miljöskydds- eller hushållningssynpunkt, får regeringen även i annat fall än som avses i 7 kap. 2 § förbehålla sig prövningen av verksamhetens tillåtlighet.

6 § Om det medför ökade möjligheter att uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 8 kap. eller annars fördelar från hälso- eller miljösynpunkt, får den som utövar eller ämnar utöva en miljöfarlig verksamhet tillåtas att gemensamt med någon annan som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet vidta åtgärder för att förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Undersökningar och kontroll

7 § Den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningen.

Det åligger den som utövar verksamheten att ersätta kostnad för undersökning som avses i första stycket andra meningen med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

8 § Vill någon för att utreda verkningarna av miljöfarlig verksamhet som han utövar eller ämnar utöva företa mätning eller annat undersökningsarbete på fast egendom som annan äger eller innehar, kan länsstyrelsen, om skäl föreligger, besluta att tillträde till egendomen skall lämnas under viss tid. Behöver mätapparat eller liknande instrument utsättas kan länsstyrelsen även föreskriva förbud vid vite att rubba eller skada instrumentet.

Beslut som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra undersökning som avses i 7 § första stycket andra meningen.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om ersättning väcks vid fastighetsdomstol som anges i 28 kap. 14 §.

9 § Den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att utöva kontroll över verksamheten.

10 § Om en miljöfarlig verksamhet är av sådan art att den inte får bedrivas utan att tillstånd lämnats, skall den som utövar verksamheten varje år avge en särskild miljörapport till länsstyrelsen eller miljönämnden.

I miljörapporten skall de åtgärder redovisas som vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Utredning

1 § Det åligger den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt att genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Kunskapskrav

2 § Den som yrkesmässigt hanterar en kemisk produkt skall ha tillgång till den kemiska och toxikologiska kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper.

Produktinformation

3 § Den som tillverkar, importerar eller överlåter en kemisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation).

Föreskrifter

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter i de hänseenden som anges i 1-3 §§.

Uppgiftsskyldighet

5 § Den som yrkesmässigt hanterar en kemisk produkt skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma produktens och hanteringens hälso- eller miljörisker.

Förhandsanmälan

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som avser att tillverka eller importera en kemisk produkt, som inte tidigare varit i bruk i Sverige, senast vid en viss tidpunkt till den myndighet som regeringen bestämmer skall göra anmälan om tillverkningen eller importen samt redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter.

Tillstånd och villkor

7 § Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en

kemisk produkt inte får hanteras utan att tillstånd lämnats av den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva även annat särskilt villkor för hantering av en kemisk produkt.

Förbud

8 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering av en kemisk produkt.

16 kap. Biotekniska produkter

Inledande bestämmelser

1 § Vid hantering av biotekniska produkter som fått sitt genetiska material ändrat på ett sätt som går utöver det naturliga genutbytet skall riskerna för skador på människor och miljö beaktas och hänsyn tas till etikens grunder. Om det enligt föreskrift som meddelats med stöd av denna balk krävs tillstånd till hanteringen av en sådan produkt, får tillstånd lämnas endast om produkten är godtagbar i dessa avseenden.

Utredning

2 § Det åligger den som tillverkar eller importerar en bioteknisk produkt att genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador och etiska problem som produkten kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Kunskapskrav

3 § Den som yrkesmässigt hanterar en bioteknisk produkt skall ha tillgång till den biologiska och ekologiska kunskap och de kunskaper om etiska problem som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper.

Produktinformation

4 § Den som tillverkar, importerar eller överlåter en bioteknisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation). Har produkten fått sitt genetiska material ändrat på ett sätt som går utöver det naturliga genutbytet skall uppgift lämnas om att så skett.

Föreskrifter

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter i de hänseenden som anges i 2-4 §§. I sådana föreskrifter får undantag medges från kravet i 4 § andra meningen.

Uppgiftsskyldighet

6 § Den som yrkesmässigt hanterar en bioteknisk produkt skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma de hälso- eller miljörisker eller etiska problem som är förknippade med produkten och hanteringen.

Förhandsanmälan

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som avser att tillverka eller importera en bioteknisk produkt, som inte tidigare varit i bruk i Sverige, senast vid en viss tidpunkt till den myndighet som regeringen bestämmer skall göra anmälan om tillverkningen eller importen samt redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter.

Tillstånd och villkor

8 § Om det behövs från hälso- eller miljösynpunkt eller av etiska skäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en bioteknisk produkt inte får hanteras utan att tillstånd lämnats av den myndighet som regeringen bestämmer eller, om det är tillräckligt, utan att anmälan skett till en sådan myndighet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva även annat särskilt villkor för hantering av en bioteknisk produkt.

Om det föreligger särskilda skäl får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i det enskilda fallet besluta om undantag från kravet på tillstånd. Beslut som nu sagts får innehålla krav på anmälan innan en hantering av produkten äger rum.

Förbud

9 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljösynpunkt eller från etisk synpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering av en bioteknisk produkt.

Aktsamhetsregler

1 § Var och en är, såvitt angår hälsoskyddet, skyldig att iaktta de aktsamhetskrav som anges i 3 kap. på sådant sätt att miljökvalitetsnormer enligt 8 kap. så långt möjligt kan uppfyllas och så att olägenheter för människors hälsa förebyggs eller avhjälps.

2 § En bostad får inte brukas så att störningar uppkommer som kan utsätta någon för olägenheter för hälsan.

3 § I syfte att hindra uppkomsten av olägenheter för hälsan skall bostäder och lokaler för undervisning eller barnomsorg särskilt

1. ge betryggande skydd mot värme, kyla, drag, fukt, buller, luftföroreningar och andra liknande störningar,
2. vara i betryggande grad fria från strålning,
3. ha tillfredsställande luftväxling genom anordning för ventilation eller på annat sätt,
4. hållas tillfredsställande uppvärmda, samt,

i fråga om bostäder,

5. ge de boende möjligheter att upprätthålla en god personlig hygien,
6. ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av god beskaffenhet till dryck, matlagning, personlig hygien och andra hushållsändamål.

4 § Byggnader och lokaler skall hållas fria från ohyra. Åtgärder skall vidtas mot skadedjur som kan vålla olägenhet för människors hälsa. Är det av särskild betydelse med hänsyn till skyddet av hälsan skall kommunen sörja för att åtgärderna vidtas.

5 § I syfte att hindra uppkomsten av olägenheter för hälsan är var och en som upplåter byggnader för bostäder eller allmänna ändamål skyldig att utföra sådana undersökningar som behövs. Tillsynsmyndigheten kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen.

Det åligger den som upplåter byggnad för angivna ändamål att ersätta kostnad för undersökning som avses i första stycket andra meningen med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

Övriga bestämmelser

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

7 § Husdjur och andra djur som hålls i fångenskap skall förvaras och skötas så att olägenheter för människors hälsa ej uppkommer.

8 § Om det behövs för att skydda människors hälsa, får regeringen föreskriva att vissa slag av verksamheter eller inrättningar inte får anläggas eller bedrivas utan att tillstånd lämnats av eller anmälan gjorts till den eller de kommunala myndigheter som kommunen bestämt.

9 § Regeringen får föreskriva att vissa slag av djur inte utan särskilt tillstånd av miljönämnden får hållas inom områden med detaljplan, om sådana bestämmelser behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana bestämmelser.

10 § Vid meddelande av kommunala föreskrifter till skydd för människors hälsa skall tillses, att därigenom inte läggs onödigt tvång på allmänheten eller annars görs obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vattnets beskaffenhet i badanläggningar och i strandbad som är upplåtna för allmänheten. Detsamma gäller kontrollen av sådant vatten.

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

13 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får även i andra fall än som sagts förut i detta kapitel meddela föreskrifter till skydd för människors hälsa.

18 kap. Avfall

Inledande bestämmelser

1 § Med avfall jämställs i detta kapitel sådana restprodukter som lämnas till någon annan för återanvändning, återvinning av ämnen eller material, utvinning av energi eller för destruktion eller annat slutligt omhändertagande.

Med hushållsavfall avses i detta kapitel restprodukter och orenlighet, som härrör från hushåll, samt därmed jämförligt material.

Med miljöfarligt avfall avses restprodukter och annat avfall som på grund av sitt innehåll av kemiska ämnen och sina egenskaper i övrigt kan befaras medföra skada på människan eller i miljön.

2 § Med hantering avses i detta kapitel uppsamling, förvaring, bortforsling och slutligt omhändertagande.

Med producent avses i detta kapitel den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning. Vad nu sagts gäller även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt.

Den kommunala renhållningsskyldigheten

3 § Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 5 §, svara för

1. att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälso- och miljöskydd som enskilda intressen,

2. att hushållsavfall från kommunen slutligt tas om hand.

När kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till hälso- och miljöskyddet. Kommunen skall vidare beakta att bortforslingen anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse.

I planer och beslut enligt andra stycket skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall som uppkommit hos dem.

4 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en myndighet eller en kommun får i fråga om annat avfall inom en kommun än hushållsavfall meddela föreskrifter om

1. att avfallet skall forslas bort genom kommunens försorg,

2. att kommunen skall se till att avfallet slutligt tas om hand.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en producent att se till att avfallet av en vara eller av en förpackning eller avfallet från sådan verksamhet som han bedriver forslas bort, återanvänds, återvinns eller tas om hand på sådant sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Föreskrifter enligt första stycket får även avse skyldighet att

1. märka en vara eller en förpackning,

2. lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.

6 § Är det av betydelse från återanvändnings- eller återvinningssynpunkt eller med hänsyn till hälso- och miljöskyddet, får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en myndighet eller en kommun meddela föreskrifter om att visst slag av avfall i avvaktan på bortforsling skall förvaras skilt från annat avfall och meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för ändamålet.

7 § När avfall skall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt tas om hand av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.

Skall avfall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg får inte någon annan än den som kommunen eller producenten anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen.

Kommunal renhållningsordning m.m.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om avfallshanteringen inom en kommun. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter.

För varje kommun skall finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om avfallshantering som gäller för kommunen samt en avfallsplan. I renhållningsordningen skall anges sådana förutsättningar som avses i 3 § tredje stycket. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en renhållningsordning skall upprättas och antas och om det närmare innehållet i avfallsplanen.

9 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en myndighet eller en kommun får föreskriva att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall skall lämna kommunen de uppgifter som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning.

10 § Kommunen är skyldig att, utöver vad som följer av renhållningsordningen, forsla bort hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Kommunen får i ett enskilt fall tillåta en fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själv ta hand om avfall som uppkommit hos honom och som annars skall tas om hand av kommunen, om han kan göra detta på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt betryggande sätt och det föreligger särskilda skäl för ett sådant undantag.

Frågor om bortforsling enligt första stycket och undantag enligt andra stycket prövas av miljönämnden.

Dumpning

11 § Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon får inte avfall dumpas, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Dumpning får inte heller ske från svenskt fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Avfall som är avsett att dumpas i det fria havet får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen.

Första stycket gäller inte sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som avses i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Regeringen får genom föreskrifter medge undantag från första stycket, om dumpning kan ske utan olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Under samma förutsättning får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna tillstånd till dumpning i särskilt fall.

Avfall från verksamhet med strålning

12 § Den som bedriver eller har bedrivit verksamhet med strålning skall svara för att det i verksamheten uppkomna radioaktiva avfallet hanteras och, när det behövs, slutförvaras på ett från strålskyddssynpunkt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller kasserade strålkällor som använts i verksamheten.

Om det är påkallat från strålskyddssynpunkt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att den som bedriver eller har bedrivit verksamhet med strålning skall svara för att det i verksamheten uppkomna radioaktiva avfallet hanteras eller slutförvaras på särskilt angivet sätt.

13 § Den som bedriver eller har bedrivit verksamhet med en teknisk anordning som kan alstra strålning skall, i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, svara för att anordningen oskadliggörs, när den inte längre skall användas i verksamheten.

Tillstånd

14 § Om det behövs från hälso-, miljö- eller strålskyddssynpunkt eller av hänsyn till hushållningen med naturresurser får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att hushållsavfall och annat avfall inte får införas till eller utföras ur riket utan att tillstånd lämnats av den myndighet som regeringen bestämmer.

Allmänna skyldigheter

1 § Den som bedriver verksamhet med strålning skall med hänsyn till verksamhetens art och de förhållanden under vilka den bedrivs

1. vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skada på människor, djur och miljö,
2. kontrollera och upprätthålla strålskyddet på den plats och i den lokal och övriga utrymmen där strålning förekommer,
3. väl underhålla tekniska anordningar samt mät- och strålskyddsutrustning som används i verksamheten.

2 § Den som bedriver verksamhet med strålning skall svara för att den som är sysselsatt i verksamheten har god kännedom om de förhållanden, villkor och föreskrifter under vilka verksamheten bedrivs samt blir upplyst om de risker som kan vara förenade med verksamheten.

Den som bedriver verksamheten skall förvissa sig om att den som är sysselsatt i verksamheten har den utbildning som behövs och vet vad han skall iaktta för att strålskyddet skall fungera tillfredsställande.

3 § Den som är sysselsatt i verksamhet med strålning skall använda de skyddsanordningar och vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att strålskyddet skall fungera tillfredsställande.

4 § Den som tillverkar, till landet inför, överlåter eller upplåter ett radioaktivt ämne skall genom märkning eller på annat lämpligt sätt lämna uppgifter som är av betydelse från strålskyddssynpunkt.

5 § Den som tillverkar, till landet inför, överlåter eller upplåter en teknisk anordning som kan alstra strålning eller som innehåller ett radioaktivt ämne, skall svara för att anordningen, när den avlämnas för att tas i bruk eller förevisas i marknadsföringssyfte, är försedd med nödvändig strålskyddsutrustning samt även i övrigt erbjuder en betryggande säkerhet mot skada på människor, djur och miljö. Han skall genom märkning eller på annat lämpligt sätt lämna uppgifter som är av betydelse från strålskyddssynpunkt.

6 § Den som installerar eller utför underhållsarbete på en anordning som avses i 5 § skall svara för att den strålskyddsutrustning som hör till anordningen sätts på plats och att i övrigt de åtgärder vidtas som behövs från strålskyddssynpunkt och som föranleds av arbetet.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som krävs till skydd mot eller för kontroll av strålning i de hänseenden som anges i 1-6 §§.

I fråga om radioaktiva ämnen finns även bestämmelser i lagen (1981:289) om radioaktiva läkemedel och lagen (1982:821) om transport av farligt gods.

Förbud och provning m.m.

8 § Om det är påkallat från strålskyddssynpunkt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva förbud mot att

1. tillverka, till landet införa, transportera, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda eller ta annan därmed jämförlig befattning med material som innehåller radioaktivt ämne,
2. tillverka, till landet införa, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, installera, underhålla eller ta annan därmed jämförlig befattning med en teknisk anordning som kan alstra strålning och som inte omfattas av tillståndsplikt enligt denna balk.

9 § Den som är under 16 år får inte sysselsättas i arbete som är förenat med joniserande strålning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter i fråga om arbetstagare under 18 år som utför sådant arbete.

10 § Om ett arbete av visst slag medför särskild risk från strålskyddssynpunkt för vissa arbetstagare, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att särskilda villkor skall gälla för arbetets utförande eller förbjuda att arbetet utförs av sådana arbetstagare.

11 § Den som är sysselsatt eller skall sysselsättas i arbete med joniserande strålning är skyldig att underkasta sig sådan läkarundersökning som behövs för att bedöma om han skulle löpa särskild risk för skada vid exponering för joniserande strålning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får inskränka denna skyldighet och i övrigt meddela närmare föreskrifter om läkarundersökningen.

Endast den som genomgått läkarundersökning enligt första stycket får sysselsättas i arbete med joniserande strålning. Den som vid läkarundersökningen bedömts löpa särskild risk för skada vid exponering för joniserande strålning får inte utan medgivande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer sysselsättas i arbete med joniserande strålning.

Om någon, som arbetar med joniserande strålning eller på grund av sin sysselsättning kan ha utsatts för joniserande strålning, visar tecken på skada som kan misstänkas vara föranledd av sådan strålning, skall han genom arbetsgivarens försorg ges tillfälle att snarast genomgå läkarundersökning.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om mät- och skyddsutrustningar samt om

provning, kontroll och besiktning som är av betydelse från strålskyddssynpunkt.

Tillståndsplikt m.m.

13 § Tillstånd krävs för att

1. tillverka, till landet införa, transportera, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha eller använda ett radioaktivt ämne,

2. tillverka, till landet införa, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, installera eller underhålla en teknisk anordning som kan och är avsedd att sända ut joniserande strålning eller sådan del av anordningen som är av väsentlig betydelse från strålningssynpunkt.

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på tillstånd för att

1. tillverka, till landet införa, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, installera eller underhålla andra tekniska anordningar än sådana som avses i 13 § 2 och som kan alstra joniserande strålning,

2. tillverka, till landet införa, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, installera eller underhålla en teknisk anordning som kan alstra icke-joniserande strålning eller sådan del av anordningen som är av väsentlig betydelse från strålningssynpunkt.

15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får genom föreskrifter meddela tillstånd till verksamhet med strålning för sjukvårdshuvudmän, vissa yrkesgrupper eller vissa vårdinrättningar, institutioner eller företag.

16 § Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för verksamhet enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, om inte annat föreskrivits i tillstånd som meddelats enligt den lagen.

I fråga om tillstånd att tillverka, till landet införa eller saluföra radioaktiva läkemedel finns även bestämmelser i lagen (1981:289) om radioaktiva läkemedel.

17 § Den som inte har tillstånd när det krävs enligt 13 eller 14 § får endast efter medgivande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ta hand om ett oförtullat radioaktivt ämne eller en oförtullad teknisk anordning på det sätt som avses i 8 § första stycket tullagen (1987:1065). I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

UTREDNING, PRÖVNING OCH TILLSYN

20 kap. Tillstånd till en viss verksamhet eller åtgärd m.m.

1 § Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, länsstyrelsen, miljönämnden eller annan myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om tillstånd, godkännande, anmälan eller villkor som avses i 10 kap. 14 §, 11 kap. 1 och 2 §§, 12 kap. 1 och 4 §§, 14 kap. 4 och 5 §§, 15 kap. 6 och 7 §§, 16 kap. 7 och 8 §§, 17 kap. 8 §, 18 kap. 11 § tredje stycket och 14 § samt 19 kap. 13 och 14 §§ enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

2 § Bestämmelser om Koncessionsnämndens sammansättning och om förfarandet i nämnden finns i lagen (0000:000) om Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Vid prövning av frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet gäller utöver vad som föreskrivs i detta kapitel i tillämpliga delar bestämmelserna i lagen om Koncessionsnämnden för miljöskydd.

3 § Skall regeringen enligt 3 kap. 7 § andra stycket, 7 kap. 1 eller 2 § eller 14 kap. 5 § andra stycket pröva tillåtligheten av en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd eller enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar pröva frågan om framdragandet eller begagnandet av en rörledning, får frågan om tillstånd eller godkännande enligt denna balk inte avgöras, innan sådan prövning har skett.

4 § En prövningsmyndighet som avses i 1 § får underställa regeringen frågan om tillåtligheten av en verksamhet, en hantering eller en åtgärd, om verksamheten, hanteringen eller åtgärden är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet samt myndigheten finner det behövligt.

Finner prövningsmyndigheten att en verksamhet, en hantering eller en åtgärd bör tillåtas med stöd av 3 kap. 7 § andra stycket skall frågan om verksamhetens, hanteringens eller åtgärdens tillåtlighet alltid underställas regeringen.

Är länsstyrelsen prövningsmyndighet får den hänskjuta en fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet till Koncessionsnämnden, om det finns särskilda skäl.

5 § I ärende om tillstånd där frågan om tillåtlighet skall prövas av regeringen skall prövningsmyndigheten sörja för erforderlig utredning och med eget yttrande överlämna frågan till regeringen.

6 § En ansökan eller anmälan skall innehålla de uppgifter som behövs för prövningen eller bedömningen.

Prövningsmyndigheten får förelägga sökanden eller den anmälande att göra de undersökningar eller utredningar som myndigheten anser behövliga för prövningen eller bedömningen. I föreläggandet får vite sättas ut.

7 § Tillstånd enligt denna balk får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Detsamma gäller beslut i frågor om naturreservat, naturvårdsområde och naturminne samt sådana arbetsföretag som avses i 11 kap. 1 och 2 §§ och 12 kap.

8 § Ett tillstånd eller ett godkännande skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan av verksamheten, hanteringen eller åtgärden på människors hälsa eller miljön och för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser.

Ett tillstånd eller ett godkännande får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för villkor enligt första stycket. Vid ingrepp i naturen av beaktansvärd omfattning skall sådan säkerhet krävas, om ej särskilda skäl föranleder annat. Visar sig säkerheten otillräcklig, får prövningsmyndigheten föreskriva att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs. Staten, kommuner och landstingskommuner behöver inte ställa säkerhet.

9 § Tillstånd eller godkännande skall vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, om inte särskilda omständigheter föranleder annat.

10 § I ett beslut om tillstånd eller godkännande skall noggrant anges den verksamhet, hantering, åtgärd eller produkt som tillståndet eller godkännandet avser och de villkor som skall gälla.

I beslutet skall fastställas en viss tid, högst tio år, inom vilken den med tillståndet avsedda verksamheten, hanteringen eller åtgärden skall ha satts i gång eller vidtagits eller inom vilken godkännandet skall ha tagits i anspråk.

11 § Prövningsmyndigheten får överlåta åt en tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

12 § Om åtgärder enligt 14 kap. 6 § skall företas gemensamt för flera miljöfarliga verksamheter får frågan om tillstånd till två eller flera verksamheter prövas i ett och samma beslut.

I ett sådant beslut får som villkor för en verksamhet uppställas att en annan verksamhet uppfyller visst villkor.

13 § Om det när tillstånd till miljöfarlig verksamhet lämnas ej tillräckligt säkert kan bedömas vilka villkor som bör gälla i visst avseende, får avgörandet i denna del uppskjutas till dess erfarenhet av verksamheten vunnits.

I samband med uppskov enligt första stycket skall provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas, om det är nödvändigt för att motverka olägenhet.

Uppskjuten fråga skall avgöras så snart det kan ske.

14 § I ärenden om tillstånd till en verksamhet eller en åtgärd får tillståndsmyndigheten på ansökan besluta att vissa arbeten får påbörjas utan hinder av att tillståndsfrågan inte har blivit slutligt avgjord. Ett sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får meddelas endast om särskilda skäl föreligger och det är uppenbart att tillstånd kommer att lämnas.

I ärenden där regeringen skall pröva frågan om tillåtlighet får medgivande enligt första stycket inte lämnas innan denna fråga avgjorts.

I ett igångsättningsmedgivande skall noggrant anges de villkor som skall gälla i avvaktan på den slutliga prövningen.

15 § Beslut i frågor om igångsättningsmedgivande, tillstånd och godkännande enligt denna balk blir gällande när beslutet har vunnit laga kraft.

Om det finns särskilda skäl till det får prövningsmyndigheten förordna att beslut som avses i första stycket skall gälla med omedelbar verkan.

16 § Den som har fått tillstånd enligt denna balk till miljöfarlig verksamhet kan ej genom beslut i särskilt fall på grund av bestämmelse i balken åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på en fråga som prövats av tillståndsmyndigheten vidta försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om ej annat följer av 21 kap. 1 eller 2 §.

17 § Har en tillsynsmyndighet med stöd av 22 kap. 2 § första stycket förbjudit en miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna balk, får prövningsmyndigheten bestämma att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan har avgjorts eller prövningsmyndigheten föreskriver något annat.

Förordnande enligt första stycket får meddelas endast om sökanden ställer säkerhet för kostnader och skada.

18 § Ett tillstånd eller ett godkännande får begränsas till att avse viss tid. För att tidsbegränsa ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet krävs dock särskilda skäl.

Sådana tillstånd och godkännanden som avses i 15 kap. 7 §, 16 kap. 8 §, 17 kap. 8 § och 18 kap. 14 §, får gälla under högst fem år.

21 kap. Omprövning och upphävande av tillstånd

1 § Om ett tillstånd enligt denna balk eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av balken har lämnats till en verksamhet, till hanteringen

av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller till någon annan åtgärd, får tillståndet återkallas helt eller delvis av den myndighet som meddelat tillståndet (tillståndsmyndigheten),

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet,

2. om för verksamheten gäller föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller villkor som uppställts med stöd av balken eller sådan föreskrift och föreskrifterna eller villkoren i något väsentligt avseende inte iakttas,

3. om det genom verksamheten, hanteringen eller åtgärden uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades,

4. i fråga om tillstånd till hantering av en kemisk eller bioteknisk produkt, av en vara eller av avfall, om tillståndshavaren i något väsentligt hänseende åsidosätter vad som åligger honom enligt balken, enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller enligt villkor som ställts upp enligt balken eller sådana föreskrifter eller om han av annan anledning bedöms som olämplig att hantera sådana kemiska eller biotekniska produkter eller varor eller sådant avfall som tillståndet avser,

5. i fråga om strålskydd, om det i annat fall finns synnerliga skäl.

Skall en annan myndighet än den som meddelat tillståndet pröva frågan om tillstånd för viss verksamhet, hantering eller åtgärd, när frågan om omprövning eller upphävande av tillståndet tas upp, gäller vad som i detta kapitel sägs om tillståndsmyndigheten i stället förstnämnda myndighet.

2 § Tillståndsmyndigheten får ändra eller upphäva gällande villkor för en verksamhet, för hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller för någon annan åtgärd eller meddela nya villkor för verksamheten, hanteringen eller åtgärden,

1. när tio år eller den kortare tid som följer av Sveriges internationella förpliktelser har förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft,

2. om verksamheten, hanteringen eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 8 kap. inte uppfylls och normen är bindande enligt 8 kap. 2 § andra stycket eller det följer av en åtgärdsplan enligt 8 kap. 4 § att omprövning skall ske,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,

4. om för verksamheten, hanteringen eller åtgärden gäller föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller villkor som uppställts med stöd av balken eller sådan föreskrift och föreskrifterna eller villkoren har åsidosatts på ett sätt som varit av mer än ringa betydelse,

5. om det genom verksamheten, hanteringen eller åtgärden uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet meddelades och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljöskyddssynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av bästa tillgängliga teknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten, hanteringen eller åtgärden,

9. om det i övrigt behövs med hänsyn till strålskyddet.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

Första stycket får tillämpas även på tillstånd som har meddelats enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, om det behövs med hänsyn till strålskyddet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har i sådana fall den ställning som enligt första stycket tillkommer tillståndsmyndighet. Om tillståndet avser en kärnteknisk anläggning, skall dock villkor som i avsevärd mån kan påverka utformningen av anläggningen eller driften vid denna alltid underställas regeringens prövning.

3 § Visar det sig i fråga om tillstånd till täktverksamhet eller annat arbetsföretag i naturen att föreskrivna villkor inte i den utsträckning som behövs begränsar eller motverkar företagets menliga inverkan på naturmiljön, får tillståndsmyndigheten förena tillståndet med de ytterligare villkor som behövs. Har i fråga om täkttillstånd tio år förflutit från det att tillståndet vann laga kraft, får tillståndsmyndigheten i stället för att ändra eller upphäva villkor upphäva tillståndet helt eller delvis.

Tillstånd till vilthägn får, även om det inte finns skäl till det enligt 1 §, återkallas om behov av hägnet inte längre föreligger.

4 § Ett tillstånd att släppa ut avloppsvatten i ett visst vattenområde får, om det finns särskilda skäl, omprövas av tillståndsmyndigheten när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft.

5 § Har en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara godkänts enligt en föreskrift som meddelats med stöd av denna balk får den myndighet som meddelat godkännandet återkalla detta, om de villkor som gäller för godkännandet har åsidosatts på ett sätt som varit av mer än ringa betydelse eller om sådana ändrade förhållanden inträder att produkten eller varan inte längre bör vara godkänd. Vad som sägs i 1 § andra stycket äger därvid motsvarande tillämpning.

Om ett återkallande av godkännandet framstår som en alltför ingripande åtgärd, får den myndighet som meddelat godkännandet i stället ändra eller upphäva gällande villkor eller meddela nya villkor för godkännandet.

Vad som i 6, 8, 10, 11 och 13 §§ sägs om tillstånd, tillståndshavare och tillståndsmyndighet gäller även om godkännande, den vars kemiska eller biotekniska produkt eller vara godkänts och den myndighet som lämnat godkännandet.

6 § Frågor som avses i 1-5 §§ prövas efter framställning av tillsynsmyndigheten. Är denna samtidigt tillståndsmyndighet, får en sådan fråga tas upp utan någon särskild framställning.

I fall då framställning görs enligt 2 § första stycket 1, får tillsynsmyndigheten begära omprövning även av sådana villkor som kommit till i samband med tillstånd som meddelats senare än det tillstånd som framställningen i första hand avser.

Vid prövning av frågor som avses i 2 § första stycket 1 eller 4 § får tillståndsmyndigheten, om prövningen föranleder detta, ompröva också beslut varigenom villkor har ändrats, upphävts eller tillkommit enligt 2 § första stycket 2-9 eller 9 §, även om tio år inte har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

7 § I fråga om miljöfarlig verksamhet skall tillsynsmyndigheten minst en gång vart tionde år pröva frågan om den bör göra framställning om omprövning och, om den beslutar att inte göra sådan framställning, ange skälen för beslutet.

Första stycket äger motsvarande tillämpning då tillståndsmyndigheten själv äger ta upp frågan om omprövning.

8 § Om en åtgärdsplan enligt 8 kap. 4 § förutsätter att villkor för två eller flera tillstånd skall omprövas samtidigt eller det annars av särskilda skäl är lämpligt att så sker, får tillståndsmyndigheten till gemensam handläggning ta upp frågorna om omprövning av villkoren för de olika tillstånden.

9 § Har villkor fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter med tillämpning av 14 kap. 6 § och upphör en av verksamheterna eller omprövas villkoren för en av dem, får villkoren för övriga verksamheter omprövas.

10 § Efter ansökan av tillståndshavaren kan tillståndsmyndigheten,

1. upphäva eller mildra ett villkor i tillståndsbeslutet, om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av att föreskrifter utfärdats för verksamheten, hanteringen eller åtgärden eller annars av en omständighet som inte förutsågs när tillståndet meddelades,
2. föreskriva nya eller strängare villkor.

Om ett tidigare krav på tillstånd till en verksamhet, till hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller till någon annan åtgärd har upphört att gälla, får tillståndsmyndigheten på ansökan av tillståndshavaren upphäva tillståndet.

11 § Tillståndshavaren är vid prövning av frågor som avses i 1-5 och 9 §§ skyldig att ge in den utredning om verksamheten, hanteringen eller åtgärden och övriga förhållanden som behövs för prövningen.

12 § Har regeringen fastställt villkor för ett tillstånd får tillståndsmyndigheten vid omprövning inte avvika väsentligt från det av regeringen fastställda villkoret utan att regeringen medgett detta.

13 § Ett beslut enligt detta kapitel som ej innebär upphävande av ett tillstånd får samma verkan som ett beslut om tillstånd av motsvarande innehåll.

14 § Har regeringen med stöd av denna balk förklarat att en verksamhet, hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller någon annan åtgärd är tillåten, gäller om omprövning eller upphävande av förklaringen eller villkor som meddelats i anslutning till denna vad som i detta kapitel sägs om omprövning eller upphävande av tillstånd eller villkor för tillstånd.

Har regeringen upphävt tillåtlighetsförklaringen eller gjort ändring i fråga om villkoren eller har koncession enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar återkallats och har tillstånd eller villkor som är beroende av regeringens beslut meddelats av annan myndighet, skall tillståndsmyndigheten ta upp frågan om omprövning av tillståndet eller villkoret. Därvid är tillståndsmyndigheten bunden av regeringens beslut.

22 kap. Tillsyn

Tillsynsmyndigheter

1 § Tillsynen över efterlevnaden av denna balk, av föreskrifter meddelade med stöd av balken och av villkor meddelade med stöd av balken eller sådana föreskrifter utövas av de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Om regeringen inte har bestämt annat utövas dock den lokala tillsynen i en kommun av miljönämnden. Efter åtagande av en kommun får regeringen överlåta åt kommunen att i ett visst avseende utöva tillsyn som annars skulle ankomma på statlig myndighet.

Tillsynsmyndigheter skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Förelägganden och förbud

2 § En tillsynsmyndighet får, om inte annat följer av ett tillståndsbeslut som äger rättskraft enligt 20 kap. 16 §, meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna balk eller föreskrifter meddelade med stöd av balken eller villkor meddelade med stöd av balken eller sådana föreskrifter skall efterlevas.

Utan hinder av ett tillståndsbeslut som äger rättskraft enligt 20 kap. 16 § får en tillsynsmyndighet meddela sådana brådskande förelägganden och förbud som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

3 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som har förstört, ödelagt, skräpat ned eller på annat sätt osnyggat en viss plats i naturen, eller som är ansvarig för att så har skett, att ställa i ordning på platsen och vidta förebyggande åtgärder för framtiden.

4 § Ny ägare till en fastighet är, om det inte är oskäligt, skyldig att avhjälpa skada eller olägenhet som uppstått under tidigare ägares tid på grund av att förbud eller föreskrift enligt 10-12 kap. har överträtts. Detsamma gäller ny ägare till byggnad, anläggning eller anordning på annans mark.

Om den nye ägaren inte fullgör sin skyldighet enligt första stycket, får en tillsynsmyndighet förelägga honom att göra det.

5 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel i ett område som är av betydelse för friluftslivet, eller i närheten av ett sådant område, att anordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten skall kunna att ta sig till mark inom området som omfattas av allemansrätten. Är det uppenbart att ett stängsel endast avser att utestänga allmänheten från området får föreläggande meddelas om att ta bort det. Vad som nu har sagts om stängsel skall tillämpas på motsvarande sätt när det gäller diken.

Skyltar varigenom allmänheten avvisas från ett visst område får inte finnas uppsatta utan tillstånd av en kommunal myndighet, om det inte är uppenbart att allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten likväl är behörig. Har en skylt uppsatts i strid mot vad som nu sagts får en tillsynsmyndighet förelägga den som är ansvarig för åtgärden att ta bort skylten.

6 § Om ett föreläggande riktats mot ägaren till en fastighet, mot den som har nyttjanderätt till berörd egendom eller mot båda får tillsynsmyndigheten ålägga ägaren eller nyttjanderättshavaren att, om hans ställning som sådan upphör, utan dröjsmål lämna uppgift om den nye ägarens eller nyttjandehavarens namn och adress.

Vite

7 § Beslut om förelägganden eller förbud enligt detta kapitel får förenas med vite.

8 § Om tillsynsmyndigheten i fråga om en fastighet eller byggnad har meddelat ett föreläggande eller förbud som är av större betydelse och förenat det med ett vite får myndigheten översända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Är föreläggandet förenat med löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om denne ej är föreläggandets adressat.

Har anteckning enligt första stycket skett, gäller föreläggandet eller förbudet mot ny ägare av egendomen. Har denne förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomträtt, gäller även löpande vite mot honom räknat från tidpunkten för äganderättsövergången. I annat fall gäller inte vitet mot ny ägare av egendomen, men tillsynsmyndigheten får utsätta nytt vite för denne. Löpande vite som avser viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom lagakraftvunnet beslut eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet förlorat sin betydelse, skall tillsynsmyndigheten, så snart den fått vetskap om förhållandet, anmäla det till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Om tillsynsmyndigheten inte gör sådan anmälan skall länsstyrelsen på ansökan av egendomens ägare göra sådan anmälan.

9 § Överlåts en fastighet eller en byggnad innan ett beslut som avses i 8 § har vunnit laga kraft på grund av att det överklagats, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Rättelse

10 § Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt ett föreläggande av tillsynsmyndigheten eller rättar sig efter ett förbud som tillsynsmyndigheten meddelat, får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall ske på hans bekostnad.

I fall som avses i första stycket får rättelse vidtas på den felandes bekostnad utan föregående föreläggande, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör ske utan dröjsmål.

11 § Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 2-5 § och blir det inte åtlytt, skall kronofogdemyndigheten verkställa tillsynsmyndighetens beslut. Därvid får verkställighet enligt utsökningsbalken äga rum.

Har någon begått en gärning som avses i 25 kap 3-5 §, får kronofogdemyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Ansökan om verkställighet eller särskild handräckning får göras av tillsynsmyndigheten.

12 § I avvaktan på att en förelagd strålskyddsåtgärd vidtas eller för att säkerställa att ett meddelat förbud iakttas, får tillsynsmyndigheten omhänderta radioaktiva ämnen eller tekniska anordningar som kan alstra strålning eller som innehåller ett radioaktivt ämne.

Tillsynsmyndigheten får också försegla en teknisk anordning eller anläggning för att förebygga att den brukas olovligen.

Upplysningar, tillträde och undersökningar

13 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan att lämna de upplysningar som behövs för tillsynen.

14 § För att utöva tillsyn enligt denna balk har tillsynsmyndigheter, var och en inom sitt område, rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen, byggnader, anläggningar och markområden och att där göra undersökningar och ta prover. Tillträdesrätten samt rätten att göra undersökningar och ta prover omfattar också bostäder om det behövs för att förebygga ohälsa.

Rätt till tillträde har även den som skall göra undersökning enligt 14 kap. 7 § första stycket andra meningen eller 17 kap. 5 § första stycket andra meningen. Samma rätt har den som skall göra undersökning enligt 10 kap. 7 § tredje stycket eller enligt 13 kap. 2 § andra och tredje styckena.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

Naturvårdsvakter

15 § För tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter för områden och naturföremål som omfattas av förordnanden enligt 10 kap. får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse naturvårdsvakter med de befogenheter som följer av andra och tredje styckena.

En naturvårdsvakt får avvisa den som uppehåller sig där han på grund av föreskrifter som avses i första stycket inte har rätt att vistas.

Ertappas någon på bar gärning när han begår brott mot förbud eller föreskrifter som avses i första stycket får naturvårdsvakten ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet.

16 § Har en naturvårdsvakt tagit föremål i beslag, skall han skyndsamt anmäla detta till polis- eller åklagarmyndigheten. Den som tar emot anmälan skall förfara som om han själv hade gjort beslaget.

17 § Den som har medgetts undantag från föreskrift som avses i 15 § första stycket är skyldig att vid anfordran visa upp beslutet för en naturvårdsvakt eller en polis när han vistas inom det område där undantaget gäller.

Övriga bestämmelser

18 § Det åligger den som har att utöva tillsyn enligt detta kapitel att verka för att överträdelser av denna balk beivras.

19 § En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla och får verkställas även om det överklagas.

20 § Det åligger polismyndighet att lämna det biträde som behövs för utövande av tillsyn enligt detta kapitel.

21 § Den som har tagit befattning med ett ärende enligt denna balk eller har utfört sådan undersökning som anges i 14 § andra stycket första meningen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid har erfarit om affärs- eller driftförhållanden eller förhållanden av betydelse för landets försvar.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

23 kap. Avgifter

Avgift för myndighets verksamhet

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna balk. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Bestämmelser om avgifter för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall genom kommunens försorg finns i 4-6 §§.

Dispensavgift

2 § Om det med stöd av denna balk har meddelats föreskrifter som medger undantag från en bestämmelse i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och ett sådant undantag kan antas innebära ekonomisk fördel för den som medges undantag, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en särskild avgift skall tas ut för att utjämna en sådan fördel.

Skyldighet att lämna uppgifter

3 § Den som är avgiftsskyldig enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 1 § första stycket eller 2 § eller som är skyldig att ersätta kostnad enligt 14 kap. 7 § andra stycket eller 17 kap. 5 § andra stycket eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 22 kap. 14 § tredje stycket skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten

föreskriver lämna de uppgifter som behövs för att bestämma avgiftens storlek.

Avgift för kommunal renhållning

4 § Kommunen får meddela föreskrifter om att avgift skall erläggas för sådan bortforsling och sådant slutligt omhändertagande av avfall som sker genom kommunens försorg enligt denna balk. Avgiften skall enligt kommunens bestämmande erläggas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

I fråga om avgift för hantering av avfall från fartyg finns särskilda bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

5 § Avgift som avses i 4 § skall vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser bortforsling och slutligt omhändertagande vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften skall erläggas särskilt för tillfället i fråga. Avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader skall avräknas kostnaderna för vad som kan belöpa på användning av anläggningar eller utrustning för annat ändamål än renhållning. Avgiften får tas ut på sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljövänlig avfallshantering främjas.

Om kommunen uppdrar åt annan att utföra renhållningen, får avtalet med denne läggas till grund för beräkning av avgiften, om inte kostnaden därigenom blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.

6 § Avgift enligt 4 § skall utgå enligt taxa, som antas av kommunfullmäktige.

I taxan skall anges hur avgiften skall bestämmas när taxan saknar tillämplig bestämmelse om avgift. Därvid skall de grunder som anges i 5 § beaktas.

Taxan skall innehålla föreskrifter om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften skall erläggas.

Producentavgift

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att avgift för bortforsling och slutligt omhändertagande genom kommunens försorg av avfall som avses i 18 kap. 5 § får tas ut av producenten. Avgiften skall betalas till myndighet som regeringen bestämmer.

Producent har i första stycket samma betydelse som i 18 kap.

24 kap. Överklagande

1 § Om inte något annat framgår av 2 eller 3 §, får beslut i särskilda fall enligt denna balk överklagas

1. hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljönämnden,
2. hos Koncessionsnämnden för miljöskydd, om beslutet har meddelats av Statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen och avser fråga om miljöfarlig verksamhet,
3. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Koncessionsnämnden.

Koncessionsnämndens beslut i ett dit överklagat ärende får inte överklagas.

2 § Beslut i särskilda fall av annan statlig myndighet än regeringen i frågor som avses i 10-12 kap., av länsstyrelsen i frågor som avses i 15-18 kap. och av Statens strålskyddsinstitut i frågor som avses i 19 kap. överklagas hos kammarrätten. Beslut i frågor som avses i 10 kap. och som rör bildande av naturreservat eller naturvårdsområde eller i 15, 16, 18 eller 19 kap. och som rör export eller import överklagas dock hos regeringen.

Har, när tillstånd meddelats enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, beslut meddelats om ytterligare villkor som behövs med hänsyn till strålskyddet eller har sådana villkor meddelats under tillståndets giltighetstid, överklagas också beslut om sådana villkor hos regeringen.

3 § Beslut i fråga om ersättning för kostnader enligt 14 kap. 7 § andra stycket, 17 kap. 5 § andra stycket eller 22 kap. 14 § tredje stycket eller beslut i fråga om förbud vid vite enligt 14 kap. 8 § första stycket överklagas hos kammarrätten.

4 § Föreskrifter om överklagande av en myndighets beslut enligt denna balk med stöd av ett bemyndigande enligt balken meddelas av regeringen.

5 § Regeringen får meddela föreskrifter om att beslut enligt denna balk får överklagas av

1. en statlig myndighet eller en kommun,
2. en organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande organisation på arbetsgivarsidan,
3. en lokal arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet,
4. en sammanslutning av konsumenter,
5. en intresseorganisation för yrkesfiskare,
6. en ideell organisation som tillvaratar miljövårdsintressen.

PÅFÖLJDER

25 kap. Ansvar

1 § Ansvar enligt 3-8 §§ inträder när någon på sätt som anges där överträder bestämmelser i tredje-femte avdelningarna i denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk eller villkor eller förbud som har meddelats med stöd av balken eller sådan föreskrift.

Ansvar inträder dock endast om överträdelsen begåtts med uppsåt eller, utom i fall som avses i 6 § eller 7 § andra stycket, av oaktsamhet.

En särskild bestämmelse om ansvar för nedskräpning finns i 9 §.

2 § Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

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

3 § Den som bedriver en verksamhet, hanterar en kemisk eller en bioteknisk produkt eller en vara eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha tillstånd, godkännande eller medgivande eller utan att iaktta anmälningsskyldighet, döms för **otillåten miljöpåverkan** till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som inte iakttar ett förbud.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

4 § Den som i väsentlig mån åsidosätter vad som är föreskrivet om skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått döms för **olaga miljöstörning** till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som sägs i första stycket gäller även den som åsidosätter vad han har att iaktta för att skydda arbetstagares hälsa. För överträdelse av 19 kap. 3 § skall ej dömas till ansvar.

5 § Den som i väsentlig mån åsidosätter ett villkor om skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått som har särskilt beslutats för en verksamhet, för hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller för någon annan åtgärd döms för **olovlig miljöstörning** till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som sägs i första stycket gäller även den som åsidosätter vad han har att iaktta för att skydda arbetstagares hälsa.

6 § Har brott som avses i 3-5 § skett med uppsåt och är det grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömande av huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen begåtts systematiskt eller under längre tid, varit av mer omfattande art, innefattat vilseledande av tillsynsmyndighet eller ådagalagt uppenbar likgiltighet för människors hälsa eller naturen.

7 § Den som underlåter att utföra en undersökning eller utredning eller att lämna en uppgift eller som lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets kontroll av en verksamhet, av hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller av någon annan åtgärd döms för **försvårande av miljökontroll** till böter eller fängelse i högst två år.

Har brottet skett med uppsåt och är det grovt döms till fängelse i högst fyra år.

8 § Den som i annat fall än som avses i 7 § underlåter att lämna uppgifter i en handling eller genom märkning av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller som i en sådan handling eller märkning lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsa eller miljö skall skadas eller för att en långsiktigt god hushållning med naturresurser skall äventyras, för **bristfällig miljöinformation** till böter eller fängelse i högst ett år.

9 § Den som utomhus, på plats som allmänheten har tillträde eller insyn till, gör sig av med plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat sådant döms för **nedskräpning** till böter eller fängelse i högst sex månader.

För ringa brott döms inte till ansvar.

10 § För försök till otillåten miljöpåverkan, olaga miljöstörning eller olovlig miljöstörning samt för försök, förberedelse eller stämpling till grovt sådant brott döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. brottsbalken.

26 kap. Förverkande

1 § Kemiska eller biotekniska produkter, varor eller annan egendom som har varit föremål för brott enligt 25 kap. 3-6 § eller värdet därav får förklaras förverkat, om det inte är oskäligt.

I övrigt finns bestämmelser om förverkande i 36 kap. brottsbalken.

27 kap. Miljöskyddsavgift

1 § Har en sådan överträdelse som anges i 25 kap. 3-5 § denna balk eller i 13 kap. 7 § brottsbalken ägt rum och är den inte av ringa betydelse skall, även om det ej skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, en särskild avgift (miljöskyddsavgift) betalas.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

2 § Miljöskyddsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde.

3 § Avser överträdelsen ett utsläpp eller en annan åtgärd som är belagd med särskild avgift eller skatt, skall miljöskyddsavgiften bestämmas till ett belopp motsvarande tre gånger den avgift eller skatt som annars skulle påföras utsläppet eller åtgärden såvitt avser den del av utsläppet eller åtgärden varmed tillåtna värden överskridits.

4 § Avser överträdelsen villkor i tillståndsbeslut och har den myndighet som prövar frågan om tillstånd i tillståndsbeslutet fastställt visst belopp för miljöskyddsavgift som skall utgå om villkoret inte iakttas, skall miljöskyddsavgiften bestämmas till sådant belopp.

5 § För annat fall än som avses i 3 eller 4 § bestäms miljöskyddsavgiften med beaktande av vikten av den föreskrift eller det villkor som överträtts, omfattningen av överträdelsen och den skada eller fara som överträdelsen inneburit.

6 § Miljöskyddsavgift enligt 4 eller 5 § bestäms, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, till lägst fem tusen kronor och högst femhundra tusen kronor.

7 § Miljöskyddsavgiften får jämkas eller efterges, om det till följd av straff, företagsbot eller förverkande som följer på överträdelsen eller av annan orsak skulle vara oskäligt att bestämma miljöskyddsavgiften enligt 3-6 §§.

8 § Frågor om miljöskyddsavgift prövas av länsrätten på talan av tillsynsmyndigheten. Talan väcks genom ansökan.

9 § Miljöskyddsavgift får ej påföras, om ansökningen inte har delgetts den som anspråket riktas mot inom tio år från det att de i 1 § angivna förutsättningarna för påförandet inträtt.

10 § Fråga om åläggande av miljöskyddsavgift får i fall som inte är av större vikt prövas av tillsynsmyndigheten genom avgiftsföreläggande.

Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till överträdelse som avses i 1 § till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs en miljöskyddsavgift, fastställd efter vad tillsynsmyndigheten finner överträdelsen föranleda. Till ledning för tillsynsmyndigheterna fastställer Statens naturvårdsverk riktlinjer för fastställande av miljöskyddsavgiftens storlek.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna dom varigenom miljöskyddsavgift ålagts. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått till ända är dock utan verkan.

11 § Beslut av en tillsynsmyndighet i frågor som gäller miljöskyddsavgift får inte överklagas.

12 § En påförd miljöskyddsavgift bortfaller i den mån verkställighet inte har skett inom tio år från det att domen vann laga kraft.

SJUNDE AVDELNINGEN

ERSÄTTNING M.M.

28 kap. Ersättning för intrång

1 § Ägare av fastighet och innehavare av särskild rätt till fastighet är berättigade till ersättning i den utsträckning som anges i 2, 5 och 7 §§. Att i vissa fall även borgenär, som har panträtt i fastigheten, är berättigad till ersättning framgår av 11 § andra stycket. Om inlösen av fastighet finns föreskrifter i 4 §.

I fråga om ersättning och inlösen gäller expropriationslagen (1972:719) i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna balk. 4 kap. 3 § expropriationslagen skall äga tillämpning i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

2 § Medför föreskrifter enligt 10 kap. 2, 4 eller 5 § eller förbud enligt 11 kap. 4 § andra stycket eller 12 kap. 5 § tredje stycket att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet eller att mark tas i anspråk, är fastighetsägaren och innehavaren av särskild rätt till fastigheten berättigade till ersättning av staten för den skada de härigenom lider. Har föreskrifterna efter förordnande enligt 10 kap. 16 § beslutats av en kommunal myndighet, skall ersättningen i stället betalas av kommunen. En begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn som föreskrivs enligt 10 kap. 2 § medför inte rätt till ersättning.

Innebär föreskrift eller beslut enligt 10 kap. 2 §, eller 4 § såvitt avser naturreservat, eller 11 kap. 4 § andra stycket förbud att vidta viss åtgärd utan tillstånd, utgår ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud meddelats enligt 10 kap. 6 § och vägras tillstånd som där avses, gäller första stycket.

3 § Ersättning för skada i fall som avses i 2 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 2 § första stycket skall tålas utan ersättning.

4 § Uppkommer i fall som avses i 2 § första stycket synnerligt men vid användningen av fastigheten, får ägaren fordra att fastigheten löses. Därvid äger 2 § andra stycket och 3 § motsvarande tillämpning.

5 § Vid tillämpningen av 2 och 4 §§ skall även beaktas andra beslut enligt 10 kap. 2, 4 och 5 §§ samt förbud enligt 11 kap. 4 § andra stycket och 12 kap. 5 § tredje stycket, beslut enligt 19 b § andra och tredje styckena skogsvårdslagen (1979:429), 19 kap. 2 § vattenlagen (1983:291)

samt beslut som avses i 14 kap. 8 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10), under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 21 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av beslut som anges i första stycket förlorats på grund av bestämmelserna i 9 eller 10 § eller motsvarande bestämmelser i vattenlagen eller plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

6 § För skada och intrång som tillfogas ägare av fastighet och innehavare av särskild rätt till fastighet genom undersökning enligt 13 kap. 2 § utgår ersättning av staten. Talan om ersättning väcks vid den fastighetsdomstol inom vars område marken eller större delen därav ligger.

7 § Har den som håller stängsel anordnat grind eller annan genomgång på grund av föreläggande enligt 22 kap. 5 §, är han berättigad att av staten erhålla ersättning härför ävensom för underhåll av genomgången. Ersättning skall dock inte utgå, om det är uppenbart att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från område där den annars skulle fått färdas fritt.

Första stycket gäller också, då på grund av föreläggande enligt 22 kap. 5 § övergång anordnats över dike.

8 § Ersättning enligt 2 § tredje stycket skall bestämmas att utgå med visst årligt belopp. Ersättningen får, om det finns särskilda skäl, avräknas på gottgörelse som sedermera kan komma att utgå enligt 2 § första stycket eller 4 §.

Om det finns särskilda skäl, kan också ersättning enligt 2 § första stycket eller 7 § på begäran av staten, kommunen, fastighetsägaren eller annan sakägare fastställas att utgå med visst årligt belopp med rätt för staten eller kommunen samt den ersättningsberättigade att få omprövning vid ändrade förhållanden.

Utgår ersättning enligt 2 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln tillämpas 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

9 § Innan en myndighet fattar ett beslut som kan föranleda ersättningsskyldighet enligt detta kapitel, får myndigheten förelägga envar, som vill göra anspråk på ersättning eller fordra inlösen av fastighet, att inom viss tid, minst två månader, göra anmälan därom och ange sina yrkanden, vid påföljd att han annars skall ha förlorat sin talan.

Vad som i fråga om ersättning eller inlösen har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan staten och sakägare eller mellan kommunen och sakägare skall gälla även mot den som efter det att rätten till gottgörelse uppkom har förvärvat sakägarens rätt i avseende på fastigheten.

10 § Har ej överenskommelse träffats om ersättning enligt 2 eller 7 § eller om inlösen av fastighet enligt 4 § och har inte den, som vill göra anspråk på ersättning eller fordra inlösen, enligt 9 § första stycket förlorat sin talan, åligger det honom att väcka talan hos fastighetsdomstolen mot staten eller kommunen inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft, vid påföljd att han annars förlorar rätten att kräva ersättning eller inlösen.

Staten eller kommunen får, då fråga uppkommit om meddelande av föreskrifter enligt 10 kap. 2, 4 eller 5 §, vid fastighetsdomstolen väcka talan mot sakägare om fastställande av de villkor som, om föreskrifterna meddelas, skall gälla beträffande ersättning eller inlösen. Meddelas inte föreskrifter av det innehåll, som förutsatts vid fastighetsdomstolen, inom ett år från det att målet har avgjorts genom lagakraftägande dom, skall domen inte längre vara bindande för parterna.

11 § Är den ersättning som enligt 2 § första stycket tillkommer fastighetsägaren bestämd att utgå på en gång och har fastigheten genom det beslut, som föranlett rätten till ersättning, undergått sådan minskning i värde att den kan antas inte utgöra full säkerhet för borgenär, som då rätten till ersättning uppkom hade panträtt i fastigheten, skall ersättningen nedsättas hos länsstyrelsen.

Om borgenär som avses i första stycket lider förlust till följd av att nedsättning ej skett, har han rätt till ersättning av staten eller kommunen för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Detsamma gäller, om borgenär lider förlust därigenom att ersättning blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan staten eller kommunen och den ersättningsberättigade eller av annan anledning ej blivit prövad av domstol. Talan om ersättning enligt detta stycke skall väckas vid fastighetsdomstolen.

12 § Har ersättning utgått med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran enligt denna balk och upphävs sedermera föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd, får markens ägare eller innehavare, om det är skäligt med hänsyn till hans nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt, förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller del därav. Vad nu sagts gäller också, om en åtgärd företagits i strid mot föreskrifterna eller mot beslutet om tillståndsvägran samt tillsynsmyndighet, som enligt 22 kap. 11 § får söka verkställighet eller handräckning, beslutat att inte påkalla rättelse.

Talan om återbetalning skall väckas vid fastighetsdomstolen inom ett år från det beslutet som anspråket grundas på vunnit laga kraft och senast tio år efter det ersättningen utbetalades, vid påföljd att rätten därtill eljest förloras.

13 § Ogillas i mål enligt 10 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, kan domstolen förordna att han skall bära sina egna kostnader, om han befinns ha inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbart inletts utan

skälig grund, får domstolen dessutom förplikta honom att ersätta motparten dennes rättegångskostnader.

14 § Den som i annat fall än som sägs i 29 kap. vill framställa enskilt anspråk enligt denna balk på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område den miljöfarliga verksamheten i huvudsak utövas eller skall utövas.

15 § Väcker någon talan vid fastighetsdomstol om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och är fråga om tillstånd till verksamheten enligt denna balk under prövning eller kommer den under prövning innan fastighetsdomstolen avgjort målet, skall domstolen förklara målet vilande till dess frågan avgjorts.

16 § Ogillas talan som avses i 15 § på den grund att svaranden efter talans väckande sökt och erhållit tillstånd enligt denna balk, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten skall själv bära sin rättegångskostnad eller att full eller jämkad ersättning skall tilläggas endera.

29 kap. Skadestånd

1 § Den som orsakar personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada i omgivningen genom

1. förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. biotekniska produkter,
7. strålning,
8. buller,
9. skakning, eller
10. annan liknande störning,

skall ersätta skadan.

Ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts bara i den mån den störning som orsakat skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet ersätts bara i den mån den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till den allmänna förekomsten under jämförliga förhållanden.

2 § Detta kapitel tillämpas inte på skador som har orsakats av joniserande strålning, av inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning eller av förorening genom olja från fartyg i fall då särskilda bestämmelser gäller.

Ersättning enligt detta kapitel utgår inte för skada genom vattenförorening eller ändring av grundvattennivån som har orsaktas av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291).

I fråga om redares rätt att begränsa sin ansvarighet gäller bestämmelserna i 10 kap. sjölagen (1891:35 s. 1) även beträffande skada som avses i detta kapitel.

3 § En skada skall anses ha orsakats av sådan anledning som anges i 1 § första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

4 § Har skada enligt 1 § orsakats av någon annan än den som gjort det i näringsverksamhet eller offentlig verksamhet, är han skadeståndsskyldig enligt detta kapitel endast om han har orsakat skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

5 § Skall två eller flera ersätta samma skada enligt detta kapitel, svarar de solidariskt för skadeståndet i den mån inte annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åligger någon av dem.

Vad de solidariskt ansvariga har betalt i skadestånd skall, om inte annat har avtalats, fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, möjligheterna att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt.

6 § Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har bestämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.

7 § För fordran på skadestånd för personskada till följd av vatten-, luft- eller markförorening eller genom strålning är preskriptionstiden, i stället för vad som sägs i preskriptionslagen (1981:130), trettio år.

8 § I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att utges på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomträtt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning skall den lagen tillämpas.

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning enligt första stycket har blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsberättigade eller av annan anledning inte har blivit prövad av

domstol, har borgenären rätt till gottgörelse av den ersättningsskyldige mot att hans fordran i denna del skrivs av på fordringshandlingen.

9 § Medför en skada som ersätts enligt detta kapitel och som uppkommit genom miljöfarlig verksamhet att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid begagnandet, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran inlösas av den som bedriver verksamheten.

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719). Beträffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.

10 § Vill någon framställa anspråk på ersättning enligt detta kapitel och avser ersättningen skada på fastighet eller på byggnad eller annan anläggning på annans mark, skall talan väckas vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten, byggnaden eller anläggningen är belägen. Detsamma gäller om någon vill begära gottgörelse enligt 8 § andra stycket eller fordra inlösen enligt 9 §. Gemensamt med ett mål som avses i första eller andra meningen får fastighetsdomstolen handlägga även andra mål mellan samma eller olika parter, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt.

11 § Den som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet som kan medföra sådan skada som avses i 1 § första stycket kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller skall bedrivas.

12 § I fråga om rättegångskostnader skall i mål enligt 9 eller 11 § tillämpas bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen enligt 9 § ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken. Dessa bestämmelser tillämpas också i andra mål enligt detta kapitel.

30 kap. Miljöskadeförsäkring

1 § För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt 29 kap. skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet som enligt föreskrift, meddelad med stöd av 14 kap. 5 §, kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

2 § Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i 29 kap.

1. om den skadelidande har rätt till ersättning enligt 29 kap. men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,

2. om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

3 § Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom trettio dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.

Föreskrifter om ikraftträdandet av denna balk meddelas i en särskild lag.

Innehållsförteckning

1 Förteckning över remissinstanserna 3

2 Allmänna och sammanfattande synpunkter 4

3 Grunderna för en ny lagstiftning 29
3.1 Den lagtekniska utformningen 29
3.2 Samordning av lagstiftningen 55

4 Aktsamhetsregler 83

5 Generella föreskrifter 123

6 Miljökvalitetsnormer 141

7 Producentansvar 187
7.1 Allmänt 187
7.2 Definition av avfall m.m. 190
7.3 Kretsloppsprincipen 194

8 Hälsoskydd 203
8.1 Allmänt 203
8.2 Tillämpningsområdet 208
8.3 Särskilda aktsamhetsregler 209
8.4 Myndighetsföreskrifter, miljökvalitetsnormer 212

9 Trafik 215
9.1 Allmänt 215
9.2 Regeringsprövning m.m. 219
9.3 Tillstånd och tillsyn 234
9.4 Övrigt 237

10 Naturvård och biologisk mångfald 240
10.1 Allmänt om biologisk mångfald och NVL 240
10.2 Strandskydd 254
10.3 Täkter 267
10.4 Markavvattning 273
10.5 Sektorsansvaret 283
10.6 Införande av främmande arter 286

11 Bioteknik 290
11.1 Allmänt 290

11.2 Reglering i Miljöbalken ... 295
11.3 Etiska överväganden ... 300

12 Tillstånd ... 302

13 Miljökonsekvensbeskrivningar ... 320

14 Rättskraft och omprövning ... 343

15 Tillsyn ... 354
15.1 Allmänt ... 354
15.2 Tillsynens utformning ... 364
15.3 Delegation av tillsynsansvaret ... 372

16 Talerätt och Överklagande ... 377
16.1 Talerätt ... 377
16.2 Överklagande ... 390
16.3 Miljöombudsman ... 395

17 Sanktioner ... 402
17.1 Allmänt ... 402
17.2 Fördelningen av straffbestämmelser mellan brottsbalken och miljöbalken ... 404
17.3 Ändringar i brottsbalken ... 405
17.4 Brottsbeskrivningar och brottsnamn i miljöbalken ... 406
17.5 Allmänna aktsamhetsnormer, bemyndiganden och sanktioner ... 406
17.6 Straffskärpningar och kraven för straffbarhet ... 409
17.7 Grova brott och åtalspreskription ... 410
17.8 Försök, förberedelse och stämpling ... 410
17.9 Förverkande ... 410
17.10 Företagsbot ... 410
17.11 Miljöskyddsavgifter ... 411

18 Ersättning och skadestånd ... 420
18.1 Ersättning ... 420
18.2 Skadestånd ... 433
18.3 Miljöskadeförsäkring ... 439

19 Ansvars-, organisations- och resursfrågor ... 442
19.1 Central nivå ... 442
19.2 Regional och lokal nivå ... 447
19.3 Rationaliseringssynpunkter ... 481

20 Ändring av regeringsformen 8:7 ... 483

1 Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Riksdagens ombudsmän JO, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Kommerskollegium, Överbefälhavaren, Försvarets sjukvårdsstyrelse, Fortifikationsförvaltningen, Överstyrelsen för civil beredskap, Kustbevakningen, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsoinstitutet, Statens järnvägar, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statskontoret, Riksskatteverket, Riksrevisionsverket, Boverket, Statens Jordbruksverk, Statens Livsmedelsverk, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Delegationen för hybrid-DNA-frågor, Arbetarskyddsstyrelsen, Styrelsen för teknisk ackreditering, Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer, Närings- och teknikutvecklingsverket, Sveriges geologiska undersökning, Domän AB, Kammarkollegiet, Konsumentverket, Konkurrensverket, Statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen, Statens lantmäteriverk, Statens Strålskyddsinstitut, Statens Kärnkraftsinspektion, Statens Råd för kärnavfallsfrågor, Svea hovrätt, Växjö tingsrätt, Luleå tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Östergötlands län, Kronofogdemyndigheten i Stockholm, universitetet i Stockholm, Karolinska institutet, universiteten i Uppsala och Lund, Chalmers tekniska högskola, Forskningsrådsnämnden, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Statens växtsortnämnd, Sveriges lantbruksuniversitet, Statens Veterinärmedicinska anstalt, Centrala försöksdjursnämnden, Skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län, Skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Svenska kyrkans centralstyrelse samt Stockholms, Huddinge, Österåkers, Uppsala, Eskilstuna, Katrineholms, Norrköpings, Mjölby, Jönköpings, Gislaveds, Nässjö, Växjö, Kalmar, Mörbylånga, Gotlands, Karlskrona, Landskrona, Malmö, Halmstads, Göteborgs, Borås, Marks, Trollhättans, Skövde, Karlstads, Karlskogas, Örebro, Köpings, Västerås, Heby, Borlänge, Gävle, Hudiksvalls, Sundsvalls, Timrå, Örnsköldsviks, Östersunds, Lycksele, Skellefteå, Storumans, Umeå, Luleå och Piteå kommun, Stockholms läns landsting, Göteborgs och Bohus läns landsting, Västerbottens läns landsting, Kungliga Vetenskapsakademin, Ingenjörsvetenskapsakademin, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges advokatsamfund, Grossistförbundet Svensk handel, Sveriges industriförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska kraftverksföreningen, Värmeverksföreningen, Tjänstemännens Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Grupptalanutredningen, Fri- och rättighetskommittén, Regionberedningen, Utredningen om översyn av miljöskadeförsäkringen m.m., Plan- och byggutredningen, Sveriges Akademikers Centralorganisation SACO/SR, Friluftsfrämjandet, Föreningen skogsindustrierna, Greenpeace, Kemikontoret, Miljö- och

hälsoskyddstjänstemannaförbundet, Skogsägarnas riksförbund, Stiftelsen bioteknisk forskning, Svalöf Weibull aktiebolag, Svenska insjöfiskarenas centralförbund, Sveriges försäkringsförbund, Försäkringsjuridiska föreningen, Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges fiskares riksförbund, Vattenbrukarnas riksförbund och Svenska arbetsgivareföreningen SAF.

Dessutom har yttranden kommit in från Sveriges redareförening, Gåsö miljögrupp, Sveriges jordägareförbund, Jernkontoret, Sjöassuradörernas förening, Michelsons advokatbyrå, Svenska Elverksföreningen, Miljöcentrum, Sveriges Köpmannaförbund, Jordens vänner, Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök, Kemisk-tekniska leverantörförbundet och Renhållningsverksföreningen.

2 Allmänna och sammanfattande synpunkter

2.1 Justitiekanslern, JK: Jag har i huvudsak inte några erinringar mot de förslag som läggs fram.

2.2 Domstolsverket, DV: Domstolsverket har främst granskat 16-19 kap. i betänkandet. DV har ingen erinran mot förslaget.

2.3 Kommerskollegium: Kollegiet anser att klarare definitioner av begrepp som används är nödvändiga för att undvika tillämpningsproblem och att de åtgärdsprogram som kan komma att föreskrivas med stöd av balken bör genomföras på ett sådant sätt att handelshindrande effekter så långt som möjligt undviks. Kollegiet föreslår att lagstiftningsförslaget notifieras i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser.

2.4 Överbefälhavaren, ÖB: Inom försvarsmakten bedrivs ett aktivt miljöarbete med strävan att anpassa verksamheten efter miljömässiga förutsättningar. Regering och riksdag har antagit ÖB:s förslag till miljöpolicy med mål och handlingsprogram på kort och lång sikt. En organisation som försvarsmakten med uppgifter som i flera avseenden ställer specifika krav kan inte genomföra sin verksamhet utan påverkan på miljön. Ett visst motsatsförhållande mellan omsorgen om miljön och försvarets verksamhet kan inte undvikas om försvarsmakten skall lösa ålagda uppgifter. Utvecklingen inom miljöområdet med förslag till skärpning inom en rad områden, som har direkt påverkan på försvarets verksamhet exempelvis buller, drivmedel, köldmedia m.m. kommer inte bara att innebära stora kostnadsökningar fram till sekelskiftet utan också innebära begränsningar att genomföra produktionen av krigsförband. Försvarsmakten skall självklart ta sin del av miljöansvaret, vilket tydligt framgår av ÖB miljöpolicy, men det måste finnas balans mellan miljökraven på verksamheten och kravet att försvarsmakten skall kunna förbereda sig för sin krigsuppgift. Enligt överbefälhavarens uppfattning saknas i betänkandet reella överväganden, avvägningar och konsekvensbeskrivningar beträffande försvarsmaktens möjligheter att anpassa sig till

en skärpt miljölagstiftning och förmåga att lösa sin huvuduppgift, dvs. att vara krigsavhållande. Från försvarsmaktens sida är det angeläget att en sådan avvägning kommer till stånd.

2.5 Kustbevakningen: Kustbevakningen tillstyrker att
- betänkandet i huvudsak läggs till grund för en reformerad miljölagstiftning,
- trafik med farkoster skall räknas in under begreppet "utöva miljöpåverkan",
- dumpningslagen tas in i en ny miljöbalk men att frågan om straffansvar ses över,
- sanktionsavgifter kompletterar straff i fall som kan bedömas efter schabloner,
- oljeskadelagen inte inordnas i miljöbalken.

Kustbevakningen föreslår att
- även förbudet mot utsläpp av olja från fartyg i vatten regleras i miljöbalken,
- straffbudet för utsläpp av kemikalier från fartyg likställs med utsläpp av olja,
- definitionen på miljöräddningstjänst till sjöss i räddningstjänstlagen kompletteras,
- metoder utvecklas för att spåra och bestämma otillåtna kemikalieutsläpp i havet.

Kustbevakningen anser att
- det internationella miljöarbetet bl.a. med och inom EG/EU ökar i betydelse,
- fortsatt internationellt miljöstöd behövs till Öst- och Centraleuropa,
- miljöbalken i sin helhet bör gälla även inom Sveriges ekonomiska zon,
- alltför många tillämpningsförskrifter till miljöbalken minskar överblickbarheten,
- kriminalisering skall begränsas till den tyngre miljöbrottsligheten,
- skärpt lagstiftning endast blir meningsfull om den kan övervakas tillräckligt väl,
- information, utbildning och avgifter är goda alternativ till strängare straff,
- ersättning skall lämnas enligt oljeskadelagen för förebyggande miljöräddningsinsatser.

2.6 Folkhälsoinstitutet: Förslaget till Miljöbalk är ambitiöst i sin omfattning. Folkhälsoinstitutet delar utredningens bedömning att det finns ett stort värde i att samla de rättsregler som avser att skydda den yttre miljön mot skador, vilka i sin tur kan påverka människors hälsa.

2.7 Statens Järnvägar, SJ: Den bärande tanken bakom Miljöskyddskommitténs förslag och utredningsdirektiv - att samla och samordna all miljöslagstiftning i en ny Miljöbalk - välkomnas av SJ. En effektivare och mer flexibel miljölagstiftning är nödvändigt med tanke på miljöfrå-

gornas ökande betydelse - inte minst på den internationella nivån - och den snabba förändring av kunskapsläget som präglat miljöutvecklingen de senaste decennierna. Revideringsbehovet har varit känt sedan länge Den svenska miljöskyddslagstiftningen har varit uppdelad på en mängd lagrum, och bestämmelserna har ofta varit dåligt koordinerade, ibland motsägelsefulla. Det har varit svårt - t ex för ett företag - att veta vilka krav som gäller enbart utifrån lagtexten. Dels för att den som sagt varit splittrad, dels eftersom de styrande besluten i stor utsträckning fattats vid myndighetsutövningen, där till exempel reglerna för tillståndsgivning varit olika beroende på vad som varit "tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt" vid den tidpunkt tillståndet givits, vilket lett till en situation där det varit viktigare att utveckla goda relationer till myndigheter och politiker än att försöka tolka vad lagen säger. Kommitténs ambition att införa Miljökvalitetsnormer kunde ha varit en möjlig väg - av många - att råda bot på den senare bristen. Ambitionen att samla all miljölagstiftning i en ny Miljöbalk borde vara ett bra sätt att avhjälpa den förra. Enligt SJ:s mening löser dock inte förslaget som det utformats dessa grundläggande problem. Förslaget innebär inte att ordning och struktur skapas bland miljölagarna. Förslaget gör inte lagstiftningen tillräckligt tydlig och lättolkad. Detta innebär naturligtvis en allvarlig kritik mot kommitténs förslag, men det måste tyvärr bearbetas betydligt om Miljöbalken skall leda till den förnyelse och klarhet som avsetts och svensk miljölagstiftning så väl behöver.

2.8 Vägverket: Utredningens förslag bygger inte på en ordentlig analys av vilka åtgärder och styrmedel som är effektiva för att minska olika typer av miljöpåverkan från transportsektorn. Inte heller beaktas tillräckligt vad förslaget innebär för de berörda planerings- och beslutsprocesserna i sin helhet. Förslaget skulle för transportsektorn innebära tillkrånglade beslutsprocesser som är svåröverskådliga både för allmänheten och för berörda myndigheter. När det gäller trafikfrågorna borde utredningen ha tagit fasta på de grundläggande principer som omnämns i betänkandet. Dit hör bland andra principen att miljöhänsyn bör ingå som en naturlig del av olika verksamheter och beslutsprocesser, samt att trafikverkens ansvar för respektive sektors miljöpåverkan bör utvecklas.

2.9 Sjöfartsverket: Sjöfartsverket anser att tanken att i en lag samla de grundläggande bestämmelserna på miljölagstiftningens område är god och att den systematik som utredningen använt i princip är riktig. Sjöfartsverket anser emellertid att utredningen i de avsnitt av betänkandet, vilka berör sjöfarten, i vissa fall förändrat lagstiftningens materiella innehåll utan att övertygande skäl för behovet av detta framförts och utan att följderna av ändringarna utretts och redovisats.

2.10 Statskontoret: Vårt allmänna intryck av förslaget till miljöbalk är positivt. Vi tillstyrker därför förslaget i stort på följande grunder: - - - Ramlagskonstruktionen med förordningar och föreskrifter underlättar en anslutning till internationella överenskommelser och anpassning till EG:s

regelsystem. Konstruktionen möjliggör en successiv implementering av miljöpolitiska beslut på olika områden. Balken möjliggör en ambitiös tillämpning och utesluter inte heller användningen av andra styrmedel som information och ekonomiska styrmedel. Generella föreskrifter bör i takt med kunskapsfronten och miljöpolitiken kunna utformas så att det praktiska miljöarbetet underlättas både hos de miljöpåverkande och hos miljömyndigheterna. Det förändrade sanktionssystemet torde också kunna bidra till effektiviteten i det samlade miljöarbetet. Allt det sagda är viktiga egenskaper hos lagstiftningen i perspektiv av en samhällsutveckling med allvarliga miljöhot, ökad miljömedvetenhet och allt fler aktörer.

2.11 Riksrevisionsverket, RRV: Sammanfattningsvis introducerar kommittén icke-bindande miljökvalitetsnormer, aktsamhetsregler utan rättsverkan, en stoppregel som kan komma att uppfattas som orealistisk och tvång för länsstyrelser att producera åtgärdsplaner utan rättsverkan. Vidare förutspår utredningen en ökande prövningsverksamhet hos kommunerna. Detta innebär minskade resurser för tillsyn samtidigt som kommittén förutspår att antalet föreskriftsberörda verksamheter, dvs. tillsynsobjekt, kommer att öka. Introduktionen av ett flertal nya instrument utan rättsverkan i kombination med en orealistisk aktsamhetsregel kan också påverka det allmänna rättsmedvetandet i negativ riktning. Det måste därför enligt RRVs uppfattning ses som osäkert om dessa nya instrument därmed leder i den åsyftade riktningen: en förbättring av miljön. RRV anser därför att den föreslagna miljöbalken inte utan ytterligare utredning kan läggas till grund för en proposition om en miljöbalk.

2.12 Boverket: Boverket ifrågasätter balkens utformning som ramlag med omfattande bemyndiganden. Systemets huvudsakliga innehåll, vad avser materiella, processuella såväl som administrativa förutsättningar, måste vara belyst innan lagförslaget slutligt utformas. Ansvarsfördelningen mellan lagstiftande och förvaltande myndigheter får inte vara en öppen fråga i den utsträckning som förslaget ger vid handen. Vidare måste naturresurslagen antingen integreras i balken eller lyftas ur balken, för att det skall vara möjligt att i tillämpningen uppfylla ambitionerna för en hållbar utveckling. Principerna om hushållning och miljöskydd ger kompletterande grunder som tillsammans stärker förutsättningarna för långsiktigt goda beslut. Detta förutsätter emellertid dels att balken utgår från principerna i samverkan, dels att den nödvändiga kopplingen till plan- och bygglagen vidmakthålls. Förslaget brister i dessa avseenden. Boverket anser att allmänhetens tidiga deltagande är av så stor betydelse för en effektiv prövningsprocess, att detta skall framgå av ett portalstadgande i balken. De föreslagna besvärsreglerna ger inte stöd för prövningsprocesserna genom att tillföra kunskap och fokusera de reella problemen, som ett tidigt och aktivt deltagande ger. Förslaget om regeringsprövning av vissa trafikprojekt kan vara lämpligt för stora anläggningar av ingripande omfattning. Däremot är en obligatorisk prövning enligt 7 kap. 1 § inte välbetänkt. En utökad tillämpning av 7 kap. 2 § med stöd av 7 § NRL-förordningen bör räcka. Miljökvalitets-

normer kan utvecklas till ett bra instrument för samhällsutveckling mot målet om hållbarhet, men förslaget är inte tillräckligt bearbetat. PBL-utredningens inledda arbete på området bör konkretisera normernas karaktär och användningsområde. Reglerna om MKB bör utgå från det svenska synsättet, att de är ett verktyg för tillämpning av hushållningsregler. Förslaget behöver i denna del förenklas och förtydligas. ESBO-konventionens principer om process och dokument borde få genomslag i balken. De oklarheter och brister som finns i förslaget är av sådan betydelse, att verket avstyrker förslaget om inte grundläggande principer om ansvarsfördelning för materiella regler och för beslut i enskilda ärenden klarläggs.

2.13 Jordbruksverket: Jordbruksverket anser att miljöskyddskommitténs förslag, såvitt gäller de kapitel över vilka Jordbruksverket anmodats att yttra sig, kan genomföras om hänsyn tas till nedanstående synpunkter och ändringsförslag. Lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark innehåller numera i princip enbart miljöregler och bör därför infogas i miljöbalken. Begreppet markavvattning innefattar vissa åtgärder som kommittén inte tagit hänsyn till. Detta nödvändiggör en justering i balkens 11 kap. På bioteknikområdet bör sektorsmyndigheterna ha såväl tillståndsuppgifter som det centrala tillsynsansvaret. Enligt verket saknas anledning att alltid kräva tillstånd till innesluten användning av genteknik och ej heller finns det behov av etiska kommittéer vid tillståndsgivningen. Förslagets bestämmelser som avser miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) kan godtas om avsikten är att en MKB objektivt sett alltid skall stå i proportion till vad beslutet avser och att detta i vissa fall kan innebära låga krav på beskrivningarna. Den föreslagna regleringen gör det särskilt viktigt att, i bl.a. motivuttalanden, tydligt klargöra att begreppet MKB har ett annat innehåll i Sverige än motsvarnde begrepp i andra länder. Detta torde behövas bl.a. för att undvika definitionsproblem i internationella sammanhang. Begreppet "pågående markanvändning" tolkas olika och bör ges en till samhällsutvecklingen anpassad definition. Ett strikt skadeståndsansvar vid användning av genteknik framstår som alltför långtgående och omfattande att införa utan att väsentligare skäl än de som anförts till stöd för förslaget därom talar för detta. Jordbruksverket avstyrker förslaget att tillerkänna ideella organisationer talerätt.

2.14 Livsmedelsverket: Livsmedelsverket anser att förslaget att samla all lagstiftning rörande hälsa och miljö i en enda balk är utmärkt och verket tillstyrker därför förslaget i stort.

2.15 Skogsstyrelsen: Skogsstyrelsen tillstyrker i väsentliga delar förslaget till en miljöbalk. Utformningen av balken medför dock att helt skilda verksamheter omfattas av samma regler. Ambitionen är också att på detta sätt höja kraven. Detta leder enligt Skogsstyrelsens uppfattning till alltför stora krav på verksamheter med liten eller måttlig inverkan på miljön. Av detta skäl föreslås ändringar i reglerna om miljkonsekvensbeskrivningar (MKB) och sanktioner (ansvar och miljöskyddsavgift). Vad gäller markavvattning menar Skogsstyrelsen att utredningen ger en

ensidig och alltför negativ bild av läget. Omfattningen av denna verksamhet har minskat kraftigt under senare år. Samtidigt är merparten av landets våtmarker odikade, dock med stora regionala skillnader. Skogsstyrelsen föreslår en prövningsgrund för markavvattning, där nyttan av företaget vägs mot inverkan på den biologiska mångfalden. Skyddet för biotoper måste enligt Skogsstyrelsens uppfattning utformas något annorlunda för att överensstämma med ersättningsreglerna. Skogsstyrelsen ställer sig tveksam till förslaget att utöka kretsen som har talerätt och kan överklaga ett beslut. Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget till hushållningsbestämmelser samt reglerna för strandskydd, utsättande av främmande arter, spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, husbehovstäkter, samråd, bioteknik, tillsyn och ersättning.

2.16 Riksantikvarieämbetet, RAÄ: Det statliga målet för kulturmiljövårdspolitiken att bevara och föra vidare kulturarvet i representativa miljöer gör att kulturlandskapet är ett betydelsefullt verksamhetsområde för kulturmiljövården. Det är angeläget att miljöbalken särskilt i den del den motsvarar naturvårdslagen kan användas i detta syfte. I förslaget till miljöbalk har kulturmiljövårdsaspekterna ej behandlats och det framstår som osäkert om de ändringar i lagarnas konstruktion som förslaget innebär medför konsekvenser för skyddet av kulturmiljöer. RAÄ framlägger därför vissa förslag för att stärka kulturmiljövårdens ställning vid balkens tillämpning.

2.17 Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK: NUTEK saknar i betänkandet en mer konkret diskussion om hur företagens anpassning till de miljömässigt motiverade kraven skall kunna underlättas till gagn för miljö och företag, t.ex. genom informationsspridning om miljökrav och tekniska lösningar och erfarenheter. I betänkandet betonas en helhetssyn på varan, där grunden är producentens ansvar för sina respektive produkter. NUTEK har inget att erinra mot ett sådant synsätt, men finner emellertid att miljöbalken är så utformad att risken är stor att statsmakterna går in med långt gående detaljregleringar där helhetssynen får en underordnad roll. Vidare anser NUTEK att energiutvinning och materialåtervinning måste jämställas i lagstiftningen (miljöbalken), och få konkurrera på lika villkor förutsatt att de miljömässiga kraven på energiutvinningsanläggningarna uppfylls. Företagen måste ges befogenhet att själva utforma systemen utan detaljerade föreskrifter. Det är av stor vikt, enligt NUTEKs förmenande att det utvidgade producentansvaret införs successivt så att berörda system och tekniker ges tid att utvecklas. Det är dessutom mycket viktigt att hänsyn tas till regionala förhållanden. Konkurrensfrågor och eventuella risker för konkurrenssnedvridning, speciellt vad gäller de små företagen har inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet i betänkandet, anser NUTEK. Det finns enligt NUTEKs mening starka skäl att lagfästa möjligheten för företag inom ett varuområde att ta ut frivilliga miljöavgifter.

2.18 Statens geologiska undersökningar, SGU: SGU ansluter sig till de grundläggande principerna (försiktighetsprincipen, kretsloppsprincipen,

principen om att förorenaren betalar) som utgör grunden för Miljöskyddskommitténs förslag till miljöbalk. SGU ansluter sig också till förslaget om bibehållet sektoransvar och konstaterar att miljöbalken bör utformas som en ramlag. SGUs synpunkter på förslaget till miljöbalk kan sammanfattas enligt följande:

- landets grundvattentillgångar bör erhålla ett planmässigt skydd genom ändringar i förslaget till ny miljöbalk,
- en övergång bör ske till prövning i regionala miljödomstolar i viktigare tillståndsärenden. Domstolarna bör vara knutna till de nuvarande vattendomstolarna,
- SGU avstyrker att bestämmelser införs i miljöbalken som medför möjlighet för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter om tillståndsplikt för husbehovstäkter,
- SGU erinrar om att det för lägesbundna fyndigheter som omfattas av minerallagstiftningen inte är möjligt att redovisa andra alternativ till bearbetning än det s k nollalternativet.
- SGU tillstyrker att kretsen av prövningspliktiga anläggningar utökas med vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder av nationellt intresse.

2.19 Kammarkollegiet: Kammarkollegiet tillstyrker i princip kommitténs förslag till miljöbalk, men avstyrker förslaget om att utvidga talerätten till ideella organisationer.

2.20 Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket anser att huvuddelen av Miljöskyddskommitténs förslag är värdefulla och genomarbetade. Verket välkomnar den utökade möjligheten att utfärda föreskrifter. Detta kommer att underlätta miljöarbetet, samtidigt som de innebär en ambitionshöjning som bör leda till minskad belastning på miljön. De medger också ett smidigt införlivande av internationella avtal med svensk lagstiftning. Verket anser att miljöbalkens direkta tillämpningsområde bör vidgas jämfört med kommitténs förslag. De allmänna aktsamhetsreglerna i balkens tredje kapitel bör gälla genomgående och bör utgöra basen för krav som skall kunna ställas vid prövning av varje verksamhet, oavsett om prövningen skall ske enligt miljöbalken eller enligt annan lagstiftning som reglerar verksamheter vilka kan befaras medföra miljöpåverkan. Verket tillstyrker möjligheten att fastställa miljökvalitetsnormer. Sådana normer bör bli ett verksamt instrument i vissa situationer. Dock bör motiveringar och lagtext göras tydligare när det gäller tillämpningen av miljökvalitetsnormer, genom att man tydligt skiljer på de som är bindande och de som är vägledande.

2.21 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Lagstiftning är det i vårt land sannolikt viktigaste miljöpolitiska styrmedlet. Den gör det möjligt att styra miljöarbetet mot uppställda nationella och internationella miljömål. För att underlätta tillämpningen och bidra till opinionsstöd för nödvändiga åtgärder till skydd för miljön och folkhälsan bör lagstiftningen vara tydlig, enhetlig och begriplig. Det är också viktigt att de myndigheter som har som särskild uppgift att tillämpa en viss lagstiftning

har den kompetens som behövs för detta. Tankarna bakom en aldrig så god lagstiftning kan förfuskas, om de tillämpande myndigheterna inte ges erforderliga personella och ekonomiska resurser. Om detta inte beaktas, kommer medborgarna att tappa förtroendet för lagstiftningen och denna kan då inte tjäna som styrmedel på avsett sätt. De materiella bestämmelserna i lagstiftningen har ofta ett sådant samband med myndighets- och organisationsfrågor att de senare kan vara avgörande för valet av lagteknisk lösning. Det gäller bl a vilka myndigheter som bör anförtros rätten att besluta om föreskrifter och få viktiga beslutsfunktioner i enskilda ärenden samt vilka myndigheter som skall pröva överklagade beslut. I vilken mån nuvarande individuella prövning enligt miljöskyddslagen kan ersättas med generella föreskrifter, har betydelse för utformningen av den framtida myndighetsorganisationen på miljöområdet. Det skulle därför ha varit värdefullt, om miljöbalksförslaget hade innehållit ett genomarbetat förslag i organisationsfrågorna, så att en helhetsbedömning kunde göras. Den förestående departementsbehandlingen bör enligt Koncessionsnämndens mening i vart fall ske så att organisationsfrågorna är klara när en lagrådsremiss utarbetas. Förslagen av den pågående organisationsutredningen (Dir. 1993:43) bör avvaktas. Det är alltså inte lämpligt att man först utarbetar en lagrådsremiss och proposition på grundval av nu förevarande betänkande och senare återkommer med förslag i organisationsfrågorna. Den planerade tidsplanen för en separat behandling av betänkandet - enligt vad Koncessionsnämnden erfarit, lagrådsremiss och proposition till våren 1994 - är också enligt Koncessionsnämndens uppfattning orealistisk. Miljöfrågorna och miljöbalken är för viktiga för att de, när nu ett samlat grepp tas rörande miljölagstiftningen, skall behandlas i en sådan brådska, att viktiga frågor inte hinner behandlas. Som Koncessionsnämnden kommer att peka på i det följande, är det åtskilliga frågor som behöver belysas ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet, och de kan i många fall kräva tid för noggranna analyser. Ett ytterligare skäl mot att lagstiftningen forceras är behovet av samordning med EG-rätten i såväl terminologiska som materiella avseenden på områden, där EG:s regelverk ännu inte är slutligt gällande. Nu är det ändå inte möjligt att göra en helhetsbedömning av miljöbalksförslaget, eftersom balken i betydande utsträckning har karaktären av ramlag, som kräver utfyllnad av regeringsförordningar och myndighetsföreskrifter för att lagstiftningen skall få en lämplig detaljeringsgrad och klarhet.

2.22 Kemikalieinspektionen: Om vi vill ytterligare effektivisera och förstärka arbetet för att förebygga och förhindra att kemikalier skadar människor eller miljö, är det av vikt att - även med en ny lagstiftning - bibehålla fördelarna med den svenska tvärsektoriella ämnes- och produktinriktade kemikaliekontrollen i marknadsföringsledet. Miljöfrågorna har kommit in senare i kemikaliekontrollen än hälsofrågorna. Det beror i allt väsentligt på att det först under de senaste åren kommit fram bredare vetenskapligt underlag såsom kriterier för bedömning av kemikaliers miljöfarlighet och data om enskilda kemikaliers farlighet. Dessförinnan var kunskaperna generellt sett mycket bristfälliga och kunde

sällan användas för ett preventivt agerande. Kemikaliekontrollen riktades från miljösynpunkt mot ett fåtal ämnen med kända effekter. Underlaget är fortfarande långt ifrån tillfredsställande men börjar nu tillåta ett mer systematiskt arbete med riskhantering som närmar sig det som råder från hälsosynpunkt t.ex. på arbetsmiljöområdet. Även om arbetet med kemiska miljörisker har påverkats av att det reglerats av två regelsystem, kemikalie- resp miljöskyddslagstiftning, är inte detta förhållande huvudorsaken till att tillsynsmyndigheter och kemikaliehanterande verksamheter inte varit så aktiva som önskvärt. På arbetsmiljöområdet finns samma förhållande med kemikalielagstiftning och arbetsmiljölagstiftning, utan att detta upplevs som problematiskt. En skillnad mellan arbetsmiljö- och miljölagstiftningen som kan vara betydelsefull är att den förra i motsats till miljöskyddslagstiftningen också är produktinriktad. Den ställer krav på arbetsgivarna att inte bara ordna med att processer är säkra och att emissions-/exponeringsgränser hålls, utan att också ordna med en säker hantering av kemikalier. Med arbetsmiljölagstiftningen som bakgrund framträder kemikalielagstiftningens huvudinriktning på marknadsföringsledet mycket tydligt. En slutsats man kan dra är att det är rimligt att ändra miljöskyddslagstiftningen så att den blir produktinriktad. Den kunde då ställa krav på olika verksamhetsidkare att ordna med en säker kemikalieanvändning och precis som arbetsmiljölagstiftningen ge möjlighet till generella föreskrifter för hanteringen som en bas för tillsynen. En sådan ändring kan ske med bibehållande av en särskild kemikalielagstiftning som då även från miljösynpunkt skulle få en mer uttalad inriktning på marknadsföringen, dvs. utflödet av kemikalier i samhället. Miljöskyddskommittén har utifrån givna direktiv valt den andra möjliga lösningen. Man har inkorporerat hela kemikalielagstiftningen i förslaget till ny miljöbalk men genom att de delar som omfattar reglering av marknadsföringen får ett särskilt kapitel, har man ändå behållit den nuvarande lagstiftningens speciella karaktär. Inspektionen vill betona värdet av att kemiska produkter liksom biotekniska produkter i förslaget getts ett särskilt kapitel. Härigenom framhävs den särskilda betydelse som den produkt- och varuinriktade kontrollen i marknadsföringsledet har för att förebygga att kemikalier förs ut i sådan användning som leder till skador på hälsa eller miljö.

2.23 Statens lantmäteriverk, LMV: LMV tillstyrker att en särskild miljöbalk tillskapas. LMV har inte detaljgranskat upprättade lagförslag eftersom många frågor ligger utanför de intressen som LMV har att bevaka. LMV föreslår en komplettering i lagen beträffande balkens tillämplighet i fastighetsbildningsfrågor.

2.24 Växjö Tingsrätt: Tingsrätten tillstyrker kommitténs förslag att i huvudsak bibehålla den nuvarande prövningsordningen. Tingsrätten anser att man bör överväga att i 9 kap Miljöbalken ta in en föreskrift om att arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning skall bestå i bearbetning av information i större utsträckning än i själva insamlandet av fakta. Tingsrätten avstyrker förslaget i vad det avser besvärsrätt för ideella föreningar samt inrättande av en Miljöombudsman.

2.25 Kammarrätten i Stockholm: Kommittén har ställts inför den väldiga uppgiften att på förhållandevis kort tid utarbeta och lägga fram förslag om att samla centrala lagar på miljö- och hälsoskyddsområdet till en miljöbalk. Grundvalen för kommittéarbetet finns i ett principbeslut av riksdagen om en samlad skyddslagstiftning med denna inriktning. Det är därför inte meningsfullt att nu diskutera själva grundidén med kommittéförslaget. Resultatet av kommitténs arbete visar emellertid att en lagreglering vilken som skyddsobjekt omfattar såväl människorna som naturen och miljön i övrigt ofrånkomligen blir vittsyftande och översiktlig. Den blir även mindre precis än hittillsvarande regleringar på miljö- och hälsoskyddsområdet. Den bristande precisionen, främst i miljöbegreppet kommer man svårligen till rätta med i detta sammanhang. En anmärkningsvärd brist i betänkandena är att de inte innehåller några konsekvensbeskrivningar av förslagen. Kostnaderna, inte minst återverkningarna på näringslivet, kan bli mycket betydande. Det kan i sammanhanget nämnas att förslaget till miljöbalk kommer att innebära utökade uppgifter för de allmänna förvaltningsdomstolarna, bl.a. genom att ärenden flyttas över dit från regeringen. Resurs- och konsekvensfrågorna måste ägnas ökad uppmärksamhet i det fortsatta lagstiftningsarbetet och i arbetet med följdförfattningar. Miljöbalksförslaget bör kunna utgöra en väsentlig utgångspunkt för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det krävs dock därvid åtskilligt av ytterligare tidskrävande beredning. Härvid måste inte minst målsättningar och systematik gås igenom på nytt och då i en något mer återhållsam anda än den som präglar betänkandet samt med beaktande, inte minst, av ekonomiska och andra konsekvensbedömningar av förslagen. Den lagtekniska utformningen behöver ses över i en del hänseenden med sikte på att i möjlig mån begränsa användningen av ramlagstekniken.

2.26 Stockholms universitet: Med tanke på det specifika och samtidigt mycket omfattande mandat som Miljöskyddskommittén har haft kan fakultetsnämnden konstatera att kommittén har fullgjort sitt uppdrag på ett tillfredsställande och förtjänstfullt sätt. Fakultetsnämnden kan dock inte ställa sig positiv till själva idén av att sammanställa alla miljörelaterade lagar i en balk. Det finns, enligt nämnden, andra lagtekniska lösningar som kan ge bättre och effektivare resultat. Fakultetsnämnden har dessutom kritiska synpunkter beträffande innehållet i vissa föreslagna bestämmelser.

2.27 Uppsala universitet: Det utsända lagförslaget från miljöskyddskommittén är resultatet av ett arbete med en mycket omfattande uppgift. Direktiven och tolkningen av dessa har dock lett till att kommitténs förslag blivit otillräckligt från olika synpunkter. Särskilt bör nämnas att den kanske mest framträdande av kommitténs uppgifter var att samordna den svenska miljölagstiftningen. Den uppgiften har kommittén inte fullgjort annat än i begränsad omfattning. Vattenlagen, kärntekniklagen, atomansvarighetslagen, skogsvårdslagen, lagen om skötsel av jordbruksmark och plan- och bygglagen hör till de lagverk som kommittén lämnat utanför. Det är den ena grundläggande bristen i förhållande till en

praktisk tolkning av direktiven. Den andra är att samordningen mellan balkens olika delar är helt otillräcklig. Liksom enligt nuvarande regler spridda på många författningar kvarstår i kommitténs förslag olika skyddsnivåer i olika regler utan att skillnaderna är sakligt motiverade från miljösynpunkt. Därtill kommer - vilket vi utvecklar längre fram - att kommittéförslaget kommer att medföra mycket stora samordnings- och genomförandeproblem på grund av dess alldeles för starka inriktning på ramlagstiftningstekniken. Utöver detta saknas den verkliga grundbulten, nämligen regler anpassade till de mål som förefaller återspeglas i en s.k. stoppregel och i bestämmelse om kvalitetsnormer. Förslaget uppvisar även i många andra hänseenden ett stort antal brister som tillsammans är så omfattande, att det torde krävas ytterligare ett utredningsarbete, dock mera koncentrerat än det tidigare, innan det är möjligt för regeringen att skriva proposition. Särskilt framträdande brister att nämna utöver ovanstående är följande:

Förslaget:
- är i alltför hög grad bundet till det befintliga regelverket
- är i alltför hög grad bundet vid befintliga administrativa m fl strukturer
- är i alltför hög grad bundet vid inadekvata politiska och andra trender
- är omodernt med hänsyn till problem, forskning och utländsk utveckling
- är alltför begränsat i omfattning, i tillämpningsområde
- är alltför begränsat i många kravregler
- är alltför svepande och överdrivet i stoppregler och vissa andra regler
- är i många hänseenden lika illa samordnat inom balken som förhållandet nu är mellan olika lagar på miljöområdet
- är illa samordnat vad gäller förhållandet mellan balken och regler utanför densamma
- har en ovanlig och samtidigt illa utformad relation mål - kravregler, miljömål och internationellt åtagande återspeglas ofta inte i kravreglerna
- uppvisar en mycket oklar hantering av kvalitetsnormer som rättsregler
- strider i många hänseenden mot både traditionell juridik och modern miljörättslig metodik samtidigt som förslagets "nyheter" (bl.a. ett slags kvasinormer samt synen på adressater) inte är funktionella
- är klart ologiskt särskilt vad gäller hur naturresurslagen har inpassats
- överutnyttjar ramlagstekniken på ett sätt som riskerar motverka miljövården och i vart fall i flertalet hänseenden försvårar densamma; det blir en mycket omfattande regeluppsplittring även i fortsättningen samtidigt som osäkerheten i rättstillämpningen kommer att bli betydande för praktiker
- har en delvis olämplig struktur som kan förbättras i särskild grad på kravregelsidan
- är vad gäller krav- och genomföranderegelering illa koordinerat med hittillsvarande nationella miljömål
- är vad gäller krav- och genomföranderegelering illa koordinerat med inriktningen på kretslopp
- är vad gäller krav- och genomföranderegelering illa koordinerat med

inriktningen på biodiversitet
- har i många ytterligare hänseenden inadekvata genomföranderegler
- inkluderar en grundlagsändring som skjuter över målet och ger rätttssäkerhetsproblem
- skulle kunna ha ägnat de olika reglernas adressater större uppmärksamhet (enskilda, myndigheter m.fl.).

2.28 Lunds universitet: Tanken att sammanföra merparten av svensk miljölagstiftning till en miljöbalk har ofta framförts i miljödebatten. Det är mycket positivt att nu kunna diskutera frågan med utgångspunkt i ett relativt sammanhållet förslag. Miljöskyddskommittén har utfört ett omfattande arbete, och det förslag som presenteras i SOU 1993:27 är väl ägnat att utgöra grunden för fortsatta diskussioner. Förslaget är dock inte invändningsfritt. Den allvarligaste kritiken måste riktas mot den, enligt forskningsnämndens uppfattning, alltför långtgående ramlagskaraktären, och den oklara struktur som miljöskyddskommittén har givit balken. De skäl som framförts för att ge förslaget den utpräglade ramlagskaraktären har bitvis övertygat forskningsnämnden, som dock likväl ställer sig tveksam till tanken att införa en helt ny balk i den svenska lagstiftningen med så litet materiellt innehåll. Ramlagstiftning kan anses vara ett vedertaget begrepp - men en "rambalk"!? - Förslaget innehåller vidare flera olika nivåer av kravregler, vilka är utformade med varierande grad av tydlighet och därmed skilda rättsverkningar.

2.29 Chalmers tekniska högskola: Den allt överskuggande problematiken på miljörättsområdet är det motsatsförhållande som visar sig mellan de lagar/regler som å ena idan tar sikte på att underlätta ekonomisk expansion för landet och å andra sidan skyddsreglerna. Någon riktigt tillfredsställande modell för avvägningen mellan olika motstående intressen har inte presenterats och kan heller inte förväntas så länge som reglerna inte kombinerats i ett sammanhang. Hittills gjorda erfarenheter av miljöskyddsarbetet visar att det är dessa strukturella frågor som bromsat miljöskyddsutvecklingen. Vi måste komma bort från "end of pipe-filosofin" som enda synsätt (vilken i och för sig har fungerat rätt väl enlig ML) och komma över på och kombinera med en "källangrepps-filosofi". Detta innebär nödvändigtvis att planeringen av markanvändningen starkare kopplas till ML och att resursutnyttjandelagarna t.ex. VL, SKVL m.fl. görs beroende av ML:s kravnivåer.

2.30 Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA: SVA har inget att erinra mot det föreliggande förslaget men vill gärna framhålla några synpunkter. Ambitionen att sammanföra de skilda miljölagarna i en miljöbalk bedöms som en positiv strävan mot en enhetlig inställning till miljöfrågorna. Vidare anser SVA det vara en viktig princip i ett miljökonsekvent handlande att miljökosekvensbeskrivningar skall ingå i beslutsunderlaget i avgöranden som påverkar människor och miljön. Här kan bland annat pekas på de överväganden som behandlar införandet av främmande arter (kap. 11). Detta gäller i särskilt hög grad också för införandet av främmande arter eller mikroorganismer i den akvatiska

2.31 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen i Stockholms län är positiv till att en samordning av miljölagstiftningen sker i en miljöbalk. Miljöbalken har utformats som en ramlag vilket medför såväl för- som nackdelar. Länsstyrelsen finner sammantaget att ramlagstiftningen av praktiska skäl är den teknik som måste användas för ett lagkomplex av denna omfattning.

2.32 Länsstyrelsen i Södermanlands län: I takt med att miljöproblemen har ändrat karaktär och synen på miljöfrågorna har förändrats, har behovet av en samlad och skärpt lagstiftning på miljö- och hälsoskyddsområdet stärkts. Det nu redovisade förslaget till miljöbalk har gjort en rimlig avvägning och urval av de lagar som under överskådlig tid kan inordnas i balken. Länsstyrelsen anser emellertid att det måste göras entydigt klart att miljöbalken (även de allmänna aktsamhetsreglerna) skall såsom "paraplybestämmelser" vara tillämpliga för exploateringslagarna samt skogsvårdslagen och skötsellagen. Det är också angeläget att dessa lagar blir föremål för en översyn och modernisering som kan träda i kraft samtidigt med balken. Dispositionen av lagtexten medför en splittrad och delvis svåröverskådlig bild. Uppdelningen på allmänna och särskilda aktsamhetsregler ifrågasätts, eftersom den bl.a. bidrar till att den önskvärda samordningen i tillämpningen inom t.ex. miljöskydds- och naturvårdsområdena inte kunnat åstadkommas. En genomgripande översyn synes nödvändig. Tillämpningen av stoppreglerna kommer att medföra betydande problem. Ambitionerna är som principer vällovliga men de får inte leda till att trovärdigheten för balken ifrågasätts. Senast i samband med propositionen måste ytterligare vägledning lämnas för stoppreglernas tolkning och tillämpning. Införandet av miljökvalitetsnormer kan bli den länk mellan konkreta genomföranden och de nationella och internationella miljömålen som saknas idag. Det kräver dock en bättre precisering av vad normerna innebär i olika situationer. Lagtexten är på sina ställen tung och svårläst. Ambitionen bör vara att eftersom envar har ett ansvar för miljön så måste envar kunna läsa och förstå innehållet. Det kräver korta och kärnfulla meningar.

2.33 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Länsstyrelsen har, från de synpunkter den har att beakta, i huvudsak inte några andra erinringar mot förslaget till miljöbalk än som framgår nedan. Länsstyrelsen delar i stort de synpunkter och överväganden som framförs i betänkandet.

2.34 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget till miljöbalk, men anser att en bearbetning och förtydliganden behöver göras. Miljöskyddskommitténs förslag till miljöbalk innehåller flera stora förbättringar i miljölagstiftningen. Det är bra att alla lagar inom miljöområdet samlas i en balk med gemensamma, övergripande aktsamhetsregler. Det är också bra att möjligheterna att utfärda generella föreskrifter utvidgas. Införandet av miljökvalitetsnormer välkomnas i princip. Förslaget innehåller också ett antal andra för-

bättringar.

2.35 Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen tillstyrker i princip Miljöskyddskommitténs förslag beträffande miljöbalkens utformning. Att samla miljölagarna under en balk bör gynna överskådlighet och användbarhet för såväl allmänhet, miljömyndigheter som rättsvårdande myndigheter.

2.36 Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget till miljöbalk.

2.37 Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelsen anser att miljöskyddskommitténs huvudbetänkande och förslag till miljöbalk inte kan ligga till grund för lagstiftning. Förslaget måste bearbetas ytterligare, särskilt vad gäller andra speciallagars inordning eller anknytning till en miljöbalk samt beträffande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Efter en sådan ytterligare bearbetning bör ny remissomgång genomföras.

2.38 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak miljöskyddskommitténs förslag beträffande miljöbalkens omfattning, lagtekniska konstruktion och materiella innehåll. Länsstyrelsen anser därvid bl.a.

- att det är en brist att inte vattenlagen samordnats med miljöbalken
- att det bör utredas vidare hur vattenlagen, plan- och bygglagen, skötsellagen och skogsvårdslagen skall knytas till miljöbalken
- att generella föreskrifter bör kunna innebära en avsevärd förenkling i miljövårdsarbete under förutsättning att systemet utformas så att länsstyrelsen kan besluta om anpassning efter regionala förhållanden
- att miljökvalitetsnormer kommer att vara värdefulla instrument för att uppställda miljömål skall uppnås
- att länsstyrelser i samverkan och inte naturvårdsverket får ansvaret att ta fram åtgärdsplaner som kan behövas för att uppfylla miljökvalitetsnormerna i ett område som berör mer än ett län
- att skyddsbegreppet naturvårdsområde kan utgå
- att kommitténs resonemang om domstolsprövning kontra administrativ prövning enligt länsstyrelsens uppfattning bygger på ett grundläggande missförstånd, som det är angeläget att undanröja
- att tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter generellt bör ske av länsstyrelserna
- att koncessionsnämnden bör bli allmän besvärsinstans vid tillämpningen av miljöbalken
- att tillsynsansvaret gällande miljöfarliga verksamheter får en klar uppdelning mellan länsstyrelsen och kommunerna, varvid länsstyrelsen bör ha ansvaret för större verksamheter med utsläpp av regional betydelse samt att naturvårdsverket inte bör ha tillsynsansvar över enskilda verksamheter
- att trafikfrågorna utreds vidare med direktivet att ett förslag till en långsiktig och hållbar utveckling av transportarbetet med utgångspunkt från miljöaspekterna skall tas fram.

2.39 Länsstyrelsen för Malmöhus län: Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak de förslag till lagändringar som lämnas i betänkandet. Det är enligt länsstyrelsens uppfattning nödvändigt att frågor rörande prövnings- och tillsyns- respektive överprövningsmyndigheters organisation fastställs närmare i balken och att där även förs in bestämmelser som reglerar frågor om recipientkontroll och regional miljöövervakning. Miljöbalken bör kompletteras i dessa delar. - - - Den svenska miljölagstiftningen upplevs i dag av många, såväl av allmänheten som av praktiker, som splittrad och svåröverskådlig. Lagstiftningen har tillkommit under olika tidpunkter, för olika områden och utan någon egentlig helhetssyn vare sig vad gäller ambitionsnivå eller struktur för tillämpningen. Utredningen har sålunda haft att ta sig an en svår men samtidigt mycket angelägen uppgift att reda ut och strukturera den härva som i dag kännetecknar den rättsliga regleringen av området. Enligt länsstyrelsens uppfattning har utredningen i allt väsentligt väl lyckats slutföra sitt uppdrag och på ett ändamålsenligt och överskådligt sätt samlat de centrala lagarna inom området i en enda lag. - - - Den föreslagna miljöbalken syftar till att utgöra det instrument som skall vara en juridisk plattform för att nå de tidigare nämnda miljömålen men även ge möjlighet till avvägningar mellan olika och motstridiga intressen. Mål och grundläggande principer kommer därför att bli gemensamma men av generell karaktär för allt miljöarbete, som regleras genom miljöbalken, oberoende av vilka "speciallagar" som skall tillämpas. Miljöbalken kommer att få en ambitionshöjande effekt på miljövårdsarbetet i landet. Detta är bra men också nödvändigt från samhällsekonomisk synpunkt, såväl kort- som långsiktigt.

2.40 Länsstyrelsen för Hallands län: Förslaget till miljöbalk innehåller flera nyheter som kan medföra bättre möjligheter att uppnå samhällets miljömål. - - - Enligt direktiven har huvudsyftet med lagstiftningsarbetet varit att ge ett effektivt verktyg som är lätt att överblicka och tillämpa och som skall leda till skärpta miljökrav, bl.a. var ambitionen att utsläppen från miljöstörande anläggningar skall minskas till ofarliga nivåer. Det är tveksamt om förslaget i alla delar motsvarar dessa ambitioner. - - - Miljöbalken innebär ett steg framåt för miljöarbetet t.ex. genom att miljökvalitetsnormer kan införas och att påföljderna av miljöpåverkan, olaglig eller otillåten, har gjorts "strängare". Man kommer dock inte att kunna uppnå de nationella miljömålen utan att stor vikt läggs vid de föreskrifter som skall införas med stöd av lagen.

2.41 Länsstyrelsen för Göteborgs och Bohus län: Trots att hela lagstiftningsområdet är mycket komplext har miljöskyddskommittén lyckats relativt väl i sin ansats att forma grunden för en modernare lagstiftning. Med en del ändringar och kompletteringar har förslaget förutsättningar att bli ett verksamt instrument i miljövårdsarbetet. - - - Strävan mot en helhetssyn på människa och miljö talar, enligt länsstyrelsen, för att balkens tillämpningsområde bör få sträcka sig ganska långt i riktning mot att förebygga även psykiska, sociala och kulturella effekter av olika störningar. Dagens landskap är ett resultat av människans omformning av naturlandskapet under årtusenden. Det gemensamma

kulturarvet omfattar såväl odlingslandskapet, bebyggelse och fornlämningar som kulturpräglade naturtyper och del av den biologiska mångfalden. Skadliga ämnen påverkar också kulturhistoriskt viktiga byggnader, fornlämningar och kulturföremål. Kulturmiljön bör således tydligt innefattas som en integrerad del av miljöbegreppet och inte försvinna i begreppet "miljön i övrigt". Länsstyrelsen menar därför att miljöbalkens tillämpningsområde bör förtydligas så att det framgår att det omfattar även åtgärder mot luftföroreningar till skydd för fornlämningar och bebyggelse av kulturhistoriskt intresse. Kravet på förebyggande åtgärder bör även omfatta kulturmiljön.

2.42 Länsstyrelsen för Älvsborgs län: Rent allmänt är det tveksamt om den nya miljöbalken blir det verksamma instrumentet i miljöarbetet som är önskvärt. Det har uppenbarligen varit svårt att anpassa lagstiftningen till nuvarande miljöproblembild. Länsstyrelsen konstaterar att det innan erfarenheter vunnits av föreskrifter och miljökvalitetsnormer är svårt att bedöma om miljöbalken och följdförfattningar ger förutsättningar att kraftfullt ingripa mot diffusa utsläppskällor och successiv landskapsförändring.

2.43 Länsstyrelsen för Värmlands län: Länsstyrelsen ställer sig i stort bakom kommitténs överväganden i betänkandet och förslag till ny miljöbalk. - - - Miljöbalken har, kanske som en följd av den korta tid som stått till kommitténs förfogande men naturligtvis också beroende på det stora antal lagar som infogats, blivit något svåröverskådlig.

2.44 Länsstyrelsen för Örebro län: Länsstyrelsen tillstyrker införandet av en samlad miljölagstiftning i en miljöbalk och ställer sig bakom balkens mål och grundläggande principer. Åtgärden skapar större tyngd och bidrar till en bättre överblick. Sammanfattningsvis lämnar länsstyrelsen följande synpunkter på kommitténs betänkande:

- Lagen behöver i vissa fall bli tydligare och en del av det som är avsett att regleras i förordningar bör istället föreskrivas i lag, detta gäller t.ex. biotopskyddet och samrådsskyldighet innan ett tillstånd söks.
- Ytterligare begrepp behöver definieras i balken, definitioner i förarbeten till nu gällande lagar skrivs in i balken.
- För att fastställda miljömål skall kunna uppfyllas måste balkens bestämmelser kompletteras med förordningar.
- Begreppet "miljöfarlig verksamhet" bör tas bort och ersättas med miljöpåverkan.
- "Gröna" miljökvalitetsnormer bör införas.
- Länsstyrelsen ansluter sig till utredningens princip när det gäller kommunens tillsynsuppgifter. De större anläggningar som förs till den s.k. "länsstyrelselistan" bör vara beroende av respektive kommuns miljömässiga kompetens och organisation. I fråga om kommunens egna anläggningar bör ansvar och drift vara åtskilda. Således bör dessa anläggningar tillföras den s.k. länsstyrelselistan.
- Regeringens tillåtlighetsprövning av stora anläggningar skall vara baserad på en miljökonsekvensbeskrivning.

- Två nivåer av miljökonsekvensbeskrivningar bör införas. Förutom en fullständig MKB bör möjlighet finnas för en förenklad MKB i enklare ärenden.
- Länsstyrelsens ansvar för miljöövervakning och regionala miljöanalyser bör förtydligas i balken. Bl.a. bör länsstyrelsen i lag åläggas att göra regionala miljöanalyser.
- Strandskyddet är till för friluftslivet, biotopskyddet är inget lämpligt motiv, istället skrivs biotopskyddet in i de grundläggande hushållningsbestämmelserna.
- En ny avdelning införs i balken som reglerar myndigheternas uppgifter.

2.45 Länsstyrelsen för Kopparbergs län: Det nuvarande regelverket på miljöområdet är splittrat och mycket omfattande. Tillämpningssvårigheterna har varit betydande och är tämligen väldokumenterade i ett antal tidigare studier och statliga utredningar. Länsstyrelsen välkomnar därför en samordning av miljölagstiftningen i en miljöbalk. Miljöskyddskommitténs förslag innehåller förutom förslaget till samordning av en rad olika lagar också flera nyheter på miljörättens område, såsom införandet av miljökvalitetsnormer, generella föreskrifter, skärpt stoppregel samt talerätt för ideella organisationer m.m. Dessa förslag kommenteras under respektive rubrik nedan. Målsättningen med förslaget är ambitiös och de förändringar som föreslås överensstämmer till stora delar med de krav som rests under senare år. Den övergripande strukturen, dvs. miljöbalkens omfattning och disposition förefaller lämplig. Det tekniska utförandet av förslagen i form av lagtext har dock däremot mycket stora brister. - - - Miljöbalk, föreskrifter och kvalitetsnormer får inte utformas så, att nödvändiga verksamheter hindras eller avsevärt försvåras. Kommittén uttrycker själv den synpunkten, att miljöbalken strikt tillämpad skulle kunna betyda att inga nytillkommande svenska verksamheter skulle tillåtas inom ett visst område. Lagparagrafer får inte ha ett sådant innehåll att orimligheter uppkommer. Verksamheter kan inte bedrivas under ständiga hot om förbud och skadestånd. Om lagens gränser inte är tydliga och stringenta äventyras såväl miljön som rättssäkerheten. - - - En fråga är om sammanslagningen i den form som föreslås överhuvudtaget kommer att innebära någon förenkling. Möjligtvis var uppgiften att föra samman, förenkla, förtydliga och skärpa den stora mängden lagar på miljörättens område på ett sådant sätt att ansvar och krav följs upp med kontroll och sanktioner alltför svår. Länsstyrelsen utgår från att lagförslaget genomarbetas så att miljöbalken får ett sådant innehåll att den kan tillämpas i praktiken. Betänkandets omfattning, i kombination med de påtalade bristerna i lagförslagets utformning och precision, samt det faktum att man i stor utsträckning har lämnat öppna bemyndiganden till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter eller miljökvalitetsnormer gör att det för närvarande är svårt att överblicka konsekvenserna av detsamma.

2.46 Länsstyrelsen för Gävleborgs län: Länsstyrelsen anser att förslaget till miljöbalk i allt väsentligt är bra och att ett införande av balken kommer att ge förutsättningar för ett bättre miljövårdsarbete.

2.47 Länsstyrelsen för Västernorrlands län: En samordnad miljölagstiftning ger tydlighet åt kravet att näringar och samhällsbyggande i vid mening måste nå en bättre miljöanpassning. Miljöskyddskommitténs betänkande är väl genomarbetat med goda motivskrivningar och är på ett tidsanpassat sätt anknutet till de mål och program som nu har högsta aktualitet i miljöarbetet. Dispositionen av balkförslaget är också i huvudsak bra. Vissa nya inslag som aktsamhetsreglerna, miljökvalitetsnormer, ny administrativ miljöskyddsavgift som sanktion, obligatorisk prövning av vissa större trafikanläggningar skärper lagverktyget. - - - Miljöbalken blir ett övergripande lagverktyg för miljöområdet med syftet att skydda människors hälsa, naturen och miljön i övrigt från miljöskador. Balken och ärendehanteringen enligt denna är ett viktigt verktyg för att fullfölja principer och inriktningar som gäller i miljöarbetet. Utvecklingen på miljöområdet styrs dock alltmer även av andra mekanismer och faktorer än lagen. Utbildning och ökad kunskap om olika miljöhot, konsument- och marknadsstyrning, ekonomiska styrmedel, teknikutveckling och samhällsplanering, tvärsektoriellt programarbete, internationell samverkan är faktorer som växer i betydelse. Dessa måste tillsammans med lagen nyttjas målmedvetet för att den nödvändiga miljöanpassningen av areell och industriell produktion, fysiskt samhällsbyggande, serviceverksamheter och ekonomisk utveckling skall kunna nås. - - - För näringslivet, liksom för allmänheten, är det viktigt att miljökraven är enhetliga och likvärdiga på olika miljöområden, liksom mellan "kund"-grupper och olika geografiska områden. Det är också viktigt att balken är övergripande och ger grundläggande stöd även för åtgärder och åtgärdskrav som behövs på "mjuka" kravområden som skydd för biologisk mångfald, energi, trafik och samhällsbyggande, fysisk planering och sektorplanering, där speciallagarnas krav på miljöanpassning av verksamheterna ännu inte nått full tydlighet. Balken uppfyller i huvudsak dessa krav och ger som ramlag förutsättningar för en breddad och fördjupad miljöanpassning i alla samhällsverksamheter. Infogandet av naturresurslagen (kap. 5-7) i kombination med utökade syften och aktsamhetsregler (kap. 1 och 3) ger dock upphov till vissa osäkerheter med hänsyn till NRL:s tidigare roll som "paraply" för olika speciallagar.

2.48 Länsstyrelsen för Västerbottens län: Trots att kritiken kan tyckas omfattande vill länsstyrelsen betona att kommittén uträttat ett med hänsyn till omständigheterna imponerande arbete. Länsstyrelsen förutsätter därvid att det är på grund av tidsskäl som betänkandet inte kunnat redigeras om så att upprepningar och onödigt omständliga resonemang eliminerats. Såväl textmassans omfattning som systematik lämnar således en del övrigt att önska, vilket försvårat remissinstansernas arbete.

2.49 Svenska Kyrkans Centralstyrelse: Svenska kyrkans centralstyrelse ser med stor tillfredsställelse att ett förslag till revidering och modernisering av svensk miljölagstiftning nu föreligger. Inte minst mot bakgrund av den pågående internationella ekonomiska och politiska integrationen är det väsentligt att den svenska miljölagstiftningen harmoniseras och moderniseras i riktning mot de regler och principer som gäller i andra

länder. Likaså ser vi det som positivt att miljölagarna nu samlats under en "miljöbalk". Detta förfarande underlättar, såsom kommittén själv framhåller, överblick och tillgänglighet.

2.50 Uppsala kommun: En så viktig remiss som den föreliggande borde, av respekt för remissinstanserna och deras bedömningar, ha givits en längre remisstid. Det är här fråga om ett genomgripande förslag, som noga behöver övervägas såväl i sak som vad gäller formen. Uppsala kommun delar de höga miljömässiga ambitioner som ligger till grund för regelsystemets utformning och anser att betänkandet fört diskussionen om en ny samlad miljöbalk framåt. Förslaget innehåller många bra förslag, men kommunen anser dock inte att förslaget skall läggas till grund för lagstiftning innan en betydande omarbetning av förslaget först görs.

2.51 Eskilstuna kommun: Utredningsdirektiven till miljöbalken har vad beträffar samordning av anknytande miljölagstiftning fullföljts. Samstämmighet i lagen saknas dock. Vad som åstadkommits är närmast ett konglomerat av tidigare separata lagar snarare än ett samstämt och entydigt regelverk byggt på de mål som anges i 1 kap. i miljöbalksförslaget. Om förslaget innebär en skärpning av nu gällande lagar är ytterst svårt att avgöra. Ambitionen att ta fram lagtekniska lösningar för att komma tillrätta med trafikens miljöproblem kvarstår. Detta bl.a. som en direkt följd av att stora delar av den centrala markanvändningslagstiftningen lämnats utanför miljöbalken.

2.52 Katrineholms kommun: Det har sedan lång tid funnits behov av en samlad lagstiftning på miljö- och hälsoskyddsområdet. Föreliggande förslag till ny miljöbalk utgör ett omfattande arbete som utförts på kort tid. Vi konstaterar att behovet av helhetssyn och en mer genomgripande bearbetning av aktuella lagtexter kvarstår. Vi anser att miljöbalken i sin nuvarande utformning, med stora delar av gammal lagtext sammanställd i oförändrat skick, i många stycken är svåröverskådlig, motsägelsefull och därmed ur praktisk synpunkt svårtolkad. Den skärpning av miljöskyddslagen som enligt direktiven var en av utgångspunkterna för kommitténs arbete syns gått förlorad genom att flera tidigare införda möjligheter till direktverkande straffsanktioner nu tagits bort, exempelvis substitutionsprincipen i lagen om kemiska produkter. - - - För att effektivisera och förenkla hanteringen av miljö- och hälsoskyddslagstiftningen och samtidigt öka tillgängligheten för allmänheten och därmed rättssäkerheten hade vi sett det som angeläget att man tagit ett mer radikalt grepp. Det hade varit lämpligt att på ett tydligare sätt samla aktsamhetsregler/hänsynskrav för samtliga lagar på miljöområdet, då också inkluderat plan- och bygglagen och vattenlagen samt kompletterat med ett tillräckligt konkret tolkningsavsnitt för att få direktverkande straffsanktioner. Därutöver borde finnas ett särskilt kapitel som återspeglar riksdagens ambitionsnivå som den redovisas i portalparagraferna. Detta är inte minst viktigt med tanke på det framtida arbetet med den lokala Agenda 21.

2.53 Norrköpings kommun: Med tanke på den viktiga och genomgripande förändring som miljöbalksförslaget innebär är det olyckligt att remisstiden har varit så pass kort. Detta yttrande har därför koncentrerats till de frågor kommunen anser vara oklara eller där vi ser allvarliga problem med den föreslagna lösningen. Ytterligare en komplikation i bedömningen av förslagets effekter är att inget förslag till hur arbetet skall organiseras har lagts fram. Detta arbete har istället en ny utredning fått i uppdrag att studera. Inte förrän ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna är klarlagd kommer det att vara möjligt att bedöma förslagets alla effekter. Bland annat råder det oklarhet om kommunernas arbetsbelastning kommer att öka eller inte. Om ansvarsområdet utökas måste ökade resurser tillföras kommunerna. Betänkandet innehåller många goda förslag, till exempel samordningen av tillsynen inom miljö- och hälsoskydds- samt kemikalieområdet. Kommunen är positiv till grundtanken på en samordnad miljölagstiftning och instämmer i många av kommitténs bedömningar och förslag.

2.54 Gotlands kommun: Miljöskyddskommittén kom 1991 med sitt principbetänkande Miljölagstiftningen i framtiden (SOU 1991:4). Detta betänkande fick inte Gotlands kommun tillfälle att lämna synpunkter på. Detta anser vi vara mycket otillfredsställande eftersom de grundläggande principerna för lagstiftningsarbetet lades fast redan i det skedet. Särskilt då vi, mot bakgrund av vårt geografiska läge, upplever att vi måste få bättre möjligheter att påverka vår situation och omgivning, och då särskilt inom miljöområdet.

2.55 Landskrona kommun: Förslaget till miljöbalk avstyrks. Förslaget innehåller så många allvarliga brister att det inte bör läggas till grund till en proposition utan att grundläggande ändringar görs. Förslaget innebär inte den skärpning av miljökraven som behövs för att ge förutsättningar för hållbar utveckling. Bestämmelser är vaga och i vissa fall en försvagning av både tillåtlighetsregler och straffbestämmelser. Stor del av bestämmelserna avses delegeras till regering eller en myndighet som regeringen bestämmer. Flera för miljöområdet viktiga lagar saknas i miljöbalken och flera av de lagar som tagits med i förslaget har fogats in utan större ändringar.

2.56 Halmstads kommun: Halmstads kommun finner det anmärkningsvärt att när den mest radikala förändring av miljöskyddslagstiftningen som görs, under i vart fall de senaste 25 åren, bedrivs remissarbetet med sådan brådska. Med hänsyn till beslutsprocessen i en kommun innebär det att remisstiden endast är ca. två månader för underremissinstans, med hänsyn till semesterperioden kan den bli än kortare. Behovet av en samordning av lagstiftningen inom miljöområdet är omvittnat stort. Förslaget ger uttryck för en hög ambition och är i de flesta delar utan anmärkning från vår sida.

2.57 Göteborgs kommun: Miljöskyddskommittén har på ett övertygande sätt visat på behovet av en samordning av ett flertal lagar inom miljöom-

rådet. Vid en samlad bedömning ger kommitténs förslag uttryck för en hög ambition såväl när det gäller möjligheterna att överblicka och tillämpa regelsystemet som beträffande det sakliga innehållet. Vi vill därför tillstyrka att en miljöbalk antages i huvudsaklig överensstämmelse med det framlagda förslaget.

2.58 Trollhättans kommun: Miljöskyddskommittén beskriver hur miljön under de senaste decennierna har förbättrats vad gäller utsläpp från de större punktkällorna. Samtidigt konstateras att miljöproblemen, vad gäller exempelvis försurning och övergödning, kvarstår. Dessa problem beror på luftföroreningar från kontinenten, men också på utsläpp som mer är relaterade till diffusa utsläppskällor såsom trafiken. Om miljöbalken skall kunna utgöra det stöd som behövs för att råda bot på våra miljöproblem är oklart.

2.59 Sundsvalls kommun: Sundsvalls kommun instämmer i huvudsak i kommitténs förslag till miljöbalk. Kommunen anser dock att balkförslaget i alltför hög grad bygger på ramlagstänkandet. Den särskilt tillsatta utredningen om organisationsfrågor bör avvaktas och remissbehandlas innan en proposition om den nya balken presenteras. Sundsvalls kommun instämmer också i kommitténs bedömning att samhället har anledning att reagera kraftigt mot allvarlig miljöbrottslighet och att straffen därför skall skärpas. Vattenlagen bör i framtiden infogas i miljöbalken. Kraven på skogsbrukets miljöhänsyn borde vara tydligare. Sundsvalls miljönämnd och -kontor har uttryckt oro för att kommunal myndighet skall kunna upphäva strandskyddet inom planområde. Införandet av miljökvalitetsnormer välkomnas. Den s.k. stoppregeln bör erhålla en mildare utformning. Förslaget till skärpning av kraven för tillstånd för markavvattning är bra.

2.60 Skellefteå kommun: Förslaget är ett gott underlag till ett fortsatt lagstiftningsarbete. Det är däremot inte i sådant skick att det kan läggas till grund för en proposition utan omfattande redigeringsarbete. Naturresurslagen bör anpassas till balken i övrigt, detaljeringsnivån hos hälsoskydd och naturvård korrigeras och renhållningen anpassas till kretsloppsprincip och producentansvar. Dessutom bör möjligheterna att införliva ytterligare lagstiftning prövas, främst vattenlagen och PBL. Organisationsfrågorna är olösta. Det senare är överlämnat till ny utredning. Parallellt härmed bör ovan relaterade frågor bearbetas.

2.61 Luleå kommun: Vi är i grunden positiva till att stora delar av miljölagstiftningen samlas i en miljöbalk. Det är dock svårt att bedöma vilka konsekvenser den nya ramlagstiftningen kommer att få för kommunen eftersom man överlåter till regering/statliga verk att utforma de detaljerade spelregler som skall gälla. Dessutom har frågan om miljötillsynens organisation hänskjutits till en särskild utredning. Sammansmältningen av regelsystemen i ett stort antal lagar till en enhetlig gör miljöbalken svår att bedöma som helhet. Sambanden mellan effekterna av olika medel som hushållningsbestämmelser, aktsamhets-

regler, miljönormer etc. i en viss given situation är svåra att överblicka på förhand.

2.62 Västerbottens läns landsting: Styrelsen kan konstatera att beredningen inte i någon större utsträckning tagit med Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) i sitt arbete.

2.63 Svenska Kommunförbundet: Förbundet anser att det är angeläget att en förstärkt miljölagstiftning införs som samtidigt ger en bättre överskådlighet över regelverket för alla dem som har att tillämpa eller på annat sätt berörs av reglerna. En skärpt lagstiftning behövs främst med hänsyn till de allt tydligare hoten mot livsmiljön som helhet och för att vårt land skall kunna uppfylla de åtaganden som vi gjort i skilda internationella sammanhang. - - - Kommunförbundet är däremot kritiskt till bl.a. den lagstiftningsteknik som Miljöskyddskommittén förordat, vilken enligt förbundet innebär att allt för liten hänsyn har tagits till avvägningar mellan nationella enhetliga krav och utrymme för ett reellt kommunalt självstyre baserat på välavvägda miljöhänsyn. - - - Huvuddelen av förbundets principiella kritik mot inriktningen på Miljöskyddskommitténs arbete kvarstår vid granskningen av huvudbetänkandets förslag till miljöbalk. Dessutom innehåller förslaget betydande systematiska brister som enligt förbundet är en följd av att ett stort antal lagar med ursprung i olika tidsepoker och med skilda syften har sammanfogats. Kommittén har inte tillräckligt analyserat föreslagna förändringar av bestämmelserna så att de sammantaget blir konsistenta. Förbundet anser bl.a. mot bakgrund av detta att det varken är önskvärt eller lämpligt att samla alla de lagar som kommittén arbetat med i en miljöbalk. Flera av de föreslagna lagarna eller delar av lagarna bör således inte inordnas i en ny samordnad miljölagstiftning. Det gäller bl.a. delar av naturresurslagen, naturvårdslagen och strålskyddslagen. Förbundet motsätter sig bestämt en ytterligare utvidgning av balkens omfattning. Sammanfattningsvis anser förbundet att förslaget till miljöbalk inte är tillräckligt genomarbetat för att ligga till grund för lagstiftning. Dessutom är det ett oavvisligt krav från förbundet att ansvarsfrågorna måste vara utklarade när riksdagen fattar beslut om en ny miljölagstiftning. Förbundet anser att en omarbetning måste ske och därefter bör en ny remissomgång genomföras.

2.64 Landstingsförbundet: Landstingsförbundet har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade ärende. Förbundet vill med anledning härav anföra följande. Kommitténs förslag att samla de större miljölagarna i en särskild miljöbalk är en bra lösning. Det nuvarande systemet med en mängd olika författningar är svårgenomträngligt och opraktiskt. Landstingsförbundet anser däremot att den kunskap och erfarenhet som landstingen besitter inte har tillvaratagits i den föreslagna lagstiftningen. Inte i något fall föreslås att statliga och kommunala beslut skall föregås av samråd med landsting. Detta är en allvarlig brist. Miljöbalken är en utpräglad ramlag och regeringen ges en mycket långtgående föreskriftsrätt som kan få omfattande konsekvenser för landstingen. Landstingsför-

bundet förutsätter att regeringen och dess myndigheter kommer att samråda med landstingen innan föreskrifter utfärdas som påverkar landstingen.

2.65 Svenska naturskyddsföreningen: Naturskyddsföreningen har länge pekat på behovet av en reform av dagens brokiga och omfattande miljölagstiftning. Denna lagstiftning lider av brister som i hög grad försvårar miljöarbetet. Reformen brådskar därför. Enligt föreningens uppfattning måste miljölagstiftningen moderniseras, skärpas och samordnas. Det är mot denna bakgrund ett oerhört viktigt betänkande Miljöskyddskommittén nu lagt fram. Förslaget att samla miljölagstiftningen i en miljöbalk är, enligt föreningens uppfattning, bra och bör ge goda förutsättningar för den samordning som behövs. Även i övrigt finns det i betänkandet många förslag till nyheter och skärpningar i lagstiftningen som naturskyddsföreningen anser är viktiga att ta fasta på. Några av de viktigaste förslagen är

- miljökvalitetsnormer
- skärpt stoppregel
- tillståndsplikt för främmande arter och genmodifierade organismer
- skärpta bestämmelser för markavvattning
- talerätt för ideella organisationer

Dessa förslag kan kritiseras i sina detaljer men är i grunden mycket betydelsefulla. Med en kombination av miljökvalitetsnormer och en effektiv stoppregel kan man t.ex. lägga grunden för en lagstiftning som utgår från tillståndet i naturen och naturens egna toleransramar. Det är således enligt naturskyddsföreningens uppfattning utomordentligt viktigt att det fortsatta arbetet med att utforma en miljöbalk utgår från dessa förslag från Miljöskyddskommittén. - - - Det finns emellertid samtidigt en hel del förslag och inslag i betänkandet som föreningen är kritisk till eller har synpunkter på. Rent allmänt kan sägas att föreningens kritik i första hand rör lagtekniska frågor. Den föreslagna miljöbalken är på område efter område alltför otydlig, allmänt formulerad och svårtolkad. På några håll kan man dessutom utläsa avsiktliga eller oavsiktliga försvagningar av lagstiftningen, något som knappast rimmar med direktiven.

2.66 Sveriges advokatsamfund: Advokatsamfundet, som visserligen inser att det föreligger ett behov av en samordnad lagstiftning på miljöområdet och som därför i och för sig kan ansluta sig till tanken på en sådan, vill emellertid redan inledningsvis uttala att det föreliggande förslaget till miljöbalk i flera avseenden inger betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkter och från andra synpunkter. Förslaget kan därför inte läggas till grund för lagstiftning utan en genomgripande omarbetning.

2.67 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: Organisationerna anser att väsentliga delar av förslaget om införande av en miljöbalk måste omarbetas innan de kan läggas till grund för lagstiftning. Ett ekonomiskt perspektiv - både nationellt och internatio-

nellt - måste utvecklas och omfattande konsekvensanalyser genomföras för att säkerställa rimliga prioriteringar och nödvändiga effektiviseringar i miljöskyddsarbetet. - - - Den grundläggande svagheten i det nu presenterade arbetet med förslag till en ny miljöbalk ligger i att de ekonomiska aspekterna på samhällsutvecklingen och dess betydelse för en effektiv miljöpolitik i så ringa grad beaktats i arbetet. Likaså saknas i många fall det internationella perspektivet på miljöfrågorna.

2.68 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: Kretsloppstänkande och resurshushållning är självklara förutsättningar för ett livskraftigt och uthålligt jordbruk. De är även nödvändiga ingredienser för en utveckling mot ett långsiktigt uthålligt samhälle. Ett modifierat synsätt vad gäller principen förorenaren betalar är dock nödvändigt för de areella näringarna. LRF framhåller också att det med sektorsansvar inte automatiskt eller i alla situationer följer ett ekonomiskt ansvar. Förbundet ser vissa risker för missbruk av försiktighetsprincipen speciellt om den tillämpas inom naturvårdsområdet.

2.69 Svenska kraftverksföreningen: Det nu framlagda förslaget uppfyller i och för sig kravet på en samordning. Däremot är det mycket tveksamt om ett genomförande av förslaget skulle underlätta en smidig och effektiv tillämpning. En sådan förutsätter ett betydande mått av klarhet, så att de prövande och normgivande myndigheterna ges tydliga spelregler, vilket i direktiven framhållits såsom särskilt eftersträvansvärt. Förslaget tillgodoser knappast detta behov. Utredningen har alltför mycket betonat det andra målet - att ge ökad tyngd åt miljökraven - och därvid föreslagit skärpningar av tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen, vilka i flera avseenden är både orealistiska och omotiverade. Miljöstörande verksamheter som idag prövas enligt miljöskyddslagen - främst industriprocesser av olika slag samt kommunala avloppsanläggningar och andra offentliga verksamheter - har i nuläget, bl.a. till följd av miljöskyddslagens aktsamhetsregler en miljöstandard som svarar mot högt ställda mål. Detsamma kan dock inte sägas om verksamheter i bl.a. jordbruks- och trafiksektorerna, vilka inte inryms under miljöskyddslagens tillståndsplikt. Denna skevhet borde kommittén ha analyserat grundligare än vad som skett. Vad som främst brister är att verksamheter som faller utanför miljöskyddslagens tillståndsplikt inte blir föremål för kritisk granskning på samma sätt som verksamheter med tillståndsplikt. Inte minst gäller detta trafiksektorn. Trots direktivens klara anvisning till kommittén att överväga förslag ägnade att intensifiera miljöskyddsarbetet såvitt avser trafiken och att harmonisera lagstiftningen i vad avser trafikens miljöfrågor med annan lagstiftning så att likartade utgångspunkter skapas för de olika samhällssektorerna, är det tunt med sådana förslag i utredningen. Direktiven anger att lagstiftningen bör innehålla för trafikslagen särskilt anpassade regler om tillståndsprövning. Detta har beaktats såtillvida att utredningen föreslagit särskild tillåtlighetsprövning hos regeringen av de allra största trafikanläggningarna (vägar, flygplatser, hamnar och farleder med betydande nationell eller regional påverkan). Någon tillståndsprövning motsvarande den som sker

för tillståndspliktiga företag enligt miljöskyddslagen har däremot inte föreslagits. En bättre problemanalys skulle ha visat, att en skärpning av miljökraven visavi redan tillståndspliktiga företag inte är angelägen, medan däremot behovet är stort av att låta företag som idag inte har tillståndsplikt omfattas av sådan. Analysen skulle sannolikt också ha visat att detta skulle kunna åstadkommas inom ramen för nu gällande lagstiftning, varför en ny miljöbalk från denna synpunkt inte är någon påträngande angelägenhet.

2.70 Värmeverksföreningen: Värmeverksföreningen tillstyrker
- miljöbalken som en ramlag och ett sätt att samla gällande lagar inom samma lag,
- förslaget att inom ett visst geografiskt område utbyta skyddsåtgärder mellan skilda miljöpåverkande verksamheter.

Värmeverksföreningen avstyrker
- formuleringen av 3 kap. 9 §. Andra stycket måste omformuleras så att ekonomin också beaktas, annars kan följden bli negativ för fjärrvärmen och miljön,
- formuleringen av stoppregeln i 3 kap. 7 § måste omformuleras så att den blir mindre kategorisk.

Värmeverksföreningen anser
- att förslaget i alltför hög grad inriktats på skärpningar för verksamheter, som redan har tillståndsplikt,
- att en skyldighet för kommunerna att mäta kommer att öka kunskapen och underlätta bedömningen vid nyetableringar,
- att miljöskyddsavgiften bör återföras till branschen på samma sätt som NOx-avgiften,
- att normerna kan få orimliga konsekvenser, om inte hänsyn till tekniska och ekonomiska faktorer tas vid tillämpningen,
- att det är mycket viktigt att branschintressen får möjlighet att medverka vid normernas urformning,
- att företag, som bedriver verksamhet vid flera anläggningar, skall kunna få en tillsynsmyndighet för alla anläggningarna.

2.71 Landsorganisationen i Sverige, LO: I det interna handlingsprogram som enligt arbetsmiljölagen skall finnas i varje verksamhet bör också verksamhetens konsekvenser för den yttre miljön medtas. Därvid gäller också att planer för information och utbildning också för yttre miljöfrågorna måste finnas upprättade. Eftersom det kan uppkomma situationer där utsläpp eller annan påverkan medför allvarliga störningar för den yttre miljön och rättelse ej kan nås på annat sätt, bör det som LO har uttryckt i sitt ovan nämnda handlingsprogram ges rätt för lokal facklig organisation via sitt skyddsombud att ingripa med ett avbrytande av arbetet, på samma sätt som gäller enligt arbetsmiljölagen. För att stödja skyddsombuden i dessa ärenden bör det också lagmässigt anges att den lokala fackliga organisationen skall ha rätt att tillkalla berörda myndigheter.

2.72 Föreningen skogsindustrierna: Skogsindustrierna föreslår att

miljöskyddskommitténs förslag överarbetas inom kommittén innan de läggs till grund för lagstiftning. Om detta inte är möjligt måste väsentliga justeringar göras under den politiska behandlingen. Bakgrunden är bl.a. följande:

- De samhällsekonomiska konsekvenserna har inte utretts.
- Förslagen skapar en komplicerad och svårbedömd situation för industrin och näringslivet i övrigt. Viljan att investera i Sverige kan påverkas negativt.
- Tillräcklig hänsyn har inte tagits till behovet av skälighetsbedömningar.
- Rättskraften i beviljade tillstånd urholkas allvarligt för den tillståndspliktiga industrin.
- Nya styrmedel i form av generella föreskrifter, miljökvalitetsnormer, åtgärdsplaner, stoppregel och överklaganderegler har utformats så att de kan bidra till att projekt inom samfärdsel, industri och andra sektorer försenas eller blockeras i stor omfattning.

2.73 Skogsägarnas riksförbund: Utredningen har uppenbarligen inte förmått eller givits tid att belysa hur förslagen påverkar skogsbrukets framtid. Någon samordning i lagstiftningen som skulle leda till rationaliseringar och minskad byråkrati redovisas inte heller. Kommitténs ensidiga sätt att se på de areella näringarna bäddar för driftsproblem i företagen då besluts- och förfoganderätten urholkas och ett kostnadsineffektivt naturvårdsarbete för samhället genom dubbellagstiftning och växande byråkratisering. Miljöskyddskommittén måste därför i sitt avslutande arbete bättre analysera konsekvenserna för skogsbruket av de lagda förslagen och därmed beakta både direktivens riktlinjer och vad som anförs i övrigt i detta yttrande.

3 Grunderna för en ny lagstiftning

3.1 Den lagtekniska utformningen

3.1.1 Riksdagens ombudsmän, JO: Kommittén har lagt fram ett förslag till miljöbalk, i vilken samlats ett stort antal lagar på miljö- och hälsoskyddsområdet. Dessa lagar har delvis sammanfallande syften, nämligen att skydda människors hälsa och miljön etc. De är ändå på flera sätt mycket olikartade till syfte, innehåll och utformning. Som kommittén har framhållit medför en samordning av de nu existerande lagarna till en enda sammanhållen miljöbalk med nödvändighet att balken, för att regleringen inte skall bli oöverskådlig, ges karaktär av en ramlag vari tas in endast bestämmelser av mer grundläggande karaktär. Övrig reglering som befinns nödvändig måste genom delegation från riksdagen överlåtas till regering och myndigheter. En stor del av sådana regler som idag återfinns i lag kommer således framdeles att återfinnas i förordningar och föreskrifter, utfärdade av regeringen och de inte så få myndigheter som berörs av balkens regler. Omfattningen av de normer som sålunda kommer att beslutas på lägre nivå än lagnivå är nu inte möjlig att bedöma. Anledning saknas emellertid att anta annat än att reglerna

kommer att bli mer omfattande än vad som idag är fallet. Det är heller inte orimligt att anta att de generella föreskrifter som beslutas på myndighetsnivå knappast kommer att uppvisa den enhetlighet i normeringen som synes efterlysas i kommitténs direktiv. Mot denna bakgrund kan ifrågasättas om ett av angivna syften med översynen, nämligen att underlätta överblicken och tillämpningen av lagstiftningen på området, kommer att uppnås genom förslaget till miljöbalk. Förslaget leder visserligen till en enhetlig syn på miljö- och hälsoskyddsområdet och till enhetliga lösningar av vissa grundläggande frågor. Emellertid kommer berörda myndigheter, var och en inom sitt område, att ha att tillämpa ett i förhållande till dagsläget sannolikt ökat antal regler i förordning och myndighetsföreskrifter. Allmänhetens möjligheter att i framtiden skaffa sig kunskaper om vilka regler som gäller på skilda delar av miljö- och hälsoskyddsområdet och för hushållningen med naturresurser torde knappast bli enklare än idag. En blivande företagare som vill undersöka vilka krav som ställs på den verksamhet han avser att bedriva och om tillstånd krävs för verksamheten och vilken myndighet som i så fall skall pröva en ansökan därom, får ingen ledning i balkens regler.

Miljöskyddskommittén har på grund av tilläggsdirektiven, vilka i sin tur grundats på beslut av riksdagen, i sitt arbete inte haft att undersöka möjligheten att reformera och samordna de olika miljölagarna på annat sätt än genom att sammanföra dem i en lag eller i en balk. Kommittén har på den korta tid som stått till förfogande arbetat fram ett sådant förslag. Resultatet ger, som jag ovan antytt, vid handen att en på detta sätt sammanhållen lagstiftning, avsedd att reglera från varandra skilda verksamhetsområden som har endast det gemensamt att de har betydelse för människors hälsa och för miljön, med nödvändighet måste bli av så översiktlig karaktär och kräva en så omfattande reglering på lägre nivåer, område för område, att som slutresultat den eftersträvade samordningen och enhetligheten ändå inte torde kunna upprätthållas. Det övergripande syftet med en reformering av regelverket på miljö- och hälsoskyddsområdet måste självfallet vara att åstadkomma regler som ger goda förutsättningar för att statsmakternas ambition att förbättra miljön och människors hälsa också uppnås. Att sträva efter att samla all lagstiftning på detta vidsträckta område i ett enda lagkomplex, en miljöbalk, kan enligt min uppfattning knappast anses ha något värde i sig. Som framgår av betänkandet måste också vissa av de nuvarande lagar som har stor betydelse för miljöfrågor, såsom vattenlagen (1983:291) och plan- och bygglagen (1987:10), och för människors hälsa, såsom arbetsmiljölagen (1977:1160), hållas utanför balken. En alternativ väg att gå för att reformera miljö- och hälsoskyddslagstiftningen skulle enligt min mening vara att, med utgångspunkt i de skärpta krav på miljöskydd, hälsoskydd och utnyttjande av naturresurser som anses önskvärda och med en strävan att så långt möjligt åstadkomma från lagteknisk synpunkt enhetliga regler, göra en grundlig översyn av nuvarande reglering område för område. Det kan inte uteslutas att därigenom skulle kunna uppnås ett mer lättillgängligt regelkomplex. Behovet att från riksdagen delegera omfattande regelgivning skulle i så fall sannolikt kunna minskas. Mot bakgrund av vad som ovan anförts är jag närmast benägen att avstyrka att förslaget till

miljöbalk nu läggs till grund för kommande lagstiftning på området. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör på sätt ovan antytts möjligheten att reformera den på de skilda områdena gällande lagstiftningen först övervägas.

3.1.2 Kommerskollegium: Kommerskollegium stödjer miljöbalkens ändamål, men menar att förslagen ibland ger utrymme för subjektiva bedömningar. Inte minst utifrån det handelspolitiska regelverket är det viktigt med klara definitioner. Vaga formuleringar som exempelvis "skydd för välbefinnande" - 2 kap. 9 § - kan bli svårtolkade i handelspolitiska sammanhang. Ett annat exempel är 16 kap. 1 § som stadgar att vid hantering av biotekniska produkter hänsyn skall tas till "etikens grunder". Det finns även en oklarhet i begreppet "miljöpåverkan" i 2 kap. 6 § samt kravet i 9 kap. 1 § 2 st på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar där "... en verksamhet, hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller av en vara eller någon annan åtgärd kan befaras medföra betydande påverkan på människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser...".

3.1.3 Kustbevakningen: Kustbevakningen delar kommitténs grunduppfattning att miljölagstiftningen måste vara tydlig, begriplig och enhetlig, så att man kan skaffa sig kunskap om vad som gäller. Miljöskyddskommitténs förslag till miljöbalk är i stor utsträckning en ramlag som skall kompletteras med regeringsförordningar eller myndighetsföreskrifter. Detta kan komma i konflikt med möjligheten att skaffa sig kunskap om vad som gäller. Från synpunkten som övervakningsmyndighet är det därför angeläget att bemyndigandena att meddela skilda slag av föreskrifter i möjligaste mån begränsas så att regelfloran inte växer med påföljd att regelverket blir svårt att överblicka.

3.1.4 Folkhälsoinstitutet: Den nuvarande skrivningen i lagtexten ger utrymme för oklarheter och gör texten svåröverskådlig. Så talas t.ex. i 1 kap. 1 § om "en hälsosam och god miljö att leva i", i 2 § om att "skydda mot störningar som kan orsaka skador eller olägenheter", i 3 § att "skador skall förebyggas" men olägenheter nämns inte, i § 4 att "förebygga ohälsa". I 2 kap. 2 § talas om att förebygga hälso- eller miljöskador, i § 9 talas om "undanröjande av olägenheter" men inte skador, etc. Terminologin bör ses över så att den används på ett konsistent sätt i lagtexten.

3.1.5 Statens Järnvägar, SJ: Ramlagslösningen får inte innebära att lagtexten blir innehålls- och verkningslös. De gällande reglerna skall återfinnas i lagen, annars är inte mycket vunnet jämfört med dagens situation. I Miljöskyddskommitténs förslag saknas - enligt SJs mening - i alltför stor utsträckning precisa handlingsregler som kan förstås och tillämpas av dem som omfattas av lagen. Sådana bör kunna arbetas in utan att ramlagens flexibilitet går förlorad. Miljöskyddskommitténs skrivning innebär att krav och regler i för liten omfattning ingår i lagtexten. De blir i stället en funktion av i värsta fall mycket varierande

tolkningar och framför allt - beroende av den praxis regeringen upprättar vid tolkningen av bestämmelserna. På så vis skapas i och för sig handlingsfrihet för den aktuella regeringskonstellationen, men det sker till priset av enhetliga och rättvisa miljöregler för marknadsaktörerna. Om miljöhänsyn verkligen skall kunna bli ett konkurrensmedel mellan företagen - något SJ starkt förespråkar och försöker tillämpa - så krävs det klara besked om vilka regler som gäller i miljölagstiftningen, och dessa regler skall vara lika för alla. Regler och krav skall så tydligt som möjligt anges i lagarna, det är en förutsättning för en väl fungerande marknadsekonomi. Detta gäller naturligtvis även för miljölagstiftningen.

3.1.6 Statskontoret: En fortlöpande rapportering av lagtillämpningen till riksdagen torde behövas. Processen att ta fram föreskrifter av olika slag behöver troligen utvecklas. Medverkan däri kan behöva vidgas, branschöverenskommelser utformas som alternativ eller komplement. De generella föreskrifterna/normerna ställer även krav på nya former för ensartade bedömningar av risker och överväganden om samhälleliga kostnader/intäkter. Enligt direktiven skulle kommittén också överväga hur lagändringarna kan bidra till att öka effektiviteten i myndigheternas verksamhet och redovisa de rationaliseringar, även samhällsekonomiskt, som kan åstadkommas genom en miljöbalk. Betänkandet behandlar emellertid inte dessa frågor på ett sätt som tillnärmelsevis svarar mot direktiven. På ett flertal områden går förslagen inte längre än vad som svarar mot lagtextens bemyndigande, "regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får" etc. Ändock anser vi att kapitel 19, som behandlar ansvars-, organisations- och resursfrågor, är ett värdefullt underlag för den pågående utredningen om organisation inom miljöområdet (M 1993:04). Lagstiftningen bör även vad gäller själva balken ses som en fortgående process. Vattenlagen kan vara en författning som närmast bör komma i fråga att införliva med balken.

3.1.7 Riksrevisionsverket, RRV: Utredningen har i huvudsak valt en modell med ramlagstiftning varvid merparten av de specificerade kravreglerna hänskjuts till förordningar utfärdade av regeringen och föreskrifter utfärdade av olika sektormyndigheter såsom Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Kemikalieinspektionen och Strålskyddsinstitutet. Det angivna motivet synes främst vara att minska lagtextens omfång. RRV anser att utredningen borde ha presenterat en analys av hur den föreslagna modellen med miljöbalk, förordningar och av olika myndigheter utfärdade föreskrifter påverkar dem som har att tillämpa lagen, dvs. verksamhetsutövare, tillsynsorgan och rättsinstanser. Det kan vara så att tillsynsmyndigheters arbete försvåras av att konkretiseringarna av lagparagraferna står att finna i så många olika källor.

3.1.8 Boverket: Balkens ramlagskonstruktion med bemyndiganden påverkar i oförutsebar omfattning ansvarsfördelningen inom området miljö. Balkens konstruktion med bemyndiganden är nödvändig, med tanke på det omfattande område som balken skall täcka. Det är likafullt en allvarlig brist att det i nuvarande skede är omöjligt att överblicka hur

systemet kan komma att fungera med avseende på ansvarsfördelning och tillämpning och vilken ambitionsnivå som därvid kommit att kunna hållas. Organisationsförändringar utreds separat och förslag finns inte inom remisstidens utgång. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och inom staten finns därför inte klarlagd. Detaljer av stor betydelse för tillämpningen, såväl inom som utom balken, kommer enligt balken att formuleras genom regerings- eller andra myndighetsföreskrifter. Även i detta avseende är ansvarsfördelningen således oklar. Den omfattande bemyndighetsmöjligheten kan beskrivas så, att riksdagen överlämnar lagstiftningsmakten på miljöområdet till regeringen för vidare delegation. Boverket avstyrker en sådan utveckling. Det är en angelägen fråga, att fördelningen av ansvar mellan lagstiftande, verkställande eller förvaltande makthavare görs efter välgrundad analys med överblick av helheten, vilket således ännu inte är fallet. Miljöbalken ger uttryck för höjda ambitioner i de inledande principerna om syfte m.m. Det är en nödvändig och lovvärd utveckling av lagstiftningen på området. Den eftersträvade samordningen av prövningarna har inte genomförts fullt ut, men innebär i många fall en förbättring. Grunden för miljöarbetet borde vara att hitta ett samspel mellan individuellt ansvar och sektorsansvar som utgår från förutsättningarna i det aktuella geografiska området. Det bör avspeglas både i lokalt, regionalt, nationellt och globalt perspektiv. Det är Boverkets ambition att medverka till att finna entydiga och gemensamma grunder för detta miljöansvar, konkretiserat genom tillståndsprövning och fysisk planering. Förslagen i yttrandet skall ses som uttryck för denna strävan.

3.1.9 Fiskeriverket: I kapitel tre ges grunderna för en ny lagstiftning. De mål som definierats överensstämmer med de grundläggande principer som på senare år kommit till uttryck i internationella konventioner, vid Naturvårdsverkets aktionsplanearbete m.m. De är grundläggande även när det gäller miljöproblem och fiske. Den föreslagna lagstiftningen har i möjligaste mån anpassats till EG:s rättsregler som i vissa avseenden är mindre långtgående än de svenska. Fiskeriverket instämmer i utredningens uppfattning att principen bör vara att vi håller fast vid vår högre ambitionsnivå och avvaktar att EG kommer i kapp i stället för att göra lättnader i vår miljölagstiftning.

3.1.10 Närings- och Teknikutvecklingsverket, NUTEK: För att kunna uppnå miljöbalkens högt ställda ambitioner är självfallet de administrativa styrmedlen i form av lagar och förordningar i kombination med sanktioner av central betydelse. Denna lagstiftning måste dock kombineras med andra åtgärder för att de långtgående omställningarna skall kunna genomföras. NUTEK noterar att behovet av ekonomiska styrmedel kommenteras i betänkandet, men de ligger i allt väsentligt utanför själva miljöbalken. Informativa styrmedel behandlas inte i betänkandet såvitt NUTEK kunnat finna. Inte heller behandlas frågan om balansen mellan de olika styrmedlen och samordningen dem emellan.

3.1.11 Kammarkollegiet: En ramlagstiftning har såväl för- som

nackdelar. Till nackdelarna hör att en sådan lag måste fyllas ut med föreskrifter som till slut kan göra hela regelverket svårare att överblicka. Det är då viktigt att de bestämmelser som finns i ramlagen är helt klara och entydiga. Kollegiet har noterat att det i avsnittet om miljökvalitetsnormer finns en otydlighet. I specialmotiveringen till 8 kap 1 § (sid 63 ö) sägs "Av andra stycket framgår att miljökvalitetsnormer i fråga om hälso- eller miljöskydd skall grunda sig på vetenskapliga kriterier". Att det skall vara vetenskapliga kriterier framgår emellertid inte av lagtexten.

3.1.12 Konkurrensverket: Miljöbalken är utformad som en ramlag, vilket bl.a. innebär att ändringar i regelsystemet kan genomföras snabbt när ändrade förhållanden påkallar det, vilket är av betydelse bl a med hänsyn till det kommande EES-avtalet och ett eventuellt framtida svenskt EG-medlemskap.

3.1.13 Statens naturvårdsverk: Förslaget till miljöbalk är utformat som en utpräglad ramlag. Förslaget innehåller därför bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter i ett stort antal avseenden. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är denna ordning lämplig av flera skäl, främst p.g.a. att lagstiftningen bör anpassas till kunskaps- och teknikutvecklingen med så små fördröjningar som möjligt. Sådant regelarbete som fordrar specialistkunskaper i tekniska och andra frågor kan bedrivas av centrala förvaltningsmyndigheter. Naturvårdsverket välkomnar och tillstyrker bl.a. följande grundläggande förslag från kommittén: de mål och grundläggande principerna som skall gälla för miljöarbetet; tillförsäkra människor en hälsosam och god miljö, bevara biologisk mångfald, bevara kulturlandskapet och skapa förutsättningar för en hållbar utveckling av samhället. Verket föreslår att även hushållning med naturresurser tas in bland målen.

3.1.14 Statens råd för kärnavfallsfrågor, KASAM: Det är varken möjligt eller lämpligt att i lag detaljreglera alla de otaliga verksamheter och situationer som de miljövårdande myndigheterna ställs inför. KASAM ansluter sig därför till principen om en ramlag, med stöd av vilken regeringen kan utfärda föreskrifter. Självfallet måste sådana föreskrifter grundas på ett uttryckligt bemyndigande i lagstiftningen. I 4 kap. 1 § förslaget till miljöbalk anges uttryckligen att föreskrifter som meddelas med stöd av balken "skall grundas på de principer som anges i 1 kap. 1 och 3 §§, på de aktsamhetsregler som anges i 3 kap. och på kvalitetsnormen enligt 8 kap.". Här hänvisas alltså till preciserade lagrum. Men i 4 kap. 2 § finns stadganden som ger bemyndiganden för regeringen att också meddela föreskrifter för att "annars genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen antagit eller för att uppfylla internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig" (SOU 1933:27 s 86). KASAM känner osäkerhet om riksdagen bör delegera till regeringen att genom förordningar komplettera miljöbalkens regler på detta sätt. Konsekvenserna av bristande överensstämmelse mellan reglerna i miljöbalken och exempelvis senare regerings- och riksdagsbeslut bör

utredas ytterligare (jfr SOU 1993:27 s 339).

3.1.15 Svea hovrätt: Den föreslagna miljöbalken är en utpräglad ramlag. Den innehåller en rad allmänna bestämmelser som ger uttryck för det goda syftet att åstadkomma en god miljö i vidsträckt betydelse. Tanken är att bestämmelserna skall kompletteras med mera preciserade föreskrifter, utfärdade av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Med det tillämpningsområde balken föreslås få, torde en sådan lösning vara nödvändig. Om balken skulle kompletteras med mera specifika bestämmelser, skulle möjligheterna att överblicka den gå helt förlorad. Den valda modellen har emellertid sina givna nackdelar, inte minst från konstitutionella synpunkter. Bestämmelserna blir i hög grad abstrakta och har i många fall närmast karaktären av högtidliga programförklaringar. Man kan fråga sig vilken garanti riksdagen har för att balkens ambitiösa syften verkligen kommer att uppfyllas och om det är rimligt att riksdagen i så hög grad delegerar sin lagstiftningsmakt till regeringen. Den frågan kvarstår även med de begränsningar av föreskriftsmakten som kommittén har föreslagit i balkens 4 kap.

3.1.16 Kammarrätten i Stockholm: Mot de grundläggande principer för miljöarbetet för vilka kommittén har uttalat sig har kammarrätten i och för sig inte några väsentliga erinringar. Det vill emellertid synas som om ambitionsnivån hos kommittén i en del hänseenden har varit orealistiskt hög när dessa principer skolat återspeglas i lagtext. Bl.a. m.åste ifrågasättas om man kan gå så långt som kommittén har gjort i fråga om lagstiftat skydd för välbefinnandet och i fråga om lagregler om hänsyn till etiska aspekter. Som kommittén framhållit, torde en miljöbalk få utformas som en ramlag med långtgående normdelegering till regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Detta kan visserligen vid en jämförelse med nuläget ge ökade möjligheter att överblicka miljöreglerna på lagnivå. Innebörden blir emellertid å andra sidan att en kvantitativt stor och ökande andel av författningsmaterian på området kommer att finnas på lägre författningsnivåer än lagnivå. Betänkandena ger inte något egentligt underlag för hur denna stora författningsmateria är avsedd att utformas och därmed inte heller för om några samordningsvinster står att hämta och i så fall vilka. Man torde snarast få utgå ifrån att antalet regerings- och myndighetsföreskrifter som utfärdas med stöd av balken eller efter bemyndigande av regeringen efter hand kommer att bli betydande. Det kan också befaras att sådana föreskrifter meddelade av flera olika tillsynsorgan kan bli ganska disparata till såväl innehåll som form. Det vill alltså synas som om de vinster som kan göras i fråga om överblickbarhet på lagnivå inte kommer att få någon eller i vart fall inte tillnärmelsevis full motsvarighet på lägre författningsnivåer. Det måste också bedömas som osäkert om författningsmaterian på området, sedd som helhet, verkligen kommer att bli påtagligt lättare att tillämpa än de regleringar som gäller nu.

3.1.17 Stockholms universitet: Fakultetsnämnden anser att förhållandet mellan de båda portalparagraferna 1 och 2 § i 1 kap. är mindre lyckat.

Det är rimligt att inskränka sig till en allmän syftesförklaring och sedan lämna en redogörelse för innehållet därhän - det kan t.ex. vara svårt att förklara hur själva den föreslagna miljöbalken skall verka för att "bevara det levande landskapet" när jord- och skogsbruksregleringen lämnats utanför. Den föreslagna regeln om allemansrätten i 5 § hör hemma på annan plats.

3.1.18 Uppsala universitet: Betänkandet skiljer mellan grundläggande principer, allmänna aktsamhetsregler i form av "vissa riktlinjer", generella föreskrifter, miljökvalitetsnormer samt - får man förmoda - övriga mera typiska kravregler (för naturvård, miljöfarlig verksamhet m.m.). Därtill innehåller betänkandet flera kapitel mer eller mindre direkt hämtade från naturresurslagen. Detta är en helt omöjlig konstruktion. Kommittén har uppenbarligen inte dragit några slutsatser av erfarenheterna av hur olika hittillsvarande lagar inom miljöområdet har fungerat, inte heller tillämpat modern miljörättslig metodik. Målangivelser i huvudbetänkandet anknyter till uthållig utveckling. Därefter talas i huvudbetänkandet om grundläggande principer. Den första principen, om skadeförebyggande åtgärder och att redan risken för skada skall beaktas, ter sig som en hjälpregel. Den andra, att det som utvinns ur naturen skall kunna användas och slutligen tas om hand utan att naturen skadas, har en mera oklar karaktär. Den kan vara ett mål. Om så är fallet, kan målet vara absolut eller relativt. Den kan också vara en hjälpregel av avvägningskaraktär innebärande att man, inom ramen för rimliga kostnader, skall favorisera sådant handlande som medför att det utvunna kan återföras utan att naturen skadas. I så fall är det inget annat än en del av en substitutionsprincip. Den tredje är polluters pay principle. Den är ingen regel men görs till regel om lagstiftningen kräver just detta. I ett sådant fall återspeglar (reflekterar) lagen den principen. Det blir endast oklarare i betänkandet när man där (s. 20) skriver att det som sägs om skadeförebyggande åtgärder är en "huvudprincip" som "understöds av hjälpregler" såsom "principen" om bästa tillgängliga teknik och utbytesprincipen. Den förstnämnda "vägleder" medan den senare "tillämpas" och "innebär att farliga ämnen skall ersättas av mindre farliga" (vår kursivering). Oklarheten är också stor vad gäller kretsloppsprincipen (s. 21). Det förefaller emellertid som att kommittén inte sett dessa tre grundläggande principer som handlingsregler i sig. Det förefaller vidare som att kommittén ansett att dessa tre principer delvis återspeglar miljömålen för balkförslaget. De skulle då närmast ha karaktären av hjälpregler för tolkningen (av balkens övriga bestämmelser). Vi har utgått ifrån att det sistnämnda är fallet. Kommittén har till betydande delar valt den senare huvudlinjen - ramlagslinjen. De skäl för detta som kommittén har anfört (s. 22) är dock fullkomligt ovidkommande för modern miljövård, nämligen att "balken skall hålla sig inom rimligt omfång". I klartext innebär detta argument egentligen att kommittén föreslår att för att begränsa antalet textsidor i det dokument som benämns "Miljöbalk" så skall dels ett stort antal krav skjutas upp i tiden, dels dessa krav sättas av annan än lagstiftarna, dels som ett resultat därav det samlade regelmaterialet bli minst lika omfattande (textmässigt) som tidigare men

därutöver utspritt (på olika förordningar, verksföreskrifter m.m.) och alltså svåröverskådligt.

Från rättsvetenskapliga synpunkter torde kunna konstateras att s.k. ramlagstiftning av de slag som blivit allt vanligare i Sverige sällan är kvalitetsmässigt likvärdig med annan typ av lagstiftning. Motsatsen är desto vanligare. Om kommittén har valt ramlagsvägen huvudsakligen för att begränsa antalet textsidor, har kommittén avstått från att föreslå ett stort antal betydelsefulla miljöregler utan att ha stöd i vare sig rättsvetenskap eller beprövad erfarenhet. Frågeställningen kan dock inte begränsas till ramlagstiftning kontra annan lagstiftningsmetod. Vad som måste lyftas fram i ljuset är olika metoder för annan lagstiftning än elementär ramlagstiftning. Här finns en omfattande erfarenhet i svensk rättsvetenskap, inkluderande bl.a. bruket av rättsliga standarder, från vilket intressanta och fruktbara analogier kan dras. Miljörättsvetenskaplig litteratur, svensk liksom utländsk, kan bidra med mycket. Slående har varit att kommittén inte redovisar några fördjupade studier av utländsk miljörättslig metodik. Det finns omfattande erfarenhet i olika internationella organ och forskningsinstitut av problem och möjligheter vad gäller att utforma nationell miljölagstiftning med beaktande av såväl miljömålen som nationella rättsordningars förutsättningar.

3.1.19 Chalmers tekniska högskola: Kommittén har valt den numera vanliga ramlagstekniken. Denna lagstiftningsteknik innebär i stora drag att lagstiftaren (riksdagen) i lagen anger mål och ramar och delegerar detaljregleringen till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, i form av förordning och föreskrifter. Oavsett vad man anser om denna teknik ur effektivitetssynpunkt, måste konstateras att utrymmet för olika tolkningar av lagen ökar med antalet delegerade uppgifter. Teoretiskt sett är därför en ramlag mer beroende av regeringens vilja och förmåga att nå målen än den lagtyp som innehåller riksdagens direkta regler. Det går emellertid inte från denna teoretiska bas att uttala sig om ramlagstiftningstekniken borde överges. Däremot kan den synpunkten uttryckas att det är på tiden att en ordentlig analys beträffande ramlagstiftningsteknikens effektivitet utförs.

3.1.20 Forskningsrådsnämnden: Det är också till fördel för miljöfrågorna att den nya balken uttalar vissa grundläggande principer, som förväntas genomsyra allt miljöarbete. I 1 kap. 3 § uttalas följande: Skador skall i första hand förebyggas. Därvid skall redan risken för skador beaktas. Vad som utvinns ur naturen skall kunna användas och slutligt tas om hand utan att denna skadas. Den som kan orsaka eller som orsakar skador och olägenheter skall betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa dem.

Det är enligt nämndens mening mycket viktigt att den s.k. försiktighetsprincipen (första punktens andra mening) kommer till formaliserat uttryck; den återfinns f.ö. bland de grundläggande principerna i FN:s Rio-deklaration. Över huvud taget spelar policyuttalanden av den typ som nu förs in i miljöbalkens inledande bestämmelser en stor roll med tanke på den typ av målrationalitet, som präglar den moderna miljöskydd-

lagstiftningen. I detta sammanhang vill nämnden även framhålla de allmänna aktsamhetsreglerna (3 kap. förslaget till miljöbalk, 5 kap. den allmänna motiveringen) som anger grunderna för hälso- och miljöskyddet. Avsikten är att aktsamhetsgrunderna skall ges sådan allmängiltig utformning att de kan läggas till grund också för utbildning, undervisning och opinionsbildning och att de därigenom kommer att genomsyra det allmänna medvetandet.

3.1.21 Naturvetenskapliga forskningsrådet, NFR: NFR instämmer i de grundläggande principerna (sammanfattningen s. 20) och finner det speciellt viktigt att kretsloppsprincipen klart uttrycks. Dock förefaller begreppet "förebyggas" ("Skador skall i första hand förebyggas", kapitel 1, paragraf 3.1) något vagt, och borde ersättas med "skador skall i första hand undvikas", t.ex. genom de sedan nämnda följdprinciperna (utbytesprincipen och principen om bästa tillgängliga teknik).

3.1.22 Skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län: Det är bra och ligger i tiden att miljöbalken utformas som en ramlag, samt att berörda myndigheter får utfärda de närmare föreskrifter, som behövs för att uppfylla balkens syften.

3.1.23 Länsstyrelsen i Stockholms län: Miljöbalken har utformats som en ramlag vilket medför såväl för- som nackdelar. Länsstyrelsen finner sammantaget att ramlagstiftningen av praktiska skäl är den teknik som måste användas för ett lagkomplex av denna omfattning.

3.1.24 Länsstyrelsen i Uppsala län: Understundom har med visst fog kunnat hävdas att ramlagstiftningstekniken medfört viss rättsosäkerhet. Eftersom miljöskyddskommitténs förslag dock innebär att ramlagsbestämmelser i balken skall kompletteras med bindande och relativt detaljerat utformade regerings- och myndighetsföreskrifter, torde denna kritik ha mindre bärkraft i detta sammanhang. Det förtjänar dock att påpekas att ramlagstiftningstekniken ställer högre krav på tillämpande myndigheter och domstolar än den hittillsvarande lagstiftningstekniken på miljöområdet gjort. Förslagets karaktär av ramlag innebär att en jämförelse mellan betänkandet och nuvarande regelsystem är i det närmaste omöjligt att göra eftersom motsvarigheten till dagens kravregler i t.ex. miljöskyddslagen kommer att återfinnas först i de med stöd av balken meddelade föreskrifterna.

3.1.25 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Länsstyrelsen anser att antalet bemyndiganden till regering och myndigheter att föreskriva kompletterande regler är omfattande. Erfarenheten visar att regeringen och de myndigheter som får befogenhet att utfärda sådana föreskrifter inte alltid genomför detta eller att det tar orimligt lång tid. I flera fall har det dröjt i flera år innan föreskrifter har fastställts. I något fall har det inte skett alls. Mot denna bakgrund föreslås att Miljöbalken i högre utsträckning ges ett innehåll av tydliga direktverkande regler, eller åtminstone att det tydligare anges att kompletterande regler skall föreskrivas. 1 kap.:

Länsstyrelsen anser att det angivna ändamålet med balken i huvudsak är bra. Att upprätthålla goda livsbetingelser för alla naturligt förekommande arter är ett ambitiöst mål. Det är tveksamt om målet är realistiskt. Viss osäkerhet kan förutses i vad som är "naturligt förekommande", varför detta bör preciseras. Målet kan dessutom, om det tolkas ordagrant, leda till att oönskade organismer, t.ex. smittospridare och skadedjur, inte längre bör hindras från att spridas till landet. Bland mål och grundläggande principer saknas skyddet av människors upplevelse av naturen, dvs. skyddet av friluftslivet och de allemansrättsliga värdena. Friluftsaspekterna, som utgör viktiga ingredienser i nuvarande naturvårdslag, tycks vara bortglömda i balkens två inledande paragrafer.

3.1.26 Länsstyrelsen i Gotlands län: Miljöbalken är en ramlag - och måste med hänsyn till sin omfattning vara så. Samtidigt är genom denna omfattning ett mycket stort antal aktörer inblandade, i synnerhet på central nivå. Av balken följer en långt gående föreskriftsrätt. Den myndighet som ges föreskriftsrätt har ofta ambitionen att uppnå optimalt resultat inom det område den fått möjlighet att reglera, vilket kan resultera i ett mycket stort antal föreskrifter. Ett alltför flitigt utnyttjande av delegationsmöjligheterna i 4 kap. till myndigheter som regeringen bestämmer kan resultera i ett oöverskådligt antal föreskrifter, vilka skall tillämpas av myndigheter längre ned i hierarkin. Det finns därför anledning att överväga hur många myndigheter som skall ha föreskriftsrätt. I vart fall måste man vara observant på hur föreskriftsrätten utnyttjas.

3.1.27 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Eftersom förslaget till miljöbalk, med nödvändighet, fått formen av en s.k. ramlag, kommer stora delar av dess materiella innehåll att ges genom förordningar, föreskrifter eller genom praxis. Detta har till följd att det i vissa delar är svårt att skapa sig en klar bild av vad förslaget konkret kommer att innebära, och att överskådligheten kan bli sämre än vad den är idag, särskilt inom områden där flera myndigheter bemyndigas att ge ut föreskrifter. Ett särskilt problem vad gäller förordningar och myndigheters föreskrifter är att dessa många gånger inte föregås av något egentligt remissförfarande. Många av dessa "utfyllande" regler måste tas fram inom sådan tid att de träder i kraft samtidigt med balken, bl.a. gäller detta förfarandefrågor och uppbyggnaden av tillsynsorganisationen - för det fall inte sistnämnda fråga, såsom länsstyrelsen förfäktar, regleras direkt i lagen. Det är angeläget att så mycket som möjligt av detta grannlaga arbete görs under sådana former att berörda myndigheter, inte minst länsstyrelserna, ges möjlighet att ge sin syn på dessa för myndigheten och allmänheten angelägna frågor. En betydande del av föreskrifterna torde ha sådan karaktär att de måste utfärdas av regeringen. Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverket, som har det övergripande och samordnande ansvaret för miljövården i riket, i övrigt bör kunna anförtros att efter samråd med andra berörda centrala verk utforma dessa föreskrifter.

3.1.28 Länsstyrelsen i Hallands län: Genom att lagförslaget delvis är

en utpräglad ramlag går det inte att värdera effekterna av de föreslagna ändringarna utan att även genomföranderegler, föreskrifter m.m. ses i ett sammanhang. Resultatet är alltså i högsta grad beroende av den vidare utvecklingen av bestämmelser inom miljöbalkens tillämpningsområde. Karaktären av ramlag är inte konsekvent genomförd. I vissa avsnitt av förslaget till miljöbalk har man infört en mängd detaljföreskrifter.

3.1.29 Länsstyrelsen i Örebro län: Den föreslagna balken är en ramlag, precis som de flesta lagar som idag gäller på miljöområdet. För att syftet med lagen skall kunna uppnås, krävs att lagen kan läsas och förstås av dem som skall tillämpa lagen som tolkare, tillståndsprövare, tillsynsmyndighet och utövare, utan att dessa besitter en omfattande miljöjuridisk kunskap. Ramlagar måste kompletteras med förordningar och föreskrifter. I detta sammanhang vill länsstyrelsen poängtera att förordningar och tillämpningsföreskrifter måste utformas skyndsamt. Detta arbete bör vara avslutat inom ett år från det att miljöbalken trätt i kraft. Om inte så sker kommer lagkomplexet att förlora i trovärdighet. Erfarenheter från t.ex. naturvårdslagens bestämmelse om möjlighet för regeringen att skydda vissa biotoper i naturvårdslagen, är ett exempel på hur det inte bör fungera i framtiden. Bestämmelsen infördes för två år sedan, men någon förordning eller föreskrift har ännu inte fastställts. En del verksamheter, som exempelvis fordonstrafik och energiproduktion, har stor inverkan på miljön. Länsstyrelsen vill betona nödvändigheten av att de principiella utgångspunkter som finns i miljöbalken arbetas in i berörda särlagstiftningar. Om så görs blir miljöbalken ett betydelsefullt instrument i miljöarbetet.

3.1.30 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Miljöbalken är i huvudsak utformad som en s.k. ramlag. Denna teknik är i och för sig förmodligen ofrånkomlig på miljörättens område. I miljöskyddskommitténs förslag har man dock i många fall drivit ramlagstekniken så till sin spets att själva "ramen" lyser med sin frånvaro. Flera bestämmelser (t.ex. 4 kap. 2 § 2 st.och 16 kap. 5 §) innehåller mer eller mindre generella normgivningsbemyndiganden till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att reglera vissa områden utan att närmare precisera förutsättningarna.

3.1.31 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Ärendehanteringen blir enligt miljöbalken ett av de viktiga verktygen för att nå miljömålen. En viktig aspekt på miljöbalken är då att syftet med varje avdelning och paragraf är centralt - resultatet i miljöarbetet blir en huvudfråga. Miljöbalken får däremot inte ge upphov till "Miljöbyråkrati" som kan motverka ett praktiskt inriktat, flexibelt arbete. Den bör ge utrymme för dynamik och en ökad flexibilitet vad gäller former i arbetet för att uppnå olika miljömål. Det betyder bl.a. att hanteringsföreskrifter och tekniska anvisningar (tillämpningsförordningar, verksföreskrifter, allmänna råd) med anknytning till balken inte bör göras för detaljerade, såvida de inte är av ren normkaraktär. En resultatinriktad miljöanpassning av verksamheter i samhället måste bygga på tydliga signaler och krav från ansvariga

miljöorgan och ökad kunskap om och förståelse för miljöhoten, medan viss frihet att välja metoder och endast nödigt reglerade hanteringsformer kan främja en snabbare anpassning mot målet. Aspekter på t.ex. rättssäkerhet och insyn/offentlighet bör inte i miljöbalkens regelsystem motivera detaljbestämmelser som gör hanteringen rigid så att rationell handläggning och god "kund"-service motverkas. Till denna slutsats bidrar i hög grad - som ovan sagts - att resurserna för miljöbyråkrati nu minskar och myndigheterna uppmanas att målinrikta och rationalisera myndighetsarbetet. En slutsats är alltså att miljöbalkens karaktär av ramlag med syften och ändamål angivna snarare än former är mycket funktionell, men att funktionen och myndighetens effektivitet riskerar bli sämre i samma mån som en alltför ambitiös regel- och formstyrning byggs på lagen. Detta skulle nu riskera att skapa onödig byråkrati och dålig resurseffektivitet (här avser vi inte eventuella tekniska normer). Alltför detaljerade bestämmelser kan ta bort fördelen av stor personalkompetens hos tillämpande organ. De kan också riskera att snabbt åldras och att då hindra en dynamisk utveckling av teknik, metoder och arbetsformer. Hög miljökompetens, förklaringsförmåga och stor tydlighet i miljöbedömningar hos samhällsorganen är nyckelfaktorer som kan avgöra utvecklingen i miljöhänseenden i högre grad än ett alltför detaljstyrande regelverk.

3.1.32 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Balken bygger i hög grad på ramlagstiftning och på att regeringen eller myndigheter skall utfärda föreskrifter och härigenom ge lagen ett konkret innehåll. Av praktiska skäl är det nog svårt att komma ifrån denna teknik, men frågan är om inte förslaget går väl långt i detta avseende. Med den nu gällande lagstiftningen, som mindre bygger på föreskrifter än den föreslagna balken, har det visat sig att berörda myndigheter inte utfärdat föreskrifter i erforderlig omfattning inom sina ansvarsområden. Detta gäller exempelvis Socialstyrelsen, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Svårigheterna att inom rimlig tid utfärda föreskrifter på grund av reglerna i begränsningskungörelsen bör också uppmärksammas. En brist i den nuvarande lagstiftningen är att effekterna av lagstiftningen och konsekvenserna av ingångna konventioner m.m. inte följs upp på ett systematiskt sätt. Behovet av en sådan utvärdering kan förväntas öka i ett system med ramlagstiftning, som ibland ger uttryck för höga ambitioner, men som för genomförandet är helt beroende av myndigheternas föreskrifter.

3.1.33 Svenska Kyrkans Centralstyrelse: De angivna miljöproblemgrupperna är i stort sett heltäckande vad gäller den aktuella svenska miljösituationen. Vi beklagar att utredningen avstår från att göra någon inbördes rangordning eller prioritering av vilken eller vilka problemgrupper som är angelägnast att gripa sig an. Man uppehåller sig enbart vid åtgärdssidan, främst ur ett lagtekniskt perspektiv, men håller denna viktiga fråga ifrån sig genom att konstatera att "nationellt finns ett otal åtgärder som måste vidtas för att i samverkan stoppa den fortskridande miljöförstöringen" men att utredningens uppgift är enbart "att åstadkomma en ny samlad miljölagstiftning" (s. 234). Intrycket av betoningen

av den lagtekniska utformningen förstärks då EG-harmoniseringen behandlas. Till uppräkningen av viktiga skyddsobjekt fogas ett antal beslutsprinciper som försiktighetsprincipen, principen om att skador skall förebyggas, det är förorenaren som betalar, biologisk mångfald m.fl. För att nå en så effektiv skyddseffekt som möjligt måste miljöskyddsarbetet ske både förebyggande och kurerande. Då det gäller medlen att nå de övergripande miljömålen och effektivt miljöskydd konstaterar utredningen att "allmän medvetenhet är bästa skyddet för hälsa och miljö" (s. 243). I detta instämmer Centralstyrelsen. Tyvärr utvecklar Miljöskyddskommittén inte detta viktiga problemområde närmare. Här skulle folkrörelser och kyrkan kunna uträtta mycket i samverkan med berörda myndigheter.

3.1.34 Österåkers kommun: För att kunna anpassa lagstiftningen till den snabba utvecklingen inom miljöområdet är det ändamålsenligt att miljöbalken utformas som en ramlag. Detaljregleringen skall ske genom föreskrifter och miljökvalitetsnormer. Vilka effekter lagstiftningen kommer att få blir därför i hög grad beroende av vilka föreskrifter regeringen och myndigheterna kommer att utfärda. Detta innebär att det är svårt att idag bedöma konsekvenserna av utredningens förslag. Det är angeläget att arbetet med dessa föreskrifter och normer snabbt kommer igång.

3.1.35 Uppsala kommun: De allmänna bestämmelserna i förslagets första avdelning har en hög ambitionsnivå och ett vidsträckt tillämpningsområde, vilket i sig kan vara något positivt. Dessa bestämmelser är dock svåra att utforma med precision och har till stor del blivit tomma och pretentiösa. Kommunen anser det vara av stor vikt att dessa bestämmelser ges ett realistiskt och genomförbart innehåll, så att inte lagens trovärdighet urholkas. Kommunen anser att en alltför stor del av balken bygger på en teknik med ramlagstiftning. Många av balkens bakomliggande syften skall genomföras med hjälp av föreskrifter av regeringen och andra myndigheter. Dessa föreskrifter skall bygga på de allmänna bestämmelserna. Många av lagförslagets allmänna bestämmelser är dock alltför vaga och oprecisa för att kunna ge någon vägledning för utfärdandet av sådana föreskrifter. En annan konsekvens av denna lagstiftningsteknik är att lagstiftningens genomslagskraft skjuts fram i tiden. Erfarenheter av motsvarande förfaringssätt visar att det kan ta tid innan föreskrifter meddelas av bemyndigad myndighet. Att lagen ges ett innehåll genom föreskrifter innebär också att riksdagens roll som lagstiftare på miljöområdet i viss mån överlåts till regeringen. De negativa konsekvenserna med denna lagstiftningsteknik kan kanske i viss mån kompenseras genom att förtydligande av lagtexten och av att möjligheten att utfärda föreskrifter görs om till en skyldighet.

3.1.36 Eskilstuna kommun: Miljöskyddskommittén har valt att utforma den nya miljöbalken (MB) som en ramlag i likhet med svensk tradition. Den stora förebilden har varit lagen om kemiska produkter (LKP) vilken i hög grad bygger på bemyndigande till regeringen, eller de myndigheter som regeringen bestämmer, att utfärda föreskrifter som fyller ramarna i

lagen och gör den användbar. Ramlagens stora fördel är att den gör det lätt att genom portalparagrafer låta regelverket genomsyras av allmänna principer/miljöpolitiska målsättningar som skall gälla för allt inom tillämpningsområdet. Andemeningen i lagstiftningen kan utan lagändring uppnås genom att nya föreskrifter kommer till. Ramlagen är med tanke på eventuellt kommande EG-medlemskap (även EES-avtalet) en utmärkt form för implementering av EG-direktiv till den nationella lagstiftningen. Inga lagändringar behövs, endast föreskrifter eller bindande normer som beslutas av regering eller någon statlig myndighet. Har möjligen harmonisering mot EG blivit mer än delsyfte i arbetet med att samordna miljölagstiftningen? Problemet med ramlagstiftning är att den leder till att den demokratiska processen delvis sätts ur spel genom att riksdagens lagstiftningsmakt i praktiken förs över till regeringen. Om regeringen är passiv och inte ger ut föreskrifter blir lagen alternativt verkningslös, eller tar mycket lång tid innan den får verkan, då den är så allmänt formulerad. I de fall föreskrifter ges ut avser dessa till stor del undantagen från regeln, dvs. när den inte skall tillämpas. Miljöförvaltningen anser med tanke på miljöbalkens omfattning samt den stora mängd föreskrifter som förutsätts komma till stånd att en tydligare och utförligare samt mer bindande författningsform bör övervägas. Miljöbalkens portalparagrafer i 1 kap. är enligt vår bedömning att i första hand betrakta som miljöpolitiska målsättningar. Då "målsättningarna" i MB skrivits ner som lagregler uppstår enligt miljöförvaltningens uppfattning vissa trovärdighetsproblem eftersom tydliga kravregler som kan garantera måluppfyllelse saknas på genomförandesidan. Orsaken till detta kan troligen sökas i det faktum att MB, som tidigare berörts, utformats som en ramlag och därför per definition aldrig avsetts vara särskilt tydlig. Det är ju trots allt de eventuellt tillkommande detaljföreskrifterna som avgör hur tillämpningen av de övergripande paragraferna kommer att bli. Miljöförvaltningen anser att det inledande kapitlet bör omarbetas och utformas så att det kan användas som tolkningsunderlag för miljöbalken i övrigt. Vad menas t.ex. med att bevara biologisk mångfald och att upprätthålla goda livsbetingelser för alla i landet naturligt förekommande växt- och djurarter?

3.1.37 Katrineholms kommun: Portalparagraferna i miljöbalken ger uttryck för riksdagens höga ambitionsnivå på miljöområdet. Några invändningar mot detta kan naturligtvis inte göras. "Att bevara biologisk mångfald och upprätta goda livsbetingelser för alla i landet och dess omgivande vatten naturligt förekommande växt- och djurarter" är moraliskt riktigt, högst önskvärt, men knappast tillfullo genomförbart. Vi har heller inte kunnat återfinna samma höga ambitionsnivå i balkens aktsamhets/kravregler. Detta minskar tyvärr trovärdigheten för våra möjligheter att leva upp till miljöbalkens övergripande mål. Miljöbalken är en extremt utpräglad ramlag. Här återfinns få direktverkande kravregler. Till övervägande del överlämnas ansvaret för genomföranderegleringen till regering och myndigheter som fått bemyndigande. Det innebär att reglerna innehållsmässigt utformas av någon annan än lagstiftaren (riksdagen). Tidsmässigt börjar reglerna gälla vid en senare

tidpunkt än lagens ikraftträdande. Dessutom saknar balken former för återkoppling till riksdagen om utfärdandet av föreskrifter drar ut i tid eller inte fullföljs alls. Risken finns att starka särintressen kan påverka utvecklingen, vilket skulle kunna innebära att riksdagens direkta inflytande minskar och demokratin urholkas. En sakkunnig delegation knuten till riksdagen bör tillsättas med uppgift att följa hur bemyndiganden och framtagning av föreskrifter fortlöper. Det är synnerligen angeläget att ur ett kommunalt perspektiv och mot bakgrund av erfarenheterna i fråga om hälso- och sjukvårdslagens tillämpning ytterligare betona risken för minskat demokratiskt inflytande om en miljöbalk utformas som en extremt utpräglad ramlag.

3.1.38 Norrköpings kommun: I de första paragraferna i lagförslagets första kapitel anges att balkens syfte är att skydda hälsa och miljö, bevara biologisk mångfald och främja en god hushållning med naturresurserna. Men sedan har man glömt bort den biologiska mångfalden i de inledande kapitlens övriga paragrafer liksom i lagförslaget i övrigt. Det är olyckligt att detta inte används konsekvent i alla paragraferna. Man kan tro att bevarandet av biologisk mångfald inte är lika viktigt som de övriga skyddsvärda faktorerna. Ett av de viktigaste syftena med skapandet av en miljöbalk är att göra lagstiftningen samstämmig, tydligare och enklare. Detta är viktigt för att kunna skapa ett effektivt myndighetsarbete inom miljöområdet. Lagförslaget innebär att själva balken blir en renodlad ramlag med mycket få detaljer. I stället kommer en mängd föreskrifter att behövas. Detta kan innebära att tydligheten och enkelheten försvinner då antalet föreskrifter kan bli mycket stort. Dessutom skapas ett tomrum till dess att nya föreskrifter har införts, varför resultatet kan bli att miljöarbetet med stöd av lagstiftning blir ännu otydligare än idag. Man bör därför öka detaljeringsgraden något på miljöbalkens bestämmelser för att kunna minska antalet föreskrifter.

3.1.39 Mjölby kommun: Eftersom balken kommer att få karaktären av ramlagstiftning måste föreskrifter med generell räckvidd kunna utfärdas efter bemyndigande i balken. Likaså måste konkreta och tydliga tillämpningsföreskrifter utifrån lokala och regionala förutsättningar utarbetas med stöd i balken. Sådan detaljreglering kan överlämnas åt regeringen eller de myndigheter regeringen bestämmer. En av fördelarna med ett sådant system är att det går fortare att genomföra ändringar i regelsystemet när ändrade förhållanden så påkallar. Detta är ju förhållandet i stor utsträckning inom miljöskyddsområdet. Miljöbalkens fyra stora skyddsobjekt är människors hälsa, den fysiska miljön, den biologiska mångfalden samt hushållningen med naturresurserna. Mjölby kommun delar uppfattningen att den övergripande principen i balken därför bör vara, att alla de försiktighetsmått skall vidtas, som behövs för att tillvarata angivna skyddsobjekt. Visst utrymme bör dock finnas för skälighetsprövningar i de enskilda fallen. Den s.k. substitutionsprincipen, som idag återfinns i lagen om kemiska produkter och som innebär att sådana kemiska produkter skall undvikas som kan ersättas med mindre farliga, bör införas i balken. Denna princip kommer sannolikt att få

karaktären av generalklausul, vilket innebär att den tillika kan bli föremål för tolkningsproblem och förenad med vissa svårigheter att tillämpa. Därför förefaller det vällovligt att med stöd av klausulen utfärda tillämpningsföreskrifter och övriga erforderliga detaljregleringar. Vidare tillstyrks principen att vid all hantering av varor skall så långt som det är möjligt en varas hela livslängd beaktas vid bedömningen av de risker för hälsa och miljö som varan för med sig. Därvid måste hänsyn tas till återanvändnings- och återvinningsmöjligheter. Resurshushållning och minskning av de totala avfallsmängderna bör prioriteras redan i samband med produktionen. Detta bör också gälla återanvändning och återvinning. Grundläggande bemyndigandebestämmelser som har generell räckvidd för miljörätten bör tas in i ett inledande avsnitt i balken. Detsamma bör gälla bestämmelser om miljökvalitetsnormer liksom bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Som exempel på regelverk som skulle kunna användas för den tekniska utformningen av balken kan nämnas jordabalken och brottsbalken. Därför tillstyrks utredningens förslag angående dispositionen, dvs. en avdelningsindelad balk.

3.1.40 Kalmar kommun: Den s.k. användarprincipen (UPP) är viktig och bör utgöra en av grunderna i MB. Nuvarande formulering av utbytesprincipen måste behållas för att kemikalietillsynen skall få åsyftad genomslagskraft. En av grunderna för MB är den av OECD lanserade principen att förorenaren skall betala ("PPP"). Däremot finns inte den av samma organ framförda principen att den som använder en naturresurs skall betala ("UPP") med bland grunderna till den nya lagen. Då förslaget till MB omfattar användning av naturresurser finns såvitt vi kan bedöma inget skäl för att inte låta den senare principen också utgöra en av grunderna i en ny svensk miljölagstiftning. Den tredje av de principer som nämns i 1 kap. 3 § bör utvecklas så att det klart framgår att den omfattar såväl PPP som UPP. Vidare bör det övervägas om inte principen att föreningar och miljöskador skall motverkas vid källan skall föras in som en fjärde grundsats i paragrafen. Den tredje av de principer som nämns i den föreslagna 3 § bör även utvecklas så att det klart framgår att den omfattar såväl PPP som UPP. Det finns inga bärande skäl till att vi i Sverige skall vänta lika länge med att stadfästa den senare principen i lag som vi gjort med den förra. Vidare bör det övervägas om inte principen att föroreningar och miljöskador skall motverkas vid källan skall föras in som en fjärde grundsats i paragrafen. Det förslag till MB som kommittén arbetat fram har givits karaktären ramlag. Till ramlagskaraktären hör ett mycket omfattande bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. I många fall börjar MB:s bestämmelser att gälla först när dessa föreskrifter trätt i kraft. Två väsentliga betänkligheter kan resas mot detta. För det första innebär det att riksdagen frånhänder sig sin viktigaste uppgift - lagstiftningsansvaret - inom ett prioriterat samhällsområde - miljövården. För det andra måste flertalet av de föreskrifter som följer av bemyndigandena i MB ligga färdiga för beslut den dag balken skall träda i kraft. Saknas dessa är risken stor att MB inte kommer att kunna användas i det praktiska miljöarbetet i den utsträckning som är lagstifta-

rens intention (jfr. nuvarande status hos § 21 naturvårdslagen). Detta innebär att övergångstiden från det att lagen antas till dess att den träder i kraft måste göras förhållandevis lång.

Ett av syftena med MB är att skapa bättre överblick över miljölagarna. Detta samt dess karaktär av ramlag gör att det bland dess inledande bestämmelser behövs ett stort antal definitioner av olika begrepp. Svensk miljölagstiftning har hittills i stort sett saknat sådana definitioner även av centrala, tekniska begrepp som t.ex. grundvatten, avfall och spillolja. Ett flertal begrepp kommer dock att få en definition i och med att EES-avtalet träder i kraft och de däri ingående EG-direktiven införlivas i svensk miljörätt. Kommittén har i sitt betänkande inte ansett det nödvändigt att dessa definitioner förs över vare sig direkt till MB eller till underliggande författningar. Man har i stället anfört att vid behov i det praktiska arbetet skall hänvisning ske till respektive EG-direktiv. Denna ståndpunkt kan knappast anses överensstämma med utredningsuppdraget, där det bl.a. sägs att översynen skall syfta till att öka överblickbarheten och att all väsentlig lagstiftning som syftar till miljöskydd skall samlas i en lag. Vi anser att definitionerna i de EG-direktiv som omfattas av EES-avtalet bör transformeras till svensk lag och på lämpligt sätt införas i MB.

Statliga myndigheter kommer genom olika föreskrifter att ålägga kommunerna uppgifter som egentligen är av statlig karaktär och som inte ger utrymme för lokala variationer. Detta påverkar både den kommunala självstyrelsen och kommunens kostnader. Det blir betydligt svårare för kommunerna att få kompensation för alla olika myndighetsföreskrifter än om regeringen meddelat dem. Det finns anledning att bättre uppmärksamma ramlagens problem med samordning, överblick, rimlighet och kompensation vad gäller föreskrifter.

3.1.41 Gotlands kommun: I miljöbalken samlas delar av nuvarande miljölagstiftning. För att miljöbalken skall kunna hållas inom ett rimligt omfång har den utformats som en ramlag. Miljöbalken kommer att få sitt detaljerade innehåll genom föreskrifter som utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Inför detta arbete måste, enligt vår mening, riskerna för detaljstyrning från statliga myndigheter genom bemyndiganden och delegationsmöjligheter uppmärksammas.

3.1.42 Landskrona kommun: En miljöbalk som skall vara ett effektivt rättsligt instrument för att nå en hållbar utveckling bör innehålla enkla och klara rättsregler som riktar sig till var och en som påverkar miljön och även till de myndigheter som skall tillämpa balken. Dessa rättsregler kan utformas så att de dels är direktverkande, dels utgör direktiv till de myndigheter som skall utfärda föreskrifter och ange ramarna för miljökvalitetsnormerna. De direktverkande bestämmelserna som av praktiska skäl måste innehålla en skälighetsavvägning har formen av allmänna aktsamhetsregler som anger att effekterna på miljö skall minimeras.

3.1.43 Göteborgs kommun: Vi godtar i allt väsentligt vad som under

dessa avsnitt framförs om behovet och utformningen av en samordning av lagstiftningen. Vi delar också uppfattningen att en miljöbalk bör vila på de viktiga principer som kommittén föreslagit. Vi har förståelse för att kommittén väljer att utforma miljöbalken som en ramlag och att överlåta åt regeringen att meddela de föreskrifter m.m. som behövs. Vi tillstyrker denna utformning. Samtidigt är vi medvetna om att värdet av den nya lagstiftningen till kanske övervägande del är avhängigt av i vilken utsträckning regeringens bemyndigande att utfärda föreskrifter och miljökvalitetsnormer verkligen kommer att utnyttjas. Många känner idag besvikelse över att t.ex. lagen om kemiska produkter inte kompletterats med föreskrifter i större omfattning än som skett. Vi ser därför helst att i lagtexten inte endast ges möjlighet åt regeringen att utfärda föreskrifter m.m. utan att en skyldighet införs i någon form.

3.1.44 Marks kommun: Oklarheter som måste klargöras genom omarbetning är bl.a. att mål och riktlinjer måste tydligare skiljas från konkreta bestämmelser. Orimligt ambitiösa bestämmelser kan medföra otydlighet om balkens verkliga innebörd och därmed försvara balken i övrigt. Det måste därför, tydligare än nu, visas att balkens första del är mål och principer och inte konkret verkande bestämmelser.

3.1.45 Karlstads kommun: Lagstiftningen rörande miljöfrågor är idag mycket splittrad. Det är därför mycket väsentligt att miljölagstiftningen samlas i en Miljöbalk. Denna miljöbalk har i stora delar utformats som en ramlag, vilken senare skall kompletteras med föreskrifter utfärdade av regeringen eller myndighet. En ramlag skall givetvis inte vara alltför detaljerad utan mer preciserade anvisningar måste finnas i särskilda föreskrifter. Detta möjliggör också relativt snabba förändringar. För att den nya lagstiftningen skall fungera väl är det emellertid absolut nödvändigt att föreskrifterna utfärdas i omedelbar anslutning till att den nya Miljöbalken träder i kraft. I annat fall kommer stora problem att uppstå. Olika kommuner och myndigheter kommer i brist på klara anvisningar och med utgångspunkt från olika ambitioner att göra olika tolkningar av lagstiftningen. Enskilda personer kommer också att föra ärenden till prövning i högre instans för att få fram prejudikat. En sådan ordning leder till att onödigt många ärenden överklagas och att avgörandet i många frågor fördröjs till men för såväl enskilda som myndigheter.

3.1.46 Örebro kommun: 1 kap. 1 §. Portalparagraferna är visionära med höga mål och har formulerats som Rio-deklarationen. I specialmotiveringen finns ingen kommentar till vad man menar med att bevara levande landskap. Även om man borde förstå innebörden kan en kommentar till formuleringen bidra till att inte felaktiga tolkningar görs. Portalparagraferna är så formulerade att de relativt enkelt utifrån en progressiv miljöpolitik kan brytas ned till lokala föreskrifter och operativa miljöprogram. 1 kap. 3 §. I denna paragraf formuleras huvudprinciperna för bästa tillgängliga teknik, utbytesprincipen, försiktighetsprincipen, kretsloppsprincipen och PPP, d.v.s. principen att

förorenaren betalar. Försurningen, jord- och skogsbruk är exempel i Örebro där tillämpningen av denna paragraf bör studeras utifrån konsekvensbeskrivningen - levande landskap och levnadsvanor.

3.1.47 Heby kommun: Utredningen presenterar ett förslag till en ren ramlag. Det kan ifrågasättas om man inte går lite väl långt i denna sin ambition. Sålunda reglerar miljöbalksförslaget inte ens vilka myndigheter som skall ha hand om tillståndsgivning eller tillsyn. Ambitionen borde tvärtom vara att försöka få en lag med någorlunda substans. Av praktiska skäl kan riksdagen givetvis inte besluta om alla detaljfrågor, men den borde markera sitt engagemang och ansvarstagande genom att reglera betydligt mer än vad utredningen föreslår. Således bör riksdagen anta en miljöbalk som är mindre ram och mera lag än utredningsförslaget. I sammanhanget är det värt notera att många europeiska länder har betydligt mer detaljerad lagstiftning än vad Sverige har. Det som är möjligt i övriga Europa kan väl inte vara omöjligt i Sverige?

3.1.48 Sundsvalls kommun: Förhållandet mellan staten och kommunerna har stor principiell betydelse när förslaget till miljöbalk skall behandlas. Det är viktigt att principen om den kommunala självstyrelsen beaktas vid denna behandling. I miljöskyddskommitténs huvudbetänkande betonas på flera ställen att miljöbalken av nödvändighet utformats som en ramlag, dvs. att vad som skall gälla överlämnats till regeringen och statliga myndigheter att besluta om. Sundsvalls kommun anser att för vissa frågor är en sådan hantering inte lämplig. Fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan staten och kommunerna är av den arten att den bör behandlas av riksdagen. Departementet bör också enligt vår mening ytterligare granska om balkförslaget vad gäller ramlagsutformningen i alla delar överensstämmer med den huvudregel i regeringsformen (RF 8:5) som anger att föreskrifter om kommunernas befogenheter och deras åligganden skall meddelas i lag och den undantagsbestämmelse (RF 8:7) som anger att bemyndiganden är tillåtna i fråga om vissa speciellt angivna ämnen.

3.1.49 Timrå kommun: I balkens portalparagrafer anges vissa krav som återspeglas bristfälligt i den mera operativa lagtexten. Dagens ökade krav inom hållbarhets- och kretsloppsprinciper är huvudfrågor som tydligare bör återspeglas i lagtexten om dessa områden skall ha den betydelse som eftersträvas.

3.1.50 Örnsköldsviks kommun: Det föreligger delvis en bristande koppling mellan balkens portalparagrafer och den mer operativa lagtexten. Hållbarhets- och kretsloppsprincipen har exempelvis inte avsatt några spår i de lagtexter som reglerar avfallsfrågorna. Risk finns att vissa av portalprinciperna genom detta kan komma att tappa fotfäste och så småningom förlora i betydelse.

3.1.51 Umeå kommun: Miljöbalken, som är en ramlag, bör inte ges en större omfattning än förslaget nu anger. Risken med ramlagstiftning är

tolkningssvårigheter, som gör rågången mellan politiska beslut och administrativa åtgärder oklar. - - - Den största förtjänsten ur miljösynpunkt med den föreslagna lagstiftningen är de skärpningar och delvis nya grepp i de materiella reglerna som föreslås. Kombinationen av kvalitetsnormer och krav på bästa teknik har redan i mitten av sjuttiotalet förespråkats av miljörättsforskaren Staffan Westerlund. Angreppssättet är ett kraftfullt verktyg att genomdriva de normgivande myndigheternas målsättningar för miljön. Det skapar också förutsättningar för nya lagtekniska lösningar. Att tekniken inte är helt utan problem torde framgå av betänkandet.

3.1.52 Göteborgs och Bohus Läns Landsting: Vi tillstyrker att miljöbalken utformas som en ramlag, dels för att kunna användas på ett flexibelt sätt efter hand som nya behov av reglering uppkommer, dels för att inte bli orimligt omfattande. Samtidigt anser vi det tveksamt ur demokratisk synpunkt att även mycket genomgripande reglering får beslutas av regeringen. Så kommer de viktiga frågorna om ansvarsfördelning mellan myndigheter, om prövning och om tillsyn att överlämnas till regeringen eller till myndighet som regeringen beslutar. Vi förutsätter att kommande förordningar utfärdas i nära samråd med berörda politiska organ på regional nivå och med sakkunniga inom berörda områden. Vi finner att medan stora viktiga avsnitt av lagen lämnas till regeringens beslut förelås samtidigt detaljreglering som onödigtvis gör lagen svåröverskådlig och omfattande. Vi föreslår att onödiga detaljbestämmelser tas bort ur lagen och regleras i förordning.

3.1.53 Svenska Kommunförbundet: Miljölagstiftningen bör utgå från vad hänsynen till människor och miljö samt god hushållning med naturresurser kräver. Lagstiftningen bör utformas med utgångspunkt i de miljöproblem som är kända och förutsebara i dag samtidigt som den måste vara tydlig när det gäller hur problemen konkret skall angripas och så långt möjligt lösas. Kommunförbundet har inget att erinra mot en samlad översyn av lagstiftningen på miljöområdet. Tvärtom inser förbundet att en mer framåtsyftande lagstiftning på området är nödvändig. Förbundet förutsätter dock att regelverket utformas på ett sådant sätt att man åstadkommer en så god kostnadseffektivitet som möjligt i den samlade miljöpolitiken. Kommunförbundet delar den princip som slogs fast i riksdagens miljöpolitiska beslut 1991, nämligen att miljöfrågorna måste genomsyra alla samhällssektorer (den s.k. sektorsprincipen). Varje samhällssektor är skyldig att inom sitt område - självfallet utifrån en helhetssyn - utveckla hänsynen till miljön och ta ett mera genomgripande miljövårdsansvar än hittills. Att en allt större del av miljöreglerna nu föreslås bli samlade i miljöbalken kan i sämsta fall bidra till att miljöfrågorna uppfattas som en "egen samhällssektor" och motverka strävan att bygga in miljötänkandet i alla samhällssektorer och olika slag av verksamheter. Miljöskyddskommittén har valt att utforma miljöbalken som en ramlag. Kännetecknande för bestämmelser i en sådan lag är att de är oprecisa och därmed ger ett betydande tolkningsutrymme för de myndigheter eller domstolar som har att tillämpa bestämmelserna. En

ramlag fylls därför ofta ut med mera detaljerade regler i regeringsförordningar och andra föreskrifter. Ett huvudskäl för att utforma miljöbalken som en ramlag har varit att hålla regelomfånget på en rimlig nivå. *Fördelen anses främst vara att riksdagen kan dra upp övergripande* riktlinjer medan detaljerna överlämnas åt regering och myndigheter inom ramen för de bemyndiganden som ges i balken. På så sätt anses det också gå fortare att genomföra ändringar i regelsystemet när ändrade förhållanden så påkallar. Ett system med bemyndiganden framhålls vidare av kommittén som enkelt och effektivt och därmed fördelaktigt då det i EES-samarbetet liksom i en framtid vid en eventuell svensk anslutning till EG blir aktuellt att anpassa den svenska miljölagstiftningen till EG:s regler. - - - Kommunförbundet inser att en ny samordnad miljölagstiftning - en miljöbalk - inte kan eller bör göras allt för detaljerad. Hur långt i detaljeringsgrad man bör gå är dock långt ifrån enbart en fråga om en effektiv och snabb beslutsprocess. Om förslaget till miljöbalk genomförs, kommer uppenbarligen en icke obetydlig del av de materiella reglerna att läggas fast av de berörda centrala myndigheterna, bl.a. i form av miljökvalitetsnormer. En övergång till författningsstyrda miljökvalitetsnormer innebär enligt förbundets uppfattning en maktförskjutning från kommunerna till de statliga myndigheterna. Hur stor förskjutningen blir kan inte nu överblickas eftersom konkretisering av normerna sker först genom senare föreskrifter. Denna oklarhet kan inte accepteras utifrån kommunernas självstyrelse. Spelreglerna och ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna måste enligt förbundet läggas fast med större tydlighet av den centrala politiska makten. Förbundet anser att det är av största vikt att vi i Sverige håller fast vid vår demokratiska lagstiftningsprocess, med en väl genomförd beredning innehållande bl.a. rimliga remisstider av utredningar m.m. innan regeringen lägger lagförslag på riksdagens bord. Mot bakgrund härav vill förbundet starkt markera att en miljöbalk i princip skall innehålla de behövliga materiella bestämmelserna även om detta innebär ett merarbete inom regeringskansliet och riksdagen jämfört med kommitténs förslag till lagteknisk lösning. Det är enligt förbundet ytterst viktigt att behålla den öppenhet som vi har i den svenska beslutsprocessen och vi bör sikta på att detta också skall gälla för EG-frågor. Kommunal medverkan och insyn i beredningsprocessen inom landet såväl som inom EG i de frågor som direkt berör kommunerna bör vara en självklarhet utifrån Europakonventionens regler om kommunalt inflytande på lagstiftningsprocessen. Kommunernas erfarenheter av lagstiftning uppbyggd på breda bemyndiganden är negativa. Erfarenheterna visar att denna typ av bestämmelser har en klar tendens att leda till detaljstyrning från statliga myndigheter på ett sätt som knappast kan ha varit statsmakternas avsikt vid lagstiftningstillfället. Om bemyndiganden ändå bedöms som oundvikliga, är det ett kommunalt krav, att dessa innebär att endast regeringen och inte underlydande statliga verk ges denna möjlighet när det är fråga om bestämmelser med materiellt innehåll.

3.1.54 Svenska naturskyddsföreningen: Förslaget till miljöbalk är en mycket utpräglad ramlag med långt gående befogenheter för regeringen

eller myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter. Det är visserligen svårt att undvika att ett omfattande regelverk som miljölagstiftningen får karaktär av ramlag. Kommittén går emellertid för långt. Naturskyddsföreningen anser att bestämmelser och sanktioner för överträdelser så långt möjligt måste anges direkt i lagtexten, detta för att på sikt skapa en enhetlig tillämpning av lagarna och en enhetlig och användbar rättspraxis. Det är således viktigt att alla de väsentliga reglerna, huvudreglerna, och det handlingsmönster som härtill är kopplat skall kunna utläsas ur lagtexten. Lagen är trots allt mer tillgänglig och av högre dignitet än förordningar och myndigheternas föreskifter. Det första kapitlet i förslaget till miljöbalk innehåller mål och grundläggande principer för balkens tillämpning. Dessa är emellertid, enligt föreningens uppfattning, för vaga och alltför allmänt hållna. Inledningskapitlets paragrafer måste, för att kunna utgöra ett bra tolkningsunderlag och därmed bli verkningsfulla, i många fall vara betydligt mer utförliga. Avsikten är att det första kapitlet skall kunna ge vägledning för tolkning och tillämpning av hela miljöbalken. Det är därför riktigt att, som i förslaget, en avsiktsförklaring formuleras i någon av de inledande paragraferna. Föreningen anser emellertid att det därutöver borde varit möjligt att i större utsträckning lägga fast grundläggande bestämmelser i inledningskapitlet. Den första paragrafen borde t.ex. klargöra att nu levande och kommande generationer av människor skall tillförsäkras en god miljö att leva i, att den biologiska mångfalden skall bevaras etc. Detta skulle ge en tydligare vägledning för de som skall tillämpa balken. Den oklarhet som finns om den första paragrafens status drabbar särskilt ändamålet att upprätthålla goda livsbetingelser för alla inom landet och de omkringliggande vattnen naturligt förekommande växt- och djurarter. Detta ändamål, bevarandet av den biologiska mångfalden, uttrycks nämligen inte tydligt i den fortsatta lagtexten. Det blir läsarens sak att försöka förstå att den biologiska mångfalden innefattas i begreppet miljö. Enligt föreningens uppfattning är detta inte tillfyllest. Man kan utgå från att många tillämpare av miljöbalken inte automatiskt kommer att koppla ihop miljöskydd och bevarande av biologisk mångfald. Deta beror bl.a. på dagens relativt konstlade uppdelning i miljöskydd, som avser utsläpp m.m. och som regleras i miljöskyddslagen, och naturvård, som traditionellt till stor del handlar om biologisk mångfald och som regleras i naturvårdslagen. Miljöbalken bör på ett tydligt sätt integrera naturvård och miljöskydd. Balkens 2 kap. bör därför innehålla en definition av begreppet miljö där det uttryckligen förklaras att begreppet också innefattar den biologiska mångfalden. Alternativt bör den biologiska mångfalden och artbevarandemålet omnämnas överallt där det är relevant i balken, på samma sätt som den långsiktigt goda hushållningen med naturresurserna. Naturskyddsföreningen önskar dessutom att ett långtgående skydd för hotade arter och deras livsmiljöer införs direkt i lagtexten, gärna bland de allmänna aktsamhetsreglerna. För övrigt behövs en definition av begreppet biologisk mångfald.

3.1.55 Sveriges advokatsamfund: Bruket av s.k. portalparagrafer i lagstiftningen bör undvikas. Det är bättre lagstiftningsmetodik att avstå

från allmänna uttalanden och i stället ge lagen en direkt, operativt användbar text. Förslagets första kapitel kan av detta skäl med fördel utgå. - - - Enligt samfundets uppfattning innebär lagstiftningsmetoden med ramlagar en avsevärd risk för godtycke och rättsosäkerhet. För att en ramlag skall tjäna något förnuftigt ändamål måste den kompletteras med föreskrifter av regeringen eller myndigheter. Detta innebär att förutsägbarheten om vad som är tillåtet eller inte minskar, ett förhållande som från rättssäkerhetssynpunkt inger starka betänkligheter. Det är heller inte tillfredställande med en lagstiftning som i betydande utsträckning endast innehåller allmänna fraser vars egentliga innehåll skall eftersökas i förarbeten och uttalanden av lagstiftaren. Enligt samfundets mening leder en sådan lagstiftningsmetodik, i synnerhet i ett sådant mångskiftande ämne som det förevarande, endast till oreda med risk för betydande rättsförluster för enskilda och företag. Om utredningens påstående att den enda möjlgheten för att få till stånd en samlad miljöbalk är att utnyttja metoden med ramlag är korrekt finner samfundet att utredningens arbete i så måtto varit förfelat. Det finns enligt samfundets mening inte något egenvärde i att samla lagstiftningen på miljöområdet i en särskild balk. För att nå klarhet och reda vore det bättre om varje särskilt miljöområde fick sin egen reglering i särskild lag. Samfundet anser alltså att den hittills gällande metoden med skilda lagar är att föredra framför en miljöbalk enligt utredningens förslag. Det ligger emellertid i sakens natur, att de skilda lagarna skall samordnas så att de blir uttryck för samma synsätt på miljöfrågorna, d.v.s. en modern lagstiftning utifrån gemensamma utgångspunkter.

3.1.56 Grossistförbundet Svensk Handel: De allmänna bestämmelserna i förslagets inledande kapitel är utformade på ett alltför kategoriskt sätt. Det förefaller svårt att i praktisk verksamhet översätta kraven på att kommande generationer inte bara skall leva i en god miljö utan även en hälsosam sådan. Kraven på bevarandet av den biologiska mångfalden förefaller mer långsiktiga än vad som fastställdes vid Rio-konferensen 1992. Vi anser att de inledande paragraferna bör formuleras om för att möjliggöra en praktisk tillämpning av lagstiftningen.

3.1.57 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: 1 kap. 3 § Det föreslås att texten ges följande lydelse: P 2. Vad som utvinns ur naturen skall kunna användas och slutligt tas om hand utan att denna utsätts för oacceptabel påverkan. - - - Såsom Allert Alverborg har anfört i sitt särskilda yttrande kan det ifrågasättas om inte nödvändiga ändringar varit möjliga att åstadkomma med förhållandevis enkla medel inom ramen för det befintliga regelverket. Kommitténs omfattande arbete har således sannolikt gått långt utöver vad som erfordrats för att uppnå ett väl fungerande system. Balken har utformats som en ramlag, vilket innebär att en mycket stor del av miljöområdet kommer att regleras av regerings- och myndighetsföreskrifter. Eftersom flera myndigheter kan komma att meddela föreskrifter med stöd av balken eller regeringsbemyndigande finns risk för att föreskrifterna blir dels alltför många och alltför olika utformade, dels svåra att tolka och tillämpa. - - - En samlad

miljöbalk kan bidra till en förbättrad överskådlighet och ökad effektivitet, endast under förutsättning att den kompletterande förordnings- och föreskriftssamlingen utformas rätt. Den eventuella förtjänst som kan uppnås genom samordningen av de centrala lagarna riskerar annars att gå helt förlorad i en snårskog av förordningar och föreskrifter. Vi vill i sammanhanget också framhålla vikten av att förordningar och föreskrifter utarbetas med små och medelstora företags särskilda behov framför ögonen. Om exempelvis generella föreskrifter skall få den betydelse som eftersträvas i betänkandet måste kraven på överskådlighet och tydlighet sättas mycket högt. Annars är risken uppenbar att regelverket blir omöjligt att tillämpa för andra än miljöjuridiska experter, vilka för övrigt är sällsynta både inom offentlig förvaltning och näringsliv.

3.1.58 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: Miljöskyddskommittén har valt att utforma miljöbalken som en ramlag. En sådan lag utmärks av att bestämmelserna i den har karaktär av övergripande riktlinjer. Det ankommer sedan på regering och underordnade myndigheter att utfärda förordningar och andra föreskrifter inom ramen för bemyndiganden som ges i lagen. Huvudmotivet för den använda lagstiftningstekniken är praktiskt betingat. Kommittén anger att med den ifrågavarande tekniken går det fortare att genomföra ändringar i regelsystemet när ändrade förhållanden påkallar det. Det betonas särskilt att nya och oväntade faror snabbt kan dyka upp och vara av så allvarlig natur att de kräver omedelbara åtgärder. LRF kan, mot bakgrund av de snabba förändringar som förekommer på miljöområdet, godta ett system vilket lämnar ett visst utrymme åt att kunna ändra i regelverket utan att varje gång vända sig till riksdagen. Kommittén har emellertid, enligt LRFs uppfattning, gått alldeles för långt i sin iver att utforma regler med bemyndiganden.- - - Om praktiska skäl kan anföras till förmån för ramlagsutformningen, finns det andra skäl som med stor tyngd talar mot användandet av en sådan lagstiftningsteknik. Användningen av ramlag innebär en maktförskjutning från riksdagen till regeringen och därefter vidare till förvaltningsmyndigheterna. Riksdagens inflytande över normgivningen minskar således, vilket är ett hot mot demokratin. Lagstiftningstekniken i fråga innebär vidare att risken för godtycke och rättsosäkerhet ökar. Bland rättssäkerhetsproblemen kan särskilt betonas den bristande förutsebarheten och den minskade överskådligheten som följer av ett regelverk bestående av övergripande riktlinjer utfyllda med ett stort antal förordningar och föreskrifter. Detta i förening med att förordningar och föreskrifter saknar förarbeten skapar oklarheter om vad som gäller. Enskilda kan härvid tvingas till överklaganden i ökande omfattning för att komma till sin rätt. Härvid kommer i fokus frågan om den enskildes rätt till ersättning för överklagandekostnaderna. Den enskilde har inte rätt till sådan ersättning i förvaltningsprocess även om överklagandet leder till bifall. Det är av allmänt intresse att klarhet vinnes om innebörden av gällande bestämmelser. Om sådan klarhet måste vinnas genom överklaganden från enskildas sida, är det rimligt att det allmänna tar ett ansvar för den enskildes kostnader för överklagandet. LRF vill peka på de erfarenheter som finns från byggbranschen som efterhand kommit att

regleras sönder med åtföljande starkt negativa konsekvenser för utvecklingen inom sektorn.

3.1.59 Tjänstemännens Centralorganisation, TCO: TCO tillstyrker att lagstiftningen inom miljö- och hälsoskyddsområdet samlas och samordnas så att en gemensam grund för det framtida arbetet skapas. För att kunna anpassa lagstiftningen till den snabba utvecklingen inom miljöområdet är det nödvändigt att miljöbalken skapas som en ramlag. Detaljregleringen bör ske genom föreskrifter och miljökvalitetsnormer. Det är angeläget att arbetet med föreskrifter och normer sker målmedvetet och med hög intensitet. TCO stödjer huvudprinciperna bakom miljöbalken, dvs. försiktighetsprincipen, kretsloppsprincipen och principen att förorenaren betalar, och anser att dessa principer bör genomsyra miljöarbetet.

3.1.60 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Grundidén, att balken är till för att skydda och vårda naturen, förebygga ohälsa och att hushålla med naturens resurser är bra. Framförallt att det är tydligt markerat att det är angelägenheter för var och en. Det föreligger delvis en bristande koppling mellan balkens portalparagrafer och den mer operativa lagtexten. Hållbarhets- och kretsloppsprincipen har exempelvis inte avsatt några spår i de lagtexter som reglerar avfallsfrågorna. Risk finns att vissa av portalprinciperna genom detta kan komma att tappa fotfäste och så småningom förlora i betydelse.

3.1.61 Friluftsfrämjandet: Bland mål och grundläggande principer saknas skyddet av människors upplevelse av naturen, dvs. skyddet av friluftsliv och allemansrätt. Friluftsaspekten har en framträdande plats i nuvarande naturvårdslag, men verkar bortglömd i balkens två inledande paragrafer. Det finns många anledningar för stat och kommun att skydda förutsättningarna för, och bevara och utveckla möjligheterna till friluftsliv. Friluftsfrämjandet har i skriften "Naturen runt knuten " sammanställt en rad goda skäl för kommuner att satsa på friluftsliv.

3.1.62 Föreningen Skogsindustrierna: De mycket långtgående, allmänt formulerade målsättningarna bör stramas upp. Lagstiftningen riskerar annars att uppfattas som orealistisk och förlora i trovärdighet. - - - Hushållning med energi är väsentlig. Vi måste dock av såväl praktiska som principiella skäl ifrågasätta lämpligheten av en bestämmelse som i hushållningshänseende jämställer energi såsom sådan med naturresurser. Om det, såsom framgår av specialmotiveringen, är de naturresurser som tas i anspråk vid energiutvinning som egentligen avses, bör detta också framgå av bestämmelsen (2 kap. 5 §). Hushållningen med naturresurser behandlas emellertid i miljöbalkens 5 och 6 kapitel och bestämmelsen förefaller därför överflödig.

3.1.63 Greenpeace: I miljöbalkens inledande kapitel anges ett antal grundläggande principer som skall genomsyra lagen och ligga till grund för myndigheters och enskildas tillämpning av densamma. Miljöbalken måste ge uttryck för en högre ambitionsnivå i fråga om hushållningen

med naturresurser. Hushållningsprincipen måste tydligt komma till uttryck i miljöbalkens inledande kapitel, och därmed få en större tyngd. Enligt Greenpeace mening har hushållningstänkandet inte fått det genomslag i miljöbalken, som är nödvändigt för att uppnå en hållbar utveckling. Det måste tydligt markeras, att förnyelsebara naturresurser endast får uttas i den utsträckning naturen tål, det vill säga i en takt då förnyelsen inte äventyras. Uttag av icke förnyelsebara naturresurser bör i princip vara förbjudet. Att en icke förnyelsebar naturresurs kan återanvändas är inte i sig ett acceptabelt skäl för att tillåta uttag. Mot bakgrund av detta anser Greenpeace att miljöbalken bör ge uttryck för en absolut gräns som inte får överskridas ifråga om vilka risker som kan accepteras beträffande naturresurshushållningen.

3.1.64 Miljö- och Hälsoskyddstjänstemannaförbundet: Kommitténs huvuddirektiv att försöka samla och samordna miljölagstiftningen är en nödvändighet för dagens miljöarbete. Den nuvarande lagstiftningen speglar inte de tankar och visioner vi har idag t.ex. Agenda 21, Kretsloppspropositionen m.m. En gemensam miljöbalk ger ökad tyngd och kraft åt miljöfrågorna.

3.1.65 Sveriges Jordägareförbund: I ett samhälle, baserat på marknadsekonomi, privat äganderätt och personlig frihet för medborgarna, kan det inte som en genomgående princip gälla att "den som vill göra något som kan påverka människors hälsa eller miljö" skall visa att åtgärden inte kommer att medföra skada eller olägenhet. Tvärtom måste den grundläggande principen i Sverige vara att människorna själva skall ha förtroendet att bedöma konsekvenserna av sitt handlande. Den civilrättsliga och straffrättsliga lagstiftningen säkerställer att människorna handlar i överensstämmelse med samhällets övrordnade mål. Detta måste gälla även på miljöområdet. Sveriges Jordägareförbund delar i princip kommitténs uppfattning att skador i första hand bör förebyggas. Principen ger dock ringa ledning för människornas handlande i det enskilda fallet. Det är uppenbart att miljön i många fall störs på grund av människornas aktivitet - produktion och konsumtion - för att öka sin materiella standard. Störningarna är i de flesta fall förenade med ekonomisk vinning - förbättrade materiella villkor. Det är just därför den störande åtgärden har vidtagits. Det måste med skärpa framhållas att miljöskyddet i praktiken handlar om att göra en lämplig avvägning mellan skadeförebyggande åtgärder och önskemålen om ökat materiellt välstånd.

3.2 Samordning av lagstiftningen

3.2.1 Justitiekanslern: Avgränsningen av vilka lagar som bör samlas i en miljöbalk synes vara väl avvägd.

3.2.2 Riksåklagaren: Den vikt vi alla fäster vid miljöfrågor gör det naturligt att samla lagstiftningen på området till en miljöbalk. Jag biträder därför kommitténs förslag i detta avseende, trots att detta medför vissa

svårigheter vad avser lagstiftningstekniken på området. Vissa bestämmelser av miljöintresse måste ju av olika skäl lämnas utanför den föreslagna miljöbalken. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i jordbruks- och skogsbrukslagstiftningen, i fiskerilagstiftningen och i vattenlagen. Detta speglar enligt min mening de svårigheter som är förenade med att avgöra vilka författningar som skall föras in under en miljöbalk som en enda lag.

3.2.3 Kommerskollegium: Internationella förpliktelser med GATT och EES innebär att tillämpningen måste ske på konkurrensneutralt sätt.- Detsamma gäller användningen av miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel som utredarna ser som ett alternativ till miljöbalkens administrativa styrmedel. Tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser eller de närmare föreskrifter som beslutas med stöd av regeringens bemyndigande får inte medföra att diskriminering sker mellan svenska och utländska operatörer eller mellan olika kategorier av produkter eller förpackningar.

3.2.4 Överbefälhavaren, ÖB: Enligt ÖB uppfattning bör ekonomiska styrmedel typ miljöavgifter inte tillämpas på försvarsmakten. Syftet med avgifter är att minska utsläpp och/eller miljöpåverkan. En avgift kommer dock inte att påverka den militära verksamheten som styrs av uppdraget från regering och riksdag i motsats till civil verksamhet som styrs av kommersiella intressen.

3.2.5 Kustbevakningen: Miljöskyddskommittén anser att lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg inte bör fogas in i miljöbalken. Kustbevakningen delar endast delvis denna uppfattning. Kommittén motiverar sitt ställningstagande med att denna lag - i likhet med kärntekniklagen - innehåller regler som är utformade utifrån speciella och stränga säkerhetskrav och att dessa regler snarare riskerar att bli otympligare att hantera och svårare att överblicka i en miljöbalk än om de behålls i sin speciella lag. - - - Kustbevakningen anser att utsläppsförbudet för olja i vatten från fartyg i 2 kap. 2 § "vattenföroreningslagen" har så stor likhet med dumpningsförbudet för avfall att det naturligt hör hemma i en ny miljöbalk. - - - Kustbevakningen föreslår i första hand att tillämpningsområdet för miljöbalken skall omfatta även Sveriges ekonomiska zon. Kustbevakningen är samtidigt medveten att en utvidgning av tillämpningsområdet för svensk miljölagstiftning ställer ökade krav på övervakningsresurser för att bli meningsfull och att denna fråga berördes i lagstiftningsärendet om inrättandet av zonen.

3.2.6 Folkhälsoinstitutet: Kommitténs ansats vad gäller strålskyddet är principiellt riktig, men den leder i praktiken till förödande konsekvenser för det sammanhållna strålskyddet. Den nuvarande strålskyddslagstiftningen syftar främst till att skydda människor mot skadig strålning i arbete, sjukvård, forskning, etc. Den har ett direkt samband med arbetsmiljölagstiftningen som lämnats utanför miljöbalken, och betonar främst skyddet av människor och inte miljö eller djur. Strålskyddslagen, liksom kärntekniklagen, arbetsmiljölagen och hälso- och sjukvårdslagen

inryms till stor del inte i miljöbalkens mål och principer. Det finns därför skäl att avstyrka att strålskyddslagen sprids ut på flera kapitel i en miljöbalk. Den bör istället antingen lämnas utanför miljöbalken eller tas in i sin helhet i ett särskilt kapitel i balken.

3.2.7 Statens Järnvägar, SJ: En rad lagverk saknas (Vattenlagen, åtminstone delar av Plan- och Bygglagen, skogsbruks- och jordbrukslagstiftning m.fl.). Så stor del av miljöregelsystemet som möjligt måste integreras i Miljöbalken om inte dess huvudsakliga syfte - samordning och effektivitet - skall gå förlorat. Detta innebär inte att alla ovan nämnda lagar i sin helhet behöver ingå i Miljöbalken, men de regler som gäller för utnyttjande av miljön och naturresurser, samt generella aktsamhetskrav bör ingå. I övrigt kan Miljöbalken hänvisa till separata lagar (t.ex. på trafikområdet) där tillkommande krav fastställs. Detta kräver naturligtvis samordning mellan Miljöbalken och dessa separata lagar. Sådan samordning mellan balken och annan lagstiftning med bäring på miljön saknas oftast i Miljöskyddskommitténs förslag. - - - Kommittén har i alltför liten utsträckning stöpt om de lagar man utgått ifrån. Tyvärr kvarstår därmed problemen med överlappning, otydligheter och motsägelser, men nu inom ramen för själva balken. Man borde istället utformat en ny, konsekvent och genomtänkt struktur, där olika nivåer i lagtexten bättre hölls isär och där lagtextens språkbruk var enhetligt, baserat på klara definitioner och mer utförligt i de avsnitt där tolkningssvårigheter kan uppstå.

3.2.8 Riksrevisionsverket, RRV: RRV konstaterar att vattenlagen inte infogats i den föreslagna miljöbalken (MB). Enligt RRVs uppfattning borde en närmare knytning mellan vattenlagen och den blivande miljöbalken övervägas av samma skäl som ligger till grund för att naturresurslagen inarbetas i miljöbalken. Vattenlagen reglerar användningen av naturresurser liksom naturresurslagen och är liksom denna ett avvägningsinstrument mellan olika samhällsintressen. RRV vill dessutom tillägga att ingenstans i betänkandet diskuteras sambandet mellan jaktlagen och miljöbalken trots att i § 1 i utredningsförslaget ett av ändamålen med miljöbalken beskrivs som att bevara biologisk mångfald och upprätthålla goda livsbetingelser för alla i landet och dess omgivande vatten naturligt förekommande växt- och djurarter. Beslut om jaktvillkor för en art kan kraftigt påverka livsbetingelserna för exempelvis en rovdjursart som huvudsakligen lever på den förstnämnda arten.

3.2.9 Boverket: Balkens uppbyggnad ger inte tillräckligt stöd för tillämpningen inom och utom balken. Balkens avsikt att ge gemensamma grunder för prövning av lokalisering och tillåtlighet i övrigt är utmärkt. Förslaget måste emellertid i flera avseenden utvecklas för att det skall

kunna leda till en gemensam tillämpning. Det rör frågor om miljöhänsyn i annan lagstiftning utanför balken, om kopplingen till PBL och om samverkan mellan miljöskydd och hushållning. - - - Om balken skall vara en gemensam bas, eller "paraply", bör de grundläggande reglerna i balken gälla för all lagstiftning som rör användningen av resurserna. Ett utökat tillämpningsområde förordas därmed. Det är vidare nödvändigt att kopplingar både inom och utom balken är enkla och tillämpbara. Förslaget är motsägelsefullt vad avser förhållandet mellan de allmänna och särskilda aktsamhetsreglerna. Den nödvändiga kopplingen mellan PBL och NRL är inte klar, vilket utvecklas nedan. De olika principerna om hushållning och miljöskydd ges inte förutsättningar att samverka, vilket tillika utvecklas nedan. Om miljöfrågorna skall utvecklas separat för olika lagar och om hushållning och miljöskydd inte skall kombineras, skall NRL lyftas ur balken. Detta vore emellertid en beklaglig försvagning av balkens möjligheter att hantera framtidens frågor. - - - Detta är numera en allmänt accepterad och eftersträvad grund för uthållig utveckling. NRL/PBL-systemet omfattar således ett avsevärt vidare syfte än en skyddslagstiftning. Hushållningsprinciperna i NRL anses svårtillämpade och nyttan av dem ifrågasätts utifrån bevarandeaspekter. Erfarenheterna visar också att NRL inte vunnit fullt genomslag inom de olika prövningslagarna. Förutsättningen för tillämpningen av NRL har emellertid tidigare varit ofullständig eftersom kommunala översiktsplaner saknats. Nu finns det emellertid möjligheter att göra erforderliga avvägningar, när kommunala översiktsplaner ger kunskap och MKB ger breda analyser av inverkan på miljö, hälsa och hushållning. - - - I balken kvarstår i princip dagens grunder för prövning. Konstruktionen med aktsamhetsregler och lokaliseringsregler på flera ställen inom balken såväl som utanför och med oklarheter dem emellan ger emellertid inte den förenkling och enhetlighet som skall eftersträvas och systemet är inte förutsebart. Dagens prövningsgång är haltande och svårtillämpad. Den bör ersättas med en reell integration av hushållningsprincipen i balken. Detta kräver att balken ges ett kapitel med principer för lokalisering och tillåtlighet. En utgångspunkt är dagens hushållningsregler i NRL. Dessa hushållningsregler kompletteras med aktsamhetsregler och stoppregler i olika avseenden, som träder in för det fall projektets lokalisering anses långsiktigt bra. Det är viktigt att NRLs funktion som absolut stopp inte sätts ur spel av hänsyn till teknik etc.

3.2.10 Statens Jordbruksverk: Kommittén överdriver den pedagogiska betydelsen av att ha bestämmelserna kvar i skötsellagen. Samtliga miljöbestämmelser som berör jordbruket bör istället så långt det är möjligt samlas på ett ställe, vilket skulle göra dem mer överblickbara. Kommittén anför själv (på s. 262) att miljöregler i sektorslagarna på jord- och skogsbruksområdet bör inarbetas i miljöbalken om avregleringen skulle leda till att det i dessa lagar i stort sett bara blir miljöregler kvar.

Verket vill därför särskilt påpeka att skötsellagen sedan tillkomsten genomgått flera förändringar som har medfört att den, till skillnad från skogsvårdslagen, numera i princip enbart innehåller bestämmelser med miljö- och naturskyddande syften. Starka skäl talar således för att inarbeta skötsellagen i den föreslagna miljöbalken. Antingen skötsellagen inordnas i miljöbalken eller ej medför kommittéförslaget att en översyn av lagens bestämmelser blir nödvändig. Bland annat blir 5 § skötsellagen - som syftar till att hindra att värdefull jordbruksmark tas i anspråk för matjordstäkter - överflödig eftersom dess syfte tillgodoses i förslagets 12 kap. 1 och 2 §§ där krav ställs dels på tillstånd till täkt av jord dels på att tillståndsmyndigheten vid prövningen skall ta hänsyn till intresset av långsiktigt god hushållning med naturresurserna.

3.2.11 Fiskeriverket: När det gäller vattenlagen har fisket en särställning. En samordning av denna lag med miljöbalken skulle med all säkerhet innebära en försvagad ställning för fisket. Fiskeriverket förordar därför att vattenlagen ej inordnas i miljöbalken.

3.2.12 Arbetarskyddsstyrelsen: Förslagets detaljutformning ger Arbetarskyddsstyrelsen anledning att befara praktiska problem vid tillämpningen. Detta hänger samman med en i många stycken oklar avgränsning mot arbetsmiljölagens tillämpningsområde och som en följd härav mot Arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens tillsynsområde. Förslagets utformning innebär delvis en överlappande reglering som på flera punkter skiljer sig från regleringen inom arbetsmiljöns område. - - - Styrelsen föreslår därför att överlappningsproblemen undviks genom lämpliga ändringar i lagtexterna som klargör att miljöbalken inte alls är tillämplig inom arbetsmiljölagens område eller i vart fall tydligt anger i vilka avseenden den är tillämplig på detta område.

3.2.13 Riksantikvarieämbetet, RAÄ: Den föreslagna miljöbalken kommer att vara tillämplig på en stor del av det som man i allmänt språkbruk benämner "miljö", men kommer ändå inte att vara heltäckande. Det - också mycket vida - begrepp som ryms under beteckningen "kulturmiljö" kommer att omfattas delvis. Genom att de nuvarande hushållningsbestämmelserna i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL) förs över till miljöbalken kommer också användningen av mark- och vattenområden med respekt för deras kulturvärden att falla inom miljöbalkens tillämpningsområde på det sättet att hushållningsbestämmelserna blir gällande dels för den prövning som skall ske enligt balken, dels också för den prövning av miljöpåverkande projekt som skall ske enligt anknytande lagar, främst plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Däremot kommer miljöbalken inte enligt förslaget att innehålla några direkta regler för säkerställande och skydd av kulturminnen, eftersom lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. inte föreslås ingå

eller bli ändrad. - - - Förslaget till miljöbalk vilar i ytterst ringa grad på överväganden om vilka skyddsbehov som balken kan behöva tillgodose imom kulturmiljövårdens område. Naturvårdens behov har helt kommit att dominera i motivskrivningarna. Även om Miljöskyddskommittén säkert inte haft någon avsikt att nedvärdera miljöns kulturvärden i förhållande till naturvärdena, ligger det en uppenbar risk i att tystnaden rörande kulturmiljön kan komma att påverka den framtida tillämpningen till kulturmiljövårdens nackdel. Därutöver kan det finnas en fara för att de motsättningar som någon gång kan komma till uttryck mellan kravet på åtgärder för att säkra art- och biotopskydd och behovet av skydd för vissa kulturlämningar kan komma avvägas på ett sätt som negligerar de senare aspekterna. Detta problem bör lösas i de kommande förarbetena, så att kulturskyddsbehovet inom miljöbalkens tillämpningsområde kommer till uttryck tydligare. - - - RAÄ föreslår i det följande vissa ändringar i miljöbalkens inledande bestämmelser i avsikt att ge en bättre utgångspunkt för bevarandet också av kulturmiljöer inom ramen för miljöbalkens regelsystem. 1 kap. 1 § Tredje strecksatsen föreslås lyda: "bevara ett levande landskap med dess kulturarv". Tillägget syftar till att ange att miljöbalkens ändamål är att skydda kulturlandskapet i betydelsen en byggd eller ett område som åskådliggör historiska samband i den fysiska miljön så som den skapats genom människornas bruk och odling. Se vidare det resonemang som förts ovan och som utvecklas i anslutning till RAÄ:s kommentar till 2 kap. 4 §. 1 kap. 2 och 4 §§: På respektive ställen bör en formulering efter mönstret "människorna, natur- och kulturmiljön samt omgivningen i övrigt" väljas. Begreppet "kulturmiljö" förekommer inte i förslaget. Den deklarerade huvudinriktningen på miljöbalken är skydd mot emissioner och annan skadlig påverkan samt bevarandet av biologisk mångfald. Som framhållits ovan finns det en risk för att kulturmiljöaspekterna glöms bort vid tillämpningen. RAÄ anser det därför vara en fördel att begreppet kulturmiljö kommer till uttryck i balkens grundläggande bestämmelser. 2 kap. 4 § Den föreslagna bestämmelsen borde utgå och istället efter 1 § inplaceras en bestämmelse med följande innebörd: Balken är tillämplig på såväl den orörda naturen som de naturmiljöer som präglats av människors bruk och odling. För fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen finns därutöver bestämmelser i lagen (1988:950).

3.2.14 Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK: Förslaget till miljöbalk innebär att en ramlag föreslås bildas på miljöområdet. Bland andra nu gällande lagar skall även lagen om hushållning med naturresurser, naturresurslagen, ingå i den kommande miljöbalken. Detta anser vi från NUTEKs sida vara lovvärt eftersom miljöfrågorna måste ses som en helhet.

3.2.15 Kammarkollegiet: Kammarkollegiet anser det riktigt och

angeläget att sammanföra lagstiftningen inom miljöområdet till ett sammanhängande regelverk. Med detta vinner man inte bara rättstekniska fördelar utan skapar möjlighet att lägga fast allmänna riktlinjer och generella bedömningsgrunder när det gäller miljöpåverkan. Det kan bl.a. mot denna bakgrund diskuteras om inte ytterligare lagar, exempelvis vattenlagen, borde ha arbetats in i miljöbalken. Mot detta talar främst vattenlagens omfattning och att miljöbalken genom en sådan inordning förmodligen skulle ha förlorat i överskådlighet och enhetlighet. Kollegiet vill dock framhålla att det i det fortsatta utrednings- och lagstiftningsarbetet är angeläget att uppmärksamma gränssnittet mellan miljöbalken och annan lagstiftning som berör miljöfrågor.

3.2.16 Statens naturvårdsverk: Verket anser att de olika lagarna kan och bör samordnas i större omfattning än vad som skett både vad gäller prövnings- och förfaranderegler och föreskrifter. För de mest miljöpåverkande verksamheterna i VL, VägL, TorvL och MinL m.m. bör vidare prövningsplikt föreskrivas enligt 14 kap. miljöbalken. - - - 2 kap. 1 § 2 stycket bör ändras så att bestämmelserna i 3, 5, 6 och (nuvarande förslagets) 9 kap. samt föreskrifter utfärdade med stöd av 4 och (nuvarande förslagets) 8 kap. skall tillämpas vid prövning enligt PBL, VL, VägL m.fl. angivna lagstiftningar. För de mest miljöpåverkande verksamheterna i VL, VägL, TorvL och MinL m.m. bör prövningsplikt enligt 14 kap. miljöbalken föreskrivas. --- Naturvårdsverket föreslår: att kapitel 3 och 4 flyttas till andra avdelningen som ges ny rubrik "Gemensamma aktsamhetsregler", att kapitel 5 och 6 ges nya rubriker, "Grundläggande hushållningsbestämmelser för mark- och vattenområden" respektive "Särskilda bestämmelser för hushållning med vissa mark- och vattenområden i landet", att kapitel 7 flyttas, antingen till femte avdelningen där övriga frågor om tillstånd behandlas, eller får bilda en egen avdelning med hänsyn till NRL:s speciella karaktär, att tredje avdelningen renodlas till att avse frågor om myndighets åtgärd för fredande av visst naturområde, djur- eller växtart, och ges ny rubrik "Säkerställande och vård av mark- och vattenområden", att reglerna om markavvattning i kapitel 11 och hela kapitel 12 förs över till fjärde avdelningen, att fjärde avdelningen ges ny rubrik "Särskilda regler för vissa verksamheter m.m.", att kapitel 13 utgår, genom att 1 § bör kunna strykas och 2 och 3 §§ arbetas in i femte avdelningen.

I det fortsatta arbetet med följdlagstiftning bör införas: att kommunen i sin översiktsplanering enligt PBL skall ange hur man avser att beakta miljöbalkens bestämmelser i 3, 5, 6 och 9 kap. samt föreskrifter utfärdade med stöd av 4 och 8 kap. och att miljökvalitetsnormer skall utgöra överprövningsgrund enligt 12 kap. PBL. --- I 2 kap. 1 § har man inskränkt balkens tillämpning vid prövning enligt PBL, vattenlagen, väglagen, torvlagen, minerallagen m.fl. exploateringslagar till att bara gälla reglerna om hushållning med mark och vatten i 5 och 6 kap. samt

reglerna om miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar i 8 och 9 kap. Vidare framgår att vid tillämpning av jord- och skogsbrukslagstiftningen skall endast balkens 8 och 9 kap. tillämpas. Oavsett vad som sägs i 2 kap. 1 § andra stycket torde balken i princip bli tillämplig på alla verksamheter som träffas av bestämmelsen i första stycket i denna paragraf, dvs. allt utövande av miljöpåverkan enligt 2 kap. 6 §. Såvitt rör den direkta tillämpningen av balken hos prövningsmyndigheter enligt olika speciallagar är det dock angeläget att säkerställa att dessa myndigheter blir skyldiga att direkt tillämpa inte bara 5, 6, 8 och 9 kap. utan även balkens allmänna aktsamhetsregler. Detta behövs för att balken skall kunna spela den övergripande roll som var avsett och som kommer till uttryck i det mål och syfte som definierats i 1 kap. 1 och 2 §§. Förutom att miljöbalkens 2 kap. 1 § ändras på föreslaget sätt bör i speciallagstiftningen skrivas in att balkens aktsamhetsregler skall tillämps. Tillåtligheten av sådana miljöpåverkande verksamheter som i dag prövas enligt t.ex. MinL, VägL och VL, kommer inte att prövas mot balkens mål och grundläggande principer. Skulle verkets förslag inte genomföras kommer prövningen inte heller att ske enligt balkens allmänna aktsamhetsregler. Även om balkens markhushållningsbestämmelser skall tillämpas vid prövningen kommer exempelvis VägL, VL och MinL även i fortsättningen att sakna reella aktsamhetsregler till skydd för miljön. Dessa lagar kommer således även framöver att ha karaktär av exploateringslagstiftning, som i första hand syftar till att organisera och underlätta genomförandet av olika slag av exploatering av naturresurser. Oavsett om verkets förslag skulle genomföras eller ej finns fördelar med tt låga tillståndspröva de mest miljöpåverkande verksamheterna i VL, VägL, TorvL och MinL enligt 14 kap. miljöbalken. Bl.a. kommer reglerna om tillståndsprövning i 14 kap. 4 och 5 §§ att gälla även vid prövning av de nämnda verksamheterna. Detta kapitel skulle härmed få karaktären av ett övergripande institut för tillståndsprövning av miljöpåverkande företag.

3.2.17 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden har som myndighet huvudsakligen erfarenhet av tillämpningen av miljöskyddslagen (1969:387). Koncessionsnämnden anser att denna lag har varit mycket ändamålsenlig. Tillämpningen av den har verksamt bidragit till att vi i vårt land väsentligt har kunnat minska störningar i miljön från punktkällor såsom exempelvis förorenande industrier. Lagens flexibla tillåtlighetsregler har givit utrymme för en anpassning i praxis till strängare miljökrav, allteftersom nya kunskaper och ny teknik på miljöområdet har kommit fram. Lagens omprövningsregler ger utrymme för ytterligare skärpningar, men de har - främst på grund av bristande resurser hos Statens Naturvårdsverk - ännu inte kommit att tillämpas i avsedd omfattning. Koncessionsnämnden kan alltså konstatera att den nuvarande miljöskyddslagen i stor utsträckning kan utnyttjas för att nå

uppställda miljömål när det gäller utsläppsminskningar från industrin m.m. Lagen är inte så bristfällig att den i och för sig behöver ersättas av en helt ny lag. De justeringar som onekligen behövs kan mycket väl göras genom smärre ändringar av nuvarande lag. Nu kan man emellertid inte se miljöskyddslagen isolerad från annan miljölagstiftning. Som miljöskyddskommittén konstaterar, har lagstiftningen på området blivit mycket omfattande och svår att överblicka t.o.m. för de myndigheter som har till särskild uppgift att tillämpa den. I beslut av främst lokala, men i vissa fall även regionala, miljömyndigheter har beslutsmyndigheten inte haft klart för sig om den har tillämpat miljöskyddslagen eller hälsoskyddslagen (1982:1080). Om inte ens myndigheterna med ansvar för berörda områden kan avgöra vilken lag som är tillämplig, måste det vara ännu svårare för medborgarna i allmänhet att hitta rätt bland lagarna. Detta talar naturligtvis för att man bör försöka åstadkomma en bättre samordning och överskådlighet. För att det skall vara någon mening med ett samordnat regelverk på miljöområdet, måste detta vara lättillgängligt. För det ändamålet är det egentligen ointressant, om regelverket kallas miljöbalk, miljölag eller något annat. Det viktiga är att lagstiftningen presenteras samlat och i så stor utsträckning som möjligt i vår lagbok. Även om lagverket kommer att kallas miljöbalk, bedömer Koncessionsnämnden emellertid att flera regeringsförordningar på området liksom alla myndighetsföreskrifter av lägre dignitet, inte kommer att tas in i lagboken. Varje föreskrivande myndighet tar in sina föreskrifter i sin egen författningssamling. De efterlysta möjligheterna till bättre överblick och lättillgänglighet kommer alltså under inga omständigheter att vara hundraprocentiga. En tänkbar ordning kan vara att en central myndighet anförtros uppgiften att svara för att författningarna på miljöområdet samlas och görs tillgängliga för allmänheten. En stor förtjänst med en samlad lagstiftning är att man får för hela miljöområdet gemensamma kravregler och straffregler liksom tillsynsregler, vilka sistnämnda underlättar lösningen av organisationsfrågorna. Den föreslagna ordningen med miljökvalitetsnormer och EG-anpassning torde också underlättas.

3.2.18 Statens Lantmäteriverk, LMV: Behovet att samordna lagstiftningen rörande miljön är stort. Att samla i princip all sådan central lagstiftning är därför bra. Det ger tyngd åt miljöfrågorna. En tydlig och enhetlig lagstiftning är till fördel för såväl myndigheter som enskilda och företag bl.a. genom att förutsättningar finns för en samlad bedömning och därmed undviks att en och samma fråga kan prövas enligt olika lagstiftning. När det gäller balkens tillämpningsområde föreslår LMV att fastighetsbildningslagen (FBL), anläggningslagen (AL), ledningsrättslagen (LL) och lagen om exploateringssamverkan (ESL) ingår i uppräkningen i 2 kap. 1 § andra stycket i förslaget till miljöbalk. Detta har LMV också framfört i sitt remissvar över Rio-deklarationen om miljö och utveckling av Agenda 21. Enligt LMV:s mening är naturresurslagen tillämplig på

fastighetsbildningsverksamheten. Detta har kommit till uttryck i LMV:s handbok för tillämpningen av FBL. Det vore dock en fördel att ha direkt stöd för detta i balken för att miljöfrågorna skall få en ökad genomslagskraft i fastighetsbildningen.

3.2.19 Statens Strålskyddsinstitut, SSI: Genom mångårigt internationellt samarbete i regelsystem, begrepp och standards finns idag en stor harmoniserad samsyn på strålskyddsområdet och detta bör utnyttjas i den nationella lagstiftningen. - - - Från SSI:s synpunkt skulle en splittring av strålskyddslagen till olika kapitel i en miljöbalk också medföra praktiska olägenheter. Strålskyddslagen, strålskyddsförordningen och SSI:s författningssamling bildar ett modernt, homogent, överskådligt och ändamålsenligt regelverk. För SSI och för dem som har med strålning att göra, t.ex. sjukhusfysiker och strålskyddsansvariga vid kärnkraftverk torde det innebära nackdelar och knappast några fördelar. Det skulle också bli svårare att redogöra för vad som gäller för SSI:s internationella samarbetspartners. Strålskyddslagen har sin motsvarighet i de flesta av ifrågavarande länder. En översättning av hela miljöbalken blir otymplig och det blir svårt för mottagaren att utläsa strålskyddsreglerna ur denna. SSI skulle få göra utdrag ur balken av de regler som har betydelse för strålning, men som tidigare sagts skulle detta inte heller bli lätt eftersom det är oklart vilka regler i balken som har sådan betydelse. SSI tror inte heller att det skulle bli lättare för rättsvårdande instanser, polis, åklagare och domstolar, att se vad som gäller. Som tidigare anförts är de som svarar för utsläpp i miljön laglydiga och håller sig inom de fastställda och lätt mätbara gränserna. Rättsliga åtgärder är därför knappast aktuella i fråga om "miljöpåverkan" i egentlig mening. SSI vill även framhålla följande. I EG-rätten hålls strålskyddsregler i sär från miljöregler i övrigt. Grundvalen för strålskyddsbestämmelser finns i Euratomavtalet, grundvalen för miljöskyddsregler däremot i det ekonomiska fördraget, EEC, efter tillägg genom Enhetsakten. Den sekundära EG-rätten i form av förordningar, direktiv, rekommendationer och resolutioner skiljer också mellan strålskydd och miljöskydd i övrigt. Anpassningen till EG-rätten är därför enligt SSI:s mening bättre med en särskild strålskyddslag än den skulle vara med strålskyddsregler intregrerade i en miljöbalk. - - - SSI hemställer i första hand att strålskyddslagen, SSI lämnas utanför Miljöbalken, i andra hand att strålskyddslagen tas in i sin helhet i ett särskilt kapitel i balken. Det skulle bli svårare att hitta och få en överblick över de regler som gäller för verksamhet med strålning och för tillsynen av sådan verksamhet om utredningens förslag genomfördes. Om SSL införlivas i balken är det institutets uppfattning att dessa frågor måste få en acceptabel lösning. De fördelar som finns kanske kan vara svårare att upptäcka direkt men ett exempel är att det i framtiden är tänkt att SSI skall arbeta med bredare granskningar av nya objekt genom att miljökonsekvensbeskrivningar har införts i lagstiftningen. Ett sådant

arbete kan eventuellt underlättas av att den relevanta lagstiftningen är samlad till en gemensam ramlag. SSI finner vidare att det i många fall är oklart huruvida en föreslagen bestämmelse i Miljöbalken avses vara tillämplig på verksamhet med strålning eller inte. I några fall kan så inte vara fallet, eftersom lagregeln direkt motsägs av fattade politiska beslut, i andra fall motsägs föreslagna lagregler av andra existerade lagregler, t.ex. i kärntekniklagen. I ett par fall finner SSI att föreslagna regler av andra skäl är direkt olämpliga när det gäller kärnteknisk verksamhet och annan verksamhet med strålning.

3.2.20 Statens Kärnkraftsinspektion, SKI: SKI vill peka på att strålskyddslagen som föreslås ingå i miljöbalken bl.a. reglerar strålskyddsfrågor i samband med kärnteknisk verksamhet och att det är väsentligt att samordningen av säkerhets- och strålskyddsfrågor i kärnteknisk verksamhet inte kompliceras och att detta bör beaktas om strålskyddslagen inlemmas i miljöbalken. SKI har haft tillfälle att ta del av Statens strålskyddsinstituts (SSI) synpunkter i denna fråga och instämmer här med SSI.

3.2.21 Svea hovrätt: Av lagtext och motiv framgår det att miljöbalken skall vara tillämplig på i princip all mänsklig verksamhet som kan befaras få hälso- eller miljöfarliga effekter eller äventyra hushållningen med naturresurser. Balkens bestämmelser är mycket allmänt avfattade. Avsikten är att bestämmelserna skall preciseras och kompletteras genom ett stort antal regerings- och myndighetsförfattningar. Hovrätten delar kommitténs uppfattning att det är en stor fördel att man nu tar ett samlat grepp över miljölagarna för att de skall blir lättare att tillämpa och effektivare i arbetet för en bättre miljö. Enligt hovrättens mening kan det emellertid ifrågasättas om det i dagens föränderliga samhälle är lämpligt och välbetänkt att genomföra en så omfattande lagstiftningsprodukt som den föreslagna miljöbalken. Det finns en påtaglig risk att balken med tillhörande regerings- och myndighetsförfattningar blir svår att överblicka, inte bara för de tillämpande myndigheterna utan också för den enskilde som önskar besked om vilka krav som ställs på en verksamhet som han avser att bedriva. Det kan enligt hovrätten också ifrågasättas om urvalet av de författningar som inarbetats i balken är det lämpligaste. Förslaget innebär att ett antal författningar av ganska olika karaktär förs samman i balken. - - - Med hänsyn till vad som nu anförts finns det enligt hovrätten anledning att på nytt överväga om det är en god lösning att införa en miljöbalk av den omfattning och det innehåll som nu föreligger. En annan tänkbar lösning är att sammanföra miljöförfattningarna i två eller flera lagstiftningskomplex. Det borde t.ex. vara möjligt att låta skyddslagarna och markanvändningslagarna utgöra var sitt komplex. Även andra indelningsgrunder kan naturligtvis komma i fråga. För den händelse kommitténs lösning med en miljöbalk skulle godtas,

anser hovrätten emellertid att lagen om hushållning med naturresurser m.m. (NRL) inte bör ingå i balken, i vart fall inte lagens hushållningsbestämmelser. Skälen till detta är följande; Hushållningsbestämmelserna i NRL är mycket allmänt avfattade. Avsikten är att den närmare preciseringen av de områden som omfattas av bestämmelserna skall göras i kommunala planer enligt plan- och bygglagen. De myndigheter som skall tillämpa NRL har på grund härav ålagts att se till att bl.a. sådana planer enligt plan- och bygglagen som belyser hushållningsfrågan finns tillgängliga i det mål eller ärende som myndigheten skall pröva (6 kap. 1 § NRL). NRL har i denna del således ett mycket nära samband med plan- och bygglagen. Enligt hovrätten medför en inarbetning av NRL i balken inga sådana påtagliga fördelar som kan motivera att sambandet mellan NRL och planlagstiftningen bryts.

3.2.22 Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten har i princip inget att invända mot avgränsningen av balken, dvs. valet av de lagar som föreslås ingå i en ny miljöbalk. Det bör dock ytterligare övervägas om strålskyddslagen (1988:220) verkligen bör införlivas i balken. Denna lag har en stark inriktning på medicinska och hygieniska frågor inom sjukvård och livsmedelshantering. Den avser därmed ett så pass speciellt område att den synes kunna med fördel lämnas utanför balken.

3.2.23 Stockholms universitet: Ett av problemen med att skapa en miljöbalk är att en sådan lagstiftning kommer att omfatta flera olika sektorer av samhället. Det är också tydligt att en sådan lag innehåller inslag som inte är gemensamma för flera sektorer i samhället. Samtidigt är avgränsningsproblemen inte helt lätta. Delvis beror detta på att ordet "miljö" är så obestämt - det kan i stort sett betyda allt som hänsyftar på det som omger en människa; det är såväl ett modeord som ett honnörsord och har därför fått ungefär lika många denotationer och konnotationer som t.ex. orden "demokrati" eller "kultur". Det finns kanske inte någon som förväntar sig att finna regler om t.ex. "uppväxtmiljö" eller "kulturmiljö" i en miljöbalk men kanske man väntar sig att finna något om "arbetsmiljö", "trafikmiljö" eller "stadsmiljö". - Att så är fallet visar redan några av utredningens reservationer och särskilda yttranden på. Där yrkas t.ex. på att plan- och bygglagen, vattenlagen, minerallagen, arbetsmiljölagen, trafikrelaterad lagstiftning, kärntekniklagen, atomansvarighetslagen m.m. förs in i balken - helt eller delvis. Samtidigt finner man att utredningen avstått från att försöka inarbeta de särskilda regler som gäller om miljöpåverkan inom jord- och skogsbruket, låt vara att de allmänna reglerna om miljöpåverkan i förslaget också, naturligtvis, syftar på de s.k. areella näringarna. Att utredningen haft svårigheter när det gäller avgränsningen även i detta avseende är tydligt. Den s.k. hormoslyrlagen finns medtagen, tydligen därför att den utgör en särskild lag, medan däremot de lika kontroversiella och viktiga reglerna om t ex skydd

för fjällnära skogar saknas. - - - Ett lagverk som täcker så vitt skilda områden som endast har det gemensamma att de i vid mening kan sägas behandla miljöfrågor men som samtidigt lämnar ute många andra väsentliga miljöfrågor och områden innebär enligt fakultetsnämndens mening ingen särskild fördel. Snarast blir regleringen mera svåröverskådlig. Fakultetsnämnden avstyrker därför i första hand att förslaget utformas som en balk och vidare generellt att det läggs till grund för lagstiftning. - - - Fakultetsnämnden vill i stället förorda att en omarbetning sker med sikte på att utarbeta en ny miljölag, som kan ta sin utgångspunkt i naturresurslagen, den nuvarande miljöskyddslagen och miljöskadelagen och syfta till att reglera hushållning med naturresurser och skadlig miljöpåverkan. Detta skulle i huvudsak motsvara förslagets 1, delar av 2, 3-9 och 20-30 kap. De frågor som tas upp i förslaget i delar av 2 och i 10-19 kapitel bör kunna bli föremål för särskild lagstiftning med mer eller mindre stark sektorsanknytning. En del av bestämmelserna som tas upp i 20-30 kap. bör också med fördel kunna föras över till sådan lagstiftning, t.ex. föreläggande att snygga upp efter nedskräpning (22 kap. 3 §).

3.2.24 Uppsala universitet: Grovstrukturen i kommitténs balkförslag skulle ha varit bra om inte kommittén hade gett sig in på att föra in naturresurslagen ungefär som en egen modul, samt förutsatt att de allmännna s.k. aktsamhetsreglerna hade utgjort grundläggande kravregler. Placeringen av det som kommittén benämner kvalitetsnormer blir antagligen bättre om sådana hamnar nära andra materiella regler. Men till följd av att kommittén inte frigjort sig från de lagar man mer eller mindre fogar samman, har strukturen ändå förstörts. De allmänna aktsamhetsreglerna, NRL-kapitlen samt kapitlen om miljöfarlig verksamhet m.fl. innehåller tre olika uppsättningar materiella regler som inte är inordnade i vare sig en gemensam begreppsapparat eller en gemensam bedömningsbas.

3.2.25 Lunds universitet: Det huvudsakliga syftet med miljöskyddskommissionens arbete sades vara att samordna en stor del av miljölagarna så att man fick enhetliga regler, samlade på ett ställe. Man har till viss del lyckats med att föra samman nuvarande, mycket spridda, miljölagstiftning till en miljöbalk. Men samordningsarbetet tycks inte vara riktigt färdigt. Balken är enligt 2 kap. tillämplig på vissa typer av verksamheter "om inget annat föreskrivs". Vissa av balkens kapitel skall tillämpas även när man tillämpar andra lagar. Ett stort antal undantag, undantag från undantagen, hänvisningar till och kompletteringar i annan lag kvarstår. Det är begripligt att man inte kan integrera samtliga befintliga, i och för sig relevanta, lagar i en miljöbalk. Vissa hänvisningar till annan lag och vissa undantag måste finnas för att balken över huvud taget skall bli hanterlig. Men man kan kräva av en miljöbalk att finna merparten av de

miljörelevanta lagarna där. Frågan är om det urval som gjorts är tillfredsställande. Skogsvårdslagen, skötsellagen och vattenlagen är av någon anledning inte integrerade i balken. Trots detta är det meningen att balken skall tillämpas "genom" dessa - och andra - lagar. Nämnden ifrågasätter om inte även dessa lagar borde ha arbetats in i balken. Integrationen av hälsoskyddet väcker frågan om inte även arbetsmiljölagen borde ha integrerats. Vidare, när det gäller strålning. Strålskyddslagen (1988:220) har integrerats i balken (19 kap. 5 avd.) med särskilda skyldigheter och tillåtlighetsregler. Det kan då te sig rimligt att låta balken omfatta all miljöfarlig verksamhet som sänder ut joniserande strålning och radioaktiva miljögifter. Utan närmare motivering har man emellertid låtit atomansvarighetslagen och kärntekniklagen utgå. Detta förefaller rimligt vad gäller kärntekniklagen, som under de närmaste två decennierna säkerligen kommer att ändras vid upprepade tillfällen i anslutning till kärnkraftens avveckling. Under sådana betingelser kan det vara lämpligt att lagen kvarstår som en särreglering för kärnteknikområdet (avfallet finns givetvis kvar längre, men omfattas av balkens regler i 18:12-13). Samma skäl att hålla atomansvarighetslagen utanför den tilltänkta balken föreligger emellertid inte.

3.2.26 Chalmers tekniska högskola: Det måste anses som helt nödvändigt att i miljöbalken även införa plan- och bygglagen samt sektorslagarna t.ex. skogsvårdslagen. Först när detta sker kan man ur systematisk synpunkt tala om en fullständig miljöbalk.

3.2.27 Forskningsrådsnämnden: Allmänt sett anser nämnden att miljöskyddskommittén redovisat ett omfattande och värdefullt material. Kommittén har såvitt nämnden kan bedöma, lyckats "smälta samman de skilda miljölagarna" till en helhet. Miljöbalken förefaller också kunna tillgodose behovet av en sammanhängade och överskådlig lagstiftning på miljöområdet. Det nu presenterade förslaget till miljöbalk bör ses som ett steg i en process. Det är viktigt att regering och riksdag uppmärksammar behovet av miljövetenskapligt underlag och fortlöpande beaktar de nya forskningsresultat som läggs fram. Miljörättslig lagstiftning är en förhållandevis ny företeelse. Under efterkrigstiden har en rad miljörelaterade lagar tillkommit med en markerad ökning under senare år. Forskningsnämnden ser positivt på förslaget att samla de olika miljölagarna i en särskild miljöbalk. Även om åtgärdens betydelse inte skall överdrivas kan förslaget enligt nämndens mening betraktas som en välkommen förstärkning av miljöfrågornas status ur såväl ett rättsligt som allmänt samhällsperspektiv.

3.2.28 Naturvetenskapliga forskningsrådet, NFR: NFR instämmer i att det är viktigt att de olika lagarna inom miljövårdsområdet samordnas till en enda miljöbalk (del 1, kapitel 4). När det gäller genetiskt modifierade

organismer och andra biotekniska produkter bör detta i största görliga mån regleras genom ändringar i befintliga lagar. Som det också anges i t.ex. kapitel 12, s. 519, kan för bioteknisk produkter i allmänhet i huvudsak samma regler som nu gäller för kemiska produkter ställas upp. Formuleringarna i lagförslagets 15 kapitel (kemiska produkter) och 16 kapitel (biotekniska produkter) är till yttermera visso så pass lika att de i stor utsträckning torde kunna slås samman.

3.2.29 Länsstyrelsen i Stockholms län: Miljöbalken samlar tretton lagar till skydd för hälsa och miljö och resurshållning. Några lagar hamnar utanför. Av dessa anser länsstyrelsen att även vattenlagen bör inarbetas i balken. I utredningen nämns jordbrukssektorns ansvar för hotade biotoper och behovet att anpassa produktionen till balkens aktsamhetsregler och miljökvalitetsnormer. Sedan jordförvärvslagen ändrades är fastighetsbildningslagen ett av de viktigaste styrmedlen för jordbrukets strukturella utveckling. Fastighetsbildningslagen och till den knutna lagar tillämpas också utanför detaljplanelagt område där balkens aktsamhetsregler bör gälla. Därför bör balkens 5, 6, 8, 9 och 10 kap. göras tillämpliga även på fastighetsbildningslagen.

3.2.30 Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen tillstyrker grundtanken att samordna lagstiftning och miljö i vid bemärkelse i en miljöbalk. De lagar som föreslås att inordnas i balken är enligt länsstyrelsens mening lämpliga att ingå i denna. Naturresurslagen är ett viktigt instrument för avvägningar mellan olika intressen vid användningen av mark och vatten. Det är viktigt att denna karaktär kvarstår även efter en inordning av dessa avvägningsbestämmelser i balken. I förslaget är detta inte helt klart. Länsstyrelsen gör vidare den reflektionen att vissa av kommitténs skäl för att inte inordna vattenlagen, skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark i balken lika väl kan användas som motivering för att inordna dessa regelsystem i balken.

3.2.31 Länsstyrelsen i Kalmar län: Eftersom vattenlagen, plan- och bygglagen, skötsellagen och skogsvårdslagen inte inordnats i miljöbalken är det viktigt att det anges i denna när miljöbalkens regler skall gälla före de som finns i ovannämnda lagstiftningar. Prövningsreglerna inom naturvårds- respektive miljöskyddsområdet bör integreras bättre.

3.2.32 Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen anser dock att det finns anledning att överväga om inte ytterligare lagar borde inarbetas i balken. Vad som närmast föresvävar länsstyrelsen är vattenlagen och arbetsmiljölagen. Eventuellt kan man även tänka sig att föra lag om kulturminnen till miljöbalken. Om så skedde skulle mycket av den väsentliga lagstiftningen som rör den yttre och inre miljön - med undantag för plan- och bygglagen - samlas på ett ställe.

3.2.33 Länsstyrelsen i Blekinge län: Det är angeläget att i en miljöbalk reformera och samla den lagstiftning som avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön. Länsstyrelsen anser att ytterligare speciallagar, utöver vad miljöskyddskommittén föreslagit, vilka berör miljöpåverkan, t.ex. vattenlagen och plan- och bygglagen, bör inarbetas i en miljöbalk. Om föreliggande förslag trots allt kommer att läggas till grund för en miljöbalk förutsätter länsstyrelsen att kommittén i sitt fortsatta arbete med följdlagstiftning kan presentera sådana förslag att bl.a. dessa lagar får en god anpassning till miljöbalken och dess grundläggande principer.

3.2.34 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Miljöbalken samlar tretton lagar till skydd för hälsa och miljö samt för resurshushållning. Huvudprincipen har varit att sammanföra lagar av skyddskaraktär till miljöbalken. Vattenlagen, som i första hand är en s.k. exploateringslag, har inte ansetts kunna samordnas med balken. Länsstyrelsen anser detta vara en stor nackdel. Även om vattenlagen i nuvarande utformning är relativt ny kan det konstateras att den är svår att tillämpa för att på tillfredsställande sätt tillgodose miljövårdsintressena. Länsstyrelsen anser att även fastighetsbildningslagen borde ingå i den uppräkning av lagar, för vilka miljöbalkens hushållningsbestämmelser skall tillämpas. Plan- och bygglagen, skötsellagen och skogsvårdslagen borde kunna knytas närmare till miljöbalken än vad som föreslås i betänkandet. Exempelvis skötsellagens bestämmelser är i stor utsträckning tillkomna i direkt miljöskyddssyfte. En integrering med miljöbalken skulle bl.a. innebära att tillsynen, som f.n. är uppsplittrad på flera händer, skulle kunna samlas här.

3.2.35 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Den avgränsning av lagar som föreslås föras in i balken bör övervägas ytterligare. Att föra in ytterligare lagar i balken skulle å ena sidan störa den struktur som har valts och kanske inverka negativt på överskådligheten. Å andra sidan borde det i varje fall efterhand vara möjligt att knyta vissa speciallagar, eller delar av dessa, närmare till miljöbalken. På detta sätt skulle exempelvis skötsellagen, skogsvårdslagen, väglagen och vattenlagen kunna knytas dit; direkt, helt eller delvis integrerade, eller knutna dit genom föreskrifter. Detta skulle underlätta en ökad och nödvändig samsyn i prövnings- och tillsynsfrågor. Skötsellagens bestämmelser är huvudsakligen motiverade av miljöskäl även om de samtidigt är intimt förknippade med näringen. Den lagens bestämmelser om gödsellagring och spridning, djurtäthet m.m. skulle som exempel kunna föras in som generella föreskrifter enligt miljöbalken. Dessa frågor bör bli föremål för ytterligare överväganden. Vidare bör det övervägas om inte vissa delar av det s.k. Seveso-direktivet (82/501/EEG), vilka har förts in i räddningstjänstförordningen (se SFS 1992:1753), borde integreras i miljöbalken. Förutom att de frågor som behandlas i nämnda direktiv är intimt

sammanknippade med frågor som avses behandlas i miljöbalken, skulle det vara ett sätt att i större utsträckning lyfta fram säkerhetsaspekterna i samband med bedömningar i miljöärenden. Se vidare under kap. 22 rörande hithörande frågor. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang erinra om att den vid olika tillfällen efterlyst en översyn av vissa bestämmelser i vattenlagen.

3.2.36 Länsstyrelsen i Hallands län: Enligt direktiven skall "all väsentlig lagstiftning som syftar till miljöskydd samlas i en övergripande miljöbalk/miljölag dock utan att en sådan samlad lagstiftning leder till en direkt styrning av omfattningen eller inriktningen av en viss näring t.ex. jordbruksnäringen". Lagen om skötsel av jordbruksmark reglerar idag endast naturvårdshänsyn och miljöskydd inom jordbruket och kan för den skull inte anses innebära en direkt styrning av jordbruket. Det vore mycket olämpligt att även i fortsättningen ha i stort sett samma materiella innehåll både i miljöbalken och i lagen om skötsel av jordbruksmark. Denna lag bör därför ingå i miljöbalken. - - - Länsstyrelsen hyser i detta sammanhang farhågor för att miljöaspekterna kan komma i skymundan vid prövning enligt lagar som lämnats utanför balken. Däremot kan sådan speciallagstiftning som strålskyddslagen och bestämmelserna om genteknik lämnas utanför pga. deras speciella konstruktion och inriktning.

3.2.37 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Strävan mot en helhetssyn på människa och miljö talar, enligt länsstyrelsen, för att balkens tillämpningsområde bör få sträcka sig ganska långt i riktning mot att förebygga även psykiska, sociala och kulturella effekter av olika störningar. Dagens landskap är ett resultat av människans omformning av naturlandskapet under årtusenden. Det gemensamma kulturarbetet omfattar såväl odlingslandskapet, bebyggelse och fornlämningar som kulturpräglade naturtyper och del av den biologiska mångfalden. Skadliga ämnen påverkar också kulturhistoriskt viktiga byggnader, fornlämningar och kulturföremål. Kulturmiljön bör således tydligt innefattas som en integrerad del av miljöbegreppet och inte försvinna i begreppet "miljön i övrigt". Länsstyrelsen menar därför att miljöbalkens tillämpningsområde bör förtydligas så att det framgår att det omfattar även åtgärder mot luftföroreningar till skydd för fornlämningar och bebyggelse av kulturhistoriskt intresse. Kravet på förebyggande åtgärder bör även omfatta kulturmiljön.

3.2.38 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Enligt länsstyrelsens uppfattning hade det varit önskvärt om delar i vattenlagen inarbetats i balken.

3.2.39 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Naturresurslagen (NRL) har en speciell ställning som paraplylag för ett flertal speciallagar. Den

innehåller också som enda lag hushållningsregler och tillhörande avvägningsregler. Lagen syftar till en långsiktigt god hushållning, där en helhetssyn tillämpas både på bevarande och exploatering. NRL kan först nu när kommunerna antagit sina översiktplaner användas på det sätt lagstiftarna tänkt sig enligt PBL/NRL-systemet. Det vore synnerligen olyckligt om NRL:s inordnande i miljöbalken gav en signal om att den i första hand är en bevarandelag. Befarandet stärks av hur hushållningsreglerna har prioriterats i 1 kap. - - - Kommittén har fått i direktiv att inte utreda innehållet i NRL. Länsstyrelsen vill ändå peka på att fastighetsbildningslagen också borde tillhöra de NRL-anknutna lagarna. Hushållningsreglerna kan för närvarande inte tillämpas vid prövning av fastighetsbildning inom strandskyddsområde utan samtidig prövning av lovplikt enligt någon annan speciallag. Förhållandet har varit till nackdel för både naturvården och friluftsvärden. - - - Enligt länsstyrelsens mening borde även den nya skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark ingå i en miljöbalk eftersom på så sätt tillåtlighetsregler och aktsamhetsregler skulle bli gemensamma för olika markanvändningsfrågor. Eftersom vattenfrågor berör en mycket stor del av miljövårdsarbetet bör vattenlagen knytas till miljöbalken på så sätt att vattendomstolarnas prövning enligt vattenlagen skall ske enligt miljöbalkens allmänna aktsamhetsregler.

3.2.40 Länsstyrelsen i Värmlands län: Kommittén har inte på ett helt övertygande sätt argumenterat för att t.ex. skogsvårdslagen och vattenlagen hålls utanför miljöbalken. Tvärtom anser länsstyrelsen att det borde te sig naturligt att infoga i första hand dessa båda lagar i balken för att nå samstämmighet i tillämpningen av de grundläggande principerna och aktsamhetsreglerna i balken liksom ett likartat förfarande vid hanteringen av naturvårdsfrågorna (skogsvårdslagen) och tillståndsfrågorna (vattenlagen). --- Vad gäller vattenlagen finns dessutom andra skäl som talar för att större förändringar krävs. Vattendomstolsprövningarna ger i dag inte länsstyrelsen möjlighet att företräda allmänhetens intressen (detta skall kammarkollegiet göra), vilket borde vara naturligt när det gäller miljöskyddsaspekterna. Dessutom är själva det administrativa förfarandet hos vattendomstolarna enligt länsstyrelsens uppattning sämre ordnat än motsvarande förfarande hos t.ex. koncessionsnämnden för miljöskydd när det gäller möjligheter för remissinstanser att t.ex. ta del av inkomna remissyttranden. 5-6 kap.: Bra att NRL:s regelverk förs in i miljöbalken på detta sätt. - - - 2 kap. 4 §: Utformningen av paragrafen torde försvåra arbetet med områdesskydd enligt 10 kap. för områden med fornlämningar. Balken bör samverka med kulturmiljölagen.

3.2.41 Länsstyrelsen i Örebro län: 2 kap. 1 §: Enligt definitionen i 1 § 1 st. är balkens bestämmelser i 5, 6, 8 och 9 kapitlen tillämpliga på företeelser som omfattas av lagarna i 1 § 2 och 3 st. (plan- och byggla-

gen, vattenlagen, lagen om vissa torvfyndigheter, väglagen, lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen om vissa rörledningar, luftfartslagen, minerallagen, lagen om kontinentalsockeln, lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen). Detta ger miljöbalken en paraplykaraktär gentemot dessa lagar, vilket kunde göras tydligare. Balkens mål och grundläggande principer bör därför på något sätt arbetas in även i dessa lagar. - - - 1 kap. 2 §: Balken är inte tillämplig på hantering av sådana kemiska eller biotekniska produkter som omfattas av livsmedelslagen, läkemedelslagen eller lagen om foder om inte annat följer av föreskrift enligt 8 kap. 1 §. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör i vart fall balkens bestämmelser i 3 kap. 5 § (substitutionsprincipen) tillämpas även när det gäller dessa produkter. Undantaget när det gäller lagen om brandfarliga och explosiva varor bör tas bort helt. Det är självklart att alla slags hälso- och miljöskador från kemiska produkter måste regleras av balkens bestämmelser, utöver de bestämmelser som gäller i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Just förebyggande av miljöskador är ju en av balkens grundprinciper. - - - 1 kap. 4 §: Länsstyrelsen ifrågasätter begränsningen av balkens tillämpning i förhållande till kulturmiljölagen. Denna regel kan försvåra arbetet med områdesskydd enligt 10 kap., när det område som avses skyddas finns i ett kulturlandskap med fornlämningar. Regeln kan också bli ett hinder när det gäller att t.ex. komma till rätta med metalläckage från varphögar, eftersom varphögar kan vara skyddade enligt lagen om kulturminnen.

3.2.42 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Det är positivt att viktiga lagar inom miljövårds- och hälsoskyddsområdet samlas i en gemensam miljöbalk. Det är dock en brist att vattenlagen, som behandlar ur miljösynpunkt väsentliga frågor inte ingår i balken. Miljökonsekvenserna har hittills inte alltid beaktats tillräckligt vid prövning av projekt enligt vattenlagen. Det är en uppenbar risk att det blir så också i fortsättningen även om balkens aktsamhetsregler är tillämpliga på all miljöpåverkande verksamhet. Vattenlagen bör inordnas i balken så snart som möjligt. Detsamma gäller lagen om skötsel av jordbruksmark. Skötsellagen reglerar både frågor om naturhänsyn och viktiga miljöskyddsfrågor. Övriga lagar inom miljöområdet som inte ingår bör på sikt inarbetas i balken.

3.2.43 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Miljöskyddskommitténs förslag berör ett flertal lagar inom miljöområdet, dock inte alla. Man har dessvärre valt att utelämna vissa viktiga och centrala delar av mark- och skyddslagstiftningen såsom vattenlagen och plan- och bygglagen. Det är länsstyrelsens uppfattning att man bör utnyttja detta tillfället till att integrera också dessa regler. Om en sådan integrering bäst sker genom

en inarbetning av bestämmelserna i balken eller genom en vidare koppling till miljöbalken än vad som nu föreskrivs i 2 kap. 1 § miljöbalken bör då övervägas. - - - Länsstyrelsen ifrågasätter också behovet av att snäva in balkens tillämpning i förhållande till kulturmiljölagen. Tvärtom kan denna regel (2 kap. 4 §) helt onödigt försvåra arbetet med områdesskydd enligt 10 kap. miljöbalken i kulturlandskap med fornlämningar eller andra skyddade kulturvärden. Lagarna bör lämpligen ha överlappande regelverk istället för bästa skydd av aktuella intressen.

3.2.44 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Ett antal för miljövården viktiga lagar har inte inarbetats i balken, exempelvis vattenlagen, skötsellagen och skogsvårdslagen. Detta är beklagligt. Länsstyrelsen har stor förståelse för att tiden inte har medgivit att inarbeta vattenlagen i miljöbalken, men skötsellagen och skogsvårdslagen bör redan nu inarbetas i balken.

3.2.45 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Utredningen har föreslagit att flera av de lagar som hanterar miljöfrågor samordnas i en miljöbalk. Länsstyrelsen saknar dock en i detta sammanhang väsentlig lag nämligen vattenlagen. Länsstyrelsen ser ingen större skillnad i att pröva en industrianläggning med avseende på samhällseffekter och ett vattenkraftverk. I båda fallen är det fråga om att väga nyttoeffekter mot intrångseffekter där miljöeffekterna i de flesta ärenden är dominerande. Kommittén för ju också ett resonemang om att vattendomstolarna skulle vara lämpliga att även arbeta med tillståndsprövning av miljöstörande verksamhet i det fall man skulle gå över till EG-modellen. I naturresurslagen hanteras också vattenutbyggnadsfrågor varför det hade varit naturligt att inordna även vattenlagen i en miljöbalk. För övrigt anser länsstyrelsen att utredningen fångat in de mer väsentliga lagkomplexen som berör miljövårdsområdet och som bör samordnas.

3.2.46 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Det är positivt att man försökt samla dagens splittrade miljölagstiftning i en balk. Länsstyrelsen har förståelse för att det varit omöjligt att i detta skede ta in all central miljölagstiftning i balken. Tillämpningsområdena för t.ex. plan- och bygglagen och vattenlagen är sådana att de på sikt bör inordnas i balken - helt eller delvis. Redan nu bör reglerna om skydd för vattenförsörjningen i 19 kap. vattenlagen arbetas in.

3.2.47 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Enligt länsstyrelsens mening bör vattenlagen, skogsvårdslagen och skötsellagen inarbetas i balken. Miljöskyddsfrågorna som rör spridning av gödsel vintertid bör nu lämpligen också föras in i miljöbalken och inte längre ligga kvar i skötsellagen.

3.2.48 Svenska Kyrkans Centralstyrelse: Ett speciellt, men principiellt viktigt problem gäller gränsdragningen mellan miljölagar inom och utom miljöbalken. Ett viktigt gränsfall är huruvida naturresurslagen (NRL) resp plan- och bygglagen (PBL) skall tas in i miljöbalken. - - - Ianspråktagande av mark- och vattenresurser skall föregås av planering. De grundläggande hushållningsbestämmelserna för denna planering finns angivna i både NRL och PBL. Båda lagarna skall således beaktas vid exploatering av mark och vatten. Rimligt vore därför att även PBL tas in i miljöbalken. Utredningen argumenterar i ett annat sammanhang om vikten av överblick och sammanhang i miljölagarna. Att som utredningen gör bortdefiniera PBL ur miljöbalken finner centralstyrelsen vara djupt olyckligt.

3.2.49 Uppsala kommun: Kommunen anser det vara positivt att miljölagstiftningen förs samman i en balk med gemensamma bestämmelser vad avser tillsyn, tillstånd, omprövning, avgifter, överklagande, påföljder och ersättning. Miljölagstiftningen blir på detta sätt systematisk och hanterbar ur både juridisk och praktisk synvinkel. Det förslag som nu presenterats visar dock tydligt på en del problem då det gäller att avgöra vilka lagar som skall hänföras till balken. Förslaget består av en kärna av bl.a. miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen och naturresurslagen. Utanför balken lämnar kommittén dock flera av de lagar som aktualiseras vid tillämpningen av lagstiftningen om naturresurser, bl.a. vattenlagen och plan- och bygglagen. En följd av att lämna plan- och bygglagen utanför blir t.ex. att detaljerade regler om hur inomhusmiljön skall vara beskaffad finns i balken, medan reglerna om det byggande som rimligtvis är en förutsättning för den goda inomhusmiljön ligger utanför. Frågan om markavvattning illustrerar i sin tur konsekvenserna av att inte inlemma vattenlagen i miljöbalken. Markavvattning regleras i dag dels genom miljöskyddslagen och dels i vattenlagen, naturvårdslagen, de areella skötsellagarna och plan- och bygglagen. Dessa lagar borde redan nu föras in i balken. Genom en enhetlig framtida reglering skulle en stor hanteringsvinst kunna göras här. Kommittén har valt att inte reglera trafikfrågorna i balken, samtidigt som trafiken identifieras som det stora miljöproblem den är. Detta sett mot bakgrund av de ambitiösa och krävande målformuleringar som slås fast i balkens första kapitel medför enligt kommunen att trovärdigheten med målformuleringarna kan ifrågasättas.

3.2.50 Eskilstuna kommun: Miljöbalken bör vara tillämplig på all markanvändning, produkthantering och naturresursanvändning. De lagstiftningar som inordnats i MB är naturvårdslagen, miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, renhållningslagen, lagen om kemiska produkter, naturresurslagen samt strålskyddslagen. Plan- och bygglagen (PBL) samt vattenlagen är exploateringsinriktade lagar med stor påverkan på

naturresurser. Dessa grundläggande mark- och vattenanvändningsregler bör med hänsyn till tillämpningsområdet integreras i MB. Utöver dessa lagstiftningar bör även andra lagar, exempelvis minerallagen, väglagen och lagar som reglerar jord- och skogsbruk, vara underordnade miljöbalken.

3.2.51 Norrköpings kommun: I det allmänna betänkandet förs ett längre resonemang om vilka lagar som skall/bör införas i miljöbalken (MB). Vi konstaterar att de flesta argumenten för vilka lagar som skall ingå är väl underbyggda. Bland annat lämnas skötsellagarnas miljöregler utanför vilket kommunen bedömer som riktigt. Däremot konstateras att direktiven hindrar kommittén från att ta in vattenlagen i MB. Kommunen anser att det är mycket olyckligt att framförallt tillståndsprövningen av vattenföretag inte samordnas med övrig lagstiftning i MB. Framförallt skulle man ha uppnått en bättre miljöbedömning av dessa projekt som definitivt påverkar miljön. - - - I direktiven anges att NRL skall lyftas in i MB utan att revideras. Det har inneburit att de erfarenheter som har vunnits om NRL:s tillämpning inte utnyttjas samtidigt som rena exploateringsskydd i hushållningsreglerna ställs mot starka bevarandekrav i aktsamhetsreglerna. Om NRL hade omarbetats i samband med införande i MB hade MB:s användning i framför allt planering kunnat göras tydligare.

3.2.52 Mjölby kommun: Införande av en miljöbalk måste innebära att miljölagstiftningen görs tydlig, begriplig och enhetlig så att alla kan skaffa sig kunskap om vad som gäller. Det gäller självfallet såväl näringslivet och andra som skall rätta sig efter lagstiftningen och de myndigheter som skall tillämpa den. Samordning av lagstiftningen bör då bli ett medel att styra miljöarbetet i en riktning i linje med av riksdagen uppställda nationella miljömål. I balken bör införlivas naturresurslagen, miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen, lagen om svavelhaltigt bränsle, lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten, lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, naturvårdslagen, lagen om skötsel av jordbruksmark, skogsvårdslagen, fiskelagen, strålskyddslagen, lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, miljöskadelagen, minerallagen och sist men inte minst vattenlagen. Däremot tillstyrks förslaget att lämna plan- och bygglagen utanför miljöbalken. Även lagen om kärnteknisk verksamhet och atomansvarighetslagen uppvisar sådana skillnader så att dessa kan lämnas utanför, i vart fall tills vidare. Det sistnämnda bör också i avvaktan på vidare utredning gälla olika typer av trafiklagstiftning. Däremot bör de allmänna bestämmelserna i miljöbalken i olika avseenden tillämpas på olika typer av trafikanläggningar. Det finns också bestämmelser i sjölagen som skulle kunna införlivas i miljöbalken. En samordning av

tillsyns-, besvärs- och sanktionsbestämmelserna i uppräknad lagstiftning förefaller nödvändig och en sådan samordning bör ingå i miljöbalken. Lagstiftningen bör i många avseenden smälta samman, så att balken ger uttryck för en enhetlig inställning till miljöfrågorna.

3.2.53 Kalmar kommun: Plan- och bygglagens och vattenlagens koppling till miljöbalken måste övervägas ytterligare. Det är viktigt att få en konstruktion som inte kan medföra brister och otydligheter i samsyn och samordning av arbetet att säkerställa en god hushållning med naturresurser.

3.2.54 Mörbylånga kommun: Plan- och bygglagen bör tagas in i miljöbalkens ram eftersom gränsdragningen mellan planering, byggande, boende, hälsoskydd och miljö blir alltmer diffus och en total samverkan i kommunerna bör underlättas.

3.2.55 Landskrona kommun: Vattenlagen borde självfallet ha tagits med i miljöbalken. Vattenföretag kan regleras genom en särskild lag om vattenföretag. Prövningen av Öresundsbron är ett bra exempel på att miljöprövning enligt olika lagar både är kostnadskrävande och skapar olika komplikationer. Miljöskyddskommitténs uppgift var att åstadkomma en samordning av all miljölagstiftning. Den delen av direktivet kan inte anses fullgjort förrän vattenlagen har förts in i miljöbalken. - - - Samma sak gäller PBL. Som kommittén konstaterar har "själva samhällsplaneringen blivit ett väsentligt inslag i miljövårdsarbetet och att de lagar som reglerar denna planering har blivit viktiga miljölagar" (s. 181). Det är ingen hemlighet för dem som sysslar med samhällsplanering och miljövård på kommunal nivå att hälsoskyddslagens, miljöskyddslagens och PBL:s olika regler ofta kolliderar med varandra med den osäkerhet som det medför. Det borde därför vara självklart att PBL:s regler införs i miljöbalken och att samma tillåtlighetsregler som skapar förutsättning för hållbar utveckling gäller för fysisk planering som för andra aktiviteter i samhället. - - - Lagen om skötsel av jordbruksmark (skötsellagen) innehåller en del aktsamhetsregler som skall följas för att förhindra miljöskador. Dessa bestämmelser har visat sig vara meningslösa i praktiken. Efterlevnaden är mycket dålig och tillsynen ytterst sparsam. Påföljden är ingen. Lagens följdförfattningar innehåller en del restriktioner som skäligen fordras från miljöskyddssynpunkt i fråga om antal djur, lagring och spridning av stallgödsel och växtodling. Miljöskyddslagen gäller vid sidan av skötsellagen och omfattar samma miljöskyddsaspekter. Lagarna har olika tillåtlighetsregler och delvis olika tillsynsmyndigheter. Denna splittring och förvirring kommer att bestå om skötsellagen skall gälla vid sidan av miljöbalken. Skötsellagens bestämmelser om miljöhänsyn kan utan svårigheter föras över till miljöbalken. Samma gäller troligtvis skogsvårdslagen. Miljöbestämmelserna i vattenlagen, väglagen,

PBL, skötsellagen, skogsvårdslagen och bilavgaslagen bör föras in i miljöbalken. Flera av de viktiga skyddslagarna är hopfogade till en balk utan större ändringar av de olika lagarna. Det medför att det även i fortsättningen kommer att gälla olika regler för olika områden. Flera viktiga lagar som är av central betydelse för skyddet av miljön har inte tagits med i förslaget.

3.2.56 Halmstads kommun: En samordning av miljölagstiftningen är mycket efterlängtad. I stort anser kommunen att kommittén lyckats väl med denna samordning. Emellertid finns en del oklarheter som kommunen inte förstår. Det gäller bl.a. undersökningsskyldigheten enligt 14:7 respektive 17:5 och bristen av samordning med lag om skötsel av jordbruksmark, skogsvårdslagen och ädellövskogslagen. Skillnaden i undersökningsskydlighet är svår att motivera. Bristen på samordning med nämnda lagar innebär att målet för biologisk mångfald blir omöjligt att uppnå. Kommunen kommenterar dessa brister närmare under respektive kapitel.

3.2.57 Marks kommun: "Naturresurslagens" kraft minskas genom att den fjärmas från andra lagar, som inte förts in i balken. Visserligen har lagen aldrig fått den önskade effekten men när den förs in i balken kommer den sannolikt att betraktas som en del av övriga miljöbestämmelser. Dess överordnade roll försvinner därmed. - - - Detta kan inte uppvägas av att man i 2 kap. 1 § föreskriver att balken delvis skall gälla även tillsammans med annan lag. Om "Naturresurslagen" skall få den inverkan den borde ha bör åtminstone vissa av de lagar som nu lämnats utanför balkförslaget föras in i balken. Detta gäller i första hand PBL och vattenlagen men även "Skötsellag" m.fl. bör övervägas. I 17 och 19 kapitlen i (hälso- och strålskydd) miljöbalken finns bestämmelser som är så detaljerade att de inte behöver finnas i balken utan kan föras över till förordning eller föreskrift. Beträffande hälsoskydd kan man överväga att skapa en särskild "Inomhusmiljölag" eventuellt under PBL om denna ändå inte förs in i balken. 2 § som innebär att man inte får störa andra människor om man brukar en bostad, behöver inte finnas i miljöbalken. Om skyddsområde för vattentäkt skall instiftas med stöd av vattenlag eller som lokal hälsoskyddsföreskrift bör redan nu avgöras. Beträffande strålskydd kan detta kapitel delvis överföras till Arbetsmiljölagstiftningen. Detta gäller de delar som reglerar arbetstagares ålder m.m.

3.2.58 Trollhättans kommun: Vattenlagen, som likt miljöskyddslagen är till för att reglera enskildas intressen mot det allmänna, borde inkluderas i miljöbalken. På så vis kunde vattendomstolarna slopas och arbetet överföras på de rättsinstanser som hanterar miljöbalken. Även skogsvårdslagen och skötsellagen borde införas i balken och då inordnas under balkens andra avdelning, dvs. "gamla" naturresurslagens hus-

3.2.59 Skövde kommun: All väsentlig skyddslagstiftning borde ingå i balken. Bestämmelserna om skyddsområde för vattentäkt är direkt kopplade till balkens innebörd av hälsoskydd, både förebyggande och avhjälpande. 19 kap. vattenlagen, skydd för vattenförsörjning, bör ingå i balken. Jord- och skogsbruk är näringar som avsevärt påverkar den biologiska mångfalden och därför bör skydds- och hänsynsregler ang dessa ingå i miljöbalken.

3.2.60 Karlstads kommun: Enligt utredningens förslag har bestämmelserna i vattenlagen inte inarbetats i miljöbalken. Vid prövningar beträffande t.ex. verksamheter i hamnar där såväl miljöbalken som vattenlagen är tillämplig kommer miljöaspekterna inte att vägas in vid prövning enligt vattenlagen hos vattendomstolen medan länsstyrelsen i sin prövning enligt miljöbalken kommer att beakta miljöaspekterna. Detta är otillfredsställande inte bara vid själva prövningen utan problem kommer också att uppstå i tillsyn och kontroll. Det är därför enligt kommunens mening mycket angeläget att vattenlagen snarast inarbetas i miljöbalken.

3.2.61 Örebro kommun: Miljöskyddskommittén har tidigare kritiserats för att inte ha tagit med vattenlagen (VL). En orsak till det enligt ordföranden i kommittén vid en muntlig sammandragning är att det skulle orsaka för mycket jobb för kommittén. VL är en ren exploateringslag. Syftet med lagen är att reglera skador för enskilda människor, inte skador på naturen. Intrång i regleringsrätter från samhällets sida betyder ersättningskrav från tillståndshavaren. Jämför t.ex. ersättning vid inskränkningar i miljöfarlig verksamhet, som är noll. Miljöskyddslagen saknar ersättningsregler, därför att man inte från samhällets sida ekonomiskt skall kompensera verksamhetsutövare som skadar miljön t.ex. genom utsläpp av föroreningar. För vattenlevande arter kan en tappningsåtgärd få lika svåra följder som föroreningar av vatten. - - - Även om ett inarbetande av VL orsakar mycket jobb, får inte detta vara orsaken till att inte föra in den i MB. Kommunen föreslår att VL:s ersättningsregler baseras enligt det synsätt som gäller för miljöfarlig verksamhet, dvs. en avvägning mellan miljö, ekonomi och teknik. Tillsyn och tillstånd kan ske av samma tillsynsmyndigheter som enligt ML.

3.2.62 Västerås kommun: Det är bra att kapitel 8 och 9 även skall tillämpas på de verksamheter som omfattas av jordbrukets skötsellag och skogsvårdslagen. Det vore bättre om dessa lagar också ingick i balken eller att åtminstone även balkens grundläggande principer gällt för dessa lagar.

3.2.63 Borlänge kommun: Förslaget till miljöbalk har bl.a. tillkommit

för att samla och förtydliga de olika lagar och förordningar, som finns på miljöområdet. Det är då olyckligt att en rad lagar ej finns med i förslaget. Exempel på dessa är vattenlagen, lagar kring areella näringar (skogsbruk, jordbruk och fiske), lagar kring trafiken samt i vissa delar plan och bygglagen. För att få ett enhetligt lagsystem på miljöområdet är det viktigt att dessa lagar inarbetas i miljöbalken. Det är naturligtvis svårt att göra detta omedelbart men det bör kunna hinnas med till 1997.

3.2.64 Hudiksvalls kommun: Ett stort antal lagar har inarbetats i balken, men det är också av mycket stor vikt att ytterligare några lagar inarbetas i balken eller kraftigt omarbetas så att de anpassas till balkens intentioner och grundprinciper. Dessa lagar är lagen om skötsel av jordbruksmark (LSJM), skogsvårdslagen (SVL), ädellövskogslagen (ÄLL) och vattenlagen (VL).

3.2.65 Sundsvalls kommun: Vi konstaterar att vattenlagen och skogsvårdslagen saknas i miljöbalken. I många fall är miljö- och naturvårdsintressena en väsentlig del i en prövning enligt vattenlagen. Vattenlagen bör därför i framtiden införas i miljöbalken. Skogsbrukets hänsynstagande till den biologiska mångfalden föreslår regleras genom bl.a. bestämmelser och regler om aktsamhet. Vidare sägs det att miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar skall kunna tillämpas i skogsbrukssammanhang. Kraven på skogsbrukets miljöhänsyn borde enligt vår mening vara tydligare.

3.2.66 Timrå kommun: I miljöbalken har införts lagar som reglerar miljö-, hälso- och naturfrågor. Lagar inom jordbruk, skogsbruk, fiske- och vattenföretag har lämnats utanför lagen. Eftersom bl.a. biologiska mångfalden avses regleras i miljöbalken och ovan nämnda områden kraftigt påverkar den borde det övervägas om inte även dessa lagar borde inordnas i balken. De lagar som inordnas i miljöbalken återspeglar en tidsperiod som i vissa fall ligger 30 år tillbaka i tiden. Dagens krav och värderingar bör genomsyra miljöbalken. Inte minst bör dagens kunskaper, erfarenheter och möjligheter även återspeglas i lagtexten. De mest otidsenliga lagavsnitten måste ses över och inte bara lyftas in i miljöbalken. Speciellt gäller detta hälsoskyddslagen och naturvårdslagen. När det gäller häsloskyddslagens hantering av miljöaspekter är det främst kopplingen till miljöskyddslagen som bör studeras ytterligare. Klar och tydlig avgränsning mellan avsnitten bör eftersträvas.

3.2.67 Örnsköldsviks kommun: Sektorslagarna för jordbruk, skogsbruk, fiske, vattenföretag etc. lämnas utanför balken. Då jord- och skogsbruket i Sverige har en så avgörande betydelse för den biologiska mångfaldens förutsättningar och utveckling kan utelämnandet av de areella näringarnas regelsystem sägas stå i strid med miljöbalkens 1 §. Som förslaget nu

ligger kommer den biologiska mångfaldens framtida utveckling till stor del att avgöras utanför miljöbalken. Dessa lagar borde inordnas i balken. - - - De lagtexter som sammanförs är skrivna under en 30-årsperiod och utifrån delvis olika lagstiftningskulturer. Detta har medfört svårigheter att tillskapa den homogenitet som borde finnas. De mest otidsenliga lagavsnitten borde omarbetas - detta gäller främst naturvård och hälsoskydd. Ett ytterligare skäl att omarbeta dessa lagar är att de bitvis har en detaljeringsnivå som snarare ligger på föreskrifts- än på balknivå.

3.2.68 Skellefteå kommun: Det är utomordentligt värdefullt att så stor del av lagstiftningen inom miljöområdet kunnat samlas i en enda balk. Detta till trots, saknas det flera lagstiftningar, främst vattenlagen men även plan- och bygglagen, skogsvårdslagen och skötsellagen hade med fördel kunnat inordnas i regelverket. Det går inte att undvika misstanken att detta beror på tidsbrist. Med den snäva tidsram utredningen har att arbeta ter sig en fullständig integrering av dessa lagar som näst intill omöjlig. En alternativ väg att gå i den uppkomna situationen hade varit att i första hand samla skyddslagarna och avvakta med lagar om mark- och vattenanvändning.

3.2.69 Svenska Kommunförbundet: Utredningen har föreslagit att ett antal lagar av ganska olika karaktär skall samlas i en miljöbalk samtidigt som andra lagar - väl så viktiga utifrån miljöaspekter - t.ex. väglagen, vattenlagen och jord- och skogsbrukets skötsellagar, lämnas utanför. Detta tycks enligt förbundet vara ett uttryck för en felsyn och direkt otidsenligt om man utgår från att all relevant sektorslagstiftning skall innehålla regler om tillräckliga miljöhänsyn. Förbundet förordar att man sammanför de mera centrala miljölagarna i en samordnad lagstiftning - en miljöbalk om man så vill. Förbundet anser således att man bör gruppera om "miljölagstiftningen" på ett annat sätt än inom nu gällande lagstiftning. Men det är varken önskvärt eller välbetänkt att samla de lagar som kommittén arbetat med i en balk samtidigt som andra lagar av stor tyngd för miljön lämnas utanför balken. - - - Förbundet anser att de mera renodlade miljölagarna borde samlas i en ny, bred miljö- och hälsoskyddslag, dvs. huvuddelen av miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen samt hälsoskyddslagen. De lagar som rör mark- och vattenanvändning bör kunna grupperas enligt NRL/PBL-systemet också i fortsättningen. Till denna grupp kan med fördel delar av bl.a. naturvårdslagen, vattenlagen och väglagen föras. En tredje grupp av lagar som kan hållas samman rör strålskyddet.

3.2.70 Svenska naturskyddsföreningen: Ett exempel på en lag som föreningen anser helt eller delvis bör införlivas i miljöbalken är vattenlagen. Denna och kringliggande lagar har ett nära samband med miljö- och naturvårdslagstiftningen. Dessutom är flertalet vattenföretag

underkastade samma kontroll och samma tillståndsprövning som andra åtgärder som innebär ett ingrepp i miljön och att naturresurser tas i anspråk. Vatten är inte bara ett livsmedel. Det används också för kommunikation, fiske, utvinning av energi m.m. Likaså är sjöar och vattendrag en viktig biotop för många arter och en värdefull källa till vila och rekreation. Vatten har stor betydelse för natur- och kulturmiljön. Slutligen bestämmer vattentillgången i hög grad förutsättningarna för alla areella näringar. Till sina effekter påminner vattenföretagen ofta om företag som prövas enligt t.ex. miljöskyddslagen. I själva verket torde flertalet vattenföretag samtidigt medföra sådan miljöpåverkan att även annan miljölagstiftning blir tillämpbar. Således är det högst väsentligt att vattenlagens regler inordnas bland miljöbalkens regler så att en enhetlig rättstillämpning för alla former av miljöpåverkan som har samband med vatten kan uppnås. Andra lagar som helt eller delvis skulle kunna införlivas i miljöbalken är plan- och bygglagen, skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark.

3.2.71 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: Miljölagstiftningen har enligt kommittén blivit alltmer svåröverskådlig och delvis motstridig bl.a. som en följd av skilda värderingar. En miljölagstiftning som är tydlig, begriplig och enhetlig är därför att föredra för alla berörda parter. Miljöskyddskommittén har arbetat i detta vällovliga syfte genom att söka sammanföra olika lagar som reglerar vårt förhållande till miljö, hälsa och hushållning. Det kan dock konstateras att kommitténs ansträngningar inte har lyckats i alla hänseenden. Det är svårt att se att miljöbalken kommer att förenkla och öka tydligheten. De inledande kapitlen, som är gemensamma för balken och även för viss lagstiftning som står utanför bl.a. lagen om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen, är allmänt hållna och har ett språkbruk som ger utrymme för vida tolkningar och därmed stor osäkerhet. Detta intryck förstärks genom ramlagskonstruktionen. - - - För jord- och skogsbrukets del kommer det dubbelkommando som finns idag att bestå genom att jord- och skogsbrukets miljöfrågor även fortsättningsvis föreslås regleras i flera lagstiftningar. Snarare kommer osäkerheten att kunna öka för den enskilde dels genom införandet av aktsamhetsregler och begreppet "utöva miljöpåverkan" som vi inte vet hur det kommer att tolkas, dels antyds möjligheter att genom generella föreskrifter reglera vissa verksamheter, hanteringar och åtgärder. I den allmänna motivtexten ges exempel på vad som kan regleras med generella föreskrifter. Bland dessa finns också sådant som regleras i annan lagstiftning, t.ex. stallgödselhantering, vilket är en av två stora frågor skötsellagen omfattar. Den andra stora frågan i skötsellagen är hänsynstagande till naturen vilket också finns inbakat i miljöbalkens aktsamhetsregler. LRF förutsätter att lagförslaget bearbetas vidare för att minimera de svårigheter som uppstår för den enskilde brukaren genom att samma miljöfråga underställs mer än en lag.

3.2.72 Svenska kraftverksföreningen: Mot urvalet av lagar som föreslås ingå i en miljöbalk - om en sådan skall införas - finns inget att erinra. Förtjänsten i samordningen ligger uteslutande i den bättre överblick som samlandet till en och samma lag av de nuvarande lagbestämmelserna ger och i samskrivningen av sanktionsbestämmelserna. Nämnvärda fördelar i övrigt erhålles knappast. De verksamheter som idag regleras i skilda lagar kommer även i fortsättningen att vara i allt väsentligt åtskilda, ehuru i olika kapitel i en och samma lag.

3.2.73 Landstingsorganisationen i Sverige, LO: Det förefaller emellertid som om den bevekelsegrund som man gjort sitt urval från beträffande vilka lagar som skall ingå och vilka som valts bort, varit något godtyckligt. Enligt LO:s uppfattning borde det exempelvis finnas större skäl att införliva PBL med den nya miljöbalken än strålskyddslagen. - - - Det verkar som om det tyngst vägande argumentet för PBLs exkludering är att den har relativt få år på nacken. Samma skäl kan anföras för strålskyddslagen, vilken kom till under samma tidsperiod som PBL. Mer avgörande borde dock vara att strålskyddslagen till sin karaktär i så övervägande del tar sikte på ett skydd för personer och därför mera är att jämföras med arbetsmiljölagen, något som för övrigt lagstiftarna såg som önskvärt vid den senaste revideringen. Enligt vår uppfattning skulle det medföra betydande olägenheter vid hanteringen av strålskyddsfrågor att behöva använda hela miljöbalkens regelkomplex. LO avvisar därför förslaget att införliva strålskyddslagen med miljöbalken.

4 Aktsamhetsregler

4.1 Riksdagens Ombudsmän, JO: I 3 kap. förslaget till miljöbalk finns ett stort antal s.k. allmänna aktsamhetsregler vilka, enligt förslaget, ger vissa riktlinjer som alla, såväl enskilda personer som företag och myndigheter, bör följa i sitt handlande för att skydda människor och miljö mot skador och olägenheter samt vid utnyttjandet av naturresurser. Reglerna täcker miljöbalkens hela ämnesområde. Kommittén uttalas själv (bl.a. s. 24) att den strävar efter att ange högt satta mål för allt miljöarbete. Det måste emellertid sättas i fråga om inte kommitténs ambitionsnivå härvidlag har blivit alltför hög för att kunna bedömas som realistisk. Aktsamhetsregler så som de utformats kommer att få betydelse för i stort sett allt mänskligt handlande som kan tänkas påverka hälsa, miljö eller naturresurser. Reglerna är visserligen inte direkt straffsanktionerade, vilket i och för sig är tillfredsställande i jämförelse med vad som i dag gäller för den aktsamhetsregel som finns i 5 § lagen (1985:426) om kemiska produkter vilken ställt till problem vid kommunernas tillämpning av lagen. Emellertid skall enligt förslaget de allmänna aktsamhetsreglerna

tillämpas av regeringen och berörda myndigheter, när dessa med stöd av balken utfärdar föreskrifter, vilka i sin tur kan bli straffsanktionerade, liksom av domstolar och tillstånds- och tillsynsmyndigheter i enskilda mål och ärenden. Mot den bakgrunden måste enligt min mening vissa av de allmänna aktsamhetsreglerna anses alltför långtgående. Sålunda skall exempelvis enligt 3 kap. 4 § bästa tillgängliga teknik tillämpas vid vidtagande av varje åtgärd som kan tänkas påverka hälsa och miljö, varvid med bästa tillgängliga teknik avses en teknik som motsvarar utvecklingens senaste nivå och som från tekniska och ekonomiska synpunkter är möjlig att använda vid den typ av verksamhet, hantering eller åtgärd som är i fråga. Jag vill i detta sammanhang också framhålla att uttrycket "utöva miljöpåverkan" om inte annat så från rent språkliga utgångspunkter framstår som olyckligt. Att beteckna ett handlande som kan påverka människors hälsa som miljöpåverkan synes inte alldeles adekvat. Enligt min mening bör bestämmelserna i 3 kap. i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas på nytt, varvid bör beaktas att i lag orealistiskt högt satta krav inte så att säga av sig själva kan antas medverka till ökat miljö- och hälsoskydd eller bättre hushållning med naturresurser. Risk torde inte kunna uteslutas för att sådana lagliga krav just på grund av att de är för högt satta i stället kan komma att motverka sitt syfte.

4.2 Kommerskollegium: Ytterligare faktorer som bidrar till att försvåra bedömningen av lagens handelspolitiska effekter är de s.k. allmänna aktsamhetsregler samt i viss mån de gemensamma aktsamhetsregler vilka återfinns i balkens 3 kap. respektive avd. 2 och som skall läggas till grund för balkens tolkning och tillämpning. De allmänna aktsamhetsreglerna i kapitel 3 skall enligt förslaget vara tillämpliga på alla som utövar "miljöpåverkan". Av 2 kap. 6 och 14 §§ följer att dessa principer skall gälla för bl a transport, saluförande, import och export av en kemisk eller bioteknisk produkt eller av en vara. M.a.o. har principerna stor betydelse för handeln med varor med avsättning på den svenska marknaden och även för varor med ursprung utanför Sveriges gränser. En grundläggande folkrättslig regel är att tillämpningen av nationella lagar inte får strida mot uppfyllandet av internationella förpliktelser. Av svenska GATT-åtaganden och det framtida EES-avtalet följer därför att bestämmelserna i 3 kap. 2 § om märkning, 3 kap. 4 § om tillämpningen av bästa tillgängliga teknik och 3 kap. 8 § om kretsloppsprincipen måste tillämpas på ett konkurrensneutralt sätt. - - - Kollegiet välkomnar att aktsamhetsregeln i förslaget till miljöbalk, 3 kap. 5 §, inte görs direkt straffsanktionerad och instämmer i utredningens bedömning att rättssäkerhetsskäl talar för en sådan lösning. Kollegiet vill understryka betydelsen av att aktsamhetsregeln i framtiden tillämpas på ett sätt som inte kommer i konflikt med Sveriges åtaganden i GATT eller enligt det kommande EES-avtalet. Dessutom välkomnar kollegiet skälighetsregeln

i 3 kap. 6 § som något mildrar de mycket långtgående kraven på försiktighet som föreskrivs i artiklarna 3 kap. 3-5 §§. Däremot hyser kollegiet betänkligheter mot den i 3 kap. 7 § föreslagna stoppregeln som kollegiet menar ytterligare försvårar bedömningen av 3:e kapitlets konsekvenser.

4.3 Överbefälhavaren, ÖB: Beträffande 3 kap. 2 § om att lämna information till enskilda bör försvarsmaktens speciella krav på sekretess beaktas. Den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att utöva kontroll över verksamheten (9 §). ÖB biträder denna uppfattning. ÖB avstyrker däremot förslaget i 7 § att tillsynsmyndighet kan sätta annan i sitt ställe för undersökningar och kontroll av miljöfarlig verksamhet. *Detta är enligt ÖB uppfattning inte förenligt och lämpligt* med hänsyn till de sekretesskrav som kan ställas på delar av försvarsmaktens verksamhet.

4.4 Statens Räddningsverk: I 3 kap. 4 § förslaget till miljöbalk definieras bästa tillgängliga teknik som en teknik som motsvarar utvecklingens senaste nivå. Det är inte självklart att en sådan definition i alla sammanhang är riktig.

4.5 Statens Järnvägar, SJ: De allmänna aktsamhetsreglerna (3 kap.) utgör ett exempel på den förvirring kommitténs förslag kan leda till pga. oklarheter vad gäller nivåindelningen av bestämmelserna och bristande utförlighet i svårtolkade avsnitt. Om de specialiserade kapitlen - vilket Miljöskyddskommittén menar - utgör mer preciserade regler som skall gälla över aktsamhetsreglerna, så kan man ifrågasätta huruvida de senare överhuvudtaget är några krav, eller om de bara är - i och för sig vällovliga - intentioner som inte har någon rättslig status. - - - Konstruktionen skapar utrymme för oklarheter och riskerar att minska lagens trovärdighet och användbarhet. SJ ställer sig dessutom tvivlande till att kommittén verkligen tänkt igenom formuleringen av aktsamhetsreglerna.

4.6 Vägverket: Stoppregeln är tänkt att utnyttjas för såväl planerad som befintlig vägtrafik. Som ett redskap för att åstadkomma skyddsåtgärder för befintlig vägtrafik är regeln i de flesta fall orealistisk att verkställa. Insatser för att förbättra befintlig miljö behandlas bättre i åtgärdsprogram i samband med den övergripande väghållningsplaneringen. För att nyligen byggda vägar skall hålla den kvalitet som förutsatts i besluten bör egenkontroll och återkommande tillstånds- och resultatredovisning fungera bäst som grund för kompletterande åtgärder. - - - Om stoppmöjligheten skulle kunna utnyttjas av kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnder finns risk för en oförutsägbar tillämpning vilket i sig, beträffande nya vägar, kan innebära att hela planeringsprocessen blir svår att förutsäga. I stället för en stoppregel bör miljömyndigheternas roll vid

planering och projektering av vägar göras tydlig i de berörda författningarna. Ytterligare en konsekvens av stoppregeln kan bli att tillstånd/koncession söks i fler fall än vad lagstiftaren önskat för att inte riskera att projektet stoppas i ett mycket sent skede.

4.7 Riksrevisionsverket, RRV: I specialmotiveringen anger kommittén att aktsamhetsreglerna kan vara svåra att leva upp till på vissa områden men det är viktigt att de anger högt satta mål. RRV instämmer inte i den framförda uppfattningen att regler kan ses som synonymt med högt satta mål som är svåra att leva upp till. Aktsamhetsregler som i dagsläget har karaktären av utopier bör inte förekomma eftersom de försämrar trovärdigheten hos övriga regler.

4.8 Boverket: De allmänna aktsamhetsreglerna inskränks, enligt motiven till 14 kap., vid prövning efter de särskilda aktsamhetsreglerna men det är inte klarlagt av lagtexten i vilken omfattning och på vilka grunder.

4.9 Fiskeriverket: Fiskeriverket instämmer i vad som sägs om försiktighetsprincipen och att denna kommer till uttryck i formuleringen av reglerna i miljöbalken. Man diskuterar också skälighetsprincipen. Detta innebär att den som vill utöva miljöfarlig verksamhet skall göra sådana åtgärder till skydd för miljön som är tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga. Fiskeriverket inser det rimliga med skälighetsprincipen men vill understryka vad som tidigare framförts, nämligen att det vid dess tillämpning oftast ej går att utesluta skador på miljön som drabbar fisket. Detta är det främsta motivet för att en särskild avgift för fisket bör kunna tas ut.

4.10 Riksantikvarieämbetet, RAÄ: 3 kap. 7 § andra stycket - RAÄ avstyrker att dispensmöjligheten införs. Skyddet i 5 kap. för riksintressena mot påtagligt skadliga åtgärder framstår i en något egendomlig dager i förhållande till dispensmöjligheten från stoppregeln i 3 kap. 7 §. Enligt den senare skulle en påtaglig skada i vissa undantagsfall kunna medges, om den inte medför en allvarlig miljöskada. Begreppet miljö anses i detta sammanhang tydligen vara något annat än det miljöintresse som redovisats t.ex. i ett riksintresse för kulturminnesvården? Hur skillnaden i konkreta fall skall identifieras anges inte närmare, vilket leder till tolkningsproblem. Vad som kan vara värre är att riksintresseskyddet kan berövas sitt innehåll med hänvisning till att andra viktiga intressen behöver främjas och att verksamheten i vart fall inte medför miljöskador av traditionell art, som t.ex. emissioner. - - - Om den konkurrerande miljöstörande verksamheten i sig är så viktig att den innefattar ett riksintresse enligt t.ex. 5 kap. 8 § förslaget till miljöbalk finns redan en prioriteringsregel i 5 kap. 10 §. Det förefaller fullt tillräckligt att pröva verksamheten enligt den sistnämnda bestämmelsen.

Intressen av lägre klass bör inte kunna få tillstånd "bakvägen" genom en prövning enligt 3 kap. 7 § andra stycket.

4.11 Konkurrensverket: Beträffande utbytesprincipen och principen om bästa möjliga teknik förordar Konkurrensverket generella funktionskrav framför detaljkrav. Det bör i så stor utsträckning som möjligt ges utrymme för företagen att finna egna lösningar för att nå uppställda miljömål. Det är viktigt att medlen som används för att nå miljömålen främjar utveckling och dynamik och inte verkar innovationshämmande.

4.12 Statens naturvårdsverk, SNV: Verket anser att miljöbalkens direkta tillämpningsområde bör vidgas. De allmänna aktsamhetsreglerna i balkens tredje kapitel bör gälla genomgående och bör utgöra basen för krav som i princip skall kunna ställas vid prövning av varje verksamhet m.m., oavsett om prövningen skall ske enligt miljöbalken eller enligt annan lagstiftning vilken reglerar verksamheter som kan befaras medföra miljöpåverkan. - - - Miljöbalkens aktsamhetsregler bör bearbetas ytterligare för att åstadkomma en mer enhetlig behandling av aktsamhetsregler som nu förts samman i balken, arbeta bort en del onödig kvarstående dubbelreglering, vidareutveckla vissa väsentliga principer. - - - Verket föreslår en alternativ definition av "bästa tillgängliga teknik". Att BAT-kravet därigenom skärps i förhållande till dagens krav i miljöskyddslagen står också i samklang med kommittédirektiven. Verket föreslår vidare att det i "utbytesprincipen" vid jämförelse av alternativa kemikalier bör beaktas risken för skador i stället för farligheten hos kemikalierna. Därigenom tas även hänsyn till sannolikheten för att en skada skall inträffa. Den s.k. stoppregeln blir med den av kommittén föreslagna lydelsen svår att tillämpa i praktiken, och bör därför formuleras om. - - - Naturvårdsverket välkomnar och tillstyrker bl.a. följande grundläggande förslag från kommittén: principerna för miljövårdsarbetet, försiktighetsprincipen, kretsloppsprincipen och principen att förorenaren betalar, de grundläggande dragen hos de allmänna aktsamhetsreglerna. - - - 2 kap. 1 § bör kompletteras så att även de allmänna aktsamhetsreglerna skall tillämpas vid prövning enligt PBL, VL, VägL, MinL m.fl. angivna lagstiftningar.

4.13 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden noterar att miljöskyddskommittén inte har närmare behandlat de svåra men viktiga frågorna om ansvaret för återställningsåtgärder. Som lagrådet anmärkte vid sin granskning av förslaget till ändring av den nuvarande 5 § miljöskyddslagen (prop. 1987/88:85 s. 340) borde dessa frågor bli föremål för ytterligare överväganden. Koncessionsnämnden känner, på grundval av många uppkomna problem i rättstillämpningen, ett behov av en mera preciserad rättslig reglering eller i vart fall en ytterligare belysning av återställningsfrågorna i det fortsatta lagstiftningsarbetet. I det

sammanhanget bör det också övervägas vilken betydelse det har i återställningssammanhang att man i 2 kap. 6 resp. 7 § skiljer mellan begreppen "utöva miljöpåverkan" och "bedriva miljöfarlig verksamhet". Koncessionsnämnden har berört denna fråga i kommentaren till sistnämnda två paragrafer. 3 kap. 4 § Begreppet "bästa tillgängliga teknik" (BAT) är ett av de mest centrala i miljöbalksförslaget. Det är därför viktigt att innebörden är helt klar. Här synes vi vara beroende av motsvarande definition av begreppet inom EG. Problemet är emellertid att man inom EG ännu inte har slutligt fastnat för en definition. Den definition som miljöskyddskommittén har utgått från lär enligt vad koncessionsnämnden har erfarit redan ha frångåtts. - - - Bortsett från EG-anpassningen vill koncessionsnämnden skjuta in den reflektionen att övergången från begreppet "tekniskt möjligt" i miljöskyddslagen till "bästa tillgängliga teknik" (BAT) kan framstå som en inte önskvärd mildring av reglerna. Om det blir så beror emellertid helt och hållet på vilken innebörd man skalll lägga i begreppet BAT. Inom ramen för den nuvarande individuella prövningen enligt miljöskyddslagen beaktas behovet av miljöskyddsåtgärder, vilka bl.a. beror av verksamhetens lokalisering och omfattning, omgivande miljös känslighet och belastningen på den, olika tekniskt möjliga åtgärder, deras effektivitet och kostnaderna för dem. Vid dessa avvägningar blir resultatet ej sällan att den bästa tekniken, t.ex. selektiv katalytisk redukton (SCR) av kväveoxider vid förbränning, ställer sig orimligt dyr. Installation av denna typ av anläggning kan vara omöjlig eller synnerligen kostsam för befintliga anläggningar. För små anläggnignar skulle också tillämpningen kunna resultera i orimligt dyra reningsåtgärder. Däremot är det möjligt att man med andra tekniska lösningar (t.ex. låg NOx-brännare, rökgasåterföring, eventuellt i kombination med SNCR (selektiv icke katalytisk reduktion) kan åstadkomma en väsentlig reduktion av utsläppen till en rimlig kostnad. Då 6 § enligt motivuttalande endast avses bli tillämplig i marginalfall, synes det vara svårt att uppnå ett rimligt resultat i sådana situationer. I vissa situationer kan också ny, lovande teknik vara värd att pröva, vilket skulle blockeras av bestämmelsen att "bästa tillgängliga teknik" skall användas. I koncessionsnämndspraxis har med den nuvarande lagtexten smidigare lösningar kunnat väljas. Sålunda har koncessionsnämnden ofta utnyttjat prövotidsförfarandet för att t.ex. få fram en teknik som ännu inte är tillgänglig, dvs. bättre än BAT. Det kan vara fråga om ett nytt tillämpningsområde för en reningsmetod eller liknande. - - - Om man i framtiden måste gå strikt efter vad som är tillgängligt, måste också omprövningar initieras oftare, så att nyutvecklad teknik successivt kan införas. Det skulle också behövas ett nytt incitament för företagen att utreda och försöka tillämpa nya tekniker - med prövotidssystemet har myndigheterna haft tummen i ögat på företagen. - - - Stoppregeln i 3 kap. 7 § 1 st. är alltför rigoröst utformad. Den omöjliggör i stort sett all miljöfarlig men samhällsnyttig verksamhet, som ju ofta kan befaras på

något sätt vara skadlig för människors hälsa. Man bör införa någon sorts kvalifikation. En annan lösning är att man i likhet med 2 kap. 12 § första stycket äldre vattenlagen (1918:523) använder orden "en skadlig inverkan på det allmänna hälsotillståndet" i stället för "människors hälsa skadas". - - - Förhållandet mellan 3 kap. 3, 4, 6 och 7 §§: I gällande miljöskyddslag används i 6 § uttrycket "väsentlig betydelse" som en viktig grund för bedömningen av om en miljöfarlig verksamhet skall anses tillåtlig eller inte. Någon motsvarighet finns inte i miljöbalksförslaget. I 3 § talas bara om de skyddsåtgärder m.m. som behövs med möjligheter till jämkningar enligt 6 §, och skyddsåtgärden BAT preciseras i 4 §. I 7 § finns endast en stoppregel, som regeringen under vissa omständigheter kan dispensera från. Som 3, 4 och 7 §§ är formulerade, kan de leda till olika slutsatser om vilka restutsläpp som kan accepteras. Det måste väl då vara så att om 3 § och 4 § ger olika nivåer, den strängaste av dessa skall gälla. Koncessionsnämnden finner att det i en paragraf omedelbart före 7 § miljöbalksförslaget tas in i en bestämmelse som motsvarar 6 § första stycket miljöskyddslagen av följande lydelse: Om en verksamhet, hantering eller åtgärd kan befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått enligt 3-6 §§ iakttas, får verksamheten, hanteringen eller åtgärden utövas eller vidtas endast om särskilda skäl föreligger. - - - 3 kap. 8 § Två helt olika tolkningar kan göras beträffande paragrafens tillämpningsområde. - - - Den ena tolkningen innebär att paragrafen enligt sin ordalydelse riktar sig till den enskilde hanteraren av en vara och inte till den myndighet som prövar frågor om tillstånd m.m. rörande miljöfarlig verksamhet. Ett visst stöd för denna tolkning ger bl.a. utformningen av den kompletterande aktsamhetsregeln i 14 kap. 2 § som talar om olägenheter i omgivningen. - - - Emellertid synes kommitténs avsikt vara att även vid t.ex. tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet prövningen skall omfatta - förutom utbytes- och hushållningsprinciperna - även kretsloppsprincipen sådan den kommer till uttryck i paragrafen. Flera uttalanden tyder på detta. Detta innebär en mycket viktig pricipiell ändring av prövningsmyndighetens uppgifter, vilka kommer att utsträckas väsentligt. - - - Detta påverkar naturligtvis handläggningen av tillståndsärendena. Ansökan måste få en annorlunda utformning än hittills. Underlagsmaterialet och kretsen av remissmyndigheter måste utvidgas. För övrigt måste även koncessionsnämndens sammansättning ses över. - - - Är det rimligt att koncessionsnämnden och övriga prövningsmyndigheter skall göra denna breda prövning? Koncessionsnämnden anser att det bör vara så med hänsyn till miljöproblemens ändrade karaktär. Industrin är ju inte längre den huvudsakliga orsaken till miljöproblemen, utan orsaken kan ytterst sökas i vår levnadsstil. - - - Koncessionsnämnden vill tillägga att, om tillståndsprövningen skall omfatta även miljöegenskaperna hos den tillverkade produkten, så måste troligen listan över förprövningspliktiga verksamheter ändras. Verksamheter med tillverkning av komplicerade produkter -

men med beskedliga lokala utsläpp - bör kanske tillståndsprövas i stället för att bara anmälas. Koncessionsnämnden anser att de nu berörda frågorna bör ytterligare belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

4.14 Kemikalieinspektionen: Inspektionen vill understryka vikten av att substitutionsprincipen återfinns även i miljöbalken. Den är en del av försiktighetsprincipen med en förebyggande och framåtsyftande karaktär. Terminologiskt är utbytesprincipen en mindre lyckad benämning. I ett statiskt perspektiv är det fråga om att byta ut befintliga kemikalier. I ett dynamiskt framåtsyftande perspektiv gäller det att i varje valsituation, från utveckling och konstruktion, över tillverkning och handel till användning, "undvika farliga kemikalier som kan ersättas med mindre farliga". Det gäller att i alla situationer göra bästa möjliga val av kemikalier. Substitutionsprincipen kan därför som anges i betänkandet karakteriseras som en produktvalsprincip, på kemikalieområdet som en kemikalievalsprincip. - - - Enligt inspektionens mening är det angeläget att frågor om kemikalieval beaktas också i verksamheter som utan att innebära hantering av kemiska produkter ändå kan påverka vilka kemikalier som används i samhället. Det är angeläget att vid varje sådan teknisk kravspecifikation också ta hänsyn till hälso- och miljöaspekter så att man inte låser fast en olämplig kemikalieanvändning. Det kan ske genom krav på konsekvensanalyser. Sker inte detta försvåras eller omöjliggörs för företag och andra att göra från hälso- och miljösynpunkt goda produktval pga. hänvisningar till standarder eller kravspecifikationer. - - - Inspektionen ser fördelarna med att ha ett antal övergripande aktsamhetsregler i miljöbalken. Det är dock angeläget att ambitionsnivån därvid inte sänks i förhållande till gällande lagar. Av detta skäl kan utformningen av 3 kap. 6 § i relation till 3 kap. 3 § diskuteras. I betänkandet anges att redan uttrycket "som behövs" ger utrymme för skälighetsprövning och att sådan prövning kunnat ske inom ramen för lagen om kemiska produkter. Kemikalieinspektionen delar denna uppfattning. Kemikalieinspektionen föreslår att 3 kap. 6 § utgår och ersätts av skrivningar i specialmotiveringen till 3 kap. 3 §.

4.15 Kammarrätten i Stockholm: Kommitténs långtgående ambitioner och höga målsättning i miljöfrågorna kommer till uttryck bl.a. i de allmänna aktsamhetsreglerna i balkens 3 kap. Även om det kan synas angeläget från miljösynpunkt att så sker måste framhållas att möjligheterna ter sig små att få till stånd en effektiv efterlevnad av vissa av aktsamhetsreglerna. Framför allt kan invändningar av denna art anföras mot principen om bästa tillgängliga teknik, så som den är uttryckt i 3 kap. 4 §, och mot stoppregeln i 3 kap. 7 §. Domstolen ansluter sig till de farhågor mot dessa som har anförts i ett särskilt yttrande (s. 262 f.). Kammarrätten anser att kraven måste mildras för att reglerna över huvud taget skall kunna betraktas som praktiskt användbara som grundval för

föreskrifter och direkta tillämpningsbedömningar.

4.16 Stockholms universitet: En viktig förebyggande princip som under senare år har utvecklats inom EG, OECD och andra internationella fora är principen om bästa tillgängliga teknik, som nu har kommit till uttryck i 3 kap. 4 §. Stötestenen i tolkningen av denna princip har alltid varit ordet "tillgänglig". Utgångspunkten för de flesta bedömarna har varit att tekniken skall vara tillgänglig inom landet. Inom EG har man lyckats, trots starkt motstånd från Storbritannien, att komma överens om att tekniken skall vara tillgänglig inom Gemenskapen. Detta innebär att i händelse av ett svenskt EG-medlemskap så är det troligt att den svenska prövningsmyndigheten i ett tillståndsärende inte lägre kan begränsa sig till den teknik som finns i landet, utan sökanden måste föreläggas att beakta den bästa tillgängliga tekniken i hela EG. Den geografiska omfattningen av denna princip bör därför förtydligas. - - - Fakultetsnämnden vill understryka behovet att gå vidare med lagstiftning om utsläppsrättigheter, t.ex. regionala bubblor för kväveutsläpp, där rättigheterna är överlåtbara mellan företag inom regionen.

4.17 Karolinska institutet: I de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. 5 § anges den s.k. substitutionsprincipen enligt viken kemiska eller biotekniska produkter eller varor skall undvikas om de kan ersättas med "mindre farliga" produkter eller varor. Vi står naturligtvis bakom denna princip, men vill påpeka att sådana bedömningar av relativ "farlighet" kan var mycket komplicerade och svåra att göra. Kemikalieinspektionen bör därför satsa avsevärda resurser på att ta fram väl genomtänkta vägledningar till hjälp för leverantörer och användare av kemiska produkter, för att undvika felaktiga val.

4.18 Uppsala universitet: Betänkandet behandlar "allmänna aksamhetsregler" som något speciellt (s. 23 ff.). Här ligger enligt vår mening brister i balkförslaget som, om de inte åtgärdas, ensamma kan medföra att hela balkens funktion äventyras. Kommittén redovisar eller uttrycker en mycket oklar uppfattning om handlingsregler. Två saker är helt nödvändiga att klargöra, nämligen när en kravregel gäller och för vilka den gäller. En handlingsregel i en lag gäller för alla dess adressater från den tidpunkt, vid vilken regeln träder i kraft. Här kan diskuteras två huvudlinjer. Den ena huvudlinjen för när regeln blir gällande representeras av miljöskyddslagen. Denna lag har full direktverkan, dess kravregler gällde gentemot alla adressater från dagen ikraftträdandet. Detta yttrar sig i att vid en tillståndsprövning enligt denna tillämpas kravreglerna direkt ur lagboken. Samma gäller vid tillsyn. En miljö- och hälsoskyddsnämnd tillämpar 5 § miljöskyddslagen direkt på en miljöfarlig verksamhet, även om verksamheten inte är tillståndspliktig och även fastän det inte finns några centrala föreskrifter om tillämpningen av denna §. - - - Ett annat,

men inte helt fullgånget exempel, är vattenlagen. Dess kravregler i 3 kap. är direktverkande vid all vattendomstolsprövning. Däremot är den lagens tillsynsregler ofullkomliga. - - - Den andra huvudlinjen är den renodlade ramlagstiftningen och representeras av bl.a. bilavgaslagen. En sådan lag innehåller inga egentliga handlingsregler med direktverkan. Kraven på bilavgaser blir gällande först efter det att bemyndigandet har utnyttjats. Tidsmässigt börjar reglerna gälla först vid en senare tidpunkt än lagens ikraftträdande. Innehållsligt utformas reglerna helt eller delvis av någon annan än lagstiftarna (riksdagen). Ju tydligare ramarna är, desto starkare styrs regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer av lagstiftarna. Tidpunkt för när regler börjar gälla samt reglers innehåll, dessa är två synnerligen viktiga faktorer som kommit i skymundan i kommittéförslaget. Vid direktverkande lag bestäms innehållet av lagstiftarna och tidsmässigt gäller reglerna från den dag lagen träder i kraft. Vid renodlad ramlagstiftning bestäms innehållet i reglerna av andra än lagstiftarna och tidpunkten för när sådana regler träder i kraft kan bli betydligt senare än tidpunkten för själva ramlagens "ikraftträdande".

4.19 Lunds universitet: Tredje kapitlet innehåller något man kallar "allmänna aktsamhetsregler", även dessa tämligen obestämda. Kommittén avser att reglerna skall kunna ligga till grund för olika förvaltningsrättliga ingripanden. Enligt kommittén bör aktsamhetsreglerna dock ges en sådan allmängiltig utformning att de också kan läggas till grund för utbildning, undervisning och opinionsbildning. Det är svårt att kombinera dessa två funktioner. De föreslagna reglerna är mera ägnade att ligga till grund för utbildning och opinionsbildning än för rättsliga ingripanden. En ytterligare precisering av kraven finns i specialkapitlen, som behandlar olika typer av "miljöpåverkan". Avsiken är dessutom att såväl de allmänna aktsamhetskraven som kraven i specialkapitlen skall kompletteras med generella föreskrifter, utfärdade av regeringen eller någon myndighet. - - - Eftersom kap. 1 och 3 inte i första hand är utformade med tanke på att reglerna skall tillämpas, är sannolikheten stor att tillämparna i praktiken inte heller kommer att ägna dessa kapitel tillbörlig uppmärksamhet. Specialkapitlens regler, och framför allt de föreskrifter som kommer att utfärdas, kommer istället att utgöra den reella legala grunden för miljöskyddet. Ett av syftena med förslaget är, som tidigare nämnts, att åstadkomma en skärpning av miljökraven. Men istället föreslår man, såvitt forskningsnämnden förstår, snarare en nedrustning. De grundläggande miljörättsliga principerna är placerade i tredje kapitlet i kommitténs förslag. Otydligheten i 1 och 3 kap. medför att man omvandlar 5 § ML och 5 § LKP (vilka paragrafer har fått stå modell för 3 kap.) från rättsregel med direkt rättsverkan till allmänna riktlinjer och önskemål. Det som finns kvar av regler med rättsverkan är specialkapitlen, vilka till större delen innehåller formella regler, och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. I stället för att såsom idag ställa

direkta krav på alla som utövar miljöfarlig verksamhet eller hanterar kemiska produkter att vidta åtgärder för miljöskyddet, kommer i princip endast sådant som behandlas i föreskrifterna att vara reglerat. En ur miljösynpunkt bättre lösning vore att formulera de grundläggande kravreglerna relativt enkelt och tydligt, så att det klart framgår att de alltid skall tillämpas av envar som utövar miljöpåverkan. Naturligtvis behövs förutom denna generella kravregler även specialregler för olika typer av verksamheter. - Opinionsbildning och utbildning bör lämpligen ske på annat sätt än genom lagtext. - - - Forskningsnämnden kan i princip ställa sig bakom de grundläggande aktsamhetskrav som kommittén formulerat. Nämnden ställer sig dock kritisk till den utformning reglerna fått. Förslaget är alltför otydligt och allmänt hållet, och det ger i grunden inte heller uttryck för en realistisk kravnivå - något som bidragit till förslagets otillfredsställande utformning. Här riktar sig nämndens kritik framförallt emot 7 §. Regeln i 7 § är till sin funktion inte någon förbudsregel utan istället en regel som möjliggör dispens/undantag från reglerna i 3-6 §§. Detta kan tolkas så, att själva aktsamhetskravet är alltför högt satt. 7 § kan sägas uttryckas en slags kompletterande nyttoöverviktsprincip - miljöskador etc får vägas mot de samhällsintressen som står på spel, och ibland kan de senare tillåtas vinna. Renhårigare vore alltså att låta detta komma till tydligt uttryck i lagtexten som en begränsning av aktsamhetskravets räckvidd - inte som en föregiven förbudsregel! - - - De grundläggande miljökraven bör istället sammanfattas i några ganska enkla, men ändå relativt konkreta, paragrafer, i vilka ges klara och lättförståelig anvisningar för de förutsättningar under vilka miljöpåverkan får bedrivas. Dessa paragrafer bör innehålla huvudparten av den materiella regleringen i balken, och vända sig till såväl myndigheter som direkt till enskilda och företag.

4.20 Chalmers tekniska högskola: Stoppreglerna synes vara helt orealistiska *tillika motstridiga* (3:7 och 17:12), alltså helt omöjliga vid praktisk tillämpning.

4.21 Länsstyrelsen i Södermanlands län: 3:1 Syftet måste alltid vara att undvika (att utöva) miljöpåverkan. 3:5 Uttrycket "påtaglig fördel" innebär en förskjutning i förhållande till nuvarande utbytesregler med risk för ökad osäkerhet vid tillämpningen. Det bör därför bytas ut mot ett svagare uttryck. 3:7 är kanske den mest genomgripande och betydelsefulla i hela balken med hänsyn till den väsentliga skärpning som den innebär. Den är logisk med beaktande av balkens mål och grundläggande principer (1:1-2). Men begreppet "befaras leda till att människors hälsa skadas" är mycket långtgående särskilt om känsliga människors problem skall beaktas. Det är angeläget att en kommande proposition ytterligare belyser frågan till ledning för tillämpningen. Beroende på tolkningen av uttrycket "påtaglig skada" och "påtagligt äventyras" kan

regeringen få ett mycket stort antal ärenden. Det vore rimligt att tillståndsmyndigheten har dispensmöjlighet om särskilda skäl föreligger. Generellt kommer stoppregeln annars att stå i dålig samklang med tillstånd till markavvattning, där en risk för påtaglig skada är vanlig, men där enligt 11:1 länsstyrelsen kan ge tillstånd om det föreligger synnerliga skäl. Detta gäller även täkttillstånd som får lämnas enligt 12:2 trots förekomsten av sällsynta och hotade arter. En likvärdig behandling bör gälla för tillståndsgivningen oavsett näring och markägarkategori. Länsstyrelsen föreslår följande lydelse: "Var och en som utövar miljöpåverkan eller planerar åtgärder som kan innebära (utövande av) miljöpåverkan skall ... äventyras". Motsvarande skrivning bör ersätta "ämna utöva" även i den följande lagtexten. 14:1-3 Miljöbalkens höga målsättningar beträffande den biologiska mångfalden har inte fått genomslag beträffande bl.a. platsvalet för miljöfarlig verksamhet. Detta bör åtgärdas genom att 5 kap. 3 § ändras till att gälla "Mark- eller vattenområden som har betydelse för den biologiska mångfalden eller är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt ...". Vidare bör strandskyddet tillgodoses i samband med platsvalet genom att även 10 kap. 9 § skall beaktas vid sidan av de nämnda 5, 6 och 8 kap.

4.22 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Länsstyrelsen anser att de grundläggande aktsamhetsreglerna - vilka kan sägas utgöra grunden för det ansvar för miljöarbetet som åvilar enskilda människor, företagare och samhällets skilda sektorer - måste samordnas tydligare mellan balkens olika delar så att nivån på miljöanpassningen blir mera likartad än i förslaget. Det bör övervägas om inte alla aktsamhetsregler, således även de särskilda reglerna, bör samlas till balkens inledande kapitel. Förhållandet mellan allmänna aktsamhetsregler och eventuella hjälpregler för respektive specialområden bör annars göras tydligare så att inte tolkningssvårigheter senare uppkommer. - - - 3:3 Regeln bör kompletteras med " ... som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skador eller olägenheter, för att bevara den biologiska mångfalden, eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser." - - - Stoppregeln i 3:7 är i den första delen i och för sig lovvärd men orimlig, nämligen att alla potentiellt hälsoskadliga verksamheter m.m. är förbjudna, speciellt om försiktighetsprincipen skall tillämpas. --- Det är också orimligt med ett absolut stopp för befintlig verksamhet i områden där miljökvalitetsnormer överskrids, åtminstone om man med sådana normer menar någon typ av miljötillstånd som är önskvärd utan att några ekonomiska eller andra hänsyn är tagna. Tilltron till lagen kommer att bli dålig om inte regeln modifieras. Vidare bör stoppregeln kompletteras med ett förbud för åtgärder som kan leda till att en hotad art (åtminstone arter som är globalt hotade) kan försvinna. I paragrafens andra stycke finns oklara kriterier: "påtaglig skada", "skada ... av allvarlig art". Detta bör utvecklas.

4.23 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Den s.k. stoppregeln (3:7 § första stycket) riktar sig till alla och envar men siktar så högt att den inte kommer att fungera. Det finns en stor mängd företeelser i vårt samhälle som kan "befaras leda till att människors hälsa skadas". Dessa skulle omedelbart bli otillåtna med den föreslagna bestämmelsen. Detta saknar stöd i nuvarande miljöpolitik. Visserligen föreslås inga sanktioner för brott mot denna bestämmelse. Detta gör inte saken mindre allvarlig. En omöjlig bestämmelse riskerar att minska trovärdigheten hos hela balken i övrigt. Bestämmelsen bör formuleras om med utgångspunkt från 3:7 § andra stycket.

4.24 Länsstyrelsen i Gotlands län: Såväl bestämmelsen om "bästa tillgängliga teknik" i 3 kap. 4 § som stoppregeln i 3 kap. 7 § är mycket långtgående och uttrycker högt ställda ambitioner. Länsstyrelsen är medveten om att direktiven ger uttryck för en höjning av ribban i miljöarbetet. Emellertid omfattar bestämmelserna med den formulering de fått all mänsklig aktivitet som kan påverka människors hälsa och miljön. En så långt gående ambition kan inte upprätthållas, eftersom den rent faktiskt innebär att sådant som gräsklippning med motorgräsklippare, rökning och alkoholkonsumtion skulle inbegripas. Ambitionsnivåerna bör ges en formulering som gör att deras trovärdighet inte kan ifrågasättas. - - - 3 kap. 7 § andra stycket bör ges en klarare formulering. I andra stycket första meningen talas om "påtaglig skada" och i andra meningen om "skada ... av allvarlig art". En påtaglig skada är enligt länsstyrelsens uppfattning av allvarlig art. Så synes det dock inte vara i detta fall utan en skada av allvarlig art förefaller vara en "påtagligt påtaglig skada". Dispensförutsättningarna bör framgå tydligare.

4.25 Länsstyrelsen i Blekinge län: Det är viktigt att aktsamhetsreglernas tillämplighet utanför miljöbalken förtydligas.

4.26 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Det bör förtydligas att de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. gäller fullt ut i de lagar som knyts till balken. - - - Aktsamhetsreglerna i 3 kap. är mycket allmänt formulerade. Detta är i viss mån nödvändigt för att bestämmelserna skall kunna få ett brett tillämpningsområde. Det innebär samtidigt en pedagogisk effekt att dessa bestämmelser, som inte direkt är straffsanktionerade, riktar sig till envar och pekar på allas ansvar för den gemensamma miljön. Vissa av reglerna är dock mycket långtgående och kan för enskilda framstå som egendomliga och därigenom förringa tilltron till lagstiftningen.

4.27 Länsstyrelsen i Hallands län: 3 kap. 2 § Stryk: "genom märkning eller på annat sätt lämna information". Preciseringen hör inte hemma i en ramlag. - - - 3 kap. 3 § I fjärde strecksatsen bör övervägas om man kan stryka "att föreskrivna krav och villkor är uppfyllda". Kontrollen bör

kunna omfatta annat än sådant som krävs i tillståndsbeslut eller föreskrifter. En likformighet bör råda mellan utformningen av de fyra strecksatserna. - - - 3 kap. 5 § Ordet "påtaglig" bör strykas. Utbytesprincipen är redan väsentligt urholkad genom att den direkta straffsanktioneringen har tagits bort. Ordet "påtaglig" innebär ett krav på dokumentation av en åtgärds effekter som allvarligt kan hindra utbytesprincipens tillämpning. Det är olyckligt om utbytesregelns direkta rättsverkan tas bort. Den infördes i lagen om kemiska produkter så sent som 1990 och har ännu inte tillräckligt prövats i praktiken. - - - 3 kap. 6 § En skälighetsregel bör ingå i aktsamhetsreglerna, men man bör inte införa en bestämmelse som kan tolkas som en sänkning av ambitionsnivån jämfört med t.ex. nuvarande regel i 5 § miljöskyddslagen. 7 § Stoppregeln: Även om denna bestämmelse inte är straffsanktionerad finns det ändå anledning att något uppehålla sig vid den. Regeln har fått en alldeles för vid omfattning då den enligt sin ordalydelse kommit att avse även beteenden som är allmänt godtagna. Så till exempel omfattas såväl rökning (passiv rökning), som motorfordonstrafik (avgasutsläpp, buller). Även sådana nödvändiga nyttigheter som sop- och avfallshantering kan tänkas omfattas av regeln. - - - Paragrafens omfattning bör begränsas så att de nu nämnda "verksamheterna" faller utanför lagens räckvidd.

4.28 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: En av de viktigaste grunderna för en ny miljöbalk är att miljöns krav och förutsättningar ges större genomslag i svensk samhällsutveckling. Nationella miljömål och miljöintressen skall omsättas till handling och hänsyn på det lokala planet. Till detta föreslår mijöskyddskommittén ett antal grundläggande principer för miljöarbetet som återfinns i de allmänna aktsamhetsreglerna i balken. - - - Länsstyrelsen vill understryka vikten av att dessa aktsamhetsregler verkligen blir styrande. I förslaget förefaller avståndet ganska stort mellan de allmänna aktsamhetsreglernas ambitionsnivå och de bestämmelser i balken, som är direkt bindande för myndigheterna och den enskilde och som i stort känns igen från dagens lagstiftning. Det är också osäkert i vad mån aktsamhetsreglerna kommer att kunna styra beslut enligt annan lagstiftning. Idag tas inte tillräcklig hänsyn till miljövårdsintressena i många vattendomstolsärenden trots bestämmelserna i naturresurslagen. Den vilja som miljöbalken uttrycker att vårda och skydda naturresurser och biologisk mångfald som är knutna till olika vattenmiljöer förutsätter att ett så kraftfullt instrument som vattenlagen verkar i samma riktning. I förslaget till miljöbalk saknar länsstyrelsen en uttrycklig koppling mellan de allmänna aktsamhetsreglerna och beslut enligt annan lagstiftning. Om inte balken kan borga för en starkare inriktning mot miljöhänsyn och resurshushållning även i sådana beslut bör viss exploateringslagstiftning, främst vattenlagen, föras in i balken, trots risken för minskad överskådlighet. Bestämmelserna i 19 kap. vattenlagen om skydd för vattenförsörjning passar dessutom dåligt in i

vattenlagens regelsystem och skulle i stället med fördel kunna föras över till den nya balken. Sammanfattningsvis måste de allmänna aktsamhetsreglerna knytas betydligt starkare till kravreglerna i följande kapitel och till annan lagstiftning kopplad till balken, exempelvis genom en ändring i 2 kap. 1 §. Delar av vattenlagen bör också föras till miljöbalken. - - - Stoppregeln i 3 kap. 7 § är en mycket betydelsefull markering av att människans och miljöns toleransgränser skall vara avgörande. Däremot kan det diskuteras om den obligatoriska regeringsprövningen vid risk för påtaglig skada stämmer överens med balkens övriga prövningsregler. Risken är att den medför en alltför hög belastning på regeringen. I naturresurslagen och plan- och bygglagen skall exempelvis en sådan fråga i första hand lösas mellan kommun och länsstyrelse.

4.29 Länsstyrelsen i Värmlands län: 3 kap. 7 § Tanken bakom denna s.k. stoppregel är i och för sig positiv och riktig, men paragrafen torde i sin nuvarande förmulering inte kunna tillämpas ordagrant. På många håll i landet torde t.ex. trafikbelastningen i vissa områden stå i strid med denna regel. I tätorterna är detta särskilt markant då utsläppen sker i nivå med barns inandningsorgan. Detsamma torde vara fallet vid passiv rökning. Sådana förhållanden gör den föreslagna paragrafen mindre trovärdig.

4.30 Länsstyrelsen i Örebro län: 3 kap. 2 § Syftet med bestämmelserna är mycket bra. Som den är formulerad riskerar den att mista trovärdighet. Syftet är ju inte att alla som ämnar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall lämna upplysningar och information åt alla möjliga håll, utan att man skall kunna lämna sådan information om det behövs (jämför kunskapskravet i 1 §) och att man skall vara skyldig att göra detta om någon begär så. Formuleringen bör istället vara "Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall på begäran kunna lämna information om sina åtgärder till myndigheter samt genom märkning eller på annat sätt lämna information till enskilda, allt i den mån det behövs för att myndigheter eller enskilda skall kunna bedöma riskerna för att människors hälsa eller miljön skadas eller för att en långsiktigt god hushållning med naturresurserna äventyras." - - - Formuleringen av första stycket i 3 kap. 3 §, som motsvarar miljöskyddslagens lokaliseringsparagraf, är utmärkt. Idag gäller ju formellt att man skall välja i princip den bästa lokaliseringen i landet, men i praktiken fungerar detta inte, eftersom den som skall bedriva någon form av verksamhet som regel förfogar över en särskild lokal eller en särskild plats. För att inte få en försvagning gentemot naturvårdslagens nuvarande aktsamhetsregel bör följande ändring göras "som behövs för att skydda människors hälsa, begränsa eller motverka skador och olägenheter på miljön eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser." 3 kap. 5 §: Detta är en mycket central bestämmelse. Länsstyrelsen anser att det är

bra att bestämmelsen inte direkt är straffsanktionerad, eftersom det inte är rimligt att en så pass oprecis skrivning skall kunna leda till straff. Som regeln idag ser ut är den straffsanktionerad, men den tillämpas dåligt och förlorar därmed i trovärdighet. Däremot bör naturligtvis föreskrifter och förpliktande beslut kopplade till bestämmelsen vara straffsanktionerade. - - - 3 kap. 7 §: Att en stoppregel införs i balken är mycket bra. Regeln behöver omformuleras så att det blir tydligt att alla verksamheter omfattas av den, länsstyrelsen föreslår därför att regeln förtydligas med "Om en verksamhet ... inte utövas eller vidtas. Detta gäller även verksamheter som tidigare erhållit tillstånd enligt bestämmelser i miljöbalken eller tidigare miljölagstiftning." Vad som menas med "påtaglig skada" behöver definieras. I vissa fall blir avvägningen svår när man skall bedöma vad som är "en långsiktigt god hushållning med naturresurser" när olika naturresurser är inblandade. - - - 3 kap. 9 §: Bestämmelsen är bra, men specialmotiveringen är tyvärr formulerad på ett sätt som gör att det blir tveksamt om och hur regeln kommer att tillämpas. Meningarna i specialmotiveringen "Även om lagbestämmelsen getts ett visst tillämpningsområde torde bestämmelsen i första hand komma att tillämpas vid utfärdande av föreskrifter och vid prövning av miljöfarlig verksamhet." och "I det senare fallet innebär det att energifrågorna skall beaktas vid prövning av skyddsåtgärder enligt den allmänna försiktighetsregeln i 3 § och bästa tillgängliga teknikregeln i 4 §.", bör tas bort, då de begränsar paragrafens tillämpningsområde till att gälla miljöpåverkan från fasta anläggningar.

4.31 Länsstyrelsen i Västmanlands län: 3 kap. Det är tveksamt om det finns skäl att i en särskild paragraf medge möjligheter till avsteg från att föreskriva bästa tillgängliga teknik. Enligt 4 § skall varje åtgärd som föreskrivs vara ekonomiskt möjlig att genomföra. Det innebär att en skälighetsbedömning måste ske i varje prövning. Länsstyrelsen anser att 6 § bör utgå.

4.32 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: I förslaget föreslås såväl allmänna som särskilda aktsamhetsregler. Det framgår inte klart om man avsett att dessa kravregler skall vara i alla delar bindande eller om de skall uppfattas som målsättningar, i vart fall inte när det gäller den allmänna aktsamhetsregeln. Det framgår inte heller klart till vem man riktar sig med bestämelserna - till myndigheterna eller till en var. De allmänna och särskilda aktsamhetsreglerna är också i vissa delar motstridiga. Kommittén uttalar att, om avvikelser från de allmänna aktsamhetsreglerna görs i de särskilda aktsamhetsreglerna så följer av grundläggande lagstiftningsprinciper att undantaget gäller framför den allmänna regeln. Länsstyrelsen anser att de allmänna och de särskilda aktsamhetsreglerna istället bör vara harmoniserade och ingå i ett och samma kapitel i balken. - - - Införandet av en stoppregel bör kunna

stärka miljöarbetet. Den av kommittén föreslagna stoppregeln (3 kap. 7 §) har dock en utformning som leder till orimliga konsekvenser. Det kan enligt länsstyrelsens uppfattning inte vara ändamålsenligt att införa ett så strikt skydd som anges i såväl första som andra stycket. Ett mycket stort antal verksamheter, däribland trafik i tätorter, rationellt skogsbruk och åtskilliga prövade eller prövningspliktiga verksamheter, skulle med automatik riskera att förbjudas och kräva prövning av regeringen. Stoppregeln måste därför ges en snävare utformning, dock minst med samma innebörd som nuvarande regler i miljöskyddslagen. Vidare bör övervägas att delegera den beskrivna undantagsprövningen till länsstyrelsen.

4.33 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen föreslår att 2 kap. 1 § 3 st utvidgas till att även omfatta 3 kap. I specialmotiveringen sägs att aktsamhetsreglerna skall iakttas i exempelvis jord- och skogsbruket. Balken ger dock ytterst begränsade möjligheter att bevaka att så verkligen sker. Länsstyrelsen föreslår därför att 2 kap. 1 §, 3 st utvidgas till att även omfatta 3 kap.

4.34 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Reglerna i 3 kap., vars förebilder finns framför allt i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter, avses tillämpas vid all verksamhet som regleras i balken. De skall också ligga till grund för utbildning och opinionsbildning. Reglerna är därför - frånsett 3:7 (stoppregeln) - vida och ganska allmänt hållna. Kapitlet skall tjäna som underlag till föreskrifter och bestämmelserna är inte straffsanktionerade. Det kan befaras att det kommer att dröja innan erforderliga föreskrifter finns utfärdade. Balken innebär därför i "befintligt skick" i vissa avseenden ett steg tillbaka i förhållande till nu gällande lagstiftning. Exempelvis försvinner den straffsanktionerade substitutionsprincipen i lagen om kemiska produkter. Om det inte anses lämpligt med ett mer omfattande 3 kap. som innehåller alla hänsynsregler, regler om lokalisering, substitutionsprincipen o.dyl., borde det övervägas att arbeta ihop de allmänna aktsamhetsreglerna med de speciella i fjärde avdelningen. Detta skulle göra balken mera operationell och överlappningar skulle undvikas. Tillåtlighetsregler skulle kunna utformas enhetligt. Stoppregeln är enligt länsstyrelsens uppfattning alltför strikt utformad. Den kommer inte att kunna tillämpas enligt ordalydelsen. Det blir därför nödvändigt att göra tolkningar i strid mot denna. Följden blir att respekten för balken i dess helhet minskar. Kommittén har inte redovisat någon bärkraftig kritik mot motsvarande bestämmelser i nuvarande lagstiftning.

4.35 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Möjligheten till en extra skälighetsbedömning i 3 kap. 6 § kan utgå. Risken är annars att den kan komma att tolkas mycket fritt av alla som har att iaktta reglerna om

försiktighetsmått, utbyte och BAT, bästa tillgängliga teknik. Bedömningen av vad som är att anse som BAT skall ändock göras utifrån en helhetssyn där inte bara utsläpp utan resursaspekter, organisation av produktionen, kretslopp och även ekonomi skall vägas in. En skälighetsbedömning liknande dagens men där bl.a. ekonomiskt rimlig ersatts av ekonomiskt möjlig. - - - Däremot redovisar stoppregeln i 3 kap. 7 § en mycket hög ambitionsnivå, vilken inte alltid motsvaras av innehållet i balkens efterföljande delar. I sak är det dock en mycket viktig markering av människans och miljöns toleransgränser. Kravet på regeringens tillåtlighetsprövning redan om en påtaglig skada kan befaras, omfattar dock inte samtliga tillståndsprövningar. Lässtyrelsen anser inte att det skall finnas några undantag från denna regel.

4.36 Huddinge kommun: Den s.k. stoppregeln i 3 kap. 7 § innebär en skärpning i jämförelse med nuvarande lagstiftning. Detta innebär bl.a. att fara för skada på människors hälsa aldrig accepteras eller att miljökvalitetsnormer överskrids. Vi ser positivt på den föreslagna skärpningen men anser att det är oklart hur och när regeln kan tillämpas. Om oklarhet råder på detta område finns risken att regeln inte kommer att användas.

4.37 Österåkers kommun: Den föreslagna lydelsen av 3 kap. 7 § innebär en skärpning av nuvarande lagstiftning. Det klara uttrycket för att en verksamhet, hantering eller åtgärd inte får skada människors hälsa är mycket tydlig och visar utredningens vilja att ta tillvara människors rätt till hälsa, vilket blir än tydligare i och med att det räcker om det kan befaras att skada på hälsan kan uppstå, både vid befintliga som planerade verksamheter. Ordet "befaras" kan leda till osäkerhet i tolkning och tillämpning varför motiven till lagtexten måste göras tydligare.

4.38 Uppsala kommun: I 3 kap. 2 § används uttrycket "som behövs" beträffande den upplysnings- och informationsskyldighet som skall åvila den som utövar miljöfarlig verksamhet. Kommunen anser att en omformulering eller ett förtydligande av begreppet är nödvändigt. Den nuvarande miljöskyddslagen anger klart hur skälighetsbedömningen skall göras och vilka faktorer som skall styra den. Denna reglering har visat sig vara effektiv och det är viktigt att den inte urholkas i den nya miljölagstiftningen. - - - Uttrycket "utrustning av något slag" i 3 kap. 4 § är oklart. Denna regel om bästa möjliga teknik blir tillämplig endast då utövaren använder sig av "utrustning av något slag". I motiven definieras inte vad som avses med detta uttryck. Det kan avse allt från en produktionsanläggning till en skrivmaskin. - - - Kommunen anser att stoppregeln i 3 kap. 7 § är realistisk. Skada på människors hälsa enligt 1:a stycket kan aldrig accepteras. Regelns trovärdighet försämras av denna skrivning, då man kan ifrågasätta om den alls kommer att tillämpas i praktiken.

4.39 Eskilstuna kommun: 3 kap. är i sin nuvarande utformning oklart och vagt. I kapitlet behandlas försiktighetsprincipen, principen om bästa tillgängliga teknik, utbytesprincipen, stoppregeln samt kretsloppsprincipen. Svårigheter föreligger i hur reglerna skall tolkas i förhållande till övriga kapitel. Reglerna i kapitlet saknar rättsverkan och blir därför enbart pekpinnar. De regler som finns i övriga specialkapitel i MB och de särskilda föreskrifter som förutsätts komma till för berörd bransch tar över. - - - Den s.k. stoppregeln i 3 kap. 7 § MB, är utformad som en kravregel trots att den egentligen är en målsättningsparagraf. Regeln blir i praktiken omöjlig att efterleva eftersom alla mänskliga aktiviteter och verksamheter, små som stora, är tillämpliga. Ett trovärdighetsproblem skapas på detta sätt. - - - Miljöförvaltningen föreslår därför att 3 kap. byggs ut och renodlas för att samla alla hänsynsregler och regler med liknande karaktär från balken. Regler kan röra lokalisering, substitution, teknikval etc. Allt som är tillämpligt enligt MB, dvs all miljöpåverkan, måste uppfylla reglerna i detta kapitel. - - - 17 kap. motsvarar reglerna i nuvarande hälsoskyddslagen. 1, 6, 12 §§ bör överföras till nya 3 kap. av tidigare nämnda skäl.

4.40 Katrineholms kommun: Stoppregeln innebär en angelägen skärpning av tillåtlighetsreglerna. Paragrafen har emellertid fått en utformning som gör att den i vissa fall rent praktiskt blir omöjlig att tillämpa. En omformulering bedöms nödvändig utan att man för den skull gör bestämmelsen tandlös.

4.41 Norrköpings kommun: Tanken med allmänna övergripande aktsamhetsregler, som gäller i princip all verksamhet som kan tänkas påverka miljön, är god. Dock är vissa av reglerna alltför allmänna så att de blir svårtolkade. - - - Ett annat problem är den stoppregel (3 kap. § 7) som införs. Den är så uttryckt att den är närmast orealistiskt hård. Risken är stor att regeln uppfattas som omöjlig att uppfylla och därför inte tas på allvar. Ett annat exempel på allmänna mål och regler som är alltför långt ifrån verkligheten är 1 kap. 3 § 2 p. Där sägs att all råvaruutvinning skall ske helt utan skador på naturen. Detta är en omöjlighet och regeln kan snarare innebära att man inte bryr sig om några av de mål och aktsamhetsregler som finns i de inledande kapitlen. - - - I två av aktsamhetsparagraferna sägs att en ekonomisk avvägning skall göras inför beslutet om en skyddsåtgärd skall vidtas eller inte. På det sätt som detta skrivs in i 3 kap. 4 och 6 §§ får det en för stor tyngd. Förslagsvis kan den ekonomiska avvägningen skrivas in i 3 kap. §§ 3-5 och den särskilda paragrafen om ekonomi (3 kap. § 6) slopas. - - - De nuvarande reglerna att bästa teknik skall väljas finns överförda till MB (3 kap. § 4). Skrivningen har dock inneburit att kraven verkar ha inskränkts till utrustning. I det allmänna betänkandet sägs dock att det skall avse även produktionsmetoder, arbetssätt, utbildning av personal

och dylikt. Det måste vara möjligt att i lagtexten uttrycka sig så att det framgår att det är så man menar. Förslagsvis kan ordet "utrustning" tas bort ur texten.

4.42 Mjölby kommun: Tillstyrker att de mer allmänt utformade aktsamhetsreglerna i nuvarande lagstiftning läggs till grund för ett antal övergripande sådana regler i balken. Dessa regler bör vara tillämpliga på alla som enligt balkens definition utövar miljöpåverkan. Mer detaljerade och speciella bestämmelser i gällande lagstiftning bör föras in i särskilda kapitel. Enligt grundläggande lagstiftningsprinciper tar mer specialiserade föreskrifter i regel över generella dylika. Införandet av allmänna aktsamhetsregler innebär att man tillskapar gemensamma bestämmelser för ett antal sinsemellan relativt olikartade företeelser. De allmänna aktsamhetsreglerna bör innebära, att den som utövar miljöpåverkan skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt, som behövs för att hindra eller motverka skada på människa eller miljö. Aktsamhetsreglerna bör ge uttryck för försiktighetsprincipen d.v.s. att hänsyn skall tas redan till riskerna för skador på människors hälsa och miljö. Detta innebär att man inte behöver vänta med ett ingripande till dess skador på människor eller miljö redan inträffat. Detta synsätt bör genomsyra balkens tillämplighetsområde. Vidare tillstyrks att i den grundläggande aktsamhetsregeln föreskrivs att sådana försiktighetsmått skall iakttas, som behövs för att skydda människors hälsa och miljö mot skador och olägenheter eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser. Det måste dock ges utrymme för skälighetsprövningar. Kravet på bästa tillgängliga teknik bör användas som en hjälpregel till den grundläggande aktsamhetsregeln. Detta innebär en anpassning till den s.k. BAT-principen som utvecklas inom EG. Således kommer sannolikt kravet på införande av bästa möjliga teknikprincip ej att uppfattas som ett handelshinder. Som ovan angivits bör utbytesprincipen införas i miljöbalken som en aktsamhetsregel, tillämplig på produkter av olika slag på samma sätt som pricipen om bästa tillgängliga teknik skall tillämpas i fråga om utrustning. Aktsamhetsreglerna bör också medföra skyldighet att avhjälpa olägenheter som kvarstår även efter det att en verksamhet upphört. Denna princip är internationellt vedertagen och betecknas PPP, vilket innebär Polluter Pays Principle. Principen kan sägas innebära att förorenaren skall betala kostnaderna för de åtgärder som krävs för att bibehålla en godtagbar miljö. - - - Ytterligare en princip som bör läggas till grund för en allmän aktsamhetsregel är kretsloppsprincipen. Denna innebär att det är producenternas ansvar att bedöma miljöeffekterna av respektive produkt "från vaggan till graven" och att också se till att produkterna blir miljöanpassade. Utgångspunkten bör vara att ämnen som kan skada miljön så långt möjligt överhuvudtaget inte används vid tillverkning av varor. Vidare måste tillses att varorna efter användning förhindras från att komma ut i naturen. Kommunen anser vidare att

hushållningsaspekterna, som kommer till uttryck i naturresurslagen, är så betydelsefulla att de bör påverka innehållet i de allmänna aktsamhetsreglerna i balken. Härvid bör det sakna betydelse huruvida fråga är om ändrad markanvändning eller inte.

Beträffande införande av stoppregler i balken föreslår utredningen att de nuvarande möjligheterna i miljöskyddslagen att meddela dispens i de fall olägenheter kan befaras medföra att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden avsevärt försämrade, bör slopas. Utredningen föreslår vidare att dispensmöjligheten bör utgå i fråga om hälsoskadliga verksamheter. Faror för människors hälsa bör enligt utredningens förmenande aldrig accepteras i ett modernt samhälle. Samtidigt föreslår dock utredningen en möjlighet för regeringen att kunna förklara miljöskadliga verksamheter för tillåtliga under vissa givna förhållanden. Kommunen anser att ett dylikt förfarande bör undvikas. Antingen skall dispensmöjligheter finnas kvar i likhet med förslaget om att alltid kunna göra skälighetsbedömningar eller så bör dispensmöjligheterna i sin helhet utgå. Sannolikt talar det mesta för att en viss form av dispensmöjlighet enligt nuvarande utformning i miljöskyddslagen bör finnas kvar. - - - Mjölby kommun delar utredningens uppfattning att det föreligger risk för att tillskapandet av gemensamma aktsamhetsregler i miljöbalken kan leda till problem vid tillämpningen. Detta torde kunna motverkas genom att tillämpande myndigheters ansvar klart definieras. Detta bör då ske genom särskilda förordningar utfärdade av regeringen med stöd i balken. I huvudsak bör det då ankomma på regeringen att besluta om myndigheternas organisation och uppgifter. Detta utesluter emellertid inte att miljöbalken kan innehålla bestämmelser som mer riktar sig till myndigheterna. - - - Förslaget att bland de allmänna aktsamhetsreglerna införa bestämmelser ifråga om kunskapskrav, utbildning och upplysningsplikt efter mönster i miljöskyddslagen med flera lagar avstyrks med undantag för kraven på viss upplysningsplikt beträffande t.ex. kemiska produkter.

4.43 Växjö kommun: 3 kap. 9 §: Det är bra att energifrågor beaktas vid bedömning av verksamheter. Samtidigt måste rätt ekonomiska signaler stötta förnyelsebar energi.

4.44 Kalmar kommun: Den föreslagna 3 kap. 3 § inrymmer såväl kravet om bästa plats som kraven på försiktighetsmått. Medan försiktighetsmåtten har utvecklats i lagtexten har platskravet behandlats mer översiktligt. Vad som är "lämplig plats" bör utvecklas. - - - Då tillåtlighetsprövningen av stora anläggningar föreslås ske bl.a. utifrån denna aktsamhetsregel måste möjligheten att föra över de i 14 kap. 1 § MB anförda bestämmelserna om bästa plats för verksamheten allvarligt övervägas. Konsekvenserna kan annars bli att kraven på lokalisering av stora, mycket miljöstörande verksamheter blir mindre än motsvarande krav för små och medelstora anläggningar. - - - Den nuvarande

utbytesprincipen i lagen om kemiska produkter har i 3 kap. 5 § MB försvagats på två punkter. Det kan accepteras att den direkta straffsanktionen faller bort i och med att bestämmelsen upphöjs till generell aktsamhetsregel. Däremot kommer införandet av det odefinierade begreppet "påtaglig fördel" sannolikt att minska utbytesregelns praktiska användning. Nuvarande genomslagskraft torde kunna behållas om ordet "påtaglig" stryks från texten. Detta bör också bättre överensstämma med utredningsdirektivet att en samlad MB skall öka, inte minska, ambitionsnivån för miljöarbetet. - - - I den föreslagna § 6, 3 kap. lyfts de ekonomiska förhållandena fram på ett sätt som, jämfört med motsvarande bestämmelser i miljöskyddslagen, sänker ambitionen, och det inte bara marginellt, till den nivå som gällde i början av 1980-talet. Om utgångspunkten är en vidmakthållen eller möjligen förbättrad ambitionsnivå inom miljöskyddet måste den bedöming som åsyftas i den föreslagna lagtexten göras utifrån vad som är miljömässigt motiverat och inte ekonomiskt rimligt. I den miljömässiga avvägningen ligger den ekonomiska konsekvensanalys som lagförslaget förmodligen syftar till att uppnå. Bestämmelsen bör därför enligt vår mening formuleras om på basis av ovanstående. - - - Den s.k. stoppregeln i 3 kap. 7 § MB innehåller i första stycket dels en logisk bestämmelse (miljökvalitetsnormer), dels en i praktiken ohållbar formulering (hälsoskyddet). Konsekvenserna om den senare delen omsätts i lag kan bli orimliga, vilket bland annat påpekats i flera av reservationerna och de särskilda yttrandena. Det kan också ifrågasättas varför enbart hälsoskyddet och inte även miljö- och naturresursfrågorna skulle omfattas av samma regel. Vidare innehåller bestämmelsen vaga begrepp som "påtaglig skada", "påtagligt äventyras" och "allvarlig art". Paragrafen bör enligt vår uppfattning formuleras med andemeningen att miljöpåverkan som leder eller kan leda till väsentlig störning/skada endast kan tillåtas om den sammanlagda nyttan överväger den samlade skadan/störningen eller risken för sådan. - - - Begreppet "utrustning" i 3 kap. 4 § är vagt och kan försvåra tolkningen av texten. Möjligheten att göra den avvägning som förmodligen eftersträvas med uttrycket finns i den andra meningen i paragrafen. Uttrycket "utrustning" bör därför utgå. Även om 8 och 9 §§ innehåller vaga begrepp ("så långt möjligt" respektive "så vitt möjligt"). I den förra bestämmelsen kan uttrycket mönstras ut helt medan den senare bestämmelsen förslagsvis kan formuleras om enligt "... skall möjligheterna att spara eller återvinna energi samt använda energi från förnyelsebara källor beaktas."

4.45 Gotlands kommun: Miljöfrågornas betydelse gör det mycket angeläget med en lag som både är lättläst och lättillgänglig. Ramlagstekniken gör dock att lagtexten har en låg nivå på precision och tydlighet. I vissa fall finns formuleringar som kan leda till felaktiga tolkningar. Den s.k. stoppregeln i 3 kap. 7 § innebär i princip att all

verksamhet som kan leda till att människors hälsa skadas, inte får utövas. Detta skulle i princip kunna innebära att t.ex. all biltrafik förbjuds. Paragrafen är olyckligt utformad och felaktigt använd kan den få orimliga konsekvenser. - - - I miljöbalkens kap. 3 ingår ett antal aktsamhetsregler, i huvudsak med nuvarande miljöskyddslag som förebild. Aktsamhetsreglerna gäller för all verksamhet som regleras i miljöbalken, men även för andra lagar som reglerar miljöfrågor. Aktsamhetsregler finns vidare under flera andra kapitel i lagen. För att underlätta hanteringen och bedömningen av olika miljöfrågor borde, enligt vår mening, klara och tydliga aktsamhetsregler ha inordnats i ett kapitel.

4.46 Landskrona kommun: Förslaget innehåller vissa viktiga bestämmelser som medför en försvagning av miljökraven. Utbytesregeln försvagas genom att påtaglig fördel ur miljösynpunkt måste föreligga för att ett utbyte kan krävas.

4.47 Halmstads kommun: I 3:4 sägs att den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet och som därvid använder utrustning av något slag är skyldig att tillämpa bästa tillgängliga teknik osv. Varför är denna paragrafs tillämplighet begränsad till sådan miljöfarlig verksamhet där utrustning används? Kommunen har inte heller kunnat finna att man klargör vad som menas med utrustning. Kan det vara en miniräknare? Om så är fallet kan denna paragraf alltid användas. Om man i begreppet lägger en mer begränsad betydelse innebär det att för sådan verksamhet som saknar utrustning kan endast 3:3 tillämpas. - - - 3:7 inleds med "Om en verksamhet, hantering eller åtgärd kan befaras leda till att människors hälsa skadas, även om försiktighetsmått enligt 3-6 §§ används ... får verksamheten ... inte utövas eller vidtas". Paragrafen avslutas med "Är i sådant fall verksamheten, hanteringen eller åtgärden av synnerlig betydelse för näringslivet ... får den dock komma till stånd ... under förutsättning att den skada som kan befaras uppkomma på miljön inte är av allvarlig art". Förhoppningsvis gäller denna undantagsmöjlighet inte om första styckets riskbedömning finns. - - - Under denna rubrik i kapitlet diskuteras bl.a. skyddsavstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostadsbebyggelse. Denna diskussion handlar främst om miljöprövad miljöfarlig verksamhet. Utredningen förordar att det i de gemensamma bestämmelserna förs in regler om skyddsavstånd mellan vissa miljöfarliga verksamheter och bostäder. - - - Otillräckligt avstånd mellan miljöfarliga verksamheter och bostäder är vanligt förekommande. Skälen till detta är oftast ekonomiska. Närheten till kommunikationsleder och va-anläggningar gör att det ofta blir billigare att exploatera sådana områden, i vart fall på kort sikt. Emellertid bör uppmärksammas att denna konflikt oftast uppkommer mellan miljöfarlig verksamhet som inte prövas enligt miljöskyddslagen och inte heller föreslås prövas enligt miljöbalken, nämligen vägar. Om kommitténs förslag att inte miljöpröva kommunika-

tionsleder och om deras förslag om skyddsavstånd införs anser kommunen att detta problem måste beaktas.

4.48 Göteborgs kommun: 3 kap. 2 § Paragrafen har sina förebilder främst i de allmänna aktsamhetsreglerna i 5 § miljöskyddslagen (ML) och 5 § lagen om kemiska produkter (LKP). - - - I ML åläggs utövaren av en miljöfarlig verksamhet att vidta de försiktighetsmått som är skäliga. Det anges också i lagen vilka faktorer man skall ta hänsyn till vid denna skälighetsbedömning. I LKP används ett annat uttryck för de försiktighetsmått som kan krävas, nämligen alla åtgärder "som behövs" för hälso- och miljöskyddet m.m. Denna formulering ger rent språkligt intryck av en avsevärd skärpning i förhållande till ML. Formuleringen ger inte utrymme för någon skälighetsbedömning. Likafullt har LKP kommit att tolkas på ett annat sätt vid rättstillämpningen. Trots ordalydelsen anses en viss skälighetsbedömning få göras, med beaktande av bl.a. ekonomiska faktorer. Detta har inneburit svårigheter vid lagens tillämpning. - - - Kommittén har nu valt att använda LKP:s formulering och anser också att miljöbalken härvidlag skall tolkas på samma sätt som LKP. Vi anser för vår del att man bör kunna kräva av en modern lag att det valda språket också skall motsvara den tänkta innebörden. Vi förordar därför att den skälighetsprövning, som kommittén föreslår skall få förekomma, också kommer till klart uttryck i lagen. Den av kommittén valda lösningen kommer att medföra bekymmer såväl för utövarna som för tillsynen. - - - Det kan avslutningsvis i detta sammanhang nämnas att miljöbalken på många andra ställen använder orden "som behövs" där det uppenbarligen inte är fråga om någon skälighetsbedömning med ekonomiska inslag (se t.ex. 4:2 om föreskrifter och 8:1 om miljökvalitetsnormer). - - - 3 kap. 4 § Denna s.k. hjälpregel om krav på bästa tillgängliga teknik blir tillämplig endast i de fall då utövaren använder sig av "utrustning" av något slag. Kravet på bästa teknik kommer när denna förutsättning är uppfylld att gälla inte endast på den nämnda "utrustningen" utan även på försiktighetsåtgärder av olika slag, såsom reningsutrustning, bullerskydd och likaledes på utbildning, arbetsledning m.m., allt enligt motivuttalanden. Det anges emellertid ingenstans i motiven, såvitt vi kunnat finna, vad som i detta sammanhang skall förstås med sådan "utrustning" som utgör förutsättning för regelns tillämpning. I ordet kan ligga allt mellan den största produktionsanläggning och den enklaste skrivmaskin. Inte heller motiveras varför teknikregeln är begränsad till aktiviteter som kräver utrustning. Frågan inställer sig också vilka tekniska krav i fråga om t.ex. bullerskydd som kan ställas på utövare av miljöpåverkan som inte använder utrustning. Blir då endast 3:3 tillämplig, och hur långtgående tekniska krav kan ställas med tillämpning av den regeln, som ju tillåter endast en mycket begränsad skälighetsprövning?

De föreslagna stoppreglerna i 3 kap. 7 § innebär en avsevärd skärpning

i förhållande till nuvarande lagstiftning. Särskilt gäller detta vid risk för skador på människors hälsa. I denna sistnämnda del har förslaget väckt stor uppmärksamhet, och man har frågat sig om den möjligen går så långt att den inte kommer att kunna tillämpas i praktiken. Regeln föreslås bli tillämplig redan då skada kan befaras - det krävs således inte någon högre grad av sannolikhet. Vidare gäller bestämmelsen på alla slag av befarade hälsoskador, såväl mindre som mycket allvarliga skador. Regeln skall dessutom gälla såväl befintliga verksamheter som planerade. - - - Vi välkomnar förslag i skärpande riktning, men finner det svårt att ta ställning till detta förslag utan en närmare utredning om konsekvenserna, inte bara för människors hälsa utan även för andra viktiga samhällsintressen. - - - De nuvarande stoppreglerna i miljöskyddslagen tolkas så att det är den prövade verksamhetens eget störningsbidrag som skall vara av väsentlig betydelse för att stoppreglerna skall bli tillämpliga. Om de endast är i förening med andra verksamheters störningar som denna väsentliga påverkan på miljön uppkommer, utlöses inte stoppregeln i miljöskyddslagen. Man får intrycket av den föreslagna lagtexten i miljöbalken och av motiven att balkens stoppregler skall tolkas på samma sätt, såvida inte någon bindande miljökvalitetsnorm överträds. Ett klarläggande vore emellertid av värde. - - - Kommittén förordar på sikt ett system med utsläppsrätter, innebärande att ett företag skall genom förvärv och nedläggning av viss verksamhet kunna skapa utrymme för planerad ny verksamhet. Härvid bör noga beaktas risken för konflikt med miljöbalkens 3:4 som stadgar bästa tillgängliga teknik för varje enskild anläggning.

4.49 Marks kommun: Stoppregeln i 3 kap. 7 § är så orealistisk att den inte kan tillämpas. De flesta av de verksamheter som regleras i balken förväntas ha någon negativ effekt på människors hälsa. - - - Med denna stoppregel blir större delen av balken onödig eftersom det inte finns någonting kvar att reglera. Det som skulle lokaliseras, tillståndsprövas o.s.v. är redan förbjudet. Trafik blir otillåten eftersom det buller som uppstår och nu accepteras (god miljökvalitet) har negativ effekt på hälsan.

4.50 Trollhättans kommun: 3 kap. 5 § Utbytesprincipen har i miljöbalken fått en vidare innebörd. Samtidigt försvåras möjligheterna att tillämpa bestämmelserna genom att begreppet "påtaglig" införts i balken och att brott mot principen inte längre är straffsanktionerat. - - - 3 kap. 6-7 §§ Dessa paragrafer är inte tillräckligt tydliga och det är svårt att överblicka hur de skall tillämpas. Stoppregeln i 7 § behöver omarbetas så at det tydligare framgår hur tillämpning av regeln skall ske. - - - 15 kap. Utbytesregeln, i sin nuvarande utformning, borde kunna föras in i lagen om kemiska produkter.

4.51 Skövde kommun: Balkens möjlighet att i miljöskyddsärenden välja bästa tillgängliga teknik till rimlig kostnad för att minska miljöstörningar anser vi vara mycket bra. Att dessutom ge företagen möjlighet att byta utsläppsrätter anser vi som onödigt och helt felaktigt. Nuvarande riktvärden för luftkvalitet skärps med jämna mellanrum. Balkens förslag på miljökvalitetsnormer kommer troligtvis också att skärpas med åren. Risken finns att miljömyndigheterna får det svårt att efter ett byte av utsläppsrätter kräva ytterligare åtgärder med anledning av att skärpta miljökvalitetsnormer riskerar att överskridas eller att luftkvaliteten försämras. Utgångspunkten bör i stället vara att åstadkomma en så bra luftkvalitet som möjligt till rimlig kostnad. - - - Möjligheten för tillsynsmyndigheter att arbeta med utbyte av miljöfarliga kemikalier till mindre miljöfarliga kommer att försämras med miljökommitténs förslag att placera "utbytesregeln" i LKP 5 § under de allmänna aktsamhetsreglerna (3 kap.). För att arbetet inte skall försämras bör "utbytesregeln" även placeras under 15 kap. ang kemiska produkter och vara straffsanktionerad.

4.52 Örebro kommun: I 3 kap. 5 § finns motsvarigheten med nuvarande utbytesregel i lagen om kemiska produkter. Regeln omfattar alla och envar och innebär skyldighet att skydda hälsa och miljö bl.a. genom att byta ut miljöfarliga varor till andra metoder eller varor som är mindre skadliga för miljön. En skälighetsbedömnng är nödvändig. I specialmotiveringen framhålls att skälighetsprövning inte kan drivas längre än vad stoppregeln i 3:7 medger. - - - Kommittén har kritiserats för att förespråka en mildring av 5 § lagen om kemiska produkter (LKP). Den är idag straffsanktionerad. Kommunen anser att det inte är rimligt att en sådan svepande formulering i 5 § kan leda till straff, utan kemikalieval bör definieras bättre. Kommunen delar därför kommitténs syn på saken. - - - De allmänna aktsamhetsreglerna föreslås utformade så att också planerade verksamheter kan förhindras till skydd för hälsan. Detta är ett mycket bra förslag som dock kräver förtydligande genom föreskrifter om för vilka verksamheter ett sådant förhindrande kan ske.

4.53 Västerås kommun: För mycket av den nuvarande miljöskyddslagens begränsade bedömningar i 3 kap. 4 §, dvs. "ur teknisk och företagsekonomisk synpunkt". - - - De ekologiska, sociala och samhällsekonomiska bedömningsgrunderna i naturresurslagen borde gälla i hela miljöbalken i synnerhet i de allmänna aktsamhetsreglerna. - - - Behovet av "mindre förbrukning av naturresurser" i 3 kap. 5 § är önskvärt. Eventuellt hade ett tillägg av "främst ändliga resurser" kunnat göras. Uttrycket "påtaglig fördel" i paragrafen måste tolkas som en försvagning jämfört med idag, vilket är olyckligt. - - - Precisering i 3 kap. 6 § är nödvändig för hur "alltför kostsamt" skall bedömas. - - - I 3 kap. 7 § andra stycket fins en rundgång i motiveringarna som bör

klargöras. Framför allt bör skillnaden mellan påtaglig skada på miljön respektive skada på miljön av allvarlig art klarläggas. Stoppregeln torde vara omöjlig att tillämpa i sin nuvarande formulering. Som exempel kan nämnas verksamhet i form av trafik på vissa vägar och boende i radonhus. - - - En i och för sig väsentlig regel får inte ges en utformning som innebär att paragrafen måste kringgås i bedömningen av vissa aktiviteter i samhället. Om en lagregel inte kan tillämpas fullt ut i praktiken, är risken uppenbar att respekten för lagen urholkas.

4.54 Borlänge kommun: I femte kapitlet i förslaget tas en rad olika aktsamhetsregler upp bl.a. den s.k. utbytesprincipen. Denna finns i dagens lagstiftning i lagen om kemiska produkter, där den på ett verksamt sätt bidragit till utbyten till mer miljövänliga kemikalier. I lagen om kemiska produkter är utbytesprincipen straffsanktionerad, något som för kommunernas del underlättat tillsynen i kemikaliearbetet. Tas straffsanktionerna bort blir utbytesprincipen mer uddlös och ett bra kemikaliearbete ute i kommunerna försvåras. Straffsanktionen vid utbytesprincipen bör kvarstå.

4.55 Gävle kommun: Den s.k. hjälpregeln i 3 kap. 4 § om krav på bästa tillgängliga teknik blir tillämplig endast i de fall där utövaren använder sig av "utrustning" av något slag. Enligt motiven kommer kravet på bästa teknik, när denna förbättring är uppfylld att gälla inte endast på den nämnda "utrustningen" utan även på försiktighetsåtgärder av olika slag. - - - Härav borde begreppet utrustning i paragraftexten ändras på så sätt att det helst framgår vad som menas. "Utrustning" är i sig ett svårdefinierat begrepp och tolkningen av pragrafen kan bli luddig. - - - 3 kap. 5 § utgör motsvarigheten till den s.k. utbytesprincipen enligt nuvarande lag om kemiska produkter. Ändringen innebär dock en klar försvagning. Det måste vara en "påtaglig fördel" innan en kemisk produkt skall stoppas eller ej användas. Formuleringen "påtaglig fördel" måste sägas stå i direkt motsatsförhålladne till balkens grundprinciper. En överträdelse av paragrafen innebär också en strafflindring i jmf med nuvarande § i lagen om kemiska produkter. Paragraf 5 i lagen om kemiska produkter bör istället inarbetas, med detta kommer den s.k. utbytesregeln att framgå. - - - 3 kap. 6 § måste omformuleras och där någon rimlighetsbedömning läggs in. Detta för att inte 3-5 §§ helt skall förlora i värde. Hänsyn till kostnader skall naturligtvis tas med men får inte vara styrande som det är i nuvarande skrivning. - - - 3 kap. 7 §: Denna stoppregel bör enligt balken innebära ett absolut stopp för åtgärder som kan befaras leda till att människors hälsa skadas eller överträdelse av en bindande miljökvalitetsnorm. En skärpning av stoppregeln jämfört med nuvarande regel i miljöskyddslagen är behövlig och angelägen. Bestämmelsen bör dock utformas så att det finns en praktisk möjlighet att tillämpa den, vilket med nuvarande skrivning framstår som något orealistiskt. - - - Ordet

"befaras" leder till osäkerhet vid kommande tillämpning och bör bytas ut.

4.56 Hudiksvalls kommun: Den s.k. hjälpregeln i 3 kap. 4 § om krav på bästa tillgängliga teknik blir tillämplig endast i de fall där utövaren använder sig av "utrustning" av något slag. Enligt motiven kommer kravet på bästa teknik, där denna förbättring är uppfylld att gälla inte endast på den nämnda utrustningen utan även på försiktighetsåtgärder av olika slag. - - - Härav borde begreppet utrustning i paragraftexten ändras på så sätt att det helst framgår vad som menas. Utrustning är i sig ett svårdefinierat begrepp och tolkningen av paragrafen kan bli luddig. - - - Enligt lagen om kemiska produkter gäller den s.k. utbytesprincipen, denna princip har också försökts inarbetas i 3 kap. § 5 i balken. Ändringen innebär dock en klar försvagning istället för en förväntad förstärkning. Lagtexten förutsätter att det måste vara en "påtaglig fördel" innan en kemisk produkt skall stoppas eller ej användas. Det måste sägas stå i direkt motsatsförhållande till balkens grundprinciper. Vi motsätter oss med bestämdhet en sådan försvagning i lagtexten. - - - 3 kap. § 6 bör helt utgå då den tar alltför stor hänsyn till kostnader. I detta fall medför paragrafen att paragraferna 3-5 helt förlorar värde. - - - 3 kap. § 7: Denna stoppregel bör enligt balken innebära ett absolut stopp för åtgärder som kan befaras leda till att människors hälsa skadas, eller överträdelse av en bindande miljökvalitetsnorm. En skärpning av stoppreglen jämfört med nuvarande regel i miljöskyddslagen är behövlig och angelägen. Bestämmelsen bör dock utformas så att det finns en praktisk möjlighet att tillämpa den, nuvarande skrivning framstår som något orealistisk. Här behövs ett klarläggande. - - - Orden "så vitt möjligt" i 14 kap. 2 § är ett luddigt uttryckt och skapar oklar tillämpning.

4.57 Sundsvalls kommun: Enligt 3 kap. 5 § skall sådana kemiska produkter och varor undvikas som med påtaglig fördel kan ersättas med andra som är mindre farliga. Detta medför en mildring jämfört med hur nuvarande substitutionsprincip i LKP är formulerad. Där föreskrivs att kemiska produkter skall undvikas som kan ersättas med mindre farliga. Vi föreslår att formuleringen "till påtaglig fördel" stryks. Genom att ersättningsprincipen införts såsom en s.k. allmän aktsamhetsregel - som inte är straffsanktionerad - så har tillsynsmyndigheternas möjligheter att agera försämrats. Ersättningsprincipen bör tas in även i kapitlet om kemiska produkter och såsom för närvarande vara direkt straffsanktionerad. - - - Av 3 kap. 6 § framgår att "Är det uppenbart att ett visst försiktighetsmått som krävs enligt 3-5 § är alltför kostsamt i förhållande till den nytta det medför för miljön får ett mindre kostsamt försiktighetsmått väljas." - - - 6 § bör utgå. Den avvägning mellan kostnad och nytta som görs i prövningsärenden skall göras i paragraferna 3-5. - - - Den s.k. stoppregeln i 3 kap. 7 § bör erhålla en mildare utformning.

Med formuleringen "kan befaras" blir regeln inte rimlig att tillämpa i alla situationer. Exempelvis kan med fog hävdas att t.ex. trafikanläggningar kan befaras leda till att människors hälsa skadas, trots att alla rimliga försiktighetsmått iakttagits. Bestämmelsen skulle då leda till att verksamheten inte får utövas. En regel som inte kan tillämpas i praktiken bör heller inte införas. Den minskar respekten för lagstiftningen och motverkar snarast sitt syfte.

4.58 Östersunds kommun: Det är angeläget att den s.k. stoppregeln i förslagets 3 kap 7 § ges en utformning, så att den blir praktiskt användbar och går att tillämpa. Det kan finnas en risk att i första hand 7 § 1 st. är för kategoriskt skriven, med risk för att den blir opraktisk. Möjligen borde föreskriften kompletteras med någon möjlighet till undantag om skadan ej är av allvarlig art.

4.59 Skellefteå kommun: Kommittén har föreslagit en skrivning i 3 kap. 5 §, som innebär ett tillägg "till påtaglig fördel", samtidigt som man hävdar: "Detta torde inte innebära någon förändring i förhållande till gällande rätt." Föreligger inte någon önskan att ändra nuvarande praxis, torde tillägget vara obehövligt. Risk finns annars att ändringen misstolkas. - - - Den s.k. stoppregeln i nuvarande miljöskyddslagstiftning har behövt skärpas, men med den utformning den erhållit i första stycket i rubricerade bestämmelse beträffande människors hälsa torde tillämpningen och därmed trovärdigheten råka i svårigheter. Biltrafiken är ett exempel härpå. Andra styckets utgångspunkt om "påtaglig skada" är i alla händelser bättre, men en total omarbetning torde vara nödvändig.

4.60 Umeå kommun: Förslaget till 3 kap. 4 § innebär att kravet på användande av bästa teknik lyfts fram. Begeppet, som är känt mot bakgrund av vissa formuleringar och motivuttalanden i miljöskyddslagen, förorsakar vissa problem redan i dag. Den föreslagna lagstiftningen och dess motivering är heller inte klar. Man lämnas i tvivelsmål om verkningarna av den föreslagna regleringen är till alla delar avsedda. "Bästa tillgängliga teknik" definieras utifrån vad som typiskt sett är möjligt att använda i branschen, utan hänsyn till förutsättningarna i den enskilda anläggningen (3 kap. 4 §). Undantag görs för det fall att det framstår som alltför kostsamt i förhållande till vad som vinnes ur miljösynpunkt (3 kap. 6 §). Om det av andra skäl inte är möjligt att installera vad som bedöms vara bästa tillgängliga teknik, ger lagen och dess motivering intrycket att den tilltänkta verksamheten inte får komma till stånd eller måste upphöra, något som kan blir aktuellt vid en omprövning av verksamhet. Det rimliga bör vara att en avvägning kan ske och att avsteg från principen om bästa tillgängliga teknik kan göras även för dessa fall. Lagen och motiven bör förtydligas på denna punkt.

4.61 Luleå kommun: 3 kap. 7 § innehåller en stoppregel som innebär att om "människors hälsa befaras skadas ..... får verksamheten ..... inte utövas". Detta kan synas som en självklarhet men kan ha stor påverkan på kommmunens egen verksamhet. Redan befarad skada skulle kunna stoppa en viss verksamhet utan att risken behöver vara uppenbar eller ens ha någon högre grad av sannolikhet. Det bör förtydligas när och hur bestämmelsen är tänkt att nyttjas.

4.62 Piteå kommun: 3 kap. 4 § - Vi saknar motsvarande "skyldighet" för verksamheter som ej kräver utrustning i den betydelse som här anges. Begreppet borde breddas att inte enbart omfatta "utrustning". Utrustning är i sig ett svårdefinierat begrepp. I enlighet med ovan sagda bör paragrafens text strykas fr.o.m. "och som därvid" .... t.o.m. "av något slag". 3 kap. 5 § - Den s.k. utbytespricipen i balkens utformning är en påtaglig försvagning jämfört med LKP:s formulering. Det skall vara en "påtaglig fördel" innan en kemisk, bioteknisk produkt skall undvikas. Denna formulering står i ett motsatsförhållande till balkens grundprinciper. Vi förordar att LKP:s lagtext bibehålls. - - - 3 kap. 7 § - Den s.k. stoppregeln innebär ett absolut stopp för åtgärder som befaras leda till att människors hälsa skadas, eller överträdelse av en bindande miljökvalitetsnorm. Regeln framstår som tveksam då den knappast kommer att tillämpas på kända hälso- och miljörisker, t.ex. biltrafiken. Risken är uppenbar att balken förlorar trovärdighet med en stoppregel utformad på detta sätt. En skärpning av stoppregeln jämfört med nuvarande regel i miljöskyddslagen är behövligt och angelägen. Bestämmelsen måste dock utformas så att det finns en praktisk möjlighet att tillämpa den. Vi är tveksamma till om denna regel kan tillämpas med de vaga kriterier som skall vara uppfyllda. Ordet "befaras" leder till stor osäkerhet vid tolkningen och tillämpningen.

4.63 Göteborgs och Bohus läns landsting: Vi kan inte dela kommitténs optimism att inom fem till tio år kan kunskaper finnas om alla kommersiellt förekommande ämnen så att deras skadlighet för hälsan och miljön kan bedömas. Tvärtom kommer som hittills antalet kemiska ämnen att öka snabbare än de toxikologiska resurserna. Därför är det beklagligt att kravet att alltid använda minst farliga ämne, utbytesprincipen, inte fått en tydligare markering i lagen.

4.64 Svenska Kommunförbundet: I miljöbalksförslaget 3 kap. behandlas frågor som skärpta och samordnade aktsamhetsregler. De allmänna aktsamhetsreglerna skall gälla för den som utövar miljöpåverkan, dvs. i princip alla människor och all påverkande verksamhet. Även diffusa störningskällor omfattas liksom sådant som regleras i andra lagar, vilket innebär en allmän utvidgning och skärpning i förhållande till nu gällande bestämmelser. Reglerna föreslås inte bli straffsanktionerade och

kommer således inte heller att kunna ligga till direkt grund för åtgärder mot företag eller enskilda. De föreskrifter m.m. som förväntas bli utfärdade med stöd av reglerna kan vara bindande och straffsanktioneranде. - - - Kommunförbundet kan tillstyrka den föreslagna skärpningen och synen att de allmänna aktsamhetsreglerna inte skall vara straffsanktionerande. Men den allmängiltiga utformningen av aktsamhetsreglerna medför att det i dagsläget är oklart hur dessa kommer att fungera i det praktiska arbetet hos miljömyndigheterna. Bemyndiganden att med stöd av aktsamhetsreglerna utfärda generella, bindande föreskrifter kan förväntas få stor betydelse om de av kommittén föreslagna förändringarna genomförs. Därför är det viktigt att även balkens 3 kap. bearbetas ytterligare för att klarlägga tillämplighet och syfte med aktuella paragrafer. - - - I 3 kap. 7 § introduceras stoppregeln. Den föreslagna regeln innebär en avsevärd skärpning i förhållande till nuvarande lagstiftning. Särskilt gäller detta vid risk för människors hälsa. Regeln föreslås bli tillämplig redan då skada kan befaras - det krävs således inte någon högre grad av sannolikhet. Dessutom skall den gälla såväl befintliga som planerade verksamheter. - - - Kommunförbundet anser att en skärpning i enlighet med stoppregeln är behövlig och angelägen. I miljöbalksförslaget har bestämmelsen dock fått en utformning som gör att den uppenbarligen kommer att bli svår att praktiskt tillämpa. Det kan nästan alltid med fog hävdas att t.ex. avfallshantering eller trafikanläggningar kan befaras leda till att människors hälsa skadas trots att alla rimliga försiktighetsmått iakttagits. Bestämmelsen skulle då leda till att verksamheten inte får utövas. Detta är i sin tur inte rimligt. En lagregel som inte kan tillämpas i praktiken bör enligt förbundet inte tillskapas, eftersom den ytterst minskar respekten för lagstiftningen och t.o.m. kan motverka sitt eget syfte. Följande uttryck m.m. i 3 kap. bör dessuotm uppmärksammas och klarläggas: uttrycket "som behövs" i 3 §, ordet "utrustning" i 4 § samt uttrycket "användning av energi" i 9 §.

4.65 **Landstingsförbundet:** Balkens 3 kap. 4 § stadgar att var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan och som därvid använder eller ämnar använda utrustning av något slag är skyldig att tillämpa "bästa tillgängliga teknik" för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter samt för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser. Denna skrivning kan få mycket långtgående ekonomiska konsekvenser för sjukvårdshuvudmännen. Eftersom ingen geografisk begränsning finns kan detta innebära att man tvingas lägga ner betydande resurser på att hålla sig informerad om det allra senaste. Det kan också innebära att man tvingas skriva av röntgenutrustning på mycket kort tid, eftersom det utvecklas nya tekniska lösningar, som bl.a. kan innebära mindre strålning, hela tiden. - - - En stoppregel finns i 3 kap. 7 § med innebörd att en verksamhet, en hantering eller en åtgärd inte får utövas eller vidtas om verksamheten, hanteringen eller

åtgärder, trots användning av försiktighetsmått, kan befaras leda till att människors hälsa skadas. Vid viss typ av verksamhet kan det alltid med fog hävdas att det kan leda till att människor skadas, trots att alla rimliga försiktighetsmått iakttagits. Bestämmelsen leder då till att verksamheten inte får utövas. En lagregel som inte kan tillämpas i praktiken är onödig och minskar respekten för lagstiftningen.

4.66 Svenska naturskyddsföreningen: Balkens 3 kap. bör omarbetas och göras betydligt mer utförligt, beskrivande och tydligt. För att aktsamheten skall kunna fästas i lag och för att reglerna skall kunna få den effektivitet som önskas krävs en stor precisering av reglerna samt att vissa centrala begrepp ges en klar definition i lagen eller lagkommentaren. Alla de kravregler som kan betraktas som hänsynsregler, dämpningsregler, liksom regler av liknande karaktär bör samlas i ett sådant kapitel, liksom även minimerings- och maximeringsprinciper samt stoppregler. Frågan är om inte ett sådant kapitel även skall omfatta sanktioner och innehålla en hänvisning till centrala delar av brottsbalken. Utbytesregeln måste göras tydligare. Den bör gälla redan i producent- och tillverkningsledet. Trots alla aktsamhets-, dämpnings- och försiktighetsregler som utfärdas inträffar och kommer även fortsättningsvis att inträffa oförutsedda händelser som på ett negativt sätt påverkar miljön. De allmänna aktsamhetsreglerna bör därför även innehålla en beredskap att kunna ta till vid sådana extraordinära situationer. Den s.k. stoppregeln i 3:7, "om en verksamhet, hantering eller åtgärd kan leda till att människors hälsa skadas, - - -, får verksamheten, åtgärden eller hanteringen inte utövas eller vidtas - - -", är mycket långtgående och allmän, så svepande och sträng att den kan bli svår att förstå och därmed även svår att tillämpa och rätta sig efter. Naturskyddsföreningen välkomnar i och för sig en skärpt stoppregel. Den 6 § i miljöskyddslagen är de facto ingen sådan eftersom den i sista hand alltid ger regeringen möjlighet att ge tillstånd till verksamheter, hur miljöstörande de än är. En stoppregel som verkligen kan stoppa miljöfarliga projekt är särskilt viktig i en lagstiftning som bygger på miljökvalitetsnormer. Alltför långtgående regler kan dock, om de samtidigt är mycket allmänt formulerade, vara svåra att tillämpa. - - - En stoppregel bör därför innehålla klara regler för vad som kan anses tolerabelt från miljösynpunkt. Situationer som kan tänkas vara för handen vid ett stopptillfälle, bör kunna exemplifieras på ett klart och överskådligt sätt. Detta gäller f ö inte bara stoppregeln utan är fallet med flera av aktsamhets- och dämpningsreglerna i balkförslagets tredje kapitel. Det förslag till en alternativ utformning och skrivning av miljöbalken som utarbetats inom Uppsala universitet, innehåller en alternativ formulering av stoppregeln i 3:7. Enligt föreningens uppfattning utgör denna alternativa formulering en illustration till hur stoppregeln skulle kunna ges en tydligare och mer tillämpbar utformning. - - - Den s.k. utbytesregeln, som idag återfinns

i lagen om kemiska produkter och som i balken föreslås ingå bland de allmänna aktsamhetsreglerna, har i förslaget fått en formulering som skulle innebära en försvagning jämfört med nuläget. Förslaget innebär att kemiska och biotekniska produkter som kan ersättas med mindre farliga dito skall undvikas om det är till påtaglig fördel för människors hälsa, miljön etc. Detta till skillnad mot dagens regel som inte nämner någonting om att utbytet skall vara till påtaglig fördel. I specialmotiveringen hävdar kommittén att detta inte skulle innebära någon förändring av gällande rätt. Sannolikt grundar man denna uppfattning på det faktum att utbytesprincipen idag tillämpas mycket sparsamt. Detta borde dock vara ett motiv för att formulera paragrafen så att tillämpningen underlättas. Genom att kräva påtaglig fördel införs tvärtom ännu en tröskel som kommer att försvåra tillämpningen. I kombination med förslaget att regeln inte längre skall vara direkt straffsanktionerad innebär detta en försvagning som föreningen anser är oacceptabel. Det är vidare angeläget att utbytesregeln görs tydligare. Ansvaret för utbyte bör öka för tillverkare och försäljare. Att ha lika starka ansvarskrav på den enskilde medborgaren är orimligt med tanke på skillnaden i kunskap och kompetens om kemiska, tekniska och andra egenskaper hos produkten, samt effekter i miljön vid utsläpp. - - - Lokaliseringsregeln (3:3) är illa formulerad. Det tycks som om det enda som skall vara vägledande för lokaliseringen är om platsen är lämplig för verksamheten ifråga, något som verksamhetsutövaren själv torde sörja för. Enligt Naturskyddsföreningens uppfattning bör aktsamhetsregeln i 14 kap. 1 §, som är bättre, flyttas till det tredje kapitlet och därmed göras gällande för all miljöpåverkande verksamhet.

4.67 Sveriges advokatsamfund: Detta kapitel i förslaget innehåller utredningens förslag till allmänna aktsamhetsregler. Mot de allmänna formuleringarna till sådana regler kan ingen invändning resas. Frågan är bara vem som vid olika meningar skall avgöra t.ex. vad som är "bästa tillgängliga teknik", vilka varor eller produkter som är mindre farliga etc. Det framstår för samfundet som självklart att bästa tillgängliga kompetens inte alltid står att finna hos de myndigheter som övervakar tillämpningen av lagstiftningen eller särskilda föreskrifter vid sidan om denna. I företag och kommuner finns ofta en kunskap och insikt som vida överträffar vad som står till buds hos de övervakande myndigheterna. Så är det nu och ingenting säger att det i framtiden kommer att ske någon förändring i detta förhållande. Det krävs alltså enligt samfundets mening att det mellan den övervakande och övervakade skapas en instans med rättslig kompetens att avgöra vad som kan anses vara bäst, rimligast och/eller ekonomiskt försvarbart i det enskilda fallet. I brist på överenskommelse mellan den övervakande myndigheten och företagaren/-kommunen skall endera parten kunna överlämna frågans slutliga avgörande till miljödomstolen.

4.68 Grossistförbundet Svensk Handel: I 3 kap. 5 § har man omarbetat skrivningen av den s.k. utbytesprincipen i lagen om kemiska produkter och tagit bort straffsanktioneringen av denna. Detta anser vi vara en klar förbättring då den tidigare straffsanktioneringen av paragrafen från rättssäkerhetssynpunkt enligt vår uppfattning inte var acceptabel. Förslaget i 3 kap.7 § om stoppregeln kan medföra orimliga konsekvenser och kommer att leda till att osäkerheten i industriell verksamhet i Sverige påtagligt ökar. Detta i sin tur kommer att försämra intresset för investeringar i industriell verksamhet i landet. Industriinvesteringar är alltid förknippade med osäkerhet. Det gäller för beslutsfattarna i så hög utsträckning som möjligt minska antalet frågetecken inför sitt beslut. En skrivning av nu föreslagen karaktär kommer at utgöra en så stor osäkerhetsfaktor att det kan bli avgörande för kommande investeringsbeslut. Vi anser detta vara mycket allvarligt och hemställer att paragrafen skrivs om.

4.69 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: Som Allert Alverborg påpekat i sitt yttrande riskerar vissa inslag i kommitténs förslag att uppfattas som uppenbart orealistiska och kan därmed bidra till att respekten för regelverket urholkas. En sådan regel är den s.k. stoppregeln i 3 kap. 7 §, första stycket. - - - Den grundläggande ambition som ligger bakom regeln, nämligen att förhindra att människors hälsa skadas, är närmast självklar och delas av alla och envar. Problemet är den utformning regeln givits i lagtexten. Helt avgörande för regelns praktiska tillämpning och hur begreppen "kan befaras leda till", "hälsa" och "skadas" kommer att tolkas. - - - Det inledande rekvisitet - kan befaras leda till - ger vid normalt språkbruk intryck av en mycket låg sannolikhetsnivå. Av vissa juridiska experter har det invänts att så inte är fallet utan att begreppet snarast innebär krav på mycket konkreta risksituationer. Även om så är fallet vore det mycket olyckligt om lagtexten gavs den föreslagna utformningen. Balken och dess bestämmelser kommer att tolkas och tillämpas av ett stort antal människor inom olika sektorer av samhället, varav den stora majoriteten sannolikt helt saknar juridisk kompetens. Utrymmet för missförstånd torde med den nuvarande lagtexten vara i princip obegränsat. - - - När det därefter gäller begreppen "hälsa" och "skadas" rör vi oss åter med ett språkbruk som är allt annat än klart och entydigt. - - - Att något anses leda till "att människors hälsa skadas" kan innebära flera olika saker. Exponering för kemiska ämnen och produkter kan i vissa fall medföra hälsorisker. Olika ämnen är emellertid olika riskbelastade och de potentiella riskerna måste beskrivas på ett nyanserat och balanserat sätt, så att allt inte framstår som lika farligt. Dosen och den fysiska hanteringen av det farliga ämnet/produkten jämte toxiciteten/giftigheten är avgörande för farlighetsgraden. Även tillgängligheten och tiden är av betydelse för att bedöma risken vid en exponering för ett farligt ämne.

I samband med beskrivning av olika hälsorisker i skyddsblad, varuinformation och liknande används en glidande skala för att indikera riskens svårighetsgrad. - - - Avslutningsvis måste beaktas att även om det skulle kunna föreligga en reell risk för hälsan (typ klorgasutsläpp), saknas utrymme för den möjlighet till avvägning, som måste finnas om regeln inte skall leda till orimliga konsekvenser. - - - Sammanfattningsvis anser organisationerna att det finns uppenbara risker i en absolut stoppregel med den föreslagna utformningen. Om regeln tillämpas strikt enligt dess betydelse vid normalt språkbruk kommer den att tvinga fram ned- eller omläggning av ett mycket stort antal anläggningar och verksamheter, inte minst sådana som drivs i offentlig regi. Exempelvis synes stora trafikanläggningar i tättbebyggt område uppenbart strida mot regeln och därmed i princip vara förbjudna. Problemen med en sådan tillämpning torde vara uppenbara för alla. Om regeln å andra sidan tillämpas med iakttagande av den typ av avvägningar vi beskrivit ovan synes risken uppenbar att även detta kommer att ge upphov till kraftig kritik. Den självklara frågan är givetvis varför anläggningar/verksamheter som i princip kan anses olagliga enligt lagtextens ordalydelse skall tillåta existera/fortgå. - - - Stoppregeln måste därför - om den inte kan slopas, vilket vore det bästa - omarbetas och en dispensmöjlighet införs i lagtexten. Den restriktivitet som bedöms erforderlig torde kunna uttryckas i lagtexten även utan den absoluta form den föreslagna texten har. Vidare bör en kvalifikation av risknivån föras in i lagtexten. - - - I förslagen finns inte längre den tydliga markering av en begränsning till vad som är ekologiskt motiverat, som finns i miljöskyddslagen. Organisationerna förutsätter dock att kraven på industrin inte skall drivas längre än vad som är "miljömässigt motiverat" oavsett om detta är rent tekniskt möjligt. Kravet på "bästa tillgängliga teknik" kan inte ges en absolut tillämpning i fall när miljösituationen även med mer begränsade åtgärder är och kan förutses fortsätta vara tillfredsställande. Samspelet mellan mijökvalitet och teknisk utveckling måste tillåtas fungera även i denna riktning. Detta måste klargöras i motiven. - - - 3 kap. 4 § - I sista meningen bör orden "den typ av" ersättas av "sådan" för ökad tydlighet. - - - 3 kap. 6 § bör kompletteras med "eller en långsiktigt god hushållning med naturresurser" för att markera att skälighetsavvägningen gäller även i detta hänseende. - - - 3 kap. 9 § - Organisationerna utgår från att begreppet "såvitt möjligt" rymmer inte endast tekniska hänsyn utan också ekonomiska. Det vore orimligt att kräva användning av förnyelsebara energikällor så snart det är tekniskt möjligt.

4.70 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: De aktsamhetsregler som föreslås i lagtextens 3 kap. skall gälla alla som utövar miljöpåverkan. Med den definition på utöva miljöpåverkan som ges i 2 kap. 6 § kommer i princip allt mänskligt handlande som påverkar hälsa, miljö och naturresurser att innefattas. Aktsamhetsreglerna är inte straffsanktionera-

de men skall enligt motivtexten läggas till grund för tillstånd och föreskrifter som utfärdas av regering och myndigheter. Enligt 3 kap. 3 § skall var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan välja plats som är lämplig för verksamheten samt vidta de skyddsåtgärder, tåla de begränsningar av sitt handlande, iaktta de försiktighetsmått och sörja för sådan kontroll av att föreskrivna krav och villkor är uppfyllda som behövs för att skydda människors hälsa och mijön mot skador och olägenheter eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser. Bestämmelsen föreskriver också en skyldighet för den som utövar miljöpåverkan att avhjälpa en uppkommen skada eller olägenhet. Alla de grundläggande principer som tidigare kommenterats skall tillämpas i aktsamhetsreglerna. De enda begränsningar av krav och åligganden myndigheterna kan ställa på den enskilde verksamhetsutövaren finns i uttrycket "som behövs" i 3 kap. 3 § samt 3 kap. 6 § som föreskriver att ett mindre kostsamt försiktighetsmått i vissa fall kan få väljas. - - - Genom de allmänna aktsamhetskraven och införande av miljökvalitetskrav (8 kap.) öppnas oanade möjligheter för myndigheter att ställa långtgående krav på enskilda verksamheter inkl att helt stoppa verksamheter och åtgärder. Konsekvenserna för den enskilde jord- och skogsbrukaren är svårbedömbara genom att aktsamhetsregler och miljökvalitetsnormer kommer att verka genom föreskrifter som med stöd av balken meddelas av regering eller myndighet som regeringen bestämmer eller med stöd av annan lagstiftning. Konstruktionen är som gjord för att skapa förvirring och rättsosäkerhet. - - - LRF noterar med tillfredsställelse att miljöskyddskommittén infört en särskild aktsamhetsbestämmelse för energi när man i 3 kap. 9 § föreskriver att möjligheterna att spara eller återvinna energi skall beaktas samt att om möjligt energi från förnyelsebara källor skall användas. - - - Miljöbalken öppnar möjligheten för ett ökat samarbete mellan s.k. miljöfarliga verksamheter i 14 kap. 3 och 6 §§, vilket kan öppna nya intressanta lösningar under förutsättning att detta sker på frivillig basis och utan myndighetsstyrning.

4.71 Svenska Kraftverksföreningen: Inordnandet i balken av de olika, sinsemellan väsensskilda verksamheterna har givit utredningen anledning att införa ett nytt begrepp, nämligen att "utöva miljöpåverkan". Till detta begrepp har knutits s.k. allmänna aktsamhetsregler. - - - Lämpligheten av att införa detta nya begrepp vill kraftverksföreningen allvarligt ifrågasätta. Begreppet skall täcka praktiskt taget allt mänskligt handlande men bildar samtidigt utgångspunkt för mycket allvarliga rättsverkningar. Visserligen anges att de allmänna aktsamhetsreglerna, vilka skall gälla vid allt utövande av miljöpåverkan, inte är direkt straffsanktionerade, men en straffsanktion kan åstadkommas indirekt genom att reglerna skall tillämpas vid såväl utfärdande av s.k. generella föreskrifter (4 kap. 1 §) som vid individuell prövning av miljöfarlig verksamhet (14 kap. 2 §). --- De allmänna aktsamhetsreglerna, som på grund av miljöbalkens

uppbyggnad med nödvändighet måste täcka ett stort område, har blivit så vittomfattande att det måste bli mycket svårt att tillämpa dem i det praktiska miljöskyddsarbetet. Därmed riskerar reglerna att bli ett slag i luften och motverka sitt syfte att gagna detta arbete.

För tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter blir aktsamhetsreglerna av betydelse vid tillståndsprövningen, eftersom reglerna enligt 14 kap. 2 § skall tillämpas vid utövande av miljöfarlig verksamhet. Vad som då skall beaktas är bl.a. åtgärdsskyldighetsregeln i 3:3, bästa teknikprincipen i 3:4, substitutionsregeln i 3:5, stoppregeln i 3:7, livscykelprincipen i 3:8 och energihushållningen i 3:9. --- Kraven enligt 3:3, 3:4 och 3:5 är till sin ordalydelse absoluta, men har givits ett skälighetsmått i 3:6. Detta är i och för sig tillfredsställande men det kan ifrågasättas om skrivningen i 3:6 är tillräckligt klargörande. Det talas där endast om "visst försiktighetsmått som krävs enligt 3-5 §". Det hade varit tydligare att skriva: "krav som ställs enligt 3-5 §§". - - - Den allvarligaste invändningen mot tillämpningen av de allmänna aktsamhetsreglerna på miljöfarlig verksamhet gäller den s.k. stoppregeln i 3:7. Såsom den regeln är utformad finns det anledning att befara att praktiskt taget inga nya industriella verksamheter kommer att kunna etableras. Tillämpningen av den s.k. försiktighetsprincipen gör att man sällan kan utesluta skada på människors hälsa. Det är lätt att ge exempel på förödande konsekvenser av stoppregeln inte bara för industriella verksamheter utan för infrastrukturer i samhället. - - - Stoppregeln kan också få allvarliga konsekvenser vad gäller vägar och andra trafikanläggningar. Regeringen förutsättes ju enligt 7 kap. 1 § komma att pröva tillåtligheten av trafikanläggningar "med betydande miljöpåverkan" och skall vid prövningen tillämpa bl.a. stoppregeln i 3:7. Eftersom trafikanläggningar med betydande miljöpåverkan mycket sällan lär uppfylla tillåtlighetskravet i 3:7 skulle konsekvensen bli att inga nya större väganläggningar skulle kunna byggas och att befintliga anläggningar måste tas ur bruk efter en övergångstid. - - - När det gäller befintliga verksamheter anger förslaget till övergångsbestämmelser visserligen en tioårig övergångstid. Detta är i och för sig bra men inte tillräckligt. Det är stoppregeln som sådan som måste omformuleras, eftersom den är alldeles för kategorisk. Kraftverksföreningen avstyrker bestämmelsen och förordar bibehållande av nuvarande lagreglering enligt 6 § miljöskyddslagen. - - - Kraftverksföreningen ifrågasätter också förhållningsregeln i 3:9. Dess svepande formulering låter i och för sig bra men en analys av vad den innebär för energibranschen saknas. Även om det inte är någon kategoriskt bindande formulering kan en tillståndsprövande myndighet komma att kräva både energisnålare process- eller reningsteknik och energiförsörjning från förnyelsebar källa. Såsom utredningen konstaterar i sitt betänkande kräver många reningstekniker betydande energiresurser. Lagrummet ger ingen ledning för en rimlig avvägning mellan vad som eftersträvas och vad som kan tillgodoses med rimliga ekonomiska insatser. Den föreslagna paragrafen bör därför utgå.

- - - De föreskrifter om främjande av en god hushållning med naturresurser och om hänsyn till miljön som finns inskrivna i 3:3 och 3:4 behöver ingen komplettering, men skall man ha en bestämmelse som direkt tar sikte på energianvändning och energiproduktion måste skälighetsföreskriften i 3:6 göras tillämplig även på denna. - - - Sammantaget anser Kraftverksföreningen, att man vid en ny lagstiftning bör välja en lagkonstruktion som gör det möjligt att avvara de allmänna aktsamhetsreglerna. De tillåtlighetsregler som erfordras för prövning av miljöstörande verksamheter bör kunna skrivas in i det kapitel som handlar om miljöfarlig verksamhet (14 kap.) varvid nuvarande utformning av stoppregeln enligt 6 § miljöskyddslagen bör bibehållas och regeln i 3:9 slopas.

4.72 Värmeverksföreningen: I 3 kap. 7 § föreslås införande av en "stoppregel" som går ännu längre än till omprövning. Avsikten är att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att stoppa verksamheter som " .. befaras leda till att människors hälsa skadas". Eftersom snart sagt all teknisk verksamhet på något sätt påverkar människors hälsa, kan regeln genom den kategoriska formuleringen i stort sett stoppa all industrietablering och uppbyggnad av infrastruktur. Värmeverksföreningen anser därför att regeln måste omformuleras så att den blir mindre kategorisk.

4.73 Tjänstemännens Centralorganisation, TCO: Ett annat begrepp som TCO vill kommentera är "bästa tillgängliga teknik". TCO välkomnar att betydelsen av begreppet vidgas för att ansluta till betydelsen inom EG. Detta innebär att bästa tillgängliga teknik förutom produktionsanordningar även omfattar metodfrågor som arbetsledning och utbildning. Det borde dock, enligt TCO, framgå tydligare att återkommande utbildning för de anställda i arbetsplatsens miljöfrågor samt motsvarande utveckling av organisationen av arbetet är förutsättningar för att miljöarbetet skall kunna integreras med övrig verksamhet på företaget.

4.74 Föreningen Skogsindustrierna: Enligt vår uppfattning måste ekonomiska skälighetsbedömningar ingå vid tillämpningen av aktsamhetsregeln, regeln om bästa tillgängliga teknik och utbytesprincipen (3 kap. 3-5 §§). Hänsyn måste också tas till kraven på hög processäkerhet och produktkvalitet inom industrin. - - - Det bör observeras att i pågående arbete inom EG med IPC (Integrated Prevention and Pollution Control) har nyligen vissa förändringar skett i förslaget för tillämpning av begreppet bästa tillgängliga teknik, BAT. I det senaste utkastet krävs inte längre BAT för anläggningar, om miljökvalitetsnormerna kan uppfyllas på ett enklare sätt. - - - Den föreslagna stoppregeln (3 kap. 7 §) innebär en betydande skärpning av lagstiftningen. Vi har uppfattningen att verksamheter som hotar människors hälsa, miljön och hushållningen med naturresurser skall stoppas. Vi anser dock att förutsättningarna härför

måste definieras bättre i lagtext och föreskrifter om långtgående negativa konsekvenser för olika samhällssektorer skall undvikas. Bl.a. måste skadebegreppet i samband med människors hälsa klargöras. Stoppregeln får inte blir ett instrument som på oklara grunder medger blockering av projekt inom samfärdsel, industri och övrigt näringsliv. För befintlig industri måste, om tillstånd för verksamheten har beviljats, företaget få möjlighet till dispensprövning hos koncessionsnämnden, som också bör få ta ställning till hur länge verksamheten skall få fortgå om nedläggningsbeslutet står fast. - - - I 3 kap. 9 § föreskrivs att möjligheterna att spara eller återvinna energi skall beaktas i olika sammanhang. Vidare stipuleras att energi från förnyelsebara källor så vitt möjligt skall användas. Skogsindustrierna ställer sig bakom målsättningarna att spara och återvinna energi och att dessa mål kommer till uttryck i miljöbalken. Vi vill framhålla att skogsindustrin är landets största användare av biobränslen och att skogsföretagen arbetar aktivt för att öka biobränslenas roll i energisystemet. Vi måste dock avstyrka en tvångsmässig reglering av energivalet. En sådan kan leda till betydande merkostnader och tekniska svårigheter för energianvändarna - inte minst inom industrin - och torde inte heller kunna försvaras ur handelspolitisk synpunkt. Det bör tilläggas att vattenkraften enligt internationell terminologi vanligen ingår bland de förnyelsebara energikällorna.

4.75 Greenpeace: I fråga om hushållningen med naturresurser bör möjligheterna att meddela dispens från stoppregeln inskränkas. Bestämmelsen bör ge uttryck för en absolut gräns som inte får överskridas beträffande vilka risker för ett äventyrande av hushållningen med naturresurser, som kan accepteras. Dessutom bör nyttoöverviktsprincipen stärkas genom att stoppregeln uttrycker ett allmänt krav på nyttoövervikt vid allt utövande av miljöpåverkan. - - - Bakgrunden till förslaget att inskränka dispensmöjligheten i fråga om verksamhet som kan befaras påtagligt äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser. - - - Nyttoöverviktsprincipen måste gälla fullt ut vid utövande av miljöpåverkan enligt miljöbalken. Med den utformning stoppreglerna fått synes det inte krävas nyttoövervikt vid utövande av miljöpåverkan, som inte medför påtaglig risk för miljöskada eller att en långsiktigt god hushållning med naturresurser påtagligt äventyras. Det bör direkt av lagtexten framgå att nyttoövervikt krävs för alla verksamheter och hanteringar som faller in under miljöbalken.

4.76 Skogsägarnas Riksförbund: Skogsbruket bör ges en starkare ställning i de grundläggande hushållningsbestämmelserna i balken så att näringen inte med automatik kan nedprioriteras vid avvägningar mellan olika intressen i markanvändningsplaneringen. Det bör observeras att andra intressen, t.ex. bevarandeintressen, genom statliga myndigheter kan inrätta riksintresseområden som, utan någon inbyggd begränsningsmöjlig-

het, ges företräde framför skogsbruket.

4.77 Miljö- och Hälsoskyddstjänstemannaförbundet: Den s.k. hjälpregeln i 3 kap. 4 § om krav på bästa tillgängliga teknik blir tillämplig endast i de fall där utövaren använder sig av "utrustning" av något slag. Enligt motiven kommer kravet på bästa teknik, när denna förbättring är uppfylld att gälla inte endast på den nämnda "utrustningen" utan även på försiktighetsåtgärder av olika slag. - - - Härav borde begreppet utrustning i paragraftexten ändras på så sätt att det helst framgår vad som menas. "Utrustning" är i sig ett svårdefinierat begrepp och tolkningen av paragrafen kan bli luddig. - - - 3 kap. 5 § utgör motsvarigheten till den s.k. utbytesprincipen enligt nuvarande lag om kemiska produkter. Ändringen innebär dock en klar försvagning. Det måste vara en "påtaglig fördel" innan en kemisk produkt skall stoppas eller ej användas. - - - Detta måste sägas stå i direkt motsatsförhållande till balkens grundprinciper. 3 kap. 6 § bör helt utgå då den tar alltför stor hänsyn till kostnader och medför i detta fall att 3-5 §§ helt förlorar värde. - - - 3 kap. 7 § - Denna stoppregel bör enligt balken innebära ett absolut stopp för åtgärder som kan befaras leda till att människors hälsa skadas eller överträdelse av en bindande miljökvalitetsnorm. En skärpning av stoppregeln jämfört med nuvarande regel i miljöskyddslagen är behövlig och angelägen. - - - Bestämmelsen bör dock utformas så att det finns en praktisk möjlighet att tillämpa den, vilket med nuvarande skrivning framstår som något orealistiskt. Den kommer knappast ens att tillämpas på t ex en redan känd miljö- och hälsorisk, nämligen biltrafiken. Ordet "befaras" leder till osäkerhet vid kommande tillämpning och bör bytas ut. Stoppregeln får dock ej tas bort utan är trots allt bra som en vägvisare.

4.78 Sveriges Jordägareförbund: Kommittén föreslår att miljöbalken skall innehålla "ett antal övergripande aktsamhetsregler". Sveriges Jordägareförbund avvisar kommitténs förslag. Sveriges Jordägareförbund anser att om miljöbalken skall innehålla allmänna "aktsamhetsregler" måste de ges en formulering och ett innehåll så att det klart framgår att det inte är fråga om tvingande regler utan om allmänna råd och önskemål. Allmänna aktsamhetsregler enligt kommitténs förslag skapar ovisshet om innehållet i gällande rätt. De undergräver därför förtroendet för rättsordningen och lagstiftarna (politikerna). De är till ringa ledning i det enskilda kontroversiella fallet. De kan ges mycket olika tolkningar. Vad kommittén åsyftar med sitt förslag är inte vad som med vanligt språkbruk avses med "regler". Det är nämligen inte fråga om normer - "regler" - som medborgarna är skyldiga att åtlyda - de är inte förenade med tvångsåtgärder.

4.79 Jernkontoret: I 3 kap. 4 § sägs att den som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan och som därvid använder eller ämnar använda

utrustning av något slag är skyldig att tillämpa bästa tillgängliga teknik. Med detta avses en teknik som motsvarar utvecklingens senaste nivå och som från tekniska och ekonomiska synpunkter är möjlig att använda vid den typ av verksamhet, hantering eller åtgärd som är i fråga. Detta skall enligt kommittén motsvara BAT-begreppet som diskuteras inom EG. För den svenska stålindustrin som exporterar huvuddelen av sin produktion och som dels är utsatt för hård internationell konkurrens, dels i stor utsträckning har helt eller delvis utländska ägare är det en grundförutsättning att ha samma villkor som de utländska konkurrenterna. Vår tolkning av BAT-begreppet får alltså inte avvika från den tolkning som kommer att bli gällande inom EG. Vad som är tekniskt möjligt kan inte enbart begränsas till branschen utan måste avse den produkt som skall tillverkas. Utvecklingen inom stålindustrin har gått mot alltmer "skräddarsydda" produktionslinjer för olika produkter, vilket medför att teknik, som används vid ett stålverk inte automatiskt är möjlig vid ett annat verk. - - - Vi föreslår att den svenska översättningen av BAT blir Bästa Användbara Teknik.

4.80 Sveriges Köpmannaförbund: Köpmannaförbundet har vid flera tillfällen kritiserat den nuvarande utformningen av den s.k. utbytesprincipen i lagen om kemiska produkter för att vara otydlig och otillbörligt skapa straffsanktionerade lokala försäljnings- och förbrukningsförbud, vilka i sin tur medför stor rättsosäkerhet. Köpmannaförbundet har fått gehör från JO i sin kritik i att strafföreskriften i lagen bör slopas. - - - Vi ser därför positivt på kommitténs förslag att utforma regeln som en rambestämmelse, i form av en hjälpregel till den allmänna aktsamhetsregeln, utan straffsanktion och med närmare preciseringar i föreskrifter eller villkor (vilka senare dock kan vara straffsanktionerade). - - - Den utbytesskyldighet som regeln dock fortfarande ger uttryck för måste emellertid förklaras och förtydligas i förarbetena för att överhuvud kunna tjäna som en praktisk vägledning för myndigheter, enskilda och näringsidkare. Endast därigenom kan regeln få önskade positiva effekter i miljöarbetet. - - - Det måste också klargöras hur kompetensfördelningen mellan myndigheterna är avsedd att fungera i ljuset av den integration och krav på fri rörlighet för bl.a. varor, som kommer att följa av ett EES-avtal och ett EG-medlemskap.

5 Generella föreskrifter

5.1 Riksdagens ombudsmän, JO: Jag har i princip ingen erinran mot att det i en reformerad miljö- och hälsoskyddslagstiftning införs möjligheter att besluta om generella föreskrifter i stället för att som i dag är fallet varje enskild verksamhet regleras för sig genom villkor i tillståndsbeslut eller genom förelägganden inom ramen för tillsynen. En

sådan ordning torde kunna leda till ett minskat behov av individuell reglering av miljöfarliga verksamheter samt till en ökad förutsebarhet för den som avser utöva sådan verksamhet genom att förutsättningarna för verksamhetens bedrivande redan är kända. I fråga om det föreslagna 4 kap. 2 § 3 st. hyser jag emellertid tveksamhet. Denna regel ger regeringen rätt att, oberoende av de villkor som kan ha knutits till ett tillstånd meddelat med stöd av balken, meddela föreskrifter som begränsar möjligheten att utnyttja tillståndet. Att situationer kan uppkomma där ett sådant ingrepp kan framstå som oundvikligt bestrids självfallet inte. I specialmotiveringen till bestämmelsen anför kommittén att huvudregeln i en sådan situation bör vara att föreskriften skall ges lagform. Denna kommitténs uppfattning avspeglas emellertid alls inte i den föreslagna lagtexten. Jag anser att en inskränkning eller i vart fall en precisering av bemyndigandet måste övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

5.2 Boverket: Balken måste ge bemyndiganden i viss omfattning. Boverket vill tillägga att endast regeringen bör ges rätt utfärda föreskrifter med materiellt innehåll. Det är inte klarlagt i vilken omfattning generella föreskrifter kan komma att ersätta individuell prövning. För att innebära en reell effektivisering och förenkling torde det behöva bli vanligt.

5.3 Närings- och Teknikutvecklingsverket, NUTEK: NUTEK delar uppfattningen att generella föreskrifter ger bättre förutsättningar för lika behandling mellan likartade verksamheter. En central fråga enligt NUTEK:s mening är emellertid på vilka grunder och utifrån vilka principer de generella föreskrifterna kommer att läggas fast. Visserligen anges att miljöbalken i likhet med nuvarande miljöskyddslagstiftning bör ha sin grund i försiktighetsprincipen, men det är emellertid inte möjligt att ur betänkandet utläsa hur avvägningar är tänkta att ske gentemot andra, nu tillämpade och tillkommande "principer". NUTEK kan således inte finna att miljöbalken klargör hur de delvis motstridiga principerna bästa tillgängliga teknik, utbytesprincipen, vad naturen tål, hushållningsprincipen, kretsloppsprincipen etc. kommer att vara vägledande för praktisk tillämpning i företagen.

5.4 Statens naturvårdsverk: Verket välkomnar den utökade möjligheten att utfärda föreskrifter. Detta kommer att underlätta miljöarbetet, samtidigt som de innebär en ambitionshöjning som bör leda till minskad belastning på miljön. De medger också ett smidigt införlivande av internationella avtal med svensk lagstiftning. Naturvårdsverket delar kommitténs åsikt att regeringen med vissa undantag bör kunna delegera föreskriftsrätten till centrala förvaltningsmyndigheter liksom åsikten att det främst är Naturvårdsverket till vilket den rätten bör delegeras på

miljöområdet. Verket är berett att ta på sig ett betydande ansvar för föreskriftsarbetet. Naturvårdsverket tillstyrker principen att föreskrifter skall kunna skärpa kraven i villkor i gällande tillståndsbeslut. Möjligheterna att ge ut generella föreskrifter är en förbättring som kommer att underlätta miljöarbetet. Verket bedömer att generella föreskrifter inledningsvis kommer att tillämpas främst på sådana miljöfarliga verksamheter som ligger utanför dagens prövningssystem. När det gäller verksamheter som idag omfattas av tillståndsplikt bör generella föreskrifter i första hand lämpa sig för vissa sakfrågor där motsvarande individuella villkor i tillståndsbeslut kan ersättas. På sikt bör också tillståndsprövning i sin helhet kunna ersättas av generella föreskrifter för vissa näringsgrenar. Detta hänger dock bl.a. samman med utvecklingen inom EG. Hänsyn bör också tas till risken för att utvecklingen av "bästa tillgängliga teknik" kan hämmas för vissa branscher vid övergång från individuell prövning till reglering via generella föreskrifter. Upphävandet av prövningsplikten bör synkroniseras med föreskriftsarbetet. Möjligheterna att meddela generella föreskrifter bör utnyttjas för att föreskriva om s.k. internkontroll i samma mening som idag gäller inom arbetsmiljöområdet. En sådan lag/förordning bör innehålla bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela närmare föreskrifter om internkontroll. Dessa bör vara samordnade med dem som gäller inom arbetsmiljöområdet och vara tillämpliga på allt yrkesmässigt utövande av miljöpåverkan. Naturvårdsverket delar kommitténs åsikt att regeringen med vissa undantag bör kunna delegera föreskriftsrätten till centrala förvaltningsmyndigheter liksom åsikten att det främst är Naturvårdsverket till vilket den rätten bör delegeras på miljöområdet. Verket är berett att ta på sig ett betydande ansvar för föreskriftsarbetet. Naturvårdsverket tillstyrker principen att generella föreskrifter skall kunna skärpa kraven i villkor i gällande tillståndsbeslut. Möjligheterna att med stöd av 4 kap 2 § föreskriva vad som behövs för att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser är välkomna. Med tanke på kommitténs utförliga resonemang kring EG-direktiv kan det behöva framhållas tydligare att "förpliktelserna" också avser internationella konventioner och avtal.

5.5 Koncessionsnämnden för Miljöskydd: Det är en fördel om generella föreskrifter kan ersätta eller i vart fall komplettera den omständligare och dyrbarare individuella tillståndsprövningen. Förutsättningen måste dock vara att rättssäkerhetskraven inte eftersätts och att man uppnår miljömässiga vinster och/eller resursbesparingar. Framtagandet av generella föreskrifter är ett resurskrävande och många gånger mycket tidskrävande och mödosamt arbete, som också ställer krav på hög kompetens hos dem som utarbetar dem. Den individuella prövningar bidrar bättre till kunskapsuppbyggnaden hos miljömyndigheterna. Det individuella prövningssystemet ger, i synnerhet för stora verksamheter och verksamheter med betydande miljöpåverkan, de bästa möjligheterna

till en optimal (teknisk, miljömässig och ekonomisk) begränsning av ett företags totala utsläpp och övrig påverkan på omgivande miljö. Generella föreskrifter är mest lämpade för begränsning av utsläpp från många likartade, mindre anläggningar. Där kan resursbesparingar göras. Bland annat följande faktorer begränsar dock användbarheten av generella föreskrifter:

- En generell föreskrift reglerar normalt endast en typ av förorening i taget, vilket kan ge en felaktig optimering av de begränsade resurserna.
- Generella föreskrifter kan inte läggas på en lika hög kravnivå som villkor vid en individuell prövning. I många fall kan den miljömässiga kravnivån vid fastställande av generella föreskrifter bli för låg och föreskrifterna kan komma att konservera en gammal process- eller reningsteknik.
- En generell föreskrift (t.ex. en miljökvalitetsnorm) kan medföra en risk för att en verksamhetsutövare förorenar upp till den genom föreskriften fastställda kravnivån.
- Genom generella föreskrifter kan man inte ta hänsyn till en verksamhets lokalisering (närhet till känslig miljö, omgivande bostäder, övrig miljöbelastning, recipientförhållanden etc.).
- Närboende och allmänheten i övrigt kommer att få små möjligheter att påverka utformningen av generella föreskrifter i motsats till branschorganisationer och andra lobbyister. Koncessionsnämnden förutsätter att remisser av författningsutkast till myndigheter m.fl. kommer att bli vanligare än hittills.
- Generella föreskrifter kan komma i konflikt med gällande tillstånd. Koncessionsnämnden återkommer till detta i det följande.
- Vid införande av generella föreskrifter måste kravnivån gå att nå med etablerad teknik och tillräcklig tid medges för genomförande av nödvändiga åtgärder innan föreskrifterna skall gälla.
- Vid införande av generella föreskrifter kan inte totala utsläppsmängder regleras.
- Koncessionsnämnden anser att man kan av rättssäkerhetsskäl hysa en viss tveksamhet mot förslaget att man skall kunna inskränka rättskraften i ett tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet genom föreskrifter som grundas på paragrafens andra stycke (jfr. uttalande av lagrådet i prop. 1984/85:10 s. 77). Förslaget kan godtas under förutsättning att sådana föreskrifter endast skall kunna meddelas av regeringen och att stor restriktivitet iakttas av regeringen i sådana fall. Föreskriftsmöjligheterna bör utnyttjas endast i sådana fall då omprövningsmöjligheterna i 21 kap. av något skäl är olämpliga att utnyttja.

5.6 Kemikalieinspektionen: Inspektionen anser det angeläget att den nya miljöbalken ger möjlighet för regeringen och myndigheter på miljöområdet att meddela generella föreskrifter om kemikaliehantering som riktas mot alla hanteringsled inklusive användningen. Den möjlighet som

finns i lagen om kemiska produkter har vad gäller användningsledet utnyttjats i ytterst begränsad utsträckning. Rätt utformade behöver inte generella föreskrifter verka hämmande på utvecklingen. För att arbetet med att omsätta EG-regler skall gå snabbt och smidigt är det lämpligt att föreskriftsrätten i största möjliga utsträckning överlåts till de centrala myndigheterna (på kemikalieområdet som hittills Kemikalieinspektionen vad gäller sådan reglering av marknadsföring av kemikalier i kemiska produkter och i varor som nämns i föregående stycke). Vissa ofullkomligheter i nuvarande bemyndiganden bör därvid ses över. Det är Kemikalieinspektionens uppfattning att den varuinriktade kemikalieregleringen så långt möjligt bör samlas hos inspektionen. Möjligheterna att påverka EG:s arbete på ett pådrivande och kompetent sätt ökar och de som i Sverige har att tillämpa reglerna möter dem i samlad form och har en myndighet att arbeta med. Inspektionen delar uppfattningen att regelgivning, i vissa väl definierade situationer av sådan karaktär som anges i betänkandet, bör kunna överlåtas även till länsstyrelser och kommuner. Enligt Kemikalieinspektionen är generella föreskrifter för kemikaliehanteringen i användande verksamheter, branschvisa, ämnesvisa, produktslagsvisa eller av annat slag, nödvändiga för att få i gång och utveckla en god kemikaliekontroll i användande verksamheter. De ger incitament för företag och andra att systematiskt se över sin kemikaliehantering. De ger också underlag för en utvecklad tillsyn över kemikaliehanteringen från miljösynpunkt av det slag som redan finns från arbetsmiljösynpunkt. En mycket viktig effekt av att kemikalieanvändande företag förbättrar sin kemikaliehantering är de ökade krav man som kemikalieköpare ställer på leverantörerna. Denna köparkontroll är en mycket kraftig drivkraft för en utvecklad kemikaliekontroll, en kontroll som i motsats till myndighetstillsyn finns "på plats" vid varje överlåtelsetillfälle.

5.7 Svea hovrätt: Kommittén har föreslagit att dagens ordning med en förhållandevis omfattande prövning av olika verksamheters tillåtlighet i stor utsträckning skall ersättas med generella föreskrifter. Det framstår som självklart att en sådan förändring medför många fördelar. Kanhända är den helt nödvändig. Som kommittén påpekat kan en övergång till generella föreskrifter vara ett sätt att komma till rätta med det stora antalet villkor i tillståndsbeslut. Förändringen kan naturligtvis medföra även en avsevärd besparing av resurser. Det kan emellertid ifrågasättas om generella föreskrifter alltid har samma genomslagskraft gentemot den enskilde företagaren som ett mot denne riktat individuellt tillståndsbeslut, förenat med vissa villkor. En generell norm kan för den enskilde ofta framstå som abstrakt och svårbegriplig - om han nu ens känner till den. Även med goda informationsinsatser från samhällets sida finns det en risk för att den enskilde företagaren har vaga begrepp om den närmare innebörden av de föreskrifter som gäller för hans verksamhet. Det är

lättare att inom en viss bransch föra ut beskedet att verksamheten är tillståndspliktig. Om företagaren söker och får tillstånd under vissa villkor, kan det antas att han i de flesta fall lojalt följer de villkor som har ålagts honom i tillståndsbeslutet; dessa villkor kan han härefter inte rimligen vara okunnig om. Det nu anförda leder till att en övergång till ett system med generella föreskrifter bör ske med en viss försiktighet och med beaktande av att en sådan övergång kräver en inte obetydlig utbyggnad av tillsynsapparaten. Hovrätten förutsätter att dagens system med individuell prövning behålls för särskilt miljöfarliga verksamheter.

5.8 Kammarrätten i Stockholm: I balken föreslås bestämmelser, som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, mycket långtgående bemyndiganden att meddela föreskrifter av olika slag. Exempelvis ges i 4 kap. 2 § i balken ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter för att genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen har antagit. Konstruktionen torde vara unik i lagstiftningssammanhang. Det vanliga är att föreskrifter enligt bemyndigande skall bygga på en så långt möjligt konkret lagregel och inte på något mer eller mindre preciserat riktlinjegodkännande från riksdagen. Bemyndigande-regeln synes dessutom överflödig, eftersom kommittén i specialmotiveringen utgår från att balken skall ändras om inte stöd finns i dess aktsamhetsregler och miljökvalitetsnormer för föreskriften i fråga. Samma ovanliga konstruktion som i 4 kap. 2 § förekommer i 8 kap. 1 §. Vanskligheter kan uppstå när det gäller att avgränsa och bestämma innebörden av bemyndiganden som har en sådan grund som föreslagits. Den föreslagna utformningen avstyrks. Vidare framstår det som oklart varför 4 kap. 2 § innehåller bemyndigande att meddela föreskrifter om genomförande av miljökvalitetsnormer. Synbarligen åsyftas något annat än att meddela miljökvalitetsnormer i föreskriftsform, vilket regleras i 8 kap. Det närmare syftet med detta bemyndigande för genomförandet av normerna behöver utvecklas, eftersom motiven inte ger besked i saken.

5.9 Stockholms universitet: Fakultetsnämnden finner att bestämmelserna som föreslås införda i 4 kap., benämnt Allmänna bestämmelser om föreskrifter, bör ses över ur konstitutionell synvinkel. I 2 § i detta kapitel anges t.ex. att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det behövs för att annars genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen antagit. Det måste anses tveksamt om en så långtgående bestämmelse står i överensstämmelse med 8 kap. 3 och 7 §§ i regeringsformen. Man kan också ställa sig frågande inför det lämpliga i att ett så generellt bemyndigande ges till regeringen med hänsyn till grundregeln i 8:3 RF. Man bör kräva större tydlighet av ett riksdagsbeslut än formen "riktlinjer eller principer", allrahelst som det ofta till sist blir frågan om ålägganden för enskilda. Det är lämpligare att sådana bemyndiganden ges i varje särskild lag av riksdagen. Med hänsyn

till den pågående diskussionen om grundlagsfrågorna inför ett ikraftträdande av EES-avtalet och en eventuell anslutning till EG avstår fakultetsnämnden från att utöver vad som redan sagts diskutera förslaget om motsvarande delegation till regeringen om det behövs för att "uppfylla internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig".

5.10 Karolinska Institutet: Det är bra att man nu ökar möjligheterna att införa generella föreskrifter som kan begränsa utsläppet från diffusa källor. Vi vill i det sammanhanget peka på den källa som vid sidan av motortrafiken ger de största utsläppen av cancerframkallande luftföroreningar i landet, nämligen individuell vedförbränning.

5.11 Uppsala universitet: 4 kap. handlar om allmänna bestämmelser om föreskrifter. Detta är ett bekymmersamt kapitel. Vi anser att balkförslaget i alldeles för hög grad bygger på ramlagstänkandet med bemyndiganden. Samtidigt kan 1 § skapa förvirring eftersom en föreskrift, som grundas på en balk, rimligtvis borde innebära tillämpning av hela balken i fråga. Det kan väl inte vara meningen att en föreskrift skall strida mot någon annan del av balken? I själva verket innebär balkförslaget med dess 4 kapitel att man föreslår att riksdagen i praktiken inte längre skall vara lagstiftare på miljöområdet, utan lämna över uppgiften till regeringen (man föreslår t.o.m. en ändring i regeringsformen, en ändring som vi avstyrker).

5.12 Lunds universitet: Forskningsnämnden har i och för sig inget att erinra emot den föreslagna ordningen, att regeringen bemyndigas att genom generella föreskrifter komplettera och konkretisera de mer allmänt hållna avvägningsregler som kommer till uttryck direkt i miljöbalken. På sätt kommittén framhållit, synes detta vara en framkomlig och lämplig väg när det gäller implementeringen av EG-direktiv i EES-avtalets och ett eventuellt EG-medlemsskaps efterföljd m.m. Uppläggningen ger också rimliga samhällsekonomiska effekter, i det att allmänna föreskrifter kan - på sätt kommittén föreslagit - avlasta det hittillsvarande systemet med individuell tillståndsprövning. Nämnden ställer sig här bakom den av kommittén föreslagna lösningen med en kombination av generella föreskrifter och individuell tillståndsprövning av vissa miljöfarliga verksamheter. De verkligt känsliga fallen kan därmed förhoppningsvis ägnas större omsorg. Det finns alltså inget principiellt att invända mot kommitténs uppfattning, att en omfattande reglering genom generella föreskrifter är nödvändigt för att åstadkomma ett effektivt miljöskydd. Det är inte möjligt att i lag detaljreglera alla de otaliga verksamheter och situationer som är nödvändigt för att miljölagarna skall reglera åtminstone de viktigaste risksituationerna. Det är inte rimligt att riksdagen skall ta ställning i alla de detaljfrågor, som kan behöva ändras efter hand som utvecklingen fortskrider. I kommitténs förslag fokuseras dock alltför

mycket av miljöskyddet på möjligheten att utfärda föreskrifter. Det framstår som högst osäkert vilken rättsverkan de allmänna aktsamhetsreglerna kommer att få. Forskningsnämnden förespråkar att aktsamhetsreglerna ges en mer konkret och direktverkande utformning och att "rambalks"-karaktären därmed dämpas. Vidare ifrågasätter forskningsnämnden det lämpliga i att, på sätt som sker i 4:2 förslaget, regeringen bemyndigas att utfärda föreskrifter på till synes andra grunder än de som regleras i balken. Det kan ifrågasättas om riksdagen verkligen kan delegera till regeringen att komplettera/utfylla lagen (genom föreskrifter) efter hand som riksdagen antar riktlinjer och principer eller ingår internationella överenskommelser? Som kommittén själv påpekat: om miljöbalkens regler inte stämmer överens med riksdagens riktlinjer eller Sveriges internationella åtaganden, bör miljöbalkens regler i stället ändras. Detta bör ske genom lagändring. En så vidlyftig utvidgning av balkens tillämpningsområde genom föreskrifter som föreslås i 4 kap. 2 § 1 st. 2 och 3 p. är inte att förespråka. Däremot finns inget att invända mot 2 § 1 st. 1 p. eller 2 st. Även sådana situationer som avses i föregående stycke bör kunna regleras genom föreskrifter med stöd av de bemyndiganden som ges enligt detta stycke. Om så inte är fallet, ligger det som sagt nära till hands att överväga en lagändring. Forskningsnämnden anser vidare, att om det behövs för en uthållig hushållning med mark och vatten så bör även hushållningsreglerna kunna vara föremål för komplettering genom generella föreskrifter. En god hushållning med naturresurser bör väl rimligen stundtals anses mera skyddsvärt än det kommunala planmonopolet! För övrigt synes redan reglerna om tillsyn och kontroll m.m. enligt PBL ge statliga myndigheter vissa möjligheter till ingrepp på detta område! Innehållet i föreskrifter kan antingen preciseras, så som kommittén antytt, eller också kan man göra det enklare för sig genom att ge bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs för att balkens materiella bestämmelser skall efterlevas. I det senare fallet kan lagen synas bli mera vag, men å andra sidan låser man inte myndigheterna vid - som det ter sig tämligen godtyckligt valda - speciella typer av åtgärder. Förbud bör naturligtvis ingå som en möjlig åtgärd. Frågan om generella föreskrifters rättsverkan för befintlig verksamhet är komplicerad. Förmodligen kommer man fram till olika ställningstaganden vid olika typer av regleringar, varför frågan får lösas i samband med att den aktuella föreskriften utfärdas. Möjligen bör nya föreskrifter som berör en verksamhet vara en grund för omprövning om och under vilka villkor verksamheten är tillåtlig.

5.13 Chalmers tekniska högskola: Frågan om generella föreskrifter får inte leda till att skademinimeringsprincipen sätts ur spel, vilket är risken om generella föreskrifter helt ersätter individuell prövning. Därför bör en viss prövning ske eller kunna ske vid sidan av generella föreskrifter.

5.14 Länsstyrelsen i Stockholms län: Miljöskyddskommittén föreslår att generella föreskrifter i större utsträckning än hittills skall kunna ersätta individuell tillståndsprövning, framför allt för vissa branscher. Flera positiva effekter kan förväntas av detta och Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Ett system med generella föreskrifter förutsätter ett dispensförfarande och Länsstyrelsen är positiv till att möjligheten att medge dispens införs. Länsstyrelsen anser att rätten att i särskilda fall medge dispens från föreskrift skall ligga hos tillsynsmyndighet på regional nivå.

5.15 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen stödjer möjligheten att införa generella föreskrifter. Arbetet med att ta fram föreskrifter och utöva tillsyn över efterlevnaden måste dock alltid balanseras mot miljö- och effektivitetsvinster samtidigt som att risken för att låsa den tekniska utvecklingen måste beaktas.

5.16 Länsstyrelsen i Uppsala län: Individuell tillståndsprövning kommer enligt förslaget i många fall att ersättas med generella föreskrifter. En sådan förändring är enligt Länsstyrelsens mening värdefull för att kunna använda de knappa resurserna på effektivaste sätt. För den enskilda medför detta visserligen minskad trygghet gentemot krav från miljövårdsmyndigheterna på ytterligare skyddsåtgärder. Detta kan dock enligt Länsstyrelsens mening accepteras eftersom den enskilde har möjlighet att frivilligt begära tillstånd för att få prövat om en viss generell föreskrift är tillämplig på den aktuella verksamheten. Frågan om en lämplig lokalisering av en verksamhet lämpar sig emellertid inte för reglering genom generella föreskrifter, utan bör prövas individuellt på ett sätt som tillförsäkrar miljöaspekterna genomslagskraft.

5.17 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Länsstyrelsen tillstyrker de utökade möjligheterna till generella föreskrifter som föreslås. Länsstyrelsen anser vidare att arbetet med att utforma sådana föreskrifter omgående bör påbörjas så att de viktigaste kan fastställas i omedelbar anslutning till balkens ikraftträdande.

5.18 Länsstyrelsen i Kalmar län: Införandet av generella föreskrifter bör kunna förenkla miljövårdsarbetet under förutsättning att systemet utformas så att länsstyrelsen kan besluta om anpassning efter regionala förhållanden.

5.19 Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen tillstyrker i och för sig användningen av generella föreskrifter, som ett medel att effektivisera miljöarbetet. Länsstyrelsen förutsätter dock att sådana föreskrifter i första hand kommer till utnyttjande för inte tillståndsprövade verksamheter inom enhetliga branscher.

5.20 Länsstyrelsen i Kristianstads län: De skäl kommittén anfört för en ökad användning av generella föreskrifter på miljöskyddsområdet anser länsstyrelsen bärande. Det bör innebära en avsevärd förenkling att ersätta den individuella prövningen med generella föreskrifter inom branscher som består av många små anläggningar med utsläpp som sammantaget är av betydelse och där det finns väl definierade metoder för begränsning av störningarna. Samtidigt finns det en risk för att ett system med generella föreskrifter får en stelbent utformning och leder till ökad centralisering. För att förebygga dessa risker krävs att länsstyrelsen får möjlighet att med hänsyn till särskilda regionala förhållanden antingen dispensera från föreskrifterna eller göra skärpningar i dessa. Det räcker alltså inte alls med den föreslagna bestämmelsen i § 5. Dels bör länsstyrelsens befogenheter framgå direkt av lagen, dels bör länsstyrelsen kunna göra avsteg exempelvis för ett visst område och inte endast för "särskilda fall". Sistnämnda uttryck tolkas nämligen snävt och anses endast ge stöd för att medge rent individuella dispenser. Rent allmänt vill länsstyrelsen framhålla vikten av ett decentraliserat beslutsfattande på miljöområdet. Detta ger de bästa förutsättningarna för att optimera miljöinsatserna, vilket är väsentligt inte minst med hänsyn till kostnadsaspekterna.

5.21 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Ett ökat användande av föreskrifter innebär en möjlighet att nå fram till ett mer flexibelt rättsligt system. Detta är positivt men innebär samtidigt risker ur rättssäkerhetssynpunkt. Föreskrifter som tar över villkor i givna tillstånd kan urholka rättskraften i dessa. Fördelarna ur allmän synpunkt med ett sådant system överväger dock. Individuella beslut har den naturliga fördelen att de kan utformas optimalt efter förhållandena i det enskilda fallet. Ur detta perspektiv är föreskrifterna mer okänsliga och kan i vissa fall verka hämmande. Viktiga förutsättningar för att det skall vara ändamålsenligt att utfärda generella föreskrifter är därför att föreskrifterna verkligen leder till miljönytta och till en förenkling av hanteringen. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att föreskrifterna revideras när det finns behov.

5.22 Länsstyrelsen i Hallands län: I lagtexten återkommer i ett stort antal bestämmelser uttrycket "Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer". Härigenom tyngs lagtexten på ett onödigt sätt. Dessa upprepningar borde kunna uteslutas och ersättas av en sammanfattande bestämmelse enligt vilken regeringen medges delegera enligt angivna lagrum till "myndighet som regeringen bestämmer". En jämförelse med 20 kap. 1 § miljöbalken är på sin plats.

5.23 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Normer och föreskrifter syftar till att befästa viktiga mål och nationella beslut som rör miljön. Den förändrade problembilden med de många små utsläppens allt större

betydelse ställer krav på miljöarbetets utveckling. Decentraliseringen av beslut och ansvar ökar behovet av en tydlig gemensam inriktning. Samhällets resurser för miljöarbetet måste utnyttjas så effektivt som möjligt. Därför innehåller balken möjligheter att på ett helt annat sätt än tidigare utnyttja normer och föreskrifter. Samtidigt menar Länsstyrelsen att det finns risk för en övertro på generella beslut. De kan kräva omfattande utredningsarbete och kontroll som tar lika stora resurser i anspråk som den individuella prövningen. De kan stärka men också minska det individuella ansvarstagandet och även minska incitamentet till att utveckla varierade och mer kostnadseffektiva lösningar. Länsstyrelsen anser därför att en utveckling i riktning mot mer generella lösningar bör ske stegvis och med viss försiktighet. Den individuella prövningen innebär en dialog mellan företag och myndighet som är av godo, den utgör ofta starten till ett aktivare miljövårdsarbete på företaget och dess omfattning bör inte skäras ner alltför hastigt. Det typiska föreskriftsfallet är enligt betänkandet en enhetlig, mogen bransch som består av många små anläggningar med utsläpp som sammantaget är av betydelse och där det finns väldefinierade metoder för begränsning av störningarna. Detta synsätt ligger i linje med de synpunkter som länsstyrelserna fört fram tidigare om generella föreskrifter kontra individuell prövning. Att miljönytta och förenkling verkligen kommer till stånd är en förutsättning, och det borde övervägas om inte förslag till föreskrifter borde underkastas någon form av miljökonsekvensbeskrivning. Allmänna råd får heller inte glömmas bort som ett alternativt stöd i miljöskyddsarbetet. Miljöskyddskommittén förutsätter att föreskrifter skall kunna skärpa kraven på tillståndsprövade verksamheter. I sådana fall skall inte föreskriftsrätten kunna delegeras. Att föreskrifter blir direkt styrande är en förutsättning, enligt Länsstyrelsen, om de inte bara skall bli en variant av allmänna råd. Länsstyrelsen förutser därmed att i stort sett alla föreskrifter om försiktighetsmått som berör länsstyrelsernas tillsynsobjekt kommer att utfärdas av regeringen med de krav på grundlig genomarbetning som det innebär. Dispens från föreskrifter i det enskilda fallet bör dock, om än med restriktivitet, kunna lämnas av närmaste tillsynsmyndighet, alternativt tillståndsmyndighet, och inte prövas av centrala verk. Erfarenheterna hittills från bl.a. föreskrifterna om gasåtervinning på bensinstationer visar att en stor del av arbetet ändå faller på regionala och lokala myndigheter. Genom regelbunden genomgång och uppföljning av dessa myndigheters beslut om undantag från föreskrifter kan Naturvårdsverket säkerställa en relativt likartad tillämpning nationellt.

5.24 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Länsstyrelsen delar kommitténs synpunkter beträffande föreskrifter. Länsstyrelsen vill dock något ifrågasätta uppfattningen att föreskrifter kommer att kunna ersätta dagens anmälnings- och prövningsförfarande till stor del. Någon form av

anmälningsförfarande torde även fortsättningsvis vara nödvändig inte minst mot bakgrund av behovet av lokaliseringsprövning. Därutöver bör uppmärksammas att arbetet med föreskrifter i vart fall initialt blir mycket tidskrävande och omfattande vilket kommer att leda till hård belastning på miljöskyddsarbetet.

5.25 Länsstyrelsen i Värmlands län: Regeringen får enligt förslaget bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om det är av särskild betydelse för att inom kommunen förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning att en sådan bestämmelse kan vara viktig i vissa sammanhang.

5.26 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Generella föreskrifter bör kunna bli ett effektivt medel att uppnå olika miljömål med mindre byråkrati. Länsstyrelsen förutsätter därvid liksom kommittén att nationella föreskrifter skall kunna skärpa kraven även för verksamheter med tillstånd. I de fall generella föreskrifter helt kommer att ersätta individuell prövning måste lokaliseringsfrågorna behandlas i annan ordning. Detta bör kunna ske antingen i lovprövning enligt PBL eller genom anmälningsförfarande. En viktig fråga vid etablering av miljöstörande verksamhet är överväganden beträffande hushållning med naturresurser som bör ske enligt naturresurslagen (NRL). Länsstyrelsen anser att anmälningsförfarande bör tillämpas åtminstone under en tid efter införandet av generella föreskrifter för miljöfarliga verksamheter.

5.27 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Förslaget att med generella föreskrifter dels effektivisera miljöarbetet genom att ersätta många enskilda myndighetsbeslut med ett enda och dels införa internationella krav, främst EG-föreskrifter, är mycket positivt. Det gör det möjligt att vid behov snabbt genomföra förändringar i regelsystemet. Det i betänkandet typiska föreskriftsfallet överensstämmer väl med de synpunkter som flera länsstyrelser tidigare framfört om generella föreskrifter kontra individuell prövning. Allmänna råd får dock inte glömmas bort som ett alternativt stöd i det direkta miljöskyddsarbetet. Dispens i det enskilda fallet bör lämnas av närmaste tillsynsmyndighet samtidigt som vad som är att anse med "särskilda fall" klart och tydligt måste definieras.

5.28 Uppsala kommun: Ett av de mest genomgripande förslagen i miljöbalken är att generella föreskrifter skall ersätta individuell prövning. Detta bygger på synsättet att det stora antalet mindre verksamheter sammantaget har en betydande miljöpåverkan och att lagens krav på dessa verksamheter kan behöva förbättras. Kommunen ser denna nya inriktning som positiv och gör även bedömningen att föreskrifter har

bättre förutsättningar att rationalisera tillsynsarbetet. Frågan om i vilken utsträckning och med vilka begränsningar kommunen genom bemyndiganden ges möjlighet att meddela föreskrifter behöver preciseras närmare.

5.29 Katrineholms kommun: Vi ser förslaget om att införa generella föreskrifter för vissa verksamheter som positivt. Det bör innebära värdefulla rationaliseringsvinster. När anmälningsplikt ersätts med generella föreskrifter måste dock någon form av administrativ anmälningsplikt kvarstå så att tillsynsmyndigheten ändå får kännedom om verksamheten i fråga.

5.30 Norrköpings kommun: Genom den stora föreskriftsrätten som föreslås är effekterna av lagförslaget mycket svårgripbara. Förslaget kan med bra och snabba föreskriftsbeslut bli ett stort kliv framåt för miljöarbetet i Sverige. Men om föreskrifterna urvattnas eller dröjer kan det i stället innebära en tillbakagång för miljöarbetet. Denna osäkerhet är inte bra.

5.31 Mjölby kommun: Möjligheterna att utfärda generella föreskrifter med stöd i miljöbalken är nödvändiga så att inte lagstiftningen behöver ändras för varje tillfälle detta erfordras, t.ex. när EG-direktiv tillkommer eller ändras. Sådana föreskrifter bör då utfärdas av regeringen eller av den myndighet regeringen bestämmer. I linje med detta resonemang tillstyrks ändring av regeringsformen med innebörd att regeringen skall kunna bemyndigas att meddela föreskrifter också beträffande hushållningen med naturresurser. Föreskrifter som rör utpräglat lokala förhållanden bör kunna meddelas av kommunerna. Det förefaller positivt om möjligheter tillskapas att meddela rättsligt bindande föreskrifter för hela branscher eller enhetliga verksamheter. Detta borde leda till att behovet av individuell prövning minskar. Nuvarande allmänna råd och faktablad från Naturvårdsverket torde kunna omvandlas till föreskrifter utan alltför omfattande arbete. Dispensmöjligheter bör finnas efter mönster från miljöskyddslagen. Föreskrifter som bygger på bindande EG-direktiv eller andra internationella rättsligt bindande åtaganden bör dock inte bli föremål för dispensprövning. Beträffande den inbördes rangordningen mellan olika typer av föreskrifter delar kommunen utredningens uppfattning, att övergripande föreskrifter meddelade av regeringen till följd av riksdags- eller regeringsbeslut, EG-direktiv, internationella åtaganden eller av andra allmänna miljöskäl inte skall kunna rubbas till följd av mer detaljerade och lokalt präglade områdes- eller branschföreskrifter. Områdesföreskrifter bör i sin tur ha en högre rättslig status än branschföreskrifter. Beträffande nuvarande förbudsregler i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter uppvisar dessa stora brister. Dels är tillämpningsområdet begränsat och dels är förbudsreglerna inte

straffsanktionerade. Kommunen anser att nuvarande förbudsbestämmelser i miljöskyddslagen kan utgå. I stället bör denna typ av detaljreglering ske i föreskrifter enligt bemyndigande i balken. Det är tillfyllest att i miljöbalken föra in en allmän stoppregel för verksamheter vilka medför hälso- eller miljörisker som inte kan godtas.

5.32 Växjö kommun: Miljöskyddskommittén har byggt sitt förslag till miljöbalk på att balkens regler skall kompletteras med myndighetsföreskrifter. Kommunen anser att föreskrifter enbart skall kunna lämnas av regeringen medan centrala myndigheter ges rätt lämna allmänna råd. Det kan vara svårt att lägga rätt nivå på föreskrifterna då de skall vara generella samtidigt som olika förutsättningar kan råda från plats till plats. Eventuellt bör utrymme för dispens finnas.

5.33 Kalmar kommun: Det vore önskvärt om bemyndigandet i 4 kap. 2 § 2 st. kunde ges en klarare uppdelning mellan regeringens och respektive myndighets ansvarsområde. Bemyndigandet i § 6 till en kommun har begränsats till att enbart omfatta miljö- och hälsofrågor. Det finns dock klara behov av att även beakta hushållningen med naturresurser i ett lokalt perspektiv. Försörjning med grus kan nämnas som ett exempel på ett område där lokala bestämmelser bör kunna aktualiseras. Långsiktigt god hushållning med naturresurser bör därför läggas till som en grund för kommunala föreskrifter. Den effektivitetsvinst som kan erhållas med generella föreskrifter uppstår först ett antal år efter det att bestämmelserna införts. Under en övergångsperiod kommer införandet av generella föreskrifter däremot förmodligen att kräva ökade tillsynsinsatser. Då målgruppen för många av de tilltänkta föreskrifterna är små verksamheter kommer genomslaget i det praktiska arbetet att bli beroende av och kräva en ökad tillsynsverksamhet från kommunernas sida. Det föreslagna, mycket omfattande bemyndigandet till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att lämna föreskrifter baserade på MB anses i utredningen ha flera fördelar. Vi ställer oss tveksamma till att bemyndigandet skulle innebära att förändringar i regelsystemet kan göras snabbare än genom riksdagsbeslut. Beslutsinstansen är enligt vår uppfattning inte den viktigaste tidsbegränsande faktorn i sammanhanget. Tvärtemot vad som sägs i utredningen torde ett riksdagsbeslut om föreskrifter i många fall gå snabbare än motsvarande beslut på myndighetsnivå. - - - Föreskrifterna bör därför ange vilken miniminivå som måste uppfyllas av alla som bedriver en viss verksamhet (jämför EG:s direktiv på miljöområdet). I det enskilda fallet skall det dock vara upp till ansvarig myndighet att bestämma om de generella föreskrifterna behöver kompletteras och/eller skärpas i ett separat tillstånds- eller tillsynsbeslut. Detta bör framgå på ett otvetydigare sätt i det kommande arbetet med MB. Listan över verksamheter är lämpliga att reglera med generella föreskrifter bör åtminstone kompletteras med småskalig fastbränsleeld-

ning i tätorter.

5.34 Gotlands kommun: Att ersätta idag prövningspliktiga verksamheter med generella föreskrifter förefaller oss vara mindre genomtänkt. En kritisk fråga är om myndigheterna har kännedom om de verksamheter som omfattas av de generella föreskrifterna. Denna kännedom är viktig för myndigheterna för att nå ut med tidig information och tillsynsbeslut enligt den förebyggande anda som präglar miljöbalken. Däremot torde generella föreskrifter kunna bli ett värdefullt hjälpmedel för de verksamheter som ligger utanför miljöskyddsförordningens lista över miljöfarliga verksamheter (s.k. u-anläggningar). De generella föreskrifterna bör användas som komplement till rådande tillstånds- och anmälningsprövning.

5.35 Karlskrona kommun: Karlskrona kommun anser att det tids- och resurskrävande individuella prövningsförfarandet bör förbehållas verksamheter med hög grad av miljöfarlighet eller miljöpåverkan över stora områden eller som tar stora ytor och andra naturresurser i anspråk. Generella föreskrifter i stället för prövning ställer större krav på tillsynen vilket understryker att tillsynen bör ligga på kommunal nivå för att smidigt samordnas med den kommunala planeringen.

5.36 Landskrona kommun: Förslaget till miljöbalk innehåller omfattande delegation till regeringen som får befogenhet att utfärda föreskrifter på miljöskyddets i stort sett alla områden utan att balken innehåller materiella regler som anger vad dessa föreskrifter skall innehålla. Detta är tveksamt ur rättslig synpunkt och kan leda till kompromisser och kohandel som medför att miljökraven sätts lägre än vad kommittén och riksdagen hade tänkt sig.

5.37 Halmstads kommun: Miljöbalksförslaget saknar i många fall materiella bestämmelser. Att ge bestämmelserna ett mer materiellt innehåll överlåts till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta innebär att den reella lagstiftningsmakten till stora delar kan hamna hos centrala myndigheter. Om inte den idag ofta bristfälliga återkopplingen till riksdagen förbättras anser kommunen att det finns en uppenbar risk att en oacceptabelt stor del av lagstiftningsmakten hamnar utanför de folkvaldas påverkansmöjlighet. Ett sätt att motverka detta är att ge lagstiftningen ett mer materiellt innehåll. Ett annat kan vara att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får upprätta förslag till bestämmelser som sedan underställs riksdagen.

5.38 Marks kommun: Generella föreskrifter bör inte annat än i liten omfattning ersätta prövning. Anledningen är dels att lokaliseringsprövningen då skulle försvinna, dels att de som startar verksamheter

rimligtvis inte kan förväntas känna till innehållet i föreskrifter om de inte blir upplysta om det. PBL har inte den styrande effekt vid lokalisering som utredningen antagit, i synnerhet inte vid nyetablering i befintliga lokaler. Särskilt småföretagare måste ha svårigheter att hålla sig kunniga om alla de regler som gäller vid en etablering. Felaktig lokalisering eller byggnation kan få allvarliga effekter inte minst ekonomiskt. Förenklade prövningar i kombination med generella föreskrifter borde därför vara lämpliga.

5.39 Örebro kommun: Tanken med generella föreskrifter är bra. Generella föreskrifter kan ge klara miljöförbättringar på kort tid med små tillsynsinsatser och lite handläggningstid, samtidigt som man kan ge klara besked till presumtiva verksamhetsutövare om vad som gäller. De positiva sidorna överväger sammantaget de negativa. Kommunen förespråkar den modell som föreslagits att gå varsamt fram och pröva på några branscher och se resultaten.

5.40 Köpings kommun: Föreskrifter bör kunna vara ett bra instrument i syfte att effektivisera tillsynsarbetet över till exempel likartade miljöfarliga verksamheter som finns i stort antal. Möjligheten för en kommun att utfärda föreskrifter bör ej vara för begränsad.

5.41 Västerås kommun: Föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken borde även grundas på de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 5 kap. Det är oklart på vilket kapitel/paragraf i balken man kan stödja sig på när ett "miljöskyddsområde" skall skapas. Kan ett sådant område enbart skyddas med föreskrifter enligt 2 och 3 §§ i 4 kap.? Det är oklart om 4 kap 6 § kan tolkas så att tillstånd kan beviljas enligt miljöbalken för verksamheter som medför skada eller olägenheter på människors hälsa eller miljö lokalt, utan att kommunen kan begränsa verksamheten.

5.42 Heby kommun: Utredningen menar att behovet av förprövning av miljöfarlig verksamhet minskar betydligt i och med att system med generella föreskrifter för olika branscher införs. Detta synsätt kan starkt ifrågasättas. Föreskrifter utan regler som effektivt medverkar till att de realiseras riskerar att få mycket begränsat genomslag. Generella föreskrifter är således inget alternativ till tillståndsprövning eller anmälningsförfarande utan ett komplement som ger prövningsmyndigheterna en bättre grund för prövningen än vad allmänna råd ger. Att gå in i efterhand och ställa krav på en anläggning är betydligt svårare än att pröva verksamheten innan den kommit till stånd. Att ta bort anmälnings- respektive tillståndsplikt är också att signalera till företagarna att man inte längre lägger så stor vikt vid deras miljöpåverkan. Detta vore mycket olyckligt.

5.43 Sundsvalls kommun: Vad gäller "bemyndiganden" gör vi den reflektionen att i de fall bemyndiganden till regeringen att införa regler baseras på godkännande av internationella överenskommelser så bör bemyndigandet ändras till ett "åläggande".

5.44 Timrå kommun: Kommunerna bör få möjlighet att meddela föreskrifter lokalt för att reglera lokala miljöproblem utan regeringens bemyndiganden. Det är dock väsentligt att minimikraven fastläggs centralt så att kommunerna inte kan "tumma på" kravnivåerna lokalt.

5.45 Örnsköldsviks kommun: Kommuner bör, utan att ha regeringens bemyndigande, ha möjlighet att meddela föreskrifter för att reglera lokala miljöproblem. Kommunala föreskrifter bör dock ej få mildra kravnivåer som fastlagts i centrala föreskrifter eller miljökvalitetsnormer.

5.46 Östersunds kommun: Utredningen förutskickar att antalet tillståndsprövningar av miljöfarlig verksamhet enligt balken kommer att minskas i jämförelse med nuvarande förhållanden. I sådana fall kommer generella föreskrifter att gälla för verksamheterna. Detta kan innebära att den lokaliseringsprövning som idag sker kommer att omfatta färre objekt. En viss prövning kan komma att ske genom anmälningsförfarande enligt miljöbalken, men ett utökat ansvar kan skönjas för byggnadsnämnden. När generella föreskrifter för miljöfarlig verksamhet utarbetas bör dessa omfatta skyddsavstånd.

5.47 Umeå kommun: Antalet tillståndsprövningar enligt balken kommer att minska. Skyddsåtgärder som skall vidtas är tänkt att ske genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen förordar. Lokaliseringsprövningen missas därmed vid generella föreskrifter och ett större ansvar överförs till byggnadsnämnden. Det är viktigt att lokaliseringen även prövas på mindre störande verksamheter, därför bör miljökvalitetsnormer även innehålla skyddsavstånd till miljöfarlig verksamhet.

5.48 Göteborgs och Bohus läns landsting: Generella föreskrifter föreslås i stor omfattning kunna ersätta individuell prövning av miljöfarlig verksamhet. Vi anser att kommittén överskattat de rationaliseringsvinster som kan göras med detta förfarande. Generella föreskrifter riskerar även att försena utveckling av bättre miljöteknik och kan inte ta erforderlig hänsyn till lokala förhållanden.

5.49 Svenska Kommunförbundet: När det gäller Kommunförbundets syn på bemyndiganden och delegationsmöjligheter i miljöbalken hänvisas till vad som tidigare anförts om kommunal självstyrelse. Kommunförbundet är, bl.a. mot bakgrund av Naturvårdsverkets redovisning av de

förväntade effekterna av en större användning av generella föreskrifter, tveksamt till en mer omfattande användning av metoden. Enligt Naturvårdsverket torde förändringen endast medföra ett begränsat frigörande av de resurser som idag används vid prövning av tillståndspliktiga verksamheter. I stället bedöms miljöbalkens allmänt högre ambitionsnivå tillsammans med ökad svårighetsgrad i miljöarbetet öka behovet av myndighetsresurser totalt sett. En övergång från ett system med individuell prövning till ett system med branschföreskrifter kräver dessutom tid. Eftersom den nuvarande lokaliseringsprövningen enligt "miljölagstiftningen" upphör vid införande av generella föreskrifter, blir planläggning och bygglovsprövning enligt plan- och bygglagen ännu viktigare instrument för att skapa en långsiktigt god livsmiljö. Förbundet anser att frågan om ett införande i betydande omfattning av ett system med generella föreskrifter i stället för ett system med tillståndsprövning måste utredas ytterligare. Därvid måste bl.a. kostnadseffektiviteten till följd av de olika systemen närmare belysas innan de avgörande besluten tas.

5.50 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: En viktig nyordning i förhållande till Miljöskyddslagen är de omfattande möjligheterna att utfärda generellt tillämpliga föreskrifter. Frågor som behandlats endast översiktligt i motiven är hur dylika generella föreskrifter skall fastställas, vilket beslutsunderlag som skall finnas, vem som skall svara för utredningsmaterial etc. Frågorna har särskild relevans i fråga om branschföreskrifter och andra föreskrifter avsedda att helt eller delvis ersätta den individuella prövningen. Det är i dessa fall av synnerlig betydelse att berörda branscher och verksamheter ges tillfälle att delta i beslutsprocessen. Det finns därför mycket starka skäl att överväga om inte dylika föreskrifter borde fastställas efter en process liknande den vid individuell tillståndsprövning. Med detta menar vi en formbunden process där en oberoende instans har att fatta beslut efter det att samtliga intressenter beretts tillfälle att bidra till beslutsunderlaget. Om detta av organisatoriska skäl inte låter sig genomföras måste det under alla förutsättningar mycket tydligt markeras att berörda branscher och verksamheter skall på ett tidigt stadium engageras i processen och ges tillfälle att kommentera och eventuellt komplettera beslutsunderlaget. Brister härvidlag kommer ofelbart att resultera i föreskrifter utan tillräcklig förankring hos verksamhetsutövarna, vilket i sin tur kommer att avsevärt försvåra genomförandet. Allmänt uttalas i betänkandet att det i vissa fall bör finnas möjligheter att avvika från föreskrifterna (antingen med stöd av tillsynsbestämmelserna i balken eller med stöd av uttryckliga dispensregler i den aktuella föreskriften). Organisationerna anser dock att den särskilda försiktighet som bör visas när fråga är om pågående verksamheter inte tillräckligt klart kommer fram i betänkandet. Reglerna om generella föreskrifter måste omarbetas så att dels branscher som

påverkas ges reell möjlighet att ta del i utarbetandet av föreskrifterna, dels enskilda verksamhetsutövare tillförsäkras rätten att alltid få frågan om undantag prövad individuellt.

5.51 Svenska Kraftverksföreningen: Kraftverksföreningen avstyrker de i kapitel 4 föreslagna allmänna bestämmelserna om föreskrifter (generella föreskrifter) såsom de utformats i förslaget. Den föreslagna möjligheten till ökad användning av generella föreskrifter kan säkert vara bra för många verksamheter. De allmänna bestämmelserna härom i kapitel 4 är dock inte godtagbara från rättssäkerhetssynpunkt. Större hänsyn måste tas till gällande tillstånd, och föreskrifterna borde tas fram i en kontradiktorisk process med exempelvis Naturvårdsverket som en part och en sammanslutning av verksamhetsutövare som motpart. Den förutsatta möjligheten till dispens från generella föreskrifter är i och för sig bra, men är inte tillräckligt preciserad och förslaget om uttagande av en dispensavgift gör dispensmöjligheten illusorisk; dispensprövningen borde för övrigt ligga hos prövningsmyndigheten och inte hos tillsynsmyndigheten såsom föreslagits.

5.52 Skogsägarnas Riksförbund: Det har i arbetet med miljöbalken varit en allmän målsättning att utmönstra individuell prövning till förmån för generella föreskrifter. Men för skogsbrukets del föreslår Miljöskyddskommittén fler prövningsförfaranden samtidigt som man lanserar omfattande bemyndiganden till regering och myndigheter att ge ut nya generella föreskrifter om miljöskyddet och ställa upp områdesvisa miljökvalitetsnormer. Den senare innebär en maktförskjutning från riksdag till regering och förvaltningsmyndigheter. Riksdagens inflytande över normgivningen minskar. Konstruktionen skapar förvirring och rättsosäkerhet för brukare av jord och skog.

6 Miljökvalitetsnormer

6.1 Riksdagens ombudsmän, JO: Kommittén för i detta kapitel ett svårförståeligt resonemang om bindande och icke bindande miljökvalitetsnormer. Den förslagna lagtexten (8 kap. 2 §) ger inte någon klarhet i fråga om vad som avses. Inte heller av specialmotiveringen får man någon ledning. Där (s. 64) anför kommittén att skillnaden mellan bindande och icke bindande normer i och för sig i praktiken inte torde bli så stor, eftersom inte heller de bindande normerna lär kunna ges sådan utformning att det går att göra dem straffsanktionerade utan förmedling av föreskrifter om deras genomförande. Med miljökvalitetsnormer avses - såvitt kan utläsas av 8 kap. 1 § första stycket - av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utfärdade föreskrifter avseende kvalitetskrav på luft, vatten eller mark, nivåer för

buller m.m. samt skyddsavstånd i vissa fall. Sålunda utfärdade föreskrifter är normalt alltid bindande för dem som föreskrifterna riktar sig till. Om avsikten inte är att utfärda sålunda bindande normer finns andra möjligheter att söka förmå de berörda att handla på önskvärt sätt, nämligen genom att utfärda allmänna råd eller rekommendationer och information av olika slag. Frågan om miljökvalitetsnormer och dessas rättsliga status måste enligt min mening bli föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet. - - - 8 kap. 2 § - I andra stycket talas om att miljökvalitetsnormer i vissa fall skall vara bindande. Stycket bör antingen arbetas om eller utgå helt.

6.2 Kommerskollegium: Av 8 kap. av utredarnas förslag till miljöbalk följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall kunna meddela föreskrifter om kvalitetskrav på miljön, s.k. miljökvalitetsnormer. I 8 kap. 2 § 2 st stadgas att sådana föreskrifter under vissa förutsättningar skall vara bindande. Kollegiet ansluter sig till förslaget att miljökvalitetsnormer meddelade för uppfyllandet av Sveriges internationella förpliktelser skall vara bindande. Däremot är kollegiet tveksamt till att miljökvalitetsnormer skall kunna meddelas i de andra fall som anges, eftersom dessa normer, om inte särskilda skäl föreligger, blir icke-bindande. En sådan norm får karaktären av målsättningsvärde, vars konsekvens för den enskilde blir svår att förutsäga. - - - Kollegiet menar att det finns en överhängande riks för godtycke vid tillämpningen av 8 kap, särskilt som föreskrifterna skall kunna meddelas om det behövs för att genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen antagit. Med tanke på att mycket omfattande åtgärdsplaner enligt 4 kap. 2 § skall kunna beslutas för att genomföra miljökvalitetsnormer, anser kollegiet att föreskrifter beslutade enligt 8 kap. bör baseras på lagstiftning.

6.3 Överbefälhavaren, ÖB: Miljökvalitetsnormer skall anges i föreskrifter. ÖB kan biträda behovet av miljökvalitetsnormer som är avpassade till en myndighets uppgifter och behov samt texten i 1 § p. 1-3. Föreskrifter beträffande försvarsmakten bör härvid meddelas endast av regeringen, vilket bör framgå i en komplettering av 1 §.

6.4 Fortifikationsförvaltningen: Delar inte utredningens uppfattning i frågan om tillämpligheten av miljökvalitetsnormer för försvarsmaktens verksamhet. Det i specialmotiveringen på s. 50 nämnda exemplet om normer för flygplan är med nuvarande teknik i förhållande till prestandakrav för krigsflygplan inte möjligt att innehålla. Det bör därför tydligt framgå, förslagsvis i ett nytt första stycke i 7 §, att toleransnivån för försvarsmaktens verksamhet i vissa fall måste kunna sättas högre än för annan verksamhet. Detta torde i första hand gälla flyg- och skottbuller, men kan också avse viss annan verksamhet. Toleransnivån måste vara anpassad till reella möjligheter att på ett meningsfullt sätt och till rimliga

kostnader genomföra anbefalld utbildnings- och beredskapsverksamhet.

6.5 Statens järnvägar, SJ: Det som sagts under sista punkten ovan gäller även kommitténs förslag till Miljökvalitetsnormer (MKN). MKN är ett väl definierat (bl.a. EG-direktiv) och i många länders miljölagstiftning sedan länge tillämpat instrument. Miljöskyddskommittén har trots detta försökt införa en alldeles egen definition av begreppet. Enligt denna behöver inte MKN vara rättsligt bindande krav, utan kan även täcka sådana kvalitetsgränser som formulerats som politiska målsättningar, långsiktiga ambitionsnivåer etc., dvs. icke rättsligt bindande gränsvärden. Detta leder bara till förvirring. MKN är och skall vara gränsregler med rättsverkan. Andra gränsvärden får kallas något annat. SJ välkomnar idén att införa MKN-instrumentet i svensk miljölagstiftning. Det är ett - rätt använt - kraftfullt, tydligt och konkurrensneutralt medel att uppnå en viss mätbar miljökvalitet. Därför bör man undvika att experimentera med begreppets innebörd. De regler som bygger på gränser bör vidare lyftas upp till en överordnad nivå i Miljöbalken och tillämpas konsekvent inom alla de specialiserade, underordnade lagrummen.

6.6 Banverket: Miljökvalitetsnormer införs i miljöbalken. Banverket tillstyrker förslaget i stort. Banverket kan dock inte acceptera att miljökvalitetsnormer även föreslås omfatta skyddsavstånd. Skyddsavstånd är att jämställa med vilken annan skyddsåtgärd som helst och har ingen särskild koppling till miljökvalitetsnormer. - - - Vilka skyddsavstånd som skall tillämpas för olika verksamheter måste avgöras utifrån vilka skyddsåtgärder som från samhällets synpunkt är mest kostnadseffektiva. Ofta är andra skyddsåtgärder än skyddsavstånd betydligt mer kostnadseffektiva.

6.7 Vägverket: Miljökvalitetsnormer - Eftersom miljökvalitetsnormer enligt utredningen kommer att omfatta endast vissa typer av miljökvaliteter kommer normerna inte att innebära någon total säkring av miljöhänsynen. Normerna bör inte ges en så framträdande roll som kommitténs förslag anger. De fåtal aspekter som normerna avser kan då ge slagsida åt såväl beslutsunderlag som beslutsprocess. - - - Vägverket tillämpar idag de "miljönormer" som finns och efterlyser miljönormer/riktvärden även för mark- och vattenföroreningar. I samband med nybyggnad av väg kan tillämpning av normer säkras utan stoppregler och separata tillståndsprövningar. För befintlig miljö är åtgärdsplaner ett bra angreppssätt. Denna princip har Vägverket ingenting emot. Åtgärdsplaner inriktade på miljöförbättringar bör dock ha ett samband med väghållningsplaneringen i sin helhet.

6.8 Riksrevisionsverket, RRV: Utredningen för fram ett nytt begrepp i miljölagstiftningen: miljökvalitetsnormer. Miljökvalitetsnormerna skall

komma till användning vid individuell prövning av miljöfarliga verksamheter, vid utarbetandet av generella föreskrifter, vid upprättandet av kommunala planer, vid prövning av bygglov, vid planering av vägar, vid framtagandet av regionala åtgärdsprogram m.m. Om regeringen utnyttjar bemyndigandet att föreskriva miljökvalitetsnormer är dessas funktion huvudsakligen att ligga till grund för andra myndigheters planering. De blir enligt kommittén inte av direkt rättsligt bindande art utan får istället karaktären av kompletterande aktsamhetsregler. - - - Enligt RRV:s uppfattning bör begreppet norm reserveras för sådana regler där bindande genomföranderegler kan uppställas. Normer som inte bygger på vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt bör snarare betecknas som inriktningsmål vilka kan infrias i en framtid när de tekniska och ekonomiska förutsättningarna förändrats. - - - Enligt RRV är det viktigt att ställa de resurser som läggs ned på åtgärdsplaner i relation till vad som går att uppnå med planerna. Annars finns en risk att länsstyrelserna blir överlupna med planeringsarbete som har små effekter på miljön.

6.9 Boverket: Tanken att ge kvalitetsbegrepp som utgångspunkt för användningen av resurserna är utmärkt och kan utvecklas till ett mycket viktigt redskap för miljöhänsyn i samhällsutvecklingen. Rätt använd kan MKN vara ett incitament till ett strategiskt tänkande inom samhällsutvecklingen som nu kan saknas. Den första etableringen inom ett industriområde tillåts t.ex. ta i anspråk så stor del av möjliga utsläpp, att efterföljande etableringar får svårigheter. Även reglerna i 14 kap. 3 och 6 §§ stödjer detta tänkande. Detta förutsätter emellertid att MKN syftar till ekonomisk optimering av normerna och de åtgärder de skall leda till. Den mest kostnadseffektiva åtgärden skall således gå före andra. Detta förutsätter i sin tur att normerna inte utgår från källan, utan det område som berörs (vilket utvecklas närmare nedan). Med område avses i detta sammanhang såväl geografiska som fysikaliskt/kemiskt/biologiska områden. - - - Utformningen av normerna är av avgörande betydelse för resultatet. Förslaget och motiven ger stöd för tolkningen att det kan vara både bindande normer (gränser) och rekommendationer (mål). Dessa måste särskiljas. Det kan vidare vara absoluta värden som måste innehållas eller ramar inom vilka beslut skall fattas, dvs ett undre värde som inte får röras, ett övre som skall eftersträvas och en sammanvägning av olika faktorer inom dessa som avgör var man hamnar. Slutligen finns distinktionen mellan att fastlägga normer med värden av olika slag och att ange syftet med dem, dvs. en typ av funktionskrav. - - - Motiven ger vid handen att det är fråga om på vetenskap grundade normer, som därvid skulle göra bedömningar överflödiga. Boverket ifrågasätter om det kan anges normer som inte kräver en bedömning av hur stora risker vi har råd att ta. - - - Ramar inom vilka beslut fattas och funktionskrav, ger dessutom möjlighet till en totalsyn på problem. Det finns oftast många vägar till lösning, varibland några kan ge synergieffekter och lösa flera

problem samtidigt. Det måste således finnas möjlighet att bedöma vilka åtgärder som bäst leder till det eftersträvade resultatet. - - - Normerna kan inte heller utformas som rikslikare, utan måste anpassas till områdenas förutsättningar och till lämpligt administrativt område. Även detta bör utvecklas inom PBL-utredningen. - - - Som inledningsvis nämndes är det en förutsättning för kostnadseffektiva normer, att de inte fokuseras på källan utan på de värden som skall skyddas i ett område. Branschvisa normer är ur kostnadssynpunkt därför förkastliga. Normer som helt anpassas efter de rumsliga förutsättningarna är inte alltid möjliga att utforma, men det bör vara en strävan från utsläppsnormer till parametrar av betydelse för värden inom olika platser. I denna belysning bör 3 § inte innehålla möjligheten att t.ex. utforma normer som kortaste avstånd. - - - Det är således Boverkets uppfattning att absoluta och specifika normer innebär en avsevärd risk för sektoriell suboptimering och att funktionskrav och ramnormer är den lösning som ökar möjligheten till beslut som innebär miljövinster. - - - Boverket förordar också att normerna tillkommer i en fortlöpande dialog lokalt-regionalt-centralt, som t.ex. är fallet med den fysiska riksplaneringen som fullföljts genom NRL och den fortsatta preciseringen genom dialogen i den översiktliga planeringen. Frågan utvecklas inom PBL-utredningen och har även berörts av KLIV-utredningen. - - - Ansvaret för utveckling av och uppsikt över MKN bör inte preciseras på ett sätt som gjorts, utan lämnas till den pågående organisationsutredningen.

6.10 Fiskeriverket: I 7 kap. ges motiv för införandet av miljökvalitetsnormer. Detta är en av de få nyheterna i miljöbalken. Även om man inte närmare preciserar vilka normer som skall gälla bör det ses som positivt att möjligheten ges. Dessa normer bör kunna ge underlag för sanktioner vid miljöbrott. Detta är viktigt eftersom miljöbrotten i nuläget bestraffas mycket olika.

6.11 Riksantikvarieämbetet: Miljöbalkens tyngdpunkt ligger på inverkan av skadliga ämnen på människor, flora och fauna. Luftföroreningars inverkan på kulturföremål beaktas knappast alls.

6.12 Statens naturvårdsverk: Verket är positivt till möjligheten att fastställa miljökvalitetsnormer. Sådana normer bör bli ett verkningsfullt instrument i vissa situationer. - - - Det bör dock framhållas att det sannolikt blir svårt att fastställa och tillämpa sådana normer på många områden. Ett sätt att påskynda införandet vore att låta dessa, åtminstone inledningsvis, baseras på existerande normer framtagna av erkända (nationella eller) internationella organ. - - - Motiveringar och lagtext måste göras tydligare då det gäller tillämpningen av vad som i förslaget kallas miljökvalitetsnormer, genom att man tydligt skiljer på de som är bindande och de som är vägledande. - - - De "icke bindande" miljökvali-

tetsnormerna bör ges en annan benämning, t.ex. "riktvärden för miljökvalitet". Dessa skall vara styrande vid planering, utfärdande av föreskrifter, tillståndsgivning och tillsyn. - - - Miljökvalitetsnormerna, en benämning som alltså bör förbehållas bindande normer, bör renodlas till att avse den högsta nivå av en förorening eller annan störning som kan accepteras (dvs. en "stoppnivå" och inte någon eftersträvansvärd men många gånger orealistisk "nollrisk-nivå"). - - - "Riktvärden för miljökvalitet" enligt ovan bör kunna regleras i 8 kap. medan möjligheter att fastställa (bindande) miljökvalitetsnormer antingen kan regleras i 8 kap. och då skild från riktvärdena, eller inarbetas i 4 kap. som behandlar generella föreskrifter. Rubriken för 8 kap. bör anpassas därtill. För att nå syftet med de ovan föreslagna förändringarna måste de paragrafer som i förslaget hänvisar till miljökvalitetsnormer, framförallt i kapitel 3 och 14, ses över och att kraven med avseende på normer, i den betydelse verket här föreslår, skärps. - - - 8 kap. 3 § bör utgå, eller åtminstone ges en öppnare skrivning som inte begränsar användningen av miljökvalitetsnormer till ett uppräknat antal områden. - - - Naturvårdsverket tillstyrker möjligheten att upprätta åtgärdsplaner för att uppfylla såväl bindande som ej bindande miljökvalitetsnormer. - - - I det fall som avses i 8 kap. 4 § 2 stycket bör det åligga länsstyrelserna att i samverkan upprätta åtgärdsplanen. Verket anser att materialhushållningsplaner (t.ex. grushushållningsplan) är en sådan åtgärdsplan som kan upprättas med stöd av 4 §. - - - 8 kap. 5 § bör ersättas med ett allmänt bemyndigande för regeringen att ålägga kommunerna att utföra och redovisa vissa mätningar.

6.13 Koncessionsnämnden för miljöskydd: En annan, viktig nyhet som kommittén föreslår är införandet av miljökvalitetsnormer. Att införa sådana normer i miljörättssystemet kan - beroende på hur systemet tillämpas - innebära både fördelar och nackdelar från hälso- och miljöskyddssynpunkt. - - - Även om förslaget att införa miljökvalitetsnormer innebär en nyhet i svensk miljölagstiftning, används denna form av styrmedel emellertid i många andra länder. Det utgör vidare ett viktigt inslag i EG:s miljörätt. Koncessionsnämnden delar i stort kommitténs uppfattning om att miljökvalitetsnormer skulle kunna utgöra ett värdefullt komplement till aktsamhetsreglerna i miljöbalken. Koncessionsnämnden anser vidare, i likhet med kommittén, att en viss restriktivitet - åtminstone under de närmaste åren efter miljöbalkens ikraftträdande - bör iakttas i fråga om användandet av kvalitetsnormer. Enligt nämndens uppfattning kräver nämligen införandet av sådana noggranna överväganden. Om kvalitetsnormerna skall ses som ett medel för statsmakterna att styra miljöarbetet i en viss riktning, exempelvis på grund av internationella överenskommelser, miljödirektiv utfärdade av EG eller riksdagsuttalanden, förutsätter detta en relativt begränsad användning av sådana normer, eftersom det annars finns risk för att myndigheternas

miljöarbete splittras på alltför många uppgifter. Miljökvalitetsnormerna torde närmast få karaktären av "rikslikare". Nämnden vill för sin del avråda från ett system med miljökvalitetsnormer som utfärdas av regionala myndigheter. Ett sådant system skulle sannolikt bli svåröverskådligt och verka splittrande. Det skulle också vara svårt att förena med en fortsatt central prövning av enskilda miljöfarliga verksamheter. - - - Med hänsyn till bl.a. nämnda förhållanden bör det, enligt nämndens uppfattning, i normalfallet ankomma på regeringen att utfärda normerna. Ett annat skäl som talar för detta är att normerna ofta kommer att täcka flera av de centrala verkens ansvarsområden. Formerna för hur kvalitetsnormer skall tas fram behöver, enligt Koncessionsnämndens mening, vidare klarläggas. - - - Koncessionsnämnden vill också framhålla följande i fråga om miljökvalitetsnormer. - - - Farorna med systemet ligger i att en övertro på bedömningar av människans och naturens tålighet mot påverkan kan leda fram till att normerna för högsta belastning av mark, vatten och luft sätts för vida, varigenom en situation kan skapas som blir svår eller kanske omöjlig att ta sig ur. Mot denna bakgrund kan en begränsning av påverkan så långt det är möjligt te sig betydligt bättre. - - - Man måste också ha i minnet att våra kunskaper om föroreningar och förorenande ämnen ännu är mycket bristfälliga. De föroreningar och förorenande ämnen som lämpar sig för miljökvalitetsnormer är fortfarande mycket få. - - - Vidare ligger det en fara i att ett system med miljökvalitetsnormer inte verkar för att sådana marginaler skapas som krävs för ett progressivt näringsliv. Etablering av nya miljöpåverkande verksamheter kan alltså omöjliggöras av att befintliga miljöpåverkande verksamheter har tagit allt utrymme upp till normen i anspråk. - - - Dessutom måste man ha klart för sig att Sverige är utsatt för gränsöverskridande utsläpp av föroreningar, som alltså härrör från andra länder. Utsläppen från Sverige av sådana förorenande ämnen, som kan lämpa sig för miljökvalitetsnormer, är i allmänhet små, varför normernas inverkan endast blir marginell.

Koncessionsnämnden vill uttrycka sin tveksamhet mot kommitténs uttalanden (bl.a. på s. 65 i specialmotiveringen) om användning av miljökvalitetsnormer i sammanhang då det "överhuvudtaget inte torde vara möjligt att inom överskådlig tid innehålla normen". Kommittén pekar på att sådana situationer kan uppstå på grund av intransport av föroreningar från andra länder. Koncessionsnämnden anser att man bör undvika att utfärda miljökvalitetsnormer då vi genom åtgärder inom landet inte själva kan uppfylla normerna. Som kommittén själv påpekar krävs i stället internationella åtgärder för att lösa storregionala eller globala miljöproblem. - - - Koncessionsnämnden vill slutligen mycket starkt stryka under att miljökvalitetsnormer - om de etableras i större utsträckning och om de skall leda till ett gott resultat - innebär ett ytterst omfattande arbete för miljömyndigheterna. - - - En etablering av ett system med miljökvalitetsnormer kräver således stor försiktighet och stor

hänsyn till de faror som kan vara förenade med systemet. Koncessionsnämnden motsätter sig emellertid för sin del inte att systemet med miljökvalitetsnormer prövas. I specialmotiveringen till 8 kap. 2 § (s. 64 i Del 2) samt till 14 kap. 1 § (s. 92 och 95) görs oförenliga uttalanden om rättsverkan av icke bindande miljökvalitetsnormer. De är enligt Koncessionsnämndens mening självfallet icke rättsligt bindande för t.ex. tillståndsmyndigheterna, men bör vara vägledande vid prövningen. - - - 8 kap. 4 § - I den allmänna motiveringen (s. 375) uttalas att det bör vara möjligt att tvinga fram samordnade lösningar för objekt eller områden som utsätts för störningar från flera verksamheter. Skulle sådana lösningar aktualiseras för verksamheter för vilka tillstånd tidigare lämnats, ankommer det på tillsynsmyndigheten att med stöd av en upprättad åtgärdsplan hos tillståndsmyndigheten hemställa om omprövning av villkoren. Tillståndsmyndigheten skall då kunna pröva frågor om ändrade eller nya villkor för flera verksamheter i ett sammanhang (grupp-prövning). Som framgår anser kommittén att tillståndsmyndigheten vid sådan prövning dock inte får ställa längre gående krav än vad som skulle blivit fallet vid en individuell prövning. - - - De redovisade förslagen, som innebär en betydelsefull förändring i förhållande till nuvarande lagstiftning, behöver enligt Koncessionsnämndens mening förtydligas eller kompletteras för att kunna fungera på avsett sätt. - - - Koncessionsnämnden anser för sin del att tillståndsmyndigheternas möjligheter att tvinga fram samordnade lösningar i realiteten torde vara begränsade - framför allt i de fall det är fråga om ett stort antal intressenter. Förutsättningarna för att genomföra gemensamma projekt av det slag kommittén tänkt sig torde nämligen vara att kostnaderna för detsamma noggrant har reglerats för deltagarna - en fråga som inte kan bli föremål för prövning av tillsynsmyndigheterna. Enligt nämndens uppfattning måste frågan om hur kostnaderna för att genomföra miljöprojekt av det slag kommittén föreslagit bli föremål för någon form av reglering. Frågan behöver enligt nämndens uppfattning närmare utredas. Härvid kan lagen (1976:997) om vattenförbund tjäna som förebild. Såsom förslagen nu är utformade torde Koncessionsnämndens roll närmast bli att jämka villkor i gällande tillståndsbeslut för att göra det möjligt för en verksamhet att delta i ett gemensamt miljöprojekt. Förutsättningen för en sådan jämkning är då att företaget eller företagen i fråga medverkar i projektet på redovisat sätt. Brister detta bör tidigare meddelade villkor även fortsättningsvis gälla. Genomförandet av gemensamma lösningar inom områden där miljökvalitetsnormer överskrids kompliceras vidare av att det många gånger kan komma att krävas beslut av flera olika myndigheter för att uppfylla målsättningarna i en åtgärdsplan. Detta i sin tur innebär att besluten kan vara beroende av varandra för att ett projekt skall kunna genomföras. Enligt nämndens mening hade det varit en fördel om besluten hade kunnat fattas av en och samma myndighet. En annan fråga är om tillsynsmyndigheten i ett

gemensamt beslut skall kunna jämka villkor i tillståndsbeslut för flera olika verksamheter. - - - Koncessionsnämnden anser vidare att länsstyrelsen bör kunna upprätta en åtgärdsplan som endast rör en kommun, om kommunen visar sig ovillig att vidta erforderliga åtgärder.

6.14 Kemikalieinspektionen: Det är riktigt att specifika gränsvärden för kemikalier hittills använts i relativt liten utsträckning inom den marknadsföringsinriktade delen av kemikaliekontrollen. Efterhand som man även internationellt i ökad utsträckning väljer förekomstbegränsning som ett medel för riskbegränsning kan det förväntas att gränsvärden i form av högsta tillåtna halt av särskilt farliga ämnen i kemiska produkter och kanske framför allt i varor, kommer att bli vanligare. Detsamma gäller gränsvärden för avgivning av kemiska ämnen från varor.

6.15 Statens Lantmäteriverk: Det är viktigt att det klargörs om underlagsmaterial och åtgärdsplaner som anges i avsnitt 7.5.5 (s. 375) har planstatus så att det inte råder någon tvekan om att de skall beaktas vid fastighetsbildning.

6.16 Svea hovrätt: Enligt hovrättens mening kan miljökvalitetsnormer utgöra ett lämpligt instrument för att understryka målen med avseende på en god miljö i olika avseenden och för strävan efter och uppnåendet av en bättre miljö. Men miljökvalitetsnormer torde emellertid också vara förknippade med åtskilliga problem. Det blir till sist en politisk bedömningsfråga vilken ambitionsnivå man vill uppsätta. Men även efter det att en norm beslutats uppkommer frågan vilken betydelse den får för enskilda företag som kanske inte ens kräver tillstånd. Även för tillståndskrävande företag torde problem kunna uppstå, eftersom den tillståndsgivande myndigheten många gånger inte vet mer än vilket utsläpp det aktuella företaget åstadkommer. Detta kan leda till att miljön på ett smygande sätt försämras trots att det finns en miljökvalitetsnorm för det aktuella området. - - - Det behövs en kontinuerlig uppföljning i enlighet med vad hovrätten ovan anfört. Inom den myndighet som i varje situation har sektorsansvar borde det ske en noggrann registrering av varje tillstånd och en bearbetning av materialet med hjälp av modern datateknik. Med en sådan ordning kan man få en "varningssignal" när man börjar närma sig en kritisk gräns för det aktuella området, som givetvis bör bestämmas med hänsyn till att det alltid torde finnas en viss mängd otillåtna utsläpp och en ovälkommen "import" av föroreningar från områden utifrån. Sådana varningssignaler kan då leda till skärpta regler för tillståndsgivningen och/eller nya normer.

6.17 Kammarrätten i Stockholm: Kommittén tycks vilja skilja mellan bindande och icke-bindande miljökvalitetsnormer, jfr. lagförslaget 8 kap. 2 §, oaktat normerna i båda fallen skall komma till uttryck i föreskrifter.

Detta förefaller författningsmässigt tveksamt. Föreskrifter brukar ju anses vara av bindande karaktär. Andra normer som meddelas av en förvaltningsmyndighet ges i form av allmänna råd, anvisningar eller dylikt. Ytterligare överväganden bör ske med avseende på miljökvalitetsnormerna och deras författningsmässiga förankring i balken.

6.18 Stockholms universitet: Kvalitetsnormer har blivit hörnstenen i hela lagförslaget. Nämnden ställer sig positiv till införande av kvalitetsnormer som ett efterlängtat kompletterande styrmedel i svensk miljölagstiftning. Införandet av dessa normer i balken har också möjliggjort infogandet av andra relevanta begrepp t.ex. överlåtelsebara utsläppskvoter (14 kap.). - - - Det bör dock noteras att kvalitetsnormer kan fungera som ett mål och/eller ett medel i miljöpolitiken. Så länge dessa normer kommer att vara ett mål och inte ett alternativ till emissionsnormer så instämmer nämnden i innehållet av 8 kap. Den stora platsen som kvalitetsnormer har fått i lagförslaget kan ge intrycket av att kvalitetsnormer som medel i framtiden skall få ett slags företräde framför andra normer. Med tanke på erfarenheter i vissa delstater i USA (t.ex. Chicago) och i delar av Europa (t.ex. Storbritannien), så finns det risk för att kvalitetsnormer, jämfört med emissionsnormer, så småningom leder till betydligt större utsläpp av miljöfarliga ämnen. En anledning till införandet av miljökvalitetsnormer i miljöbalken är anpassning till EG:s miljölagstiftning. Faktum är att de flesta miljödirektiv innefattar kvalitetsnormer som alternativ till emissionsnormer. Att istället för emissionsnormer använda kvalitetsnormer, skulle kunna leda till att uppmärksamheten flyttas från utsläppsförbudet för farligt ämne över en viss gräns (en maximinorm) till miljöns tålighet för mottagandet av en viss nivå av förorening (en miniminorm). Det bör, enligt nämndens mening, understrykas att kvalitetsnormer endast är en målsättning och att emissionsnormer därför även i fortsättningen skall vara primära styrmedel när det gäller kontroll av utsläpp.

6.19 Karolinska Institutet, IMM: IMM är positivt till införandet av miljökvalitetsnormer men vill påpeka svårigheter som kan uppstå. - - - Till skillnad mot de riktvärden och gränsvärden som finns idag skall hänsyn ej tas till vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt i enskilda fall när normerna fastställs. Sådana normer som avser hälsoeffekter skulle i så fall motsvara de förslag till riktvärden, eller s.k. lågrisknivåer, som IMM har tagit fram för en lång rad luftföroreningar och även för t.ex. ämnen i förorenad mark. Även om dessa riskbedömningar bygger på vetenskapliga data innefattar de stora mått av osäkerheter och utrymme för olika tolkningar. Man borde därför enas om vissa principer innan miljökvalitetsnormer fastställs. För allmäntoxiska ämnen handlar det främst om säkerhetsmarginalens storlek och för cancerframkallande ämnen om hur stor cancerrisk som kan anses vara "acceptabel". Vidare

vill vi påpeka att miljö-kvalitetsnormer måste kunna revideras återkommande med hänsyn till nya vetenskapliga undersökningar. På s. 370 i huvudbetänkandet sägs att uppfyllda miljökvalitetskrav inte får innebära en befrielse från skyldigheten att vidta skyddsåtgärder. Skyldigheten att tillämpa bästa tillgängliga teknik (3 kap. 4 §) är en mycket viktig grundprincip i miljöskyddsarbetet. Miljökvalitetsnormerna skall användas som komplement, ej som alternativ, till kraven på bästa tillgängliga teknik. I linje med detta anser vi att den särskilda aktsamhetsregeln i 14 kap. 2 § borde omformuleras så att det framgår att de allmänna aktsamhetsreglerna enligt 3 kap. i form av bl a bästa tillgängliga teknik skall tillämpas även i de fall angivna miljökvalitetsnormer uppfylles. - - - Introduktionen av miljökvalitetsnormer motiveras i betänkandet bl.a. med att EG redan har sådana. Vi vill dock påpeka att EG-direktiven angående SO_2 partiklar, NO_2 och bly medger avsevärt högre luftföroreningshalter än vad IMM rekommenderar. I 8 kap. 5 § ges kommunerna skyldighet att mäta halterna av de nämnda luftföroreningarna om miljökvalitetsnormerna antas komma att överskridas. Enligt IMM:s uppfattning borde kommunerna alltid ha skyldighet att övervaka luftkvaliteten i större tätorter. (Även andra ämnen än de nämnda kan vara aktuella att övervaka, t.ex. vissa kolväten.) - - - På s. 371 diskuteras vilka miljöparametrar som skulle kunna användas. Där sägs att normer givetvis inte bör användas för de "kvalificerat farliga" ämnena. För dessa sägs att halterna i princip bör vara noll. Vad avses med detta? Syftar man på t ex cancerframkallande ämnen? För cancerframkallande ämnen anser även IMM att halterna i princip bör vara noll, men eftersom det inte är fallet i praktiken vad gäller t.ex. ämnen som bildas naturligt i förbränningsprocesser, så vore det klart motiverat att införa miljökvalitetsnormer för vissa sådana ämnen.

6.20 Uppsala universitet: 8 kap. handlar om miljökvalitetsnormer. Allmänt sett är det kapitlet i förslaget mycket oklart. Kommittén har inte ens gjort en tydlig åtskillnad mellan rättsligt bindande och inte bindande kvalitetsgränser. Vi föreslår att man reserverar beteckningen normer för sådant som skall gälla (typ gränsvärden) medan man bör överväga sådana beteckningar som mål eller riktvärden eller något liknande för kvalitetsgränser som inte skall ha direkt rättsverkan. En sådan uppdelning är bl.a. fullt kompatibel med EG-direktiv och med traditionell miljölagstiftningsteknik i länder som använder kvalitetsnormer. Vi föreslår vidare att man särskiljer bl.a. belastningsnormer från kvalitetsnormer. - - - Vidare saknar betänkandet rimliga rättsverkansregler kopplade till kvalitetsnormer. - - - Miljökvalitetsnormer skall vara gränsregler med rättsverkan avseende tillåtlighet m.m. Deras naturliga plats är i det kapitel som innehåller gränsregler. Kommittén ger till att börja med en delvis felaktig beskrivning av nuvarande svenska "gränsvärden och riktvärden". De läggs exempelvis vanligen inte i någon rättslig mening "till grund för

myndighetsbeslut vid tillämpningen av de olika lagarna" när det gäller den yttre miljön utanför strålskyddsområdet. - - - Kommittén förefaller ge uttryck för är den felaktiga uppfattningen att kvalitetsnormer är in- och underordnade i aktsamhetsregelsystemet. Förhållandet är i stället det motsatta; kvalitetsnormer är gräns- och stoppregler överordnade sedvanliga aktsamhetsregler. Det konstateras helt riktigt i betänkandet att kvalitetsnormer avseende yttre miljö inte förekommer i den nuvarande svenska miljölagstiftningen förutom den möjlighet som nyligen införts för kommuner att genom PBL föreskriva om högsta tillåtna störningar inom detaljplanelagt område samt lagen om tillfälligt bilförbud.

Det är synnerligen viktigt att begreppsanvändningen blir klar inför den nödvändiga utveckling av svensk miljölagstiftning som användningen av miljökvalitetsnormer och liknande innebär. Detta gäller dels begreppet i utländsk lagstiftning, dels vad kommittén lägger in i detta begrepp. Betänkandets genomgång av miljökvalitetsnormer i utländsk lagstiftning har i huvudsak begränsats till EG:s regler. Den amerikanska miljölagstiftningen där miljökvalitetsnormer ingår som ett grundläggande styrmedel berörs i förvånansvärt liten omfattning trots att det är där som den mest långt gående utvecklingen hittills har skett. Miljökvalitetsnormer är en regeltyp och typ av styrmedel som återspeglar miljöpolitiska mål eller delmål som lagstiftaren har satt upp. Genom att i lagstiftning sätta rättsverkande gränser för vilken miljökvalitet som är tillåten, implicerar lagstiftningen att åtgärder skall vidtas eller restriktioner gäller om denna kvalitet inte nåtts. Dessa implikationer måste i sin tur återspeglas i genomföranderegler av olika slag. Samhällets målsättning för miljökvaliteten har under de senaste årtiondena blivit högre. En hög ambitionsnivå måste dock återspeglas av lagstiftning med kravregler som motsvarar dessa ambitioner. Av vad vi anfört tidigare behövs dessutom ett effektivt genomförandesystem för att kravreglerna skall följas. Balkförslaget anger att miljökvalitetsnormer kan utfärdas genom föreskrifter. Där anges också för vilka syften sådana kan föreskrivas samt av vem. Däremot anges inte sådana materiella kriterier eller utgångspunkter, utifrån vilka normerna skall formuleras. I den allmänna motiveringen sägs att fastställandet av miljökvalitetsnormer skall grundas på vad människan eller naturen anses kunna utsättas för utan risk för störningar. Denna grund överensstämmer med målsättningen att lagstiftningen skall främja en uthållig utveckling. Den är så viktig att den bör finnas i lagtexten. Den bör vidare utvecklas så mycket, så att det är möjligt att göra rättsliga bedömningar av föreskrifter om kvalitetsnormer. Enligt miljöskyddskommittén kan begreppet miljökvalitet användas för att beskriva graden av påverkan inom ett området med avseende på hälsa och miljö. Miljökvalitetsnormer skulle i linje med detta synsätt vara normer för påverkan av miljön. Detta är ologiskt förutsatt normal innebörd av ordet påverkan. Vad vi har att göra med är den enkla kedjan med tre led: Påverkan - Effekt - Miljötillstånd. - - - Miljökvalitetsnormer handlar om det tredje ledet, stoppregler

handlar om alla tre led, belastningsnormer handlar i huvudsak om det första ledet. Begreppet miljökvalitet bör användas för att beskriva tillstånd eller liknande förhållanden i miljön (syrehalt i vatten, koncentration av partiklar eller gaser i luften, sammansättning av växt- och djursamhällen i visst område etc.). Miljökvalitetsnormer blir därmed normer som beskriver vilket tillstånd lagstiftaren anser att miljön (i dess sämsta accepterade tillstånd) skall ha. De anger inte direkt vilken påverkan miljön får utsättas för. En av de mest elementära grunderna i miljöskyddet och miljörättslig metodik är insikten att miljön inte reagerar linjärt på påverkan. Förändringar i miljökvaliteten kan ske språngvis. Synergism komplicerar förhållandet påverkan-effekt ytterligare. Det förefaller därför som att miljöskyddskommittén inte har förstått miljökvalitetsnormtekniken ens som denna tillämpas i ett antal av EG:s miljödirektiv. "Environmental quality standards" är rättstekniskt sett med internationellt underlag normer med rättsverkan. De kan vara antingen bindande som absoluta gränsvärden (se ett antal av EG:s miljödirektiv där "I" står för "imperative") eller vägledande men ändå med rättsverkan (riktvärden, markerade med "G" i ett antal av EG:s miljödirektiv). I de fall de är bindande som absoluta gränsvärden gäller att, om de inte uppfylls, rättsläget för någon eller några påverkas starkt. De värdenas egenskap av att vara bindande samt deras däri liggande juridiska verkan är en förutsättning för att de på ett meningsfullt sätt skall definieras som rättsnormer. Utan denna bindande verkan skulle en miljökvalitetsnorm inte kunna skiljas från riktlinjer utan rättsverkan. Kvalitetsmål kan inte jämställas med miljökvalitetsnormer om ingen rättsverkan är knuten till kvalitetsmålet som sådant. Först när ett sådant mål är knutet till någon rättsföljd kan de likställas med normer. Kommitténs uppdelning i bindande miljökvalitetsnormer och icke-bindande normer är ägnad att skapa förvirring. Det är nödvändigt att reservera en viss term för sådant som skall vara bindande. Termen "miljögränsvärde" är otymplig, termen "miljökvalitetsnorm" har i vart fall den fördelen att de har paralleller i många länders terminologi samt helt och hållet ansluter till en mångårig doktrins begreppsbildning. - - - En miljökvalitetsnorm som är bindande borde innebära, enligt vad kommittén förefaller mena, att den på något sätt är straffsanktionerad och gäller i enskilda fall. - - - Att i ett lagstiftningssammanhang uttryckligen hävda att skillnaden mellan en bindande och en icke bindande norm är liten understryker antagandet att miljöskyddskommittén inte har en konsistent bild av kvalitetsnormer. En miljökvalitetsnorm ensam har egentligen ingen adressat. Sådana uppträder först när det knyts en rättsverkan till normen. Till miljökvalitetsnormer måste därför knytas rättsverkningar som ger möjlighet och skyldighet att fördela krav och restriktioner på olika aktörer. Det är i huvudsak först sådana fördelade krav som skulle kunna göras straffsanktionerade. Rättsverkningarna skall vara knutna till normerna och dessa förhållanden till det faktiska miljötillståndet. - - - Miljöskyddskommittén förefaller

tänka sig att bindande och icke bindande kvalitetsnormer har olika rättsverkan. - - - Vilken skall med miljöskyddskommitténs konstruktion vara rättsgrunden för sådana åtgärder? Får eller rent av måste myndigheterna ge ytterligare restriktioner för förorenande verksamhet i området? Hur skall rättsgrunden för detta se ut? Får tillstånd ges för ytterligare verksamhet inom området när en kvalitetsnorm är överskriden? Skall det vara någon skillnad härvidlag vad gäller olika typer av kvalitetsnormer enligt miljöskyddskommitténs synsätt? Enligt 8:1 i kommittéförslaget kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om kvalitetskrav på luft, vatten eller mark, om nivåer för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning samt om skyddsavstånd mellan miljöfarliga verksamheter och bostäder, dvs miljökvalitetsnormer. I 8:3 sägs vad miljökvalitetsnormer får avse. Dessa två lagrum får kanske uppfattas som ett klargörande av vad kommittén menar att miljökvalitetsnormer är. Kommittén inbegriper i begreppet miljökvalitetsnorm således även andra typer av normer än normer för kvalitet. Den inbegriper bl.a. avståndsnormer och belastningsnormer. - - - Som redan framgått bör dock sådana normer inte inbegripas i begreppet miljökvalitetsnorm eftersom detta begrepp har en tillräckligt etablerad, mera begränsad betydelse. Högsta belastning av mark, vatten eller luft med kemiska eller biotekniska ämnen anger i högsta tillåtna påverkan. Vi föreslår att dessa normer skall anges som exempelvis belastningsnormer och utvecklas som en egen normtyp. Normer som avser kortaste avstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostäder eller lokaler för undervisning eller barnomsorg är inte heller en norm som anger ett miljötillstånd och kan därför inte betraktas som en miljökvalitetsnorm. Däremot är de två kvarvarande typerna av normer som nämns i kommittéförslagets 8:3 klara miljökvalitetsnormer. Om denna paragraf skulle fylla någon funktion bör även anges att miljökvalitetsnormer får avse högsta tillåtna förekomst i mark, vatten eller luft av ett visst ämne samt lägsta tillåtna förekomst av ett visst ämne, vilket är den vanligaste typen av miljökvalitetsnormer. - - - Regler om miljökvalitetsnormer, belastningsnormer, normer för skyddsavstånd samt övriga normer som på annat sätt anger gränser för miljöpåverkan som är absoluta i förhållande till övriga aktsamhetsregler bör samlas i ett eget kapitel om gränsregler eller stoppregler. - - - Själva normerna som sådana behöver inte återfinnas i själva lagtexten, förutsatt att lagtexten lägger den materiella grunden för utformningen av normerna. Tekniken är väl utprovad utomlands och behandlad i den svenska miljörättsliga baslitteraturen. På s. 372 talas om kvalitetsnormer knutna till skyddet av naturmiljön vilket illustreras med ett exempel att sätta miljökvalitetskrav på fosforhalten i mark och vattendrag. Det sägs dock inget om direkt landskapspåverkande kvalitetsnormer. Detta beror kanske på att sådana normer oftast inte skulle kunna uttryckas i siffror. Kommittén har uttryckt tveksamhet för att det skulle gå att i ord klart definiera gränser för miljökvalitet. - - - Det sägs att dessa normer skulle

bli för vaga och svåra att tillämpa. Vi menar däremot att sådana normer skulle kunna sättas på samma sätt som numeriska miljökvalitetsnormer. Eftersom miljömål så långt möjligt bör återspeglas i materiella regler i lag, är det en rimlig utveckling att arbeta även med miljökvalitetsnormer knutna till ekologiska kriterier. Miljökvalitetsnormer skall kunna återspegla målet knutna till att som minimum upprätthålla en viss miljökvalitet. Sådana normer får ingen egentlig verkan om inte lagstiftningen också tillhandahåller de verktyg som behövs för att uppfylla miljökvalitetsnormerna - som ger dessa tillräcklig rättsverkan. Av betänkandet förefaller framgå att syftet med införandet av miljökvalitetsnormer bl.a. är att införa normer som mer direkt syftar till att bevara eller uppnå en viss miljökvalitet samt att skapa förutsättningar för mer samordnade miljöinsatser och mer kostnadseffektiva lösningar. - - - Det mesta - - - i miljöskyddskommitténs förslag är på ett eller flera sätt villkorat genom förbehåll och krav på avvägningar. I ett enskilt fall ställer balkförslaget inga absoluta krav på att miljökvalitetsnormerna verkligen skall genomföras. Visserligen kan beslutsfattaren ha beaktat miljökvalitetsnormerna vid tillståndsbeslutet men det är inte säkert att dessa får en styrande effekt på beslutet. De av kommittén föreslagna verktygen är inte tillräckligt kraftfulla för att genomföra miljökvalitetsnormer eftersom de i så liten grad är obligatoriska. - - - Det förefaller som att i ett område, där en miljökvalitetsnorm redan överskrids, ny miljöfarlig verksamhet skulle kunna påbörjas eftersom miljökvalitetsnormerna i en tillståndsprövning endast skall ses som vägledande. För icke-tillståndspliktig verksamhet för vilken föreskrifter inte meddelats förefaller det bli ännu lättare att bortse från miljökvalitetsnormerna. Befintliga verksamheter skulle kunna fortsätta sin verksamhet som tidigare genom att hävda att det inte är möjligt att genom tillämpning av 3 kapitlets aktsamhetsregler uppfylla miljökvalitetsnormerna. - - - Följaktligen har kommitténs sammanlagda konstruktion lett till att bindande miljökvalitetsnormer inte införs genom miljöbalken. Att så är fallet understryks när vi studerar förslaget i den del som rör åtgärdsplaner. Vid genomförandet av miljökvalitetsnormer skall det bl.a. kunna finnas åtgärdsplaner. Balkförslaget tillägger sådana planer ingen rättsverkan vilket vi här skall utveckla. I 8:4 sägs att länsstyrelsen eller i vissa fall Naturvårdsverket skall upprätta en åtgärdsplan om det behövs för att miljökvalitetsnormerna skall kunna uppfyllas. Bedömningen av detta behov görs av länsstyrelsen eller Naturvårdsverket. På vilket sätt kan då en åtgärdsplan bidra till att miljökvalitetsnormerna uppfylls? Vilken rättsverkan har en sådan plan? Planen skall utgöra underlag för myndigheters och kommuners planering. Detta innebär dock inte att kommunerna är rättsligt bundna av planen eller ens att de måste ta hänsyn till dess innehåll. Det ger endast en möjlighet och kanske skyldighet för t.ex. kommunerna att beakta åtgärdsplanen och det material som finns i denna i sin beslutsprocess. I åtgärdsplanen kan ingå

att en viss verksamhet skall omprövas. Då får denna omprövas om verksamheten bidrar til att miljökvalitetsnormerna inte uppfylls. Om länsstyrelsen i en åtgärdsplan beslutat att en viss verksamhet skall omprövas och tillsynsansvaret ligger hos kommunen är det kommunen som beslutar om en sådan framställan. - - - Detta genomförandesystem kan jämföras med den amerikanska luftvårdslagens (CAA) krav på att staterna upprättar genomförandeplaner för att genomföra luftkvalitesnormer. - - - Ett svenskt system med miljökvalitetsnormer behöver naturligtvis inte vara uppbyggt på samma sätt som det amerikanska. Funktionerna måste dock vara likartade. Det är sålunda nödvändigt att det verkligen finns ett genomförandesystem som inbegriper en tillräcklig uppsättning verktyg. - - - Åtgärdsplanen måste därför få en mycket starkare rättslig ställning än i förslaget. Åtgärdsplanen bör bl a innehålla en samlad genomgång av situationen i området. - - - Vidare bör det finnas avvägningsregler för val av åtgärder. - - - Om miljön inte uppnår den i normen angivna kvaliteten inträder ett nytt rättsläge och åtgärder måste vidtas. Men en central fråga är vem som berörs av detta nya rättsläge, vem normens rättsverkan riktar sig mot. Miljökvalitetsnormen anger inte direkt vem som är dess adressat. Teoretiskt sett är alla personer som på något sätt påverkar normens uppfyllelse dess indirekta adressater. Det innebär att många olika källor måste göras till adressater; rörliga-fasta, punktkällor och diffusa källor. Det är dock inte troligt att alla dessa källor kan utsättas för krav om inte miljökvalitetsnormen uppfylls. I de flesta fall är praktiskt om en eller flera myndigheter ges huvudansvaret för att miljökvalitetsnormerna genomförs. Dessa skall då kunna drabbas av sanktioner i en eller annan form. Myndighetens uppgift är att översätta miljökvalitetsnormens krav till direkta handlingskrav riktade mot dem som påverkar normens uppfyllelse. En rättsgrund för detta måste finnas i balken och knytas till miljökvalitetsnormerna. Dessa handlingskrav skall kunna sanktioneras eller på andra sätt genomdrivas. Därtill kommer att det måste finnas ett generellt förbud att ge tillstånd till eller att inleda eller utöka en verksamhet, vars påverkan kan ha betydelse för miljökvaliteten, om aktuell miljökvalitetsnorm i området inte är uppfylld. - - - I betänkandet finns ingen myndighet som utpekas som egentligen ansvarig för att genomföra miljökvalitetsnormer. Inte heller regeringen eller den myndighet som beslutar om miljökvalitetsormer har enligt balken något övergripande planeringsansvar för miljökvalitetsnormernas genomförande. Däremot sägs i 8:4 att Naturvårdsverket har den allmänna uppsikten över tillämpningen av miljökvalitetsnormer. Vad som ligger i denna uppgift är oklart men det tyder snarare på att verket skall ha en åskådarfunktin än krav att vidta åtgärder. Det sägs i specialmotiveringen till 8:4 att kommunen skall ta ställning till genomförandet om kvalitetsnormen endast berör en kommun. Detta framgår dock inte av förslaget till lagtext. Inte heller då kvalitetsnormen berör flera kommuner eller flera län uttalar lagtexten klart vem som ansvarar för dess genom-

förande. Dessutom finns det stora tveksamheter rörande möjligheter för kommuner att med rättsverkan genomföra en åtgärdsplan om denna går längre än aktsamhetsreglerna i 3 kap. För att miljökvalitetsnormer och liknande gränsnormer skall fylla den funkton som kommittén angivit krävs att det finns ett genomförandesystem i balken som fungerar. Det måste klart anges i balktexten vilken eller vilka myndigheter som har ansvaret för att kvalitetsnormer genomförs.

6.21 Lunds universitet: Den grundläggande regeln för miljöskydd bör vara, att var och en som utövar miljöpåverkan är skyldig att inrätta sin verksamhet så att så små störningar som möjligt uppkommer. Gör man detta - med iakttagande av de generella aktsamhetsreglerna i 3 kap. - bör verksamheten som regel vara tillåtlig. - - - Dock utgör människans aktiviteter tyvärr på många områden så allvarliga störningar, att belastningen totalt sett blir långt större än vad miljön tål. En miljölagstiftning syftande till en uthållig utveckling måste därför innehålla kravregler som gör det möjligt att begränsa verksamheter, trots att man vidtagit alla rimliga försiktighetsmått, om de bidrar till att koncentrationen av hälso- och miljöskadliga ämnen i luft, mark eller vatten överstiger den nivå som är acceptabel med hänsyn till vad som behövs för att uppnå en uthållig utveckling. - - - Kommittén har föreslagit, att i balkens 8 kapitel intas regler om möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kvalitetskrav på luft, mark, vatten etc., s.k. miljökvalitetsnormer (MKN). Dessa normer skall i första hand baseras på bedömningar av vad människor och miljö kan antas tåla. Någon form av gränsvärden med utgångspunkt i miljökvalitet är under dagens förhållanden en nödvändig ingrediens i en allvarligt syftande miljöbalk. Hur dessa miljökvalitetsregler bör utformas, och vilka nivåer de bör ha, är svåra frågor som kräver noggrann eftertanke. Som kommittén påpekar har redan idag de centrala miljömyndigheterna utarbetat ett sort antal riktvärden av olika slag. Dessa är i huvudsak avsedda att vara vägledande för myndigheternas miljöarbete. Tyvärr saknar de miljörelevanta riktvärdena i stort sett rättslig status. - - - Vi saknar legala instrument att motverka miljökatastrofer. Kommitténs förslag beträffande miljökvalitetsnormer innebär att reglerna i huvudsak skall vara vägledande för myndigheternas agerande i olika sammanhang. Någon nämndvärd avvikelse från rådande förhållanden är m.a.o. inte åsyftad. EG:s direktiv om miljökvalitetsnormer är utformade som bindande rättsregler. - - - Sådana direktiv böjer man sig för, men i övrigt vill man inte diskutera bindande miljökvalitetsnormer med rättsverkan. Inte heller i den nya miljöbalken vill man med andra ord låta miljöförhållandena bli direkt relevanta för vilka krav man skall ställa på verksamheter som utövar miljöpåverkan. - - - Dessa kommitténs överväganden kan vara vad som ligger bakom den föreslagna placeringen av MKN i balkens 8 kapitel. Forskningsnämnden ställer sig emellertid

tveksam såväl till placeringen som till utformningen av det föreslagna kapitlet. Ur miljösynpunkt vore det rimligare att de gränser som fastställs för miljökvalitet fick direkt rättslig relevans. En eventuell MKN borde vara en faktor av direkt betydelse när det gäller at bedöma tillåtlighetsfrågan. En verksamhet bör inte tillåtas på sådana villkor att den bidrar till att försämra miljökvaliteten utöver de fastställda gränserna för vad som kan accepteras utifrån strävan att uppnå en uthållig utveckling. - - - Utöver de generella aktsamhetsreglerna i tredje kapitlet bör, för att en verksamhet skall vara tillåten, gälla att fastställda miljökvalitetsnormer inte får överskridas. För att markera detta samband mellan miljökvalitetsnormer och tillåtlighetsfrågan bör reglerna om miljökvalitetsnormer placeras omedelbart i anslutning till kapitlet med generella aktsamhetsregler, eller eventuellt arbetas in i detta. - - - Ehuru miljökvalitetsnormer synes ha blivit ett mer eller mindre allmänt vedertaget begrepp, är det vidare enligt forskningsnämndens mening utifrån den föreslagna balkens systematik i hög grad oklart hur sådana normer förhåller sig till generella föreskrifter enligt 4 kap. I princip sägs i motiven att MKN skulle utgöra en slags kompletterande eller mer preciserande/konkretiserade aktsamhetsregler än de som allmänt gäller enligt kap. 3, och därvid främst fungera som riktvärden vid myndighetsbeslut inom ramarna för balkens tillämpningsområde. Samtidigt har i samband med reglerna om generella föreskrifter talats om de viktiga funktioner dessa fyller vid implementeringen av exempelvis EG-direktiv med krav på vissa miljökvaliteter, gränsvärden etc. Generella föreskrifter enligt 4 kap. synes alltså mycket väl kunna ge uttryck för MKN. Kommitténs skrivningar talar vidare för att rättsligt bindande MKN - i betydelsen direktverkande och sanktionerade - måste ha fått uttrycket av generella föreskrifter. - En MKN kan alltså sägas vara en generell föreskrift utfärdad av regeringen (eller myndighet regeringen bestämt) vars rättsföljd/bindande verkan får antas framgå av föreskriftens i fråga utformning. Det kan ur denna synvinkel diskuteras om reglerna skall ha ett eget kapitel. Istället bör 3 och 4 kapitlet utformas så att reglerna om MKN följer ur dessa. Vidare synes 8:3 vara en onödig upprepning/utvidgning av det som redan står i 8:1 2 st. 8:2 2 st är enbart förvirrande i den meningen att direkt effekt/-sanktionsmöjligheter endast kan uppnås genom att MKN ges formen av generell föreskrift enligt 4 kap. Regeln synes onödig för att regeringen i sina anvisningar till tillämpande myndigheter skall kunna klarlägga att angivna gränsvärden etc. inte bara är rådgivande utan "tvingande" vid myndighetstillämpning - den rätten synes regeringen ha i vilket fall, om inte annat så också det enligt 4 kap. Även de regler som intagits i 4 och 5 §§ synes vara av den karaktären, att de kan meddelas i samband med de MKN/föreskrifter där de aktualiseras.

6.22 Chalmers tekniska högskola: Hittills i Sverige har vissa riktvärden i det praktiska arbetet utgjort en form av normerande mål/gränser. Det

är bra att kvalitetsnormer nu föreslås. För att dessa skall få större betydelse än hittillsvarande system måste de vara tydliga, kontrollerbara och bindande.

6.23 Forskningsrådsnämnden: Störst betydelse torde införandet av miljökvalitetsnormer komma att få. Med tanke på den samlade miljöpåverkan som idag tillmäts diffusa utsläpp är det nödvändigt att använda rättsliga styrmedel som tar sin utgångspunkt i miljöbelastning, och inte i punktvisa begränsningar av det slag, som hittills har präglat miljöskyddslagen. Det måste ses som ett principiellt mycket viktigt steg i miljörättens utveckling i Sverige att regeringen eller den myndighet regeringen sätter i sitt ställe ges möjlighet att utfärda kvalitetsnormer som utgår från och som skyddar miljön. Forskningsrådsnämnden vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av att det satsas på ökad forskning, vars resultat kan läggas till grund för ställningstaganden i dessa hänseenden. Denna ståndpunkt är också relevant för den av miljöskyddskommittén föreslagna förstärkningen av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar. De flesta verksamheter i samhället kan utformas på olika sätt, som ger kvalitativt och kvantitativt olika effekter på naturresurser och miljö. I strävandena efter att skapa en bra miljö och en god hushållning med naturresurser är därför en bedömning av konsekvenserna av olika handlingsalternativ ett viktigt instrument.

6.24 Naturvetenskapliga forskningsrådet: Instämmer i betänkandets formulering att kvalitetsnormer måste bygga på ingående kunskaper, och att det för att skapa sådana kunskaper krävs såväl grundläggande forskning som utredningar med direkt praktisk tillämpning. Vikten av vetenskapligt välgrundade kvalitetsnormer kan inte nog påpekas. Utredningen diskuterar på ett sakligt sätt problematiken med användning av siffervärden för miljökvalitet (kapitel 7.5.4). Man kan säga att utredningen själv oavsiktligt illustrerat denna problematik när man skriver "Värdena kan reglera inom vilka gränser miljöparametern får variera, t.ex. att pH-värdet i sjöar inte får understiga 6,0 ..." (s. 373). (Om just detta värde fastställdes skulle ett stort antal naturligt sura sjöar i Sverige hamna under tillåtet miljökvalitetsvärde avseende pH.) - - - När det gäller grundläggande forskning är det viktigt att denna framgent, liksom nu, finansieras av olika sektorsintressenter, och inte bara av grundforskningsråd. Detta kommer att vara speciellt betydelsefullt i ett läge där kraven på preciserade kvalitetnormer (dvs. utredningar med direkt praktisk tillämpning) ökar.

6.25 Sveriges lantbruksuniversitet: Miljökvalitetsnormer är nödvändiga men förslaget skulle vinna på en beskrivning av när och i vilka situationer normerna kan vara bindande. Lagen borde även kunna ange att tillståndsbeslut kan grundas på en strängare bedömning än en antagen

miljökvalitetsnorm. Det borde även framhållas mer att naturhänsyn inte i första hand är en kostnad.

6.26 Länsstyrelsen i Stockholms län: Enligt 4 § 2 st. skall en åtgärdsplan, som behövs som planeringsunderlag för att uppfylla miljökvalitetsnormer, upprättas av Naturvårdsverket om flera län berörs. Länsstyrelsen anser att de berörda länsstyrelserna i samråd skall lösa de angivna uppgifterna. Länsövergripande samarbete förekomer sedan länge i betydande omfattning.

6.27 Länsstyrelsen i Uppsala län: I en situation där vi är på god väg att komma tillrätta med punktutsläppen och uppmärksamheten alltmer riktas mot de diffusa utsläppen, måste det vara riktigt att utgå från vad miljön och människorna tål. Grundtanken bakom förslaget om miljökvalitetsnormer är därför riktig. Länsstyrelsen bedömer att miljökvalitetsnormerna kan bli ett värdefullt hjälpmedel i planeringen. Kommittén anför att den handel med utsläppsrättigheter, som kan kombineras med miljökvalitetsnormer, inte är förenlig med det svenska rättssystemets vidsträckta medborgarinflytande. Länsstyrelsen delar denna uppfattning men vill peka på risken för en handel "under bordet" med utsläppsrättigheter. Miljöarbetet inom länsstyrelserna har under de senaste åren delvis ändrat karaktär. Den tidigare renodlade individuella prövningen av miljöfarlig verksamhet har kompletterats med mer övergripande miljöarbete. De regionala miljöanalyserna utgör ett exempel på denna tyngdpunktsförskjutning. Mot denna bakgrund synes det välbetänkt att ge länsstyrelserna uppdraget att ta fram underlag för och förslag till de åtgärdsplaner som kan komma att krävas för att innehålla miljökvalitetsnormerna. Detta principiella arbetssätt överensstämmer i väsentliga delar med vissa av länsstyrelsernas uppgifter inom den fysiska planeringen, vilket är notabelt med tanke på länsstyrelsernas allt mer uttalade sektorsövergripande ansvar.

6.28 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Införandet av miljökvalitetsnormer tillstyrkes. Normen kan utgöra dels en stoppregel och dels underlag för en åtgärdsplan. Normen blir i det senare fallet ett slags målsättningsvärde. Kopplingen mellan ansvaret för strategier för miljön och miljöövervakning i förhållande till åtgärdsplanerna behöver belysas ytterligare. Miljökvalitetsnormerna får inte bli konserverande i förhållande till regionala miljömål och åtgärdsprogram. Det är viktigt att grundläggande normer också kan formuleras för den biologiska mångfalden. Frågan om "gröna miljökvalitetsnormer" bör utredas ytterligare. Förslaget att Naturvårdsverket skall upprätta åtgärdsplan då flera län berörs avstyrks. Detta bör åvila berörda län i samverkan. - - - Detaljbestämmelser bör inte ingå i en balk av ramkaraktär. Föreskrifter är lämpligare.

6.29 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Redan nu förekommer ett omfattande samarbete i regionala frågor mellan länsstyrelserna. Vid utarbetandet av en sådan åtgärdsplan som avses i 8 kap. 4 § andra stycket i lagförslaget saknas det enligt länsstyrelsens mening skäl att i normalfallet låta Naturvårdsverket fastställa planen. I normalfallet torde det vara både effektivare och lämpligare att låta de berörda länsstyrelserna fastställa planen. Däremot bör Naturvårdsverket förbehållas rätten att fastställa åtgärdssplanen när denna får anses vara av särskilt stor betydelse och av riksintresse. Bestämmelsen bör ändras i enlighet härmed.

6.30 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Det är bra att miljökvalitetsnormer införs. Lagförslaget bör dock utvecklas. Normernas rättsliga verkan måste klaras ut. Den amerikanska luftvårdslagstiftningen innehåller sedan länge luftkvalitetskriterier och bör studeras inför det fortsatta arbetet med svenska normer. Miljökvalitet bör ses i vid bemärkelse och omfatta både halter eller viss belastning av mätbara ämnen och andra uppföljningsbara företeelser av betydelse för hälso- och miljöskyddet och naturmiljön. Begreppet miljökvalitetsnorm bör vidare begränsas till att omfatta en viss miljökvalitet. Skyddsavstånd för olika verksamheter bör också kunna föreskrivas (dock kanske snarare i PBL), men de är inte miljökvalitet i ordets egentliga mening, utan snarast en konsekvens av en eftersträvad miljökvalitet. Det bör av lagen framgå hur snabbt en åtgärdsplan skall upprättas när en miljökvalitetsnorm överskrids. Kraven på innehållet i en åtgärdsplan bör finnas i lagtexten. Åtgärdsplanerna bör vidare ges rättslig verkan. Det finns annars en risk att planen inte får tillräckligt styrande verkan. - - - Slutligen anser länsstyrelsen att hela 8 kap. har en så central betydelse i Miljöbalken, att det bör ingå i balkens allmänna, inledande del.

6.31 Länsstyrelsen i Kalmar län: Miljökvalitetsnormer kommer att vara värdefulla instrument för att uppställda miljömål skall uppnås. Vidare utredning bör ske beträffande miljökvalitetsnormer inom naturvården. Det är viktigt att grundläggande krav formuleras även för den biologiska mångfalden.

6.32 Länsstyrelsen i Gotlands län: Av balkförslaget kan inte utläsas om miljökvalitetsnormer kan komma att variera mellan olika delar av landet. Vidare saknas, såvitt länsstyrelsen kan finna, möjlighet att formulera motsvarande grundläggande krav för att bevara den biologiska mångfalden. I 8 kap. 3 § anges att miljökvalitetsnormer får avse kortaste avstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostäder eller lokaler för undervisning eller barnomsorg, en avgränsning som enligt länsstyrelsen är alltför snäv. (Vart tog t.ex. sjukhus och andra vårdinrättningar vägen? I hälsoskyddslagen kan man återfinna uttrycket "där människor vistas

under en lägre tid av dygnet".) - - - Miljökvalitesnormen kan komma att ge upphov till en helt ny företeelse i Sverige i form av handel med utsläppsrätter. Länsstyrelsen anser också att frågan hur miljökvalitetsnormerna skall tillämpas i förhållande till aktsamhetsreglerna och tillåtlighetsreglerna vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet inte är tillräckligt belyst. Även åtgärdsplanens status och rättsverkan förtjänar att belysas ytterligare. Sammantaget anser länsstyrelsen att förslaget om miljökvalitetsnormer, utan att länsstyrelsen på något sätt vill avstyrka att sådana införs, bör bli föremål för ytterligare överväganden och förtydliganden. Länsstyrelsen vill också ifrågasätta terminologin. Enligt länsstyrelsen bör begreppet norm förbehållas bindande föreskrifter. Detta synes bäst överensstämma med regeringsformens bestämmelser om normgivning. Inte bindande miljökvalitetsnormer bör i stället betecknas miljökvalitetsmål eller något liknande.

6.33 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen anser att de föreslagna miljökvalitetsnormerna kan bli ett värdefullt instrument för att vid planering, prövning och tillsyn se till att uppställda miljömål, internationella förpliktelser o.dyl. uppfylles. Det kommer att ställas stora krav på den myndighet som får uppdraget att formulera normerna, så att de får en stringent utformning och därmed blir tillräckligt vägledande i varierande bedömningssituationer. - - - I 4 § föreslås att länsstyrelsen skall upprätta en åtgärdsplan om det behövs för att miljökvalitetsnormer skall kunna uppfyllas inom ett område som omfattar flera kommuner. Avser behovet av åtgärdsplan flera län skall Naturvårdsverket upprätta planen. Vad avser det första fallet biträder länsstyrelsen förslaget. En sådan uppgift ligger helt inom länsstyrelsens samordnande planeringsroll inom länet. Även för det fall en åtgärdsplan skulle omfatta mer än ett län bör ansvaret åvila berörda länsstyrelser i samarbete och inte Naturvårdsverket. Länsstyrelserna har numera god erfarenhet av länsövergripande samarbete i olika former och torde med sin kunskap om regionen vara bäst ägnade att klara även en åtgärdsplan omfattande mer än ett län. Naturvårdsverkets roll bör helt inriktas på att formulera miljökvalitetsnormerna, en nog så intrikat och krävande uppgift.

6.34 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Införandet av miljökvalitetsnormer tillstyrks under förutsättning att de är klart definierade. Att föra in sådana normer innebär ett stort och ansvarsfullt arbete under lång tid framöver. Det är därvid viktigt att ambitionsnivån för normerna klarläggs på ett entydigt sätt. Kan normerna samordnas med EG:s normer finns möjligheter till ett ökat globalt miljöarbete. De svårigheter som hör samman med att den helt dominerande belastningen kommer från utlandet bör tas upp närmare. Frågor rörande de föreslagna åtgärdsplanerna bör klarläggas, bl.a. planernas rättslig status, hur en central uppföljning skall göras och vad den får innefatta. För det fall att en plan skulle behöva

göras länsöverskridande, torde den mest ändamålsenliga lösningen vara att berörda länsstyrelser upprättar planen i samråd. Länsstyrelsen avstyrker således att Naturvårdsverket skall ha ansvaret i ett sådant fall. Möjligen kan övervägas ett system där planerna skall fastställas av Naturvårdsverket.

6.35 Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen ställer sig positiv till att begreppet miljökvalitetsnormer införs. Det är av stor vikt att arbetet med att ta fram föreskrifter för kvalitetsnormer snarast påbörjas. - - - Länsstyrelsen anser att miljökvalitetsnormer skall vara bindande för tillstånds- och tillsynsmyndigheterna och att regeringen skall avgöra vilka områden som miljökvalitetsnormerna skall omfatta. Miljökvalitetsnormerna skall enligt miljöskyddskommitténs förslag i första hand läggas till grund för samhällsplaneringen och omsättas i åtgärdsplaner. Endast i vissa fall får regeringen föreskriva att de skall vara bindande. Denna konstruktion innebär att normerna är att jämställa med riktlinjer, och de har då ingen styrande effekt utöver de riktlinjer och mål som riksdagen lagt fast. Länsstyrelsen har att verka för att fastställda nationella mål får genomslag i länet, och det är tveksamt om miljökvalitetsnormer i den form som föreslås har något att tillföra i detta sammanhang. När det gäller Hallands stora miljöfrågor - försurning av mark och vatten och övergödning av havet - saknas idag tillräckligt effektiva styrmedel för att inom överskådlig tid komma ned till acceptabla belastningsnivåer. Vad länsstyrelsen efterlyser är ramar som de sammanlagda utsläppen inom ett visst område måste underordnas. Sådana ramar har riksdagen lagt fast för landet som helhet. Men Sverige är inte homogent. Det behövs riktade insatser i områden där naturmiljön är akut hotad. Gröna miljökvalitetsnormer: 3 § - Länsstyrelsen finner det olyckligt att utredningen inte föreslagit införande av "gröna miljökvalitetsnormer". Det finns risk för att naturvård och biologisk mångfald kan komma att åsidosättas vid planering, prövning etc., om inte sådana normer redovisas i balken. Det är viktigt att grundläggande krav formuleras även för naturvård och biologisk mångfald. Den biologiska mångfaldens komponenter kan på skilda sätt mätas t.ex. med indikatorarter som anger tillståndet hos vissa ekosystem eller tillstånd och förändringar i miljön. Dessa bedömningar bör kunna ligga till grund för upprättande av "gröna miljökvalitetsnormer". Länstyrelsen anser att dessa frågor bör utredas. Åtgärdsplaner: 4 § - Det finns enligt länsstyrelsens mening en risk att åtgärdsplanerna splittras upp på många kommuner. Vi föreslår följande alternativa skrivning: Det ankommer på länsstyrelsen att upprätta åtgärdsplaner som behövs för att miljökvalitetsnormerna skall kunna uppfyllas. Om ett mindre område berörs kan uppgiften ankomma på en kommun. - - - Normer för tätortsluft: 5 § - I denna bestämmelse anges att halten i luften av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly skall mätas om det kan antas att bindande miljökvalitetsnormer kan komma att överskridas. Bestämmelsen

bör göras betydligt mer generell så att den kan komma att omfatta även andra ämnen för vilka kvalitetsnormer har angetts. Uppräkningen av ämnen för vilka bestämmelsen skall gälla bör föras över till förordning eller föreskrift. - - - Miljökvalitetsnormer för miljöfarlig verksamhet behandlas i 14 kap. 3 och 6 §§. Länsstyrelsen finner inte någon väsentlig skillnad mellan dessa bestämmelser. Innehållet i 3 och 6 §§ bör kunna koncentreras i en bestämmelse. Att två eller flera industrier kan gå samman för att med gemensam reningsutrustning/åtgärd nedbringa utsläpp till nivåer som med avseende på fastlagda kvalitetsnormer kan accepteras är en tilltalande idé. Länsstyrelen hyser dock vissa farhågor att tillståndsprövningen kan komma att kompliceras men ställer sig ändock bakom kommitténs förslag.

6.36 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Miljökvalitetsnormer är en form av föreskrifter för miljötillståndet. De skall fastställas på vetenskapliga grunder och blir därmed heller inte direkt bindande utan riktar sig i första hand till myndigheter och planerande organ. För tillämpningen av normen kan två huvudsakliga situationer särskiljas. I det ena fallet uppfylls normen och den fungerar som kompletterande aktsamhetsregel eller stoppregel vid prövning av nytillkommande verksamhet. I det andra fallet, då normen överskrids, blir den underlag för en åtgärdsplan som i sin tur kan anvisa omprövning och planering av andra åtgärder, alltså mer av ett målsättningsvärde. Normer enligt EG-direktiv kan dock bli direkt bindande. Inför användningen av miljökvalitetsnormer krävs, enligt länsstyrelsens uppfattning, att deras utformning utvecklas och förtydligas liksom vad de står för och vilken ambitionsnivå de representerar. Vid rättsliga prövningar är det en avgörande skillnad mellan bindande och icke bindande regler, men vad gäller de föreslagna miljökvalitetsnormerna tycks denna gräns vara ganska flytande. Normer med olika innebörd och skärpa i olika situationer kan skapa problem för tilltron och tillämpningen. Enligt specialmotiveringen till 8 kap. 2 § får tillstånd till en nytillkommande verksamhet inte lämnas om en miljökvalitetsnorm skulle överskridas. Det kan tolkas som att det föreligger ett formellt hinder mot att ge tillstånd till en ny verksamhet oavsett hur ringa utsläppsökningen skulle bli. Möjligheten för en småföretagare att genom samverkan med någon annan verksamhet åstadkomma en samlad utsläppsminskning blir sannolikt praktiskt svårgenomförbar. För att lösa problemet med en liten tillkommande utsläppsökning på en plats där miljökvalitetsnormen redan överskrids anges till och med att man kan bortse från normen. Detta är frågor som enligt länsstyrelsen måste klarläggas. Vid utformningen av miljökvalitetsnormer som grundas på en vetenskaplig bedömning av risken för hälso- och miljöeffekter måste medräknas en säkerhetsfaktor. Beroende på hur mycket av säkerhetsmarginalen som byggs in i själva normen och hur mycket som läggs in vid tillämpningen, kan den i det ena extremfallet bli så framåtsyftande

och svåruppnåelig att dess reella betydelse blir liten, eller i det andra så generös att drivkraften att nå längre tas bort. En god avvägning är viktig. Balansen mellan kontinuitet och flexibilitet måste också belysas, dvs. hur ofta är det lämpligt att normen revideras i och med att ny kunskap tas fram. Det är också viktigt att uppmärksamma att normerna kan bli styrande för inriktningen av kunskapsunderlag och miljöövervakning. Andra betydelsefulla miljöproblem riskerar att komma i skymundan. De kan till och med ibland komma i konflikt med normen. - - - Sammantaget anser länsstyrelsen att miljökvalitetsnormer har sin plats i svensk miljölagstiftning men deras tillämpning fordrar långsiktighet och helhetssyn. Systemet behöver utredas ytterligare. En tydligare uppdelning behöver göras mellan normer som utgör planerings- och beslutsunderlag på samma sätt som allmänna råd och sådana normer som skall vara direkt och formellt bindande liksom exempelvis betämmelserna i en detaljplan. För det senare fallet av föreskrifter blir det sannolikt nödvändigt att även lagstifta om en dispensmöjlighet. Åtgärdsplanen som instrument för att uppnå miljökvalitetsnormer måste även den granskas vidare. I förhållande till den regionala miljöanalysen/miljöstrategin kan den uppfattas både som konkurrent och komplement. En miljövårdsplan med formell status är viktig men begränsningen av åtgärdsplanen till att utgå från miljökvalitetsnormer innebär återigen en risk för alltför stor fokusering till vissa problem som lokalt/regionalt och även globalt kanske inte är de långsiktigt mest betydelsefulla. - - - Ansvarsfrågorna kring åtgärdsplanen är heller inte tydliga. Vem tar fram underlaget för att bedöma behovet av en åtgärdsplan? Då området berör flera län bör åtgärdsplanen, enligt länsstyrelsens mening, utarbetas av länsstyrelserna i samverkan och inte av Naturvårdsverket såsom föreslagits. Kunskapsunderlaget hämtas huvudsakligen från länen, åtgärdsförslagen likaså. Även kopplingen till den regionala miljöstrategin och utvecklingen av Naturvårdsverkets mer allmänna tillsynsroll talar för en sådan fördelning. - - - Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar skall enligt 2 kap. 1 § tillämpas bland annat för skötsel av skogs- och jordbruksmark. Dagens fiskemetoder kan ha en liknande påverkan på miljön och det finns goda skäl för att låta bestämmelserna i 8 och 9 kap. i miljöbalken vara tillämpliga även på fiske och fiskevård.

6.37 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Länsstyrelsen tillstyrker i allt väsentligt principen med miljökvalitetsnormer. Det är angeläget att normerna ges en sådan utformning att de inte verkar konserverande utan fortlöpande kan anpassas till ny kunskap beträffande hälsa och miljö. Det som sägs i 3 § om skyddsavstånd till bostäder samt lokaler för undervisning och barnomsorg borde också gälla för lokaler för olika former av vård där människor varaktigt vistas. Åtgärdsplaner enligt 4 § 2 st. som berör flera län bör upprättas av berörda län i samverkan och ej av Naturvårdsverket.

6.38 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Möjligheterna att meddela föreskrifter och att införa miljökvalitetsnormer kommer i hög grad att underlätta och effektivisera miljöarbetet. Det är då viktigt att sådana föreskrifter och normer är väl underbyggda och baseras på klara behov och vetenskapliga bakgrundsfakta. En hittills ganska snårig, splittrad miljölagstiftning får inte ersättas av en oöverskådlig snårskog av detaljföreskrifter och miljökvalitetsnormer. Enligt 8 kap. 4 § i förslaget till miljöbalk skall länsstyrelsen upprätta åtgärdsprogram om det behövs för att miljökvalitetsnormer skall kunna uppfyllas. Engligt förslaget skall ett sådant program upprättas av Naturvårdsverket om flera län berörs. Länsstyrelserna har genom ett mångårigt miljöarbete god erfarenhet av länsövergripande samarbete. - - - Enligt länsstyrelsens uppfattning är det naturligt att länsövergripande miljöfrågor löses av berörda länsstyrelser i samverkan. 8 kap. 4 § 2 st bör därför utgå ur förslaget. Naturvårdsverket bör ha en övergripande roll i miljöarbetet och därvid stödja den regionala verksamheten utan att behöva ta ansvaret för detaljfrågor.

6.39 Länsstyrelsen i Värmlands län: Miljökvalitetsnormer utgör tillsammans med föreskriftsrätten välkomna tillskott till lagstiftningen. Det är dock angeläget att införandet av miljökvalitetsnormer inte försvårar eller kommer i konflikt med möjligheterna att lokalt eller regionalt besluta om mål angående skyddsavstånd och dylikt till skydd för människors hälsa eller den yttre miljön. Miljökvalitetsnormer saknas för biologisk mångfald, hotade arter och biotoper. Det är viktigt att också "gröna" miljökvalitetsnormer utreds och infogas i balken.

6.40 Länsstyrelsen i Örebro län: 8 kap. 1 § - Här bör tydliggöras att även "gröna" kvalitetsnormer innefattas, genom att en ny punkt 4 införs, nämligen "4. att säkra den biologiska mångfalden". Ett tillägg till bemyndigandet görs enligt följande: "får regeringen ..... (miljökvalitetsnormer). I en sådan föreskrift får föreskrivas inom vilken tid normen skall vara uppfylld." - - - Miljökvalitetsnormerna bör naturligtvis inte konstrueras så att de verkar konserverande i förhållande till andra regionala miljökvalitetsmål och åtgärdsprogram. Länsstyrelsen förutsätter därför att regeringen kontinuerligt har kännedom om de regionala miljömål som fastställts av länsstyrelserna, detta sker lämpligen genom de regionala miljöanalyserna. 8 kap. 2 § - Av 1 § framgår att miljökvalitetsnormer är krav, vilket medför att de bör betraktas som bindande. Texten i 2 § bör därför kompletteras med "... eller det av andra skäl är lämpligt för att skydda hälsa och miljö får föreskrivas att de skall vara bindande." 8 kap. 4 § - Sista stycket bör ersättas av: "På samma sätt bör länen samarbeta när åtgärdsplanen omfattar kommuner i mer än ett län." Skälet till detta är att Naturvårdsverket inte besitter den detaljerade kunskap som behövs. Länsstyrelsen vill uppmärksamma på att åtgärdsplaner kommer att utgöra en del av länets miljöstrategi. I en ny 6

§ skrivs att "Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall medge undantag från en miljökvalitetsnorm om någon av nedanstående förhållanden hindrar att normen uppfylls:
1. de naturliga förutsättningarna på platsen
2. ingen finns som enligt balkens bestämmelser kan åläggas att vidta åtgärder
3. spridning av föroreningar från andra länder.

6.41 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Möjligheterna att med stöd av miljökvalitetsnormer ange kvalitetskrav för luft, vatten och mark bör rätt utnyttjade kunna bli ett användbart instrument i miljö- och planeringsarbetet. - - - Länsstyrelserna har ansvaret för den regionala miljöövervakningen och är en naturlig samordnare när miljökvalitetsnormer berör flera kommuner. Detsamma gäller i de fall kvalitetsnormerna berör flera län. - - - Länsstyrelserna samarbetar i många frågor bl.a. beträffande ärenden enligt miljöskyddslagen. Det finns därför inga skäl att Statens Naturvårdsverk skall ha ansvar för att upprätta åtgärdsplaner för miljökvalitetsnorm som berör flera län. Det bör åvila länsstyrelserna att upprätta sådan gemensam plan byggd på från central nivå givna generella normer. 4 § 2 st. bör ändras i detta avseende.

6.42 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Kommittén föreslår ett system med miljökvalitetsnormer, som endast i vissa fall avses vara bindande. Det kan starkt ifrågasättas om det är lämpligt för lagefterlevnaden att fastställda normer omväxlande skall vara bindande eller vägledande. Benämningen normer bör även av språkliga skäl reserveras för sådana kvalitetskrav i miljön som är bindande. - - - Länsstyrelsen ser positivt på införandet av såväl bindande miljökvalitetsnormer som andra kvalitetskrav för miljön som skall beaktas i myndigheternas arbete. Länsstyrelsernas ansvar för att upprätta åtgärdsplaner bör vidare utsträckas till att även gälla när en åtgärdsplan avser flera län. Ett sådant arbete bör ske i samverkan mellan berörda länsstyrelser. - - - Länsstyrelsen föreslår att vidare utredning sker rörande "gröna miljökvalitetsnormer", som kommittén i nuläget valt att inte införa. Det är viktigt att grundläggande krav formuleras även för den biologiska mångfalden.

6.43 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: 8 kap. 3 §: Utredningen anser det olämpligt att idag införa "gröna miljökvalitetsnormer". Länsstyrelsen delar denna bedömning, men anser att frågan måste utredas vidare. Det är viktigt att miljökvalitetsnormer också kan formuleras för den biologiska mångfalden. En sådan möjlighet bör ges i balken. - - - 8 kap. 4 §: Länsstyrelsen bör ges ett ansvar att på regional nivå ha tillsynen av att miljökvalitetsnormerna uppfylls.

6.44 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Kommittén föreslår ett system med

miljökvalitetsnormer och generella föreskrifter. Miljökvalitetsnormer kan bli ett bra stöd för länsstyrelsens arbete med bl.a. tillsyn. Det är emellertid angeläget att normerna tillåts variera med avseende på miljöns känslighet. Det är därför väsentligt att länsstyrelsen får ett avgörande inflytande när det gäller utfärdande av miljökvalitetsnormer. Generella föreskrifter bör användas med stor urskiljning och för speciella väldefinierade verksamhetsområden där lokaliseringsfrågan har underordnad betydelse. Föreskrifter bör kunna utfärdas på länsnivån för visst geografiskt område och framförallt ta sikte på att anpassa belastningen till tåligheten i miljön. Utfärdande av föreskrifter bör föregås av en miljökonsekvensbeskrivning där även resursanvändningen i administration och handläggning vägs in. Rätt använda bör såväl miljökvalitetsnormer som föreskrifter aktivt kunna bidra till en bättre resursanvändning och därmed också en bättre miljövård.

6.45 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Miljökvalitetsnormer enligt kommitténs förslag kommer i vissa fall att vara bindande och i andra fall att mera ha karaktären av miljömål. Det borde eftersträvas att använda begreppet "miljökvalitetsnorm" endast för bindande normer och ge de icke bindande en annan beteckning, exempelvis miljömål, riktvärden för miljökvalitet eller dylikt. En viss återhållsamhet är påkallad när det gäller införandet av bindande normer eftersom de i många fall kan tvinga fram åtgärder som löser detaljproblem på ett sätt som inte bidrar till goda helhetslösningar.

6.46 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Inför användningen av miljökvalitetsnormer krävs en utveckling och ett förtydligande av deras utformning, vad de står för och vilken ambitionsnivå de representerar. Miljökvalitetsnormer med olika skärpa i olika situationer skadar tilltron och försvårar tillämpningen. Det är viktigt att grundläggande krav också formuleras för den biologiska mångfalden. - - - Åtgärdsplanens status i förhållande till den regionala miljöanalysen måste utredas närmare. - - - Miljökvalitetsnormerna måste utformas så att de inte verkar konserverande i förhållande till andra regionala miljökvalitetsmål och åtgärdsprogram. - - - Att Naturvårdsverket skall ansvara för åtgärdsplanen då områden berör flera län ifrågasätts. Samarbetet över länsgränserna, som redan idag är betydande, kan utvecklas ytterligare. I egenskap av statlig myndighet bör det ligga i berörda länsstyrelsers intresse och uppdrag att gemensamt upprätta de åtgärdsplaner som behövs för att miljökvalitetsnormer över länsgränserna skall kunna uppfyllas.

6.47 Svenska Kyrkans Centralstyrelse: Frågan om att i lagstiftningen ta in miljökvalitetsnormer har diskuterats i många år. Glädjande är därför att utredningen äntligen funnit tiden mogen att införa miljökvalitetsnormer i miljöbalken. Jämfört med andra länder har Sverige i detta avseende

legat efter. Centralstyrelsen understöder detta starkt och ser som mycket positivt att miljö- och hälsoskyddsnormerna sammanförs och tas in i miljöbalken.

6.48 Huddinge kommun: Införande av miljökvalitetsnormer ser vi som en viktig utvidgning av miljölagstiftningen. Bindande och icke bindande normer föreslås. Vi anser att bindande normer bör om möjligt utformas så att de inte sätts ur spel pga. tekniska eller ekonomiska begränsningar. Miljöskyddskommittén resonerar runt möjligheten att i framtiden införa utsläppsrätter i områden där normerna är nära att överskridas. I detta fall är det viktigt att förslaget om att bästa tillgängliga teknik inte sätts ur spel.

6.49 Österåkers kommun: Det finns idag ett stort antal riktlinjer, råd och föreskrifter som tillämpas inom miljöområdet. Oftast är dessa ett gott stöd i myndighetsutövningen men på grund av deras formella status är de blott en vägledning och kan ofta förbigås eller kritiseras. I utredningen föreslås att miljökvalitetsnormer införs som kan vara gällande i hela landet eller anpassade för en speciell region eller naturtyp. Detta vore välkommet ur den synpunkten att tillsyns- och planeringsarbetet borde kunna underlättas och förbättras. - - - Man måste dock vara medveten om att omfattningen av de normer som föreslås medför att utarbetandet av dem kommer att ta mycket lång tid. Framför allt om miljökvalitetsnormerna skall få den innebörd och omfattning som utredningen förutsätter. En förutsättning för ett effektivt miljö- och hälsoskyddsarbete är att dessa tas fram snarast. - - - Ett system med miljökvalitetsnormer måste medge hänsynstaganden till regionala och lokala miljöförhållanden. Det miljöarbete som bedrivs med höga ambitioner inom kommunerna får inte bromsas på grund av att en nationell eller en EG-anpassad miljökvalitetsnorm är uppfylld. En miljökvalitetsnorm får inte ses som ett minimikrav utan strävan måste hela tiden vara att minimera störningar så långt som möjligt på det sätt som uttrycks i nuvarande miljöskyddslag.

6.50 Uppsala kommun: Kommunen finner att förslaget om miljökvalitetsnormer på det stora hela är bra och tillstyrker därför att detta - med några ändringar - görs till lag. Lagtexten är dock enligt kommunen inte helt tydlig vad gäller relationen mellan miljökvalitetsnormer och individuella tillståndsprövningar. Av lagförslagets 14 kap. 2 § framgår att det i vissa fall kan godtas att den som utövar miljöfarlig verksamhet inte lever upp till normens krav. Däremot framgår det inte tydligt om man i ett tillståndsbeslut kan ställa strängare krav än vad normen anger. Det måste man enligt kommunen rimligen kunna göra, om den nya regleringen skall ha någon verkan. Detta framgår även av specialmotiveringen till 8 kap. 2 §. Kommunen anser det vidare vara viktigt att få klarhet i vilka miljökvalitetsnormer som skall vara bindande och vilka

som endast skall ses som målsättningar. Enligt miljöskyddslagen är det den egna verksamhetens störning som skall vara en väsentlig betydelse för att stoppregeln skall träda in. Om motsvarande tolkning görs av miljöbalksförslagets stoppregel blir det oklart hur denna nivå förhåller sig till en miljökvalitetsnorm. Här krävs sålunda ett klargörande av om det är de sammanlagda miljöeffekterna i omgivningen som avses.

6.51 Eskilstuna kommun: 8 kap. innehåller en hel del oklarheter bl.a. rörande vilka normer som är rättsligt bindande och vilka som bara är riktlinjer. Detta förhållande bör självklart klarläggas. Rimliga rättsverkansregler kopplade till miljökvalitetsnormerna saknas och bör tillföras MB. Miljökvalitetsnormer uttryckta som statiska skyddsavstånd skapar inga långsiktigt hållbara lösningar i den fysiska planeringen. Verksamheterna bör i stället förändras så att avståndet kan minska. Miljökvalitetsnormer bör utformas som miniminivåer där den statliga nivån är den absolut lägsta tillåtna. Kommunerna bör ges möjlighet till att skärpa normerna med hänsyn till lokala förhållanden. Dessa skall efter beslut i kommunfullmäktige vara bindande. Hela 8 kap. bör lämpligen föras till 3 kap. eller placeras i direkt anslutning till detta.

6.52 Katrineholms kommun: Införandet av miljökvalitetsnormer kan bli den länk mellan riksdagens miljömål och de konkreta genomföranderegler som saknas idag. Detta kräver dock att man bättre preciserar vad som avses med kvalitetsnormer. Särskilt viktigt är att rättsverkningarna av sådana i olika hänseenden regleras tydligare.

6.53 Norrköpings kommun: Införandet av miljökvalitetsnormer (MKN) ser kommunen som positivt. MKN kan, genom att utgå från vad naturen tål, ge en bra ledning för bedömningar av utsläppens miljöeffekter. Samtidigt medför denna ambition, att fastställa den gräns där olika ämnen påverkar naturen negativt, stora svårigheter. På grund av svårigheter att påvisa effekterna samt visa vilken förorening som har gett effekten kommer det att vara svårt att vetenskapligt bevisa var gränsen går. Därmed kommer det troligen bli svårt och ta lång tid att få fram normer. Trots det anser kommunen att det enda riktiga angreppssättet är att sätta miljökvalitetsnormen utifrån vad naturen tål och i ett nästa steg avgöra hur införandet av normen skall gå till för att den skall vara praktiskt möjlig att uppnå. Kommunen anser däremot att förslaget blir mycket förvirrande då man föreslår att vissa normer skall vara rättsligt bindande medan vissa skall ses som rekommendationer (mål). Detta kan ge upphov till många missförstånd och oklarheter, framförallt vid tillsyn av befintlig verksamhet. Ett sätt att lösa detta är att ge de olika typerna av värden olika benämningar. Om man vill att införandet av MKN skall ge miljöarbetet en ordentlig knuff framåt skall normerna göras bindande. - - - I förslaget sägs att länsstyrelsen skall utarbeta åtgärdsplaner för

områden där det behövs för att MKN skall uppfyllas. Lagtexen bör utformas så att även kommuner enskilt eller i samverkan med varandra kan utforma åtgärdsplaner. Det bör i en åtgärdsplan dessutom vara möjligt att på grund av en känslig recipient skärpa miljökvalitetsnormen.

6.54 Mjölby kommun: Det föreslås införande av miljökvalitetsnormer i miljöbalken. Det har också införts en möjlighet att meddela beslut om tillfälliga bilförbud om halterna av luftföroreningar inom vissa områden är så höga att de innebär akuta hälsorisker. Denna lagstiftning bör införlivas med bestämmelserna i miljöbalken. Föreskrifter om t.ex. bilförbud bör utarbetas med stöd i balken och kommunerna bemyndigas att fatta dylika beslut. Miljökvalitetsnormer grundade på bestämmelser i miljöbalken bör vara tillämpliga inom hela balkens tillämpningsområde. Miljökvalitetsnormer bör grundas på kunskaper om vad människan eller naturen anses kunna utsättas för utan risk för störningar. Stadskansliet delar utredningens uppfattning att det bör finnas goda möjligheter att lägga miljökvalitetsnormer till grund för att komma till rätta med lokala och regionala föroreningsproblem. Miljökvalitetsnormerna bör vara desamma för såväl nya verksamheter som för gamla. Däremot kan ju självfallet möjligheterna att uppfylla normerna variera. Miljökvalitetsnormer måste dock vara konkret mätbara och därför torde formen av haltvärden som inte bör få överskridas vara den förnuftigaste utgångspunkten. Miljökvalitetsnormerna bör utformas med hänsyn till genomförandereglerna i EG:s miljödirektiv. För de områden i landet där normerna överskrids skall ansvariga myndigheter tillse att åtgärdsplaner tas fram för att normerna på sikt skall kunna uppfyllas. Utgångspunkten med åtgärdsplanerna bör vara att man inom området i fråga skall uppnå så samlade lösningar på miljöproblemen som möjligt. Förslaget om att kommunala detaljplaner bör kunna överprövas av länsstyrelserna om planerna skulle strida mot kvalitetsnormer i miljöbalken avstyrks. En sådan prövning bör kunna ske inom ramen för överklagandebestämmelserna i administrativ ordning eller i domstol.

6.55 Kalmar kommun: Åtskillnad bör göras mellan bindande och icke-bindande regler om miljökvalitet. De förra kan betecknas "miljökvalitetsnormer" och de senare "riktlinjer för miljökvalitet" med "miljökvalitetskriterier" som ett samlande begrepp. Kommunen bör få möjlighet att införa lokala bestämmelser för hushållning av vissa naturresurser. Utgångspunkten för miljökvalitetskriterier bör i första hand vara de förutsättningar som naturen ger, inte vad den tål. Vi vill dock betona att kvalitetskriterier baserade på vetenskaplig grund utifrån vad naturen och människan kan tolerera åtminstone i vissa fall kan uppfattas som orealistiska och därmed på sikt medföra att tilltron och respekten för bestämmelserna urholkas. Kvalitetskriterier måste vara användbara i ett praktiskt perspektiv för att få behövlig status. Vi föreslår att föreskrifter

om kvalitetskriterier kan utformas som en tidssatt, successiv skärpning, där det slutliga målet är att uppnå gränsen för de förutsättningar som naturen ger. Begreppet "norm" bör reserveras för de kvalitetsvärden som är bindande och inte får överskridas. På motsvarande sätt kan icke-bindande gränser för miljökvalitet betecknas "riktlinjer" eller liknande. Som samlingsuttryck för båda dessa typer föreslår vi att uttrycket "miljökvalitetskriterier" används. - - - Ansvarsförhållandena när miljökvalitetskriterierna överskrids är mycket oklara. Exempelvis måste 8 kap. 4 § MB kompletteras med vem som har ansvar att uppfylla miljökvalitetskriterier inom ett område som enbart berör en kommun. Vidare bör det förtydligas att länsstyrelsens åtgärdsplan i det fall den omfattar flera kommuner skall upprättas i samråd med de berörda kommunerna. Avslutningsvis anser vi att de miljökvalitetskriterier som kommer att föreskrivas i likhet med EG-direktiven inom miljöområdet bör ses som minimikrav. Det bör vara möjligt för kommunerna att skärpa, men inte lindra, kraven utifrån lokala förhållanden. Dessutom bör påföljden när en föreskriven miljökvalitet överskrids klargöras. Denna är så vitt vi kunnat finna inte närmare behandlad i MB annat än att regeringen enligt 9 kap. 7 § MB kan besluta om redovisningsskyldighet för kommuner. Utredningen förordar kvalitetsbegrepp som enbart relateras till störningståligheten och där tekniska och ekonomiska avvägningar ges litet utrymme. Motivet anges vara att endast sådana miljökvalitetsgränser kan bli trovärdiga. Det finns emellertid en klar risk att sådana kvalitetsgränser kommer att uppfattas som orealistiska och mycket svåra att omsätta i operativa åtgärdsprogram och liknande. - - - Vi anser att man bör skilja på bindande och icke-bindande gränser för acceptabel miljökvalitet. Principiellt bör de icke-bindande riktlinjerna ange den nivå som inte ger upphov till irreparabla skador på natur eller människa. Det innebär att värdena måste baseras på de förutsättningar som naturen ger, dvs samma utgångspunkt som anges i utredningen. De bindande normerna bör däremot ges formen av gränsvärden, dvs uttrycka vilka nivåer som inte får överskridas respektive underskridas beroende på vilken parameter som avses. Följaktligen kommer de bindande normerna att till viss del bli beroende av miljöpolitiska värderingar. Luftkvalitet är ett bra exempel på område som skulle kunna omfattas av bindande kvalitetsvärden. - - - De bindande normerna bör därtill kunna anges i en trappstegsskala, där kvalitetsvärdet successivt skärps med en viss periodicitet. Utredningens övervägande att miljökvalitetsgränser i första hand bör införas där den acceptabla nivån väsentligt överskrids talar för en typ av successivt skärpta normer och riktlinjer. Mycket talar också enligt vår uppfattning för att en bestämmelse om en viss miljökvalitet för en bestämd parameter borde kunna innehålla både bindande normer och icke-bindande riktlinjer.- - - För vatten och mark bör både bindande normer och icke-bindande riktlinjer användas anpassade till situationen regionalt och lokalt. - - - Vad gäller luftkvalitet kan bindande

normer utfärdas för landet som helhet vad gäller värden som relateras till hälsoeffekter. - - - Benämningen "läggas till grund för planering" i 2 § är onödigt vag. Om avsikten är att planeringen skall syfta till att uppfylla uppsatta miljökvalitetskriterier bör detta klart framgå av texten, till exempel. - - - Föreslagen formulering av andra strecksatsen i 3 § kan tolkas som att enbart organismer som förekommer under markytan kan beaktas. Vi föreslår att texten ändras så att bestämmelsen bättre täcker in de åsyftade indikator- och signalartsbegreppen. - - - Genom att föra in "sammansättning av organismer" blir bestämmelsen även mer i linje med resultaten av senare års naturvårdsforskning, där grupper av arter visat sig ge bättre svar på miljötillståndet än enstaka arter. Den special-reglering som tas upp i 5 § är en följd av anpassningen till EG-direktivet om luftkvalitet. Bestämmelsen ryms helt och fullt inom bemyndigandet i kapitlets 1 § 2 p. Den borde därför kunna lyftas ut ur MB och i stället behandlas i en separat föreskrift där även mätmetodik och liknande frågor regleras.

6.56 Gotlands kommun: Ett genomslag för principen "vad naturen tål" i lagstiftningen är värdefullt. I resonemanget kring miljökvalitetsnormerna förefaller dock kommittén i huvudsak utgått från storstadsförhållanden. Miljökvalitetsnormerna måste i alla avseenden vara lokalt anpassade. Bindande miljökvalitetsnormer kan inte accepteras. - - - En enda faktor kan inte tillåtas få styra samhällsplaneringen. Kommunens erfarenhet är att det finns mycket stora svårigheter att fastställa relevanta gränser för både väg- och flygtrafikbuller. I miljöarbetet har kommunerna en nyckelroll. En stor del av arbetet för en uthållig utveckling ligger på den lokala nivån. Att genom centrala dekret tala om vad som är rätt och fel är dessvärre ett effektivt sätt att förlora känslan av ansvar och delaktighet. Om tekniken med bindande normer skulle väljas, måste det i miljöbalken framgå att normerna skall avse miljökvaliteter inom större områden och inte inom detaljplaner etc. Möjligheterna att övervaka och beakta miljökvalitetsnormerna kan ifrågasättas, därför bör normerna endast avse större områden (kommuner).

6.57 Karlskrona kommun: Kommunerna bör ges befogenheter att besluta om skärpta miljökvalitetsnormer för hela eller för del av kommunen. I framtiden kan det bli ett viktigt konkurrensmedel för en kommun att visa ambitioner på miljöområdet. Regeringen eller central myndighet bör vara restriktiv vid utfärdande av normer för avstånd mellan miljöstörande anläggningar och annan verksamhet. Generella avståndsnormer är svåra att tillämpa, låser planering och ger inte incitament till teknisk utveckling vid de miljöstörande anläggningarna. - - - "Allmänna råd" har en tendens att bli "regler" och bör ersättas av en samling "möjliga lösningar" bland vilka den lokalt mest lämpliga kan väljas.

6.58 Landskrona kommun: Kommittén har i grunden missuppfattat användningen av miljökvalitetsnormer och föreslår en metod för tillämpning av dessa som inte kommer att leda till den skärpning av miljökraven som avsikten är. Förslaget innehåller vissa viktiga bestämmelser som medför en försvagning av miljökraven.

6.59 Halmstads kommun: Kommunen instämmer helt med utredningens konstaterande att det inte är kostnadseffektivt att driva reningskrav hur långt som helst. - - - Miljökvalitetsnormer måste utformas så att de inte är lika beroende av främst ekonomiska förutsättningar som dagens rikt- och gränsvärden. Dagens rikt- och gränsvärden är, anser kommunen, i stor utsträckning att betrakta som ekonomiska värden. Enligt skrivningen i 8:2 skall endast sådana miljökvalitetsnormer som är meddelade på grund av internationella förpliktelser och när det finns särskilda skäl vara bindande. Skall man kunna komma bort från den kortsiktiga ekonomiska styrningen bör det snarare vara så att miljökvalitetsnormer skall vara bindande om inte särskilda skäl föreligger. - - - I § 8:3 specificeras vad miljönorm får avse. De tre första punkterna är olika kvaliteter för vad som kan accepteras. I den fjärde punkten anges minsta acceptabla avstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostäder, skolor eller barnomsorg. Kommunen förstår inte vinsten med en avståndsnorm. Om kvalitetsnormen uppfylls föreligger ju inte risk för oacceptabel miljöstörning eller risk för människors hälsa. Avståndsnormen kommer att sättas i förhållande till den då kända tekniken. Risken är, som kommunen ser det, snarast att normen kan konservera denna teknik. I 8:4 sägs att om det behövs för att miljökvalitetsnormer skall kunna uppfyllas i ett område som omfattar flera kommuner, skall länsstyrelsen upprätta en åtgärdsplan som underlag för myndigheternas och kommunernas planering. Kommunen kan inte se fördelen med att länsstyrelsen alltid, när en norm omfattar flera kommuner, skall upprätta åtgärdsplan. Med den utökade möjlighet till samarbete mellan kommuner som sannolikt kommer att bli möjlig anser kommunen att kommunerna i samråd i första hand måste få möjlighet att ta fram sådan åtgärdsplan. Om länsstyrelsen alltid skall ta fram åtgärdsplanen är risken att kommunernas påverkansmöjlighet åsidosätts allt för mycket. Om det antas att bindande normer för kvävedioxid, svaveldioxid, sot eller bly kan komma att överskridas är kommunen enligt 8:5 skyldig att mäta. Belastningen av främst kvävedioxid och svaveldioxid beror till 80-90% på importerade föroreningar. Kommunen har mycket stora svårigheter att påverka denna del av belastningen. Av den inhemska delen, främst vad avser kvävedioxid, kommer en stor del från trafikarbete. I detta avseende kommer kommunens möjlighet att påverka större trafikleder att bli mycket liten eftersom endast regeringen föreslås få möjlighet att avgöra tillåtligheten, vetorätten tas bort och Naturvårdsverket föreslås bli tillsynsmyndighet för stora trafikanläggningar. Kommunen anser att det är oacceptabelt att utifrån

dessa förutsättningar ställa krav på att kommunerna skall göra mätningar om det även innefattar bekosta mätningar.

6.60 Göteborgs kommun: Miljökvalitetsnormer behövs och kommittén argumenterar övertygande för att ett införande skulle kunna medföra vinster, inte minst som ett sätt att bringa reda i den vildvuxna flora av riktvärden, målvärden, gränsvärden m.m. som utfärdas av olika myndigheter på olika nivåer och olika författningar. - - - I realiteten är dock generella miljökvalitetsnormer förknippade med betydande praktiska problem p.g.a. varierande lokala förutsättningar, ekonomiska och tekniska begränsningar, importerad miljöbelastning och otillräcklig kunskap och skilda meningar om vad miljö och hälsa tål. Miljökvalitetsnormer bör enligt vår mening inte uttryckas i avstånd utan enbart i kvalitet. Avstånd för att klara miljön har varit en av orsakerna till utbredningen av tätorterna och därmed orsakat ett ökat trafikarbete. Sambandet mellan tätheten i tätorten och trafikarbete är belagt såväl internationellt som nationellt. Dessutom hämmar avståndsnormer en önskvärd utveckling mot alternativ teknik och förändrade beteenden. För att miljökvalitetsnormer skall kunna flytta fram miljöpositionerna krävs mer bindande och sanktionerbara föreskrifter än vad kommittén föreslår. Som förslaget nu är utformat riskerar användandet av normerna att, i lika hög grad som fallet är med dagens rikt- och gränsvärden, bero av ekonomiska och tekniska möjligheter. Enligt förslaget till lagtext skall miljökvalitetsnormer av myndigheter och kommuner läggas till grund för planering, meddelande av föreskrifter, prövning av tillståndsärenden och tillsyn. I balken föreskrivs vidare (8 kap. 4 §) att om det behövs för att miljökvalitetsnormer skall kunna uppfyllas inom ett område som omfattar flera kommuner, skall länsstyrelsen upprätta en åtgärdsplan som underlag för myndigheternas och kommunernas planering. Avser behovet flera län upprättas planen av naturvårdsverket. Lagtexten i balken bör utformas så att även berörda kommuner ges möjlighet att i samverkan upprätta sådana gemensamma åtgärdsprogram.

6.61 Marks kommun: Liksom i fråga om generella föreskrifter är balkens reella substans till stor del beroende av att normer tas fram. Detta kan vara svårt. I kombination med stoppregeln skulle det bli mycket svårt att införa miljökvalitetsnormer p.g.a. stoppregelns drastiska krav. Kombinationen av bindande och inte bindande normer är inte heller tillräckligt tydligt beskriven i balkförslaget. Om förtydliganden görs finns det inte anledning att invända mot införande.

6.62 Trollhättans kommun: En tydligare åtskillnad mellan rättsbindande normer och inriktningsmål bör göras.

6.63 Karlstads kommun: Kommittén föreslår införandet av två olika

slags miljökvalitetsnormer: bindande respektive icke bindande normer. Karlstads kommun tillstyrker detta förslag.

6.64 Örebro kommun: Miljökvalitetsnormer kopplade till s.k. stoppregler är bra. Dessa bör vara sanktionsbundna till någon ansvarig. I annat fall blir det en "papperstiger". - - - 8 kap. 2 § - I motsats till kommittén anser kommunen att miljökvalitetsnormer för råvatten bör kunna införas. - - - 8 kap. 4 § - gäller frågan om länsstyrelsens roll vad gäller miljökvalitetsnormer för flera kommuner. Länsstyrelsen måste ha några slags sanktionsmöjligheter mot kommuner och andra myndigheter som trilskas.

6.65 Köpings kommun: Icke bindande miljökvalitetsnormer bör kunna ställas upp av kommunen och ligga till grund för föreskrifter och tillsynsverksamhet. Krav utöver allmänna aktsamhetsregler bör då kunna ställas. - - - 8 kap. 4 § Det är viktigt att åtgärdsplaner som berör flera kommuner görs i nära samråd med berörda kommuner. Det bör också finnas utrymme för att åtgärdsplaner tas fram av berörda kommuner gemensamt.

6.66 Västerås kommun: För att miljökvalitetsnormer skall kunna flytta fram miljöpositionerna krävs mer bindande och sanktionsbara föreskrifter än vad kommittén föreslår. - - - Som förslaget nu är utformat riskerar användandet av normerna att, i lika hög grad som fallet är med dagens rikt- och gränsvärden, bero på ekonomiska och tekniska möjligheter. - - - De generella normerna är nödvändiga men inte tillräckliga. För att kunna avgöra en verksamhets tillåtlighet på en viss plats, eller fungera som underlag för planering och resurshushållning behövs det också lokala kvalitetsnormer som är anpassade till den lokala miljöns förutsättningar. Det är därför också nödvändigt att kommunerna med kunskap om de lokala naturförutsättningarna, problemen och behoven samt med det fysiska planeringsansvaret får större ansvar och resurser för utformningen och tillämpningen av miljökvalitetsnormerna och framför allt beträffande upprättandet av åtgärdssplaner. Huvudansvaret för dessa bör ligga hos kommunerna, även när det gäller åtgärdsplaner för större områden där interkommunalt samarbete erfordras. Länsstyrelsens roll och ansvar bör i dessa fall främst vara av samordnande karaktär. - - - Viktigt att uppmärksamma är även att miljökvalitetsnormer inte enbart bör bestämmas av graden av belastningar utan även av miljöns innehåll av önskvärda egenskaper och funktioner samt av dess motståndskraft och stabilitet. - - - Det finns en uppenbar risk att avståndsnormer hämmar en önskvärd utveckling mot alternativ teknik och förändrade beteenden.

6.67 Heby kommun: Begreppet "norm" bör inte användas för icke bindande regler. För sådana bör uttrycket rekommendationer e.d. användas. Vad balken behöver reglera är väl bindande föreskrifter

beträffande miljökvalitén. Rekommendationer borde centrala ämbetsverk kunna utfärda utan någon särskild reglering i miljöbalken. Den sammanblandning som finns i åttonde kapitlet i utredningens lagförslag av icke-bindande regler och föreskrifter angående miljökvalitén är synnerligen olycklig och olämplig. - - - En fråga som inte närmare klarläggs i utredningen är hur ett system med miljökvalitetsnormer skall kunna genomföras. Visserligen diskuteras behovet av åtgärdsplaner men den viktiga frågan om uppmätning och löpande kontroll av den rådande situationen behandlas knappast. Om inte ordentliga data finns om den rådande miljösituationen så blir det svårt att bedöma ett företags tillåtlighet. Vilket ansvar skall lokala respektive regionala tillsynsorgan ha för den löpande kontrollen av rådande miljösituation? Denna fråga behöver en ordentlig reglering i miljöbalken.

6.68 Borlänge kommun: I 7 kap. tas ett nytt begrepp upp, nämligen miljökvalitetsnormer. Detta är positivt och kommer säkert att föra miljöarbetet framåt. I förslaget noteras att normerna kan göras både bindande och icke bindande. Skall miljökvalitetsnormerna betyda något bör det klart framgå att de skall göras bindande och dessutom baseras på vad naturen tål utan några ekonomiska hänsyn. I de föreskrifter, som kommer att utarbetas runt miljökvalitetsnormerna bör dessutom anges på vilken tidrymd normen bör vara uppnådd. På detta sätt kan vi verksamt arbeta bort miljöproblem och anpassa mänskliga aktiviteter till vad naturen långsiktigt tål.

6.69 Gävle kommun: Normer för miljökvalitet behövs för dagens miljöarbete. - - - Normerna måste dock vara bindande och utformade som föreskrifter med straffsanktioner. En skärpning av kommitténs förslag är önskvärt/nödvändigt. - - - Ett system med miljökvalitetsnormer måste medge hänsynstagande till regionala och lokala miljömål som utarbetats utifrån faktiska lokala miljöförhållanden. - - - Miljökvalitetsnormer bör dock vara miniminivåer för miljöarbetet, annars finns det stor risk att miljöarbetet ute i kommunerna hämmas. 8 kap. 4 § - Upprättande av åtgärdsplaner för ett visst område som omfattar fler kommuner, måste för att undvika konflikter och underlätta miljöarbetet med kommunala miljömål och andra för kommunen viktiga planeringsmål, ske i samverkan med de berörda kommunerna. Detta måste regleras i lagtexten.

6.70 Hudiksvalls kommun: Normer för miljökvalitet behövs för dagens miljöarbete. Miljökvalitetsnormer måste dock vara bindande och sanktionerbara föreskrifter. Där måste man gå längre än vad kommittén föreslår. - - - Ett system med miljökvalitetsnormer måste medge hänsynstagande till regionala och lokala miljömål som utarbetats utifrån faktiska lokala miljöförhållanden. - - - Miljökvalitetsnormer bör dock var miniminivåer för miljöarbetet, annars finns det stor risk att miljöarbetet

ute i kommunerna hämmas. 8 kap. 4 § vid genomförande av miljökvalitetsnormer är det angeläget, för att undvika konflikter och underlätta miljöarbetet med kommunala miljömål och andra för kommunen viktiga planeringsmål, att upprättande av åtgärdsplaner för ett visst område som omfattar flera kommuner kan ske i samverkan med den/de berörda kommunen/kommunerna. - - - I lagtexten i balken sägs att länsstyrelsen skall upprätta sådana åtgärdsplaner. Lagtexten bör utformas så att även berörda kommuner ges möjlighet att i samverkan upprätta sådana gemensamma åtgärdsprogram.

6.71 Sundsvalls kommun: Införandet av miljökvalitetsnormer välkomnas. Tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningar blir detta ett bra sätt att öka miljöhänsyn i samband med exploatering av mark- och naturresurser. Åtskillnad bör göras mellan rättsligt bindande och icke bindande miljökvalitetsnormer. - - - Enligt 8 kap. 3 § får miljökvalitetsnormer avse bl.a. kortaste avstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostäder eller lokaler för undervisning eller barnomsorg. Med ett långt skyddsavstånd kan incitamentet för att minska utsläppen av hälso- och miljöfarliga utsläpp och störningar försvagas. Det bör framgå i balken att denna typ av normer är minimikrav. Tillsynsmyndigheten bör ha möjlighet att skärpa kraven i enskilda fall.

6.72 Timrå kommun: Miljökvalitetsnormer är ett nytt begrepp som införs i lagen och vid en första studie verkar kunna underlätta miljöarbetet. Det finns dock många frågetecken. Har vi tillräcklig kunskap för att uttrycka vad människan och naturen tål i konkreta värden? Skall normerna fastställas utifrån ett enbart europeiskt perspektiv eller ett svenskt perspektiv? Hur kommer kommunernas lokala miljömål stämma överens med generella landsomfattande nivåer? Kommittén måste ytterligare studera denna fråga. Lagen bör ange minimikravnivåer. Länsstyrelsen och kommunerna bör ges rätt att skärpa kraven i de situationer då regionala och lokala förutsättningarna motiverar detta. - - - I enlighet med 4 kap. 6 § bör intas en paragraf som reglerar kommunens rätt att utfärda miljökvalitetsnormer. - - - 8 kap. 3 §: Miljökvalitetsnormer behövs och innebär viktiga vinster. Det är dock väsentligt att notera att generella miljökvalitetsnormer är förknippade med betydande praktiska problem pga. varierande lokala förutsättningar, ekonomiska och tekniska begränsningar och skilda meningar om vad miljö och hälsa tål. - - - Det är tveksamt att införa miljökvalitetsnormer som avser skyddsavstånd. Istället borde avståndsfrågorna regleras individuellt. Risken är annars att effekten blir en hämmad teknikutveckling.

6.73 Örnsköldsviks kommun: Det finns en principiell risk att införandet av miljökvalitetsnormer kan komma att strida mot bästa-teknik-principen. Denna risk bör pareras i lagtexten, exempelvis att det klart utsägs att

kvalitetsnormerna skall ses som nationens minimikravnivåer och att länsstyrelser och kommuner ges rätt att skärpa kraven i de situationer lokala eller regionala omständigheter så motiverar. En ny paragraf bör intas som ger kommunerna rätt att utfärda lokala miljökvalitetsnormer i enlighet med 4 kapitlets föreskiftsrätt. - - - 8 kap. 3 § - Det är tveksamt att införa miljökvalitetsnormer som avser skyddsavstånd. Avstånd ökar trafikarbetet, att lösa miljöproblem med avstånd riskerar att hämma teknikutvecklingen. Det är bättre att lösa skyddsavståndsfrågorna vid den individuella prövningen. Då finns också en morot i systemet, ju renare teknik desto kortare skyddsavstånd erfordras. Mycket talar för att avståndsfrågorna bör regleras individuellt och inte via en kollektiv miljökvalitetsnorm.

6.74 Östersunds kommun: I 8 kap. 1 § görs uppräkningar över vad miljökvalitetsnormer får handla om. Uppräkningen under 1 § bör kunna utgå. - - - I 8 kap. 3 § sägs att en miljökvalitetsnorm får avse kortaste avstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostäder eller lokaler för undervisning eller barnomsorg. Avståndskriterier kan bl.a. hämma teknikutvecklingen vad avser processer och rening. - - - Förslaget om "minsta avstånd" i 8 kap. 3 § bör utgå.

6.75 Skellefteå kommun: I specialmotiveringen till 8 kap. 2 § förs en diskussion om bindande respektive icke bindande miljökvalitetsnormer, men var gränsen däremellan bör gå är oklart. Bestämmelsen bör tydliggöra kriterier för detta och normerna bör särskiljas genom olika beteckningar (t ex gräns- och riktvärden).

6.76 Umeå kommun: Det är bra att användningen av miljökvalitetsnormer till en början inriktas på hälsoskyddet. Det är förenat med en hel del problem att i lagstiftningen ange bindande kvalitetsnormer bland annat med tanke på mätproblemen. Utformningen av sista strecksatsen i 8 kap. 3 § är inte bra. Den innebär att metoden att lösa ett miljöproblem regleras i lagen. Strecksatsen kan med fördel tas bort ur balken. 3 §: Vi saknar en typ av "riktlinjenormer" som avser biologisk mångfald. Sådana gör det möjligt att konkret bryta ned det av riksdagen fastlagda övergripande målet. Ett förslag till formulering av ett sådant stycke i 3 § är: "lägsta acceptabla förekomst i naturmiljön av någon viss art eller biotop". - - - 4 §: En åtgärdsplan för att uppfylla en miljökvalitetsnorm skall givetvis upprättas i samråd med berörda kommuner. Om åtgärden gäller enbart en kommun bör det ankomma på denna att upprätta åtgärdsplanen, inte på länsstyrelsen.

6.77 Luleå kommun: Användningen av begreppet miljökvalitetsnorm är inte konsekvent. Ibland avses planeringsunderlag, ibland gränsvärden som ej får överskridas. De olika betydelserna av begreppet bör förtyd-

ligas i analogi med hur begreppen gränsvärde/riktvärde används vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen. Länsstyrelsen, och i vissa fall Naturvårdsverket, skall enligt förslaget upprätta åtgärdsprogram om flera kommuner eller län berörs av åtgärder för att uppfylla en miljökvalitetsnorm. Självfallet bör också flera kommuner gemensamt på eget initiativ kunna upprätta sådana åtgärdsprogram.

6.78 Piteå kommun: Utfärdande av miljökvalitetsnormer syftar till att förverkliga balkens intentioner och kommer troligtvis också att ha en stor betydelse t.ex. för att beakta miljöfrågorna i den kommunala fysiska planeringen. - - - Vi ställer oss tveksamma till om det inom överskådlig tid går att utarbeta miljökvalitetsnormer i den omfattning som är nödvändigt för att de skall bli det instrument de är avsedda att vara. - - - Miljökvalitetsnormerna skall enligt balken fylla flera funktioner. - - - För att normerna skall få den genomslagskraft som avses måste begreppet förtydligas. Ett system med miljökvalitetsnormer måste medge hänsynstagande till regionala och lokala miljömål som utarbetats utifrån lokala miljöförhållanden. En risk finns annars att det miljöarbete som bedrivs i kommunerna bromsas, med hänvisning till att en miljökvalitetsnorm är uppfylld. - - - 8 kap. 4 § - Upprättande av åtgärdsplaner för ett område som omfattar flera kommuner bör ske i samverkan med de berörda kommunerna.

6.79 Stockholms läns Landsting: I de fall en åtgärdsplan erfordras för att uppfylla en miljökvalitetsnorm som berör flera kommuner så bör en eventuell regionplans (motsv.) förslag till lösningar beaktas. Samma förhållande gäller även förslag till kommunala inskränkningar av strandskyddet.

6.80 Svenska Kommunförbundet: Förbundet anser sammanfattningsvis beträffande miljökvalitetsnormer att endast regeringen och inte underlydande statliga verk ges möjlighet att besluta om eventuella miljökvalitetsnormer, då det kommer att vara fråga om bestämmelser med materiellt innehåll. Vidare anser förbundet att miljökvalitetsnormer så långt möjligt bör utformas som "funktionskrav". - - - En positiv effekt av ett eventuellt införande av miljökvalitetsnormer - under förutsättning att normerna fastläggs endast av regeringen - skulle kunna bli att den vildvuxna floran av riktvärden, målvärden, gränsvärden m.m. som hittills utfärdats av olika myndigheter på skilda nivåer och i olika författningar skulle gallras rejält. - - - Enligt Kommunförbundet bör lagtexten utformas så att även berörda kommuner ges möjlighet att i samverkan upprätta sådana gemensamma program. Förbundet anser dessutom att begreppet miljökvalitetsnormer måste preciseras bättre. - - - Begreppet miljökvalitesnormer bör endast användas för "bindande normer". För "icke bindande normer" bör en annan benämning väljas. - - - Om en miljökva-

litetsnorm är absolut utformad, t.ex. som en högsta acceptabel bullernivå i ett bostadsområde på ett visst avstånd från en väg eller ett bestämt avstånd mellan bebyggelse och en järnväg som krav vid transporter med farligt gods, så utesluts möjligheter för kommunerna att göra bedömningar om syftet med bestämmelsen kan nås genom andra åtgärder. Sådana typer av "absoluta" normer minimerar utrymmet för lokala bedömningar till förfång för självstyret. Kommuner som vill ställa högre krav eller göra en annan bedömning beträffande riskerna i de redovisade exemplen skulle dessutom kunna hindras av "absoluta" normer. Vid utformningen av exempelvis en väg eller en bostadsgata måste avvägningar göras mellan trafikmängder, hastigheter, avgasutsläpp, buller och trafiksäkerhet. Absoluta normer för någon eller några av dessa faktorer kan leda till feloptimeringar till förfång för miljön som helhet. Miljökvalitetsnormer utformade som "funktionskrav" ger däremot större utrymme för lokala avvägningar och är därmed att föredra utifrån ett kommunalt perspektiv.

6.81 Svenska naturskyddsföreningen: Välkomnar förslaget om att miljökvalitetsnormer skall införas i lagstiftningen. Därmed läggs grunden för en miljölagstiftning som utgår från tillståndet i miljön snarare än vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt resp rimligt. Föreningen föreslår dock en komplettering så att de föreslagna reglerna beträffande miljökvalitetsnormer, förutom mark, vatten och luft, även skall avse biota. Detta för att möjliggöra fastställandet av tillåten halt av t.ex. kvicksilver i olika fiskarter, cesium i svamp liksom halter av icke naturliga eller svårnedbrytbara främmande ämnen i andra arter. Vidare är föreningen kritisk till att kommittén inte vill att inhemskt fastställda miljökvalitetsnormer alltid skall vara bindande. En miljökvalitetsnorm måste vara bindande, att tala om någonting annat kan betecknas som "contradiction in terms". - - - Föreningen anser att beteckningen normer skall förbehållas sådana regler som ovillkorligen skall gälla och som har rättsverkan, såsom gränsvärden och i vissa fall riktvärden. De skall även vara straffsanktionerade vid överträdelse eller underlåtenhet som beror på medvetet åsidosättande och/eller grov oaktsamhet. - - - De icke bindande föreskifterna torde istället betraktas som miljökvalitetsmål och rekommendationer. Denna uppdelning är i övrigt helt förenlig med de EG-direktiv som finns inom detta område. Naturskyddsföreningen konstaterar att många miljöproblem och immisioner inte kan regleras och kontrolleras på nationell nivå. Detta gäller framför allt sådana utsläpp som sker utanför vårt lands gränser men som ändå påverkar vårt territorium. Det är därför nödvändigt att internationella överenskommelser beträffande miljökvalitetsnormer och gränsvärden i framtiden kommer att träffas. - - - Föreningen anser att bindande föreskrifter skall utfärdas för varje tillfälle där miljösituationen är eller i en nära framtid befaras bli alarmerande. Till dessa föreskrifter skall även kopplas åtgärdsprogram för hur situationen skall kunna lösas

och kontrolleras. För andra situationer kan mycket väl rekommendationer med därtill hörande riktvärden och åtgärdsförslag finnas. - - - Vem som skall utfärda miljökvalitetsnormer måste framgå direkt av lagtexten och *inte anges i någon föreskrift.*

6.82 Sveriges advokatsamfund: I detta kapitel föreslår utredningen införandet av en möjlighet för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela miljökvalitetsnormer för att "genomdriva" de allmänna "riktlinjer eller principer" som riksdagen kan förväntas anta efter lagstiftningens införande. Det förefaller samfundet som om denna möjlighet redan föreligger på grund av den allmänna direktivrätt som föreligger från högre myndighetens sida till lägre. Samfundet finner det samtidigt uteslutet att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall kunna påtvinga företag, kommun eller enskild en bestämmelse till undvikande av sådana immissioner som nämns i kapitlet, om vederbörande anser att bestämmelsen är oriktig eller tekniskt felaktig e d. Även *i detta fall skall möjlighet finnas för endera parten att* hänskjuta frågans avgörande till den av samfundet förutsatta miljödomstolen. Man kan inte komma ifrån att införandet av miljökvalitetsnormer kan komma i konflikt med principen om bästa möjliga teknik. Vidare måste det finnas en flexibilitet i reglerna eftersom vad som kan anses vara godtagbar storstadsmiljö inte nödvändigtvis behöver överensstämma med vad som kan accepteras i ett lantligt glesbygdsområde.

6.83 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: Även införandet av miljökvalitetsnormer utgör en betydelsefull nyhet i förhållande till dagens system. Det är därför av synnerlig vikt att det mycket tydligt redovisas hur det är avsett att systemet skall fungera. Kommittébetänkandet företer brister därvidlag. - - - Inledningsvis vill vi hänvisa till vårt avsnitt om generella föreskrifter och vad där uttalas om beslutsprocessen. Vi menar att det finns mycket starka skäl att engagera berörda delar av näringslivet även i fastställandet av kvalitetsnormer. - - - Vidare synes det något oklart vad som ligger i begreppet "bindande" miljökvalitetsnorm. Hur dylika normer kan komma att utformas samt om och i så fall på vilket sätt en sådan norm direkt (dvs. utan tillsynsbeslut eller omprövning) påverkar verksamhetsutövare utan respektive med tillstånd framgår inte klart. Det är också otydligt hur systemet är avsett att fungera om ett överskridande berör endast en kommun. Enligt organisationerna bör det inte komma i fråga att låta kommunala beslut eller planer bryta igenom befintliga tillstånd. Detta synes inte vara avsett men måste komma till tydligare uttryck i lagförslagen. - - - Inte heller åtgärdsplaner beslutade av länsstyrelse eller SNV bör få ställning som särskild omprövningsgrund. Det är enligt organisationerna tillräckligt med de omprövningsmöjligheter som följer av den föreslagna 21 kap. 2 §, särskilt p. 5-8. - - - Avslutningsvis bör lagtexten i 8 kap. 1 §, sista

stycket formuleras om. Självfallet skall kvalitetsnormer grunda sig på vetenskapliga undersökningar och kriterier. Detta uttalas också i motivtexten. I lagtexten har emellertid valts ordet "bedömningar" utan närmare precisering. Det är enligt vår uppfattning mycket otillfredsställande att inte kravet på vetenskapligt underlag kommer till klart uttryck i lagtexten. Den nu föreslagna lagtexten ger närmast intryck av ett stort utrymme för politiskt skön, något som knappast varit avsikten. Enligt förslaget skall frågan om skyddsavstånd kunna regleras genom miljökvalitetsnormer. Det kan ifrågasättas om dylika föreskrifter rent systematiskt bör placeras i avsnittet om miljökvalitetsnormer eller i 4 kap. som rör generella föreskrifter i allmänhet. Frånsett detta vill organisationerna understryka vikten av att problemen med kollisioner mellan befintlig industri eller annan näringsverksamhet och tillkommande bostadsbebyggelse, får sin lösning. - - - Industri och andra verksamheter som etablerats i enlighet med gällande planer och miljöskyddskrav måste normalt tillerkännas prioritet i förhållande till ny bostadsbebyggelse. Det är inte rimligt att etablera ny bostadsbebyggelse i sådan närhet av befintliga anläggningar att verksamheten tvingas till flyttning eller utökade skyddsåtgärder i sådan omfattning att grunderna för verksamheten förändras väsentligt, alternativt att boende får en sämre närmiljö än vad som är möjligt att uppnå. Erfarenheterna hittills visar dock att kommunerna i sin planläggning av bostadsbebyggelse har åsidosatt de krav på skyddsavstånd som anses självklara när situationen är den omvända, dvs när störande verksamhet skall lokaliseras i närheten av befintlig bostadsbebyggelse. Organisationerna hemställer därför att frågan om ytterligare styrmedel - sannolikt inom ramen för plan- och bygglagstiftningen - för att hindra nyetablering av bostadsbebyggelse inom skyddsavstånden för befintlig verksamhet, övervägs under den fortsatta beredningen.

6.84 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: Anser att införandet av miljökvalitetsnormer öppnar för nya intressanta lösningar. Använda på rätt sätt kan dessa möjliggöra en minskad detaljstyrning från statens sida och en ökad möjlighet för den enskilde näringsutövaren att avgöra bästa miljöinsatser. LRF är dock tveksamt till sättet på vilket normerna skall införas. Miljöbalken öppnar möjligheter för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om s.k. miljökvalitetsnormer. Miljöskyddskommittén förutsätter att regeringen fastställer alla normer av principiell karaktär. Däremot ges landets folkvalda, riksdagen, inte något inflytande över dessa normer utöver i de fall riksdagen har antagit riktlinjer eller principer som kan ligga till grund för normerna. Med tanke på den stora principiella betydelse miljökvalitetsnormer jämte aktsamhetsreglerna kommer att få för enskilda verksamhetsutövare anser LRF att det är oacceptabelt att i sin helhet överlåta beslut om dessa normer på regering eller myndigheter. Normer

av principiell karaktär bör underställas riksdagens granskning.

6.85 Svenska Kraftverksföreningen: Sedan lång tid tillbaka har man i det praktiska miljöskyddsarbetet använt sig av riktlinjer som är uttryck för miljökvalitet. Exempel är Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller och verkets riktlinjer för luftkvalitet. Trots att dessa riktlinjer inte varit rättsligt bindande har de haft en styrande funktion. Det kan med fog ifrågasättas om det finns behov av att formalisera bruket av kvalitetsnormer på det sätt som föreslagits i utredningen. Förutsättningen för regeringen (eller underordnad myndighet) att ta sina förordningsbefogenheter i bruk är dåligt beskrivna och gör rättsläget osäkert. Kraftverksföreningen avstyrker lagreglering i frågan om miljökvalitetsnormer utöver den som finns idag (8 a § miljöskyddslagen).

6.86 Värmeverksföreningen: Värmeverksföreningen anser att konsekvenserna av normerna kan bli helt orimliga om det inte tas hänsyn till både tekniska och ekonomiska faktorer, när man tillämpar dem. - - - Normer, som är i det närmaste omöjliga att innehålla och som hela tiden föranleder kompromisser, blir till liten nytta. Värmeverksföreningen finner det därför vara mycket viktigt att branschintressen ges möjlighet att påverka normernas utformning. - - - Risk förefaller finnas för att miljökvalitetsnormer och generella föreskrifter i vissa fall kommer att stå i konflikt med varandra. Miljökvalitetsnormernas status vid individuell prövning måste därför klarläggas ytterligare. - - - En skyldighet införs för kommuner att mäta vid överskridna luftkvalitetsnormer (8 kap. 5 §). Värmeverksföreningen anser att detta kommer att öka kunskapen och underlätta bedömningen vid nyetableringar.

6.87 Tjänstemännens Centralorganisation, TCO: Det finns i förslaget till miljöbalk ett par begrepp som det finns anledning att kommentera innebörden av. Ett sådant begrepp är miljökvalitetsnorm, vilket enligt förslaget kommer att få två innebörder dels i betydelsen riktlinjer för myndigheter och kommuner vid planering, föreskriftsarbete, tillståndsprövning och tillsyn, dels i samband med internationella förpliktelser eller då särskilda skäl föreligger att vara bindande föreskrift. Enligt TCOs mening bör begreppet reserveras för en av betydelserna.

6.88 Plan- och Byggutredningen: Tillstyrker principen att tillståndsbeslut skall påverkas av hur den lokala miljön ser ut och att förändringar måste ske inom ramen för vad naturen och människorna tål. - - - Av betänkandet kan inte utläsas om miljökvalitetsnormerna kommer att bli absoluta gränsvärden uppställda som mätvärden eller funktionskrav eller om de kommer att formuleras som målsättningar. Dessa frågor är givetvis av avsevärd betydelse för möjligheten att bedöma förslaget. - - -

Fysisk planering innebär att en rad motstående krav skall vägas samman till en lösning som är lämplig från miljömässiga, sociala och ekonomiska utgångspunkter. Om i en sådan sammanvägning en del av miljökraven låses av miljökvalitetsnormer kan optimeringen även från miljösynpunkt bli olycklig. - - - I komplext miljöbelastade områden som tätorter kan miljökvalitetsnormer få andra effekter än de avsedda. - - - Mot bakgrund av ovanstående är det angeläget att förslaget i denna del vid den fortsatta beredningen preciseras till sin funktion och karaktär.

6.89 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Det är bra med miljökvalitetsnormer. - - - Det finns dock en principiell risk att införandet av miljökvalitetsnormer kan komma att strida mot bästa-teknik-principen. Speciellt gäller detta i de fall belastningsnivåerna sätts utifrån ett urbant europeiskt perspektiv. Denna risk bör pareras i lagtexten, exempelvis att det klart utsägs att kvalitetsnormerna skall ses som nationens minimikravnivåer. Det är därför viktigt att länsstyrelser och kommuner ges rätt att skärpa kraven i de situationer lokala eller regionala omständigheter så motiverar. 4 kap. 6 § - Kommuner bör, utan att ha regeringens bemyndigande, ha möjlighet att meddela föreskrifter för att reglera lokala miljöproblem. Kommunala föreskrifter bör dock ej få mildra de kravnivåer, som fastlagts i centrala föreskrifter eller miljökvalitetsnormer. - - - 8 kap.: En ny paragraf bör intas som ger kommunerna rätt att utfärda lokala miljökvalitetsnormer i enlighet med 4 kapitlets föreskriftsrätt. 8 kap. 3 §: Det är tveksamt att införa miljökvalitetsnormer, som avser skyddsavstånd. Avstånd ökar trafikarbetet, att lösa miljöproblem med avstånd riskerar att hämma teknikutvecklingen. Det är bättre att lösa frågorna om skyddsavstånd vid den individuella prövningen. Då finns också en morot i systemet, ju renare teknik desto kortare skyddsavstånd erfordras. (Störningskänslig verksamhet kan också vara mycket mer än bostäder, undervisning och barnomsorg, sjukhus, åldringsvård, fritidsområden etc.) Mycket talar för att avståndsfrågorna bör regleras individuellt och inte via en kollektiv miljökvalitetsnorm.

6.90 Föreningen Skogsindustrierna: Genom kopplingen till miljökvalitetsnormer och åtgärdsplaner skapas nya procedurer som t.ex. kan innehålla åtgärdsstegen riksdagens riktlinjer, miljökvalitetsnormer, åtgärdsplan, omprövning av beviljade tillstånd. För den tillståndspliktiga industrin finns en viktig koppling till den s.k. rättskraftsregeln i 20 kap. 16 §, som avser att hindra att den som fått tillstånd enligt balken åläggs att upphöra med verksamheten eller vidta försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet. Detta gäller dock inte enligt omprövningsreglerna i 21 kap. om en miljökvalitetsnorm inte uppfylls och normen är bindande eller det följer av åtgärdsplan att omprövning skall ske. Gällande villkor får då genom föreskrift av myndighet ändras eller

upphävas. Vidare får tillstånd återkallas helt eller delvis om föreskrifter inte iakttas. Sammanfattningsvis kan konstateras att regeringen och olika myndigheter får en omfattande rätt att meddela föreskrifter som begränsar möjligheterna att använda ett tillstånd. Bestämmelserna i 4 och 20 kap. med syfte att upprätthålla rättstryggheten i samband med förbud och omprövning av villkor förlorar i hög grad i betydelse när miljökvalitetsnormer och åtgärdsplaner kan åberopas. Olika typer av föreskrifter och normer kommer att finnas på olika nivåer och sambandet mellan dessa blir komplicerat. Oklarhet råder om hur miljökvalitetsnormer skall utformas och tillämpas. Det kommer följaktligen att bli mycket svårt för industrin och andra berörda att bilda sig en uppfattning om vad som gäller och om hur förutsättningarna för verksamheten kan komma att ändras genom tillämpningen av lagstiftningen. Skogsindustrierna anser att förslagen kan skapa så stora problem att en överarbetning inom kommittén skulle vara motiverad. Om detta inte är möjligt bör förslagen modifieras under den politiska behandlingen. - - - Det är väsentligt att miljökvalitetsnormer baseras på ett hållbart vetenskapligt underlag. Fastställandet av normerna måste enligt vår uppfattning föregås av ett noggrant förberedande arbete där vetenskaplig expertis deltar. För att normerna skall kunna fungera som effektiva hjälpmedel i miljöarbetet är det väsentligt att den kunskap som finns bland verksamhetsutövarna tas tillvara. Kunskaperna kan avse såväl kännedom om praktiska förhållanden som analyser och fakta av vetenskapligt värde. Vi föreslår att det i lagtexten förs in formuleringar om att miljökvalitetsnormer skall baseras på ett objektivt vetenskapligt underlag och att utarbetandet skall ske under medverkan av representanter för industrin och andra berörda verksamhetsutövare. - - - Vi anser att mycket bestämda krav måste ställas på miljökvalitetsnormer som direkt eller genom åtgärdsplaner läggs till grund för tillståndsgivning, omprövning av tillstånd och tillsynsverksamhet. Vi föreslår att endast normer som fastställts av regeringen och som framtagits på det sätt som vi föreslagit ovan skall få komma ifråga. - - - Även i andra fall än när föreskrifter baseras på miljökvalitetsnormer, måste industrin få möjlighet att lämna synpunkter och underlag innan föreskrifterna fastställs. Vi föreslår vidare att tillståndspliktig industri som blir föremål för generella föreskrifter som innebär förbud, utsläppskrav, återkallande av tillstånd eller omprövning av villkor skall ha möjlighet att ansöka hos koncessionsnämnden om dispens via individuell prövning. Koncessionsnämnden bör då även ta ställning till de tidsfrister och övergångsperioder som bör tillämpas i det enskilda fallet. - - - För att de av oss föreslagna dispensmöjligheterna skall få en reell innebörd måste skrivningarna rörande dispensavgiften i 23 kap. 2 § förändras.

6.91 Greenpeace: Utgångspunkten i miljöbalken synes vara att miljökvalitetsnormer inte skall vara bindande. Emellertid kan det föreskrivas att de skall vara bindande om så krävs för att uppfylla Sveriges internatio-

nella förpliktelser, eller särskilda skäl eljest är för handen. Av detta följer att det övervägande flertalet av de kvalitetsnormer som behövs med största säkerhet kommer att vara av icke-bindande karaktär. Dessa normer blir närmast att betrakta som målsättningsvärden. - - - Alla miljökvalitetsnormer bör vara bindande. Detta innebär knappast att de direkt kan ligga till grund för straffrättsliga sanktioner. *Incitamentet* för såväl myndigheter som andra, att verka för att kvalitetsmålen uppnås, ökar dock med bindande normer. Vidare bör normernas minimikaraktär starkt betonas.

6.92 Miljö- och Hälsoskyddstjänstemannaförbundet: Normer för miljökvalitet behövs för dagens miljöarbete. - - - Ett system med miljökvalitetsnormer måste medge hänsynstagande till regionala och lokala miljömål som utarbetats utifrån faktiska lokala miljöförhållanden. - - - Miljökvalitetsnormer bör dock vara miniminivåer för miljöarbetet, annars finns det stor risk att miljöarbetet ute i kommunerna hämmas. I § 3 talas det om skyddsavstånd till miljöfarlig verksamhet. Att fastlägga skyddsavstånd präglas av ett gammalt synsätt som kan vara hämmande på utvecklingen av ny mer miljöanpassad teknik. - - - Avstånd som norm kan hämma en utveckling mot ny miljöanpassad teknik och arbetet med att förändra människors trafikbeteenden. Avstånd kan dock i vissa fall vara ett användbart instrument. Generella föreskrifter kan vid prövning av ett stort antal verksamheter vara bra med skyddsavstånd för att enkelt kunna tillämpa balken. 4 §: Upprättande av åtgärdsplaner för ett visst område som omfattar flera kommuner, måste för att undvika konflikter och underlätta miljöarbetet med kommunala miljömål och andra för kommunen viktiga planeringsmål, ske i samverkan med de berörda kommunerna. Detta måste regleras i lagtexten.

7 Producentansvar

7.1 Allmänt

7.1.1. Statens Järnvägar, SJ: delar i stort Miljöskyddskommitténs åsikter om producentansvarets betydelse som det formulerats i betänkandet kap. 8. Kommittén anser att "resurshushållning och minskning av avfallsmängderna redan i samband med produktionen skall - - - ges högsta prioritet". Detta är även SJ:s uppfattning, vilket kommit till uttryck bl.a. i vår interna miljöpolicy. För att nå detta mål förespråkar Miljöskyddskommittén en ökad tilämpning av utbytesprincipen. Detta motsägs dock av det faktum att denna princip i förslaget till Miljöbalk fått en i realiteten försvagad ställning som rättsligt instrument.

7.1.2 Boverket: Producentansvaret i balken utgår från nuvarande renhållningslag med en viss fördjupning i detaljer, t.ex. angående

avfallsdeklarationer. Intressant är möjligheten att föreskriva om källsortering, återanvändning och materialåtervinning i samband med ombyggnad och/eller rivning av byggnader. Dessa aspekter bör vägas in i helhetstänkande och kretsloppsperspektiv.

7.1.3 Närings- och Teknikutvecklingsverket, NUTEK: I betänkandet poängteras att en helhetssyn måste anläggas på varan - ett "från vaggan till graven"-perspektiv. Det anförs också att grundbulten i en sådan strategi måste vara producenternas ansvar för sina varor. Vidare anges att införandet av producentansvar alltid måste föregås av noggranna lämplighets- och konsekvensanalyser. - - - NUTEK har inget att erinra mot dessa grundläggande utgångspunkter. Verket finner emellertid att miljöbalken är så utformad att risken är stor för att statsmakterna går in med långtgående detaljregleringar där helhetssynen får en underordnad roll.

7.1.4 Konsumentverket: Konsumentverket tillstyrker att ett producentansvar införs. Ur konsumentsynpunkt är bestämmelserna om märkning och informationsskyldighet särskilt värdefulla.

7.1.5 Konkurrensverket: Den föreslagna miljöbalken får i stor utsträckning karaktären av ramlag vilket innebär att regeringen eller myndighet som regeringen utser bemyndigas att meddela de närmare föreskrifter som behövs för att uppfylla balkens syfte. Enligt konkurrensverkets uppfattning är det angeläget att konkurrensintresset beaktas vid utfärdandet och tillämpningen av föreskrifterna på miljöområdet. Det är väsentligt att konkurrensen inte snedvrids och att mindre och medelstora företag inte drabbas av konkurrensnackdelar. Det är även viktigt att de föreskrifter som meddelas inte sträcker sig längre än vad som krävs med hänsyn till det syfte som önskas uppnås. Det bör med andra ord föreligga proportionalitet mellan föreskrifternas omfattning och målet med dessa.- - - Sverige har på många områden stränga krav för skyddet av miljön. Enligt konkurrensverkets uppfattning är miljöskyddet en angelägen uppgift av utpräglat internationell karaktär. Det är därför viktigt att Sverige på olika sätt verkar för internationella överenskommelser om miljöskydd. Verket vill samtidigt peka på att nationella särkrav kan få effekter och skapa etableringshinder. Det är således angeläget att, vid fastställande av regler för miljöstörande utsläpp m.m., en avvägning görs mellan miljöintresset och intresset av en fungerande konkurrens.

7.1.6 Statens naturvårdsverk: För att göra ett helhetsgrepp på avfallshanteringen möjligt bör en regel föras in i miljöbalken som ger möjlighet att vid prövning av miljöfarlig verksamhet ställa krav på avfallssortering och förbehandling innan avfallet överlåts för omhändertagande. - - - Det saknas idag en sådan samordning av lagarna att den

från miljö- och resurssynpunkt nödvändiga helhetssynen i avfallshanteringen kan åstadkommas. Tyvärr ger inte heller miljöbalken i föreslagen utformning denna möjlighet i tillräcklig utsträckning. - - - En svårighet är den dåliga kopplingen mellan det förebyggande arbetet och det slutliga omhändertagandet. Vid prövning av avfallsbehandlingsanläggningarna är det idag t.ex. inte möjligt att med hjälp av miljöskyddslagen ställa krav på det mottagna avfallets egenskaper. För en utveckling av miljöarbetet på avfallssidan måste man kunna arbeta mer förebyggande och nära källan. Detta arbete måste kunna kopplas till den fortsatta hanteringen och det slutliga omhändertagandet av olika avfallsfraktioner. Avfallsproducenten bör ha ett ansvar för att det avfall som uppkommer kan hanteras på ett från miljö- och resurssynpunkt lämpligt sätt. - - - Enligt verkets uppfattning motiveras återvinning och resurssnål teknik ofta av den minskade miljöpåverkan som blir resultatet av ett totalt sett mindre utnyttjande av råvaror och energi. - - - Förarbetena bör kompletteras i syfte att ge en mer nyanserad bild av såväl materialåtervinning som avfallsförbränning. Den generella prioriteringen i betänkandet av materialåtervinning framför förbränning som finns i betänkandet är olycklig. En sådan prioritering kan i en del fall leda till från miljösynpunkt felaktiga beslut och åtgärder. Prioriteringar måste vara beroende av avfallsslaget. - - - Det bör i miljöbalken också införas regler som gör det möjligt att vid prövning av anläggningar för omhändertagande av avfall kunna ställa krav på egenskaper hos det avfall som skall få mottagas. - - - Förarbetena bör kompletteras i syfte att ge en mer nyanserad bild av såväl materialåtervinning som avfallsförbränning. - - - Eftersom det från renhållningslagen bar lyfts över bestämmelser till balken som gäller avfall och inte övrig renhållning bör ordet "renhållning" ersättas i 18:e och 23:e kapitlen. - - - Det bör i 18 kap. 8 § förtydligas att avfallsplanen utgör en del av kommunens renhållningsordning. Kommunernas avfallsplaner är ett instrument för att åstadkomma en ökad återvinning och en bättre avfallshantering. Nyckelfrågan är att det finns möjlighet att föreskriva om hur renhållningsordningen skall upprättas och antas. Den föreslagna utformningen av 18 kap. 8 § kan dock tolkas som att avfallsplanen ligger utanför renhållningsordningen. - - - Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i 18 kap. 4 § att kommunerna efter regeringens medgivande skall kunna föreskriva om bortforsling och omhändertagande av annat avfall än hushållsavfall. Undantag från sådana föreskrifter bör dock, på samma sätt som i 3 §, göras för sådant avfall som omfattas av föreskrift om producentansvar enligt 5 §.

7.1.7 Karolinska Institutet: Vi har svårt att läsa ut ur betänkandet hur det är tänkt att hanteringen av miljöfarligt avfall skall ske på forskningsinstitutioner som t.ex. Karolinska Institutet. Är institutet att betrakta som producent av miljöfarligt avfall genom sin användning av sådana

kemikalier? Vi förutsätter att föreskrifter tas fram som definierar högskolans ansvar för sådana frågor.

7.1.8 Uppsala universitet: 18 kap.: Vi föreslår omfattande ändringar för att bättre anpassa reglerna till hushållnings- och kretsloppsinriktning m.m. - - - Enligt vår uppfattning bör inriktningen vara att all form av avfallshantering skall regleras i miljöbalken. Alla viktigare regler bör tas in i lagtext. Miljöskyddskommittén har i sitt förslag lämnat alltför mycket av det, som riksdagen bör ta ställning till, till regering eller myndigheter.

7.1.9 Lunds universitet: Forskningsnämnden har i huvudsak inget att erinra mot de resonemang och förslag beträffande producentansvar och den s.k. kretsloppsprincipen som framförts i detta avsnitt.

7.1.10 Länsstyrelsen i Hallands län: I 18 kap. 8 § 2 st. talas om vad en renhållningsordning skall innehålla. Eftersom det även fortsättningsvis kommer att finnas särskilda föreskrifter om hur en renhållingsordning skall upprättas är det av stor vikt att det entydigt framgår huruvida avfallsplanen ingår i denna eller om planen skall vara ett särskilt dokument. Avfallsplanen bör enligt länsstyrelsens mening ingå i renhållningsordningen och därmed hanteras på samma sätt som denna. - - - Dumpning av avfall i havet bör under inga omständigheter tillåtas i ett land med de höga miljöambitioner som uttrycks i denna lag.

7.1.11 Göteborgs kommun: Till skillnad mot de närmast föregående kapitlen med särskilda aktsamhetsregler för speciella verksamheter o.dyl. saknas en aktsamhetsregel särskilt för avfallshantering, 18 kap. I den nuvarande renhållningslagen finns intagen en generell aktsamhetsregel som anses vara av stort värde. Någon motivering till att en motsvarighet i miljöbalken ansetts obehövlig lämnas inte. - - - Vi konstaterar slutligen att i miljöbalken införts regler som berör även nyttjanderättshavare. I motsvarande bestämmelser i renhållningslagen anges endast fastighetsinnehavare. I motiven redovisas inte skälen för dessa ändringar och inte heller möjliga konsekvenser.

7.1.12 Västerås kommun: Många positiva effekter för miljön kan uppnås om producenterna tar ett totalansvar för hela materialflödet från råvara och produktion via konsumtion till kassation och avfallshantering.

7.2 Definition av avfall m.m.

7.2.1 Statens naturvårdsverk: I lagtexten saknas vidare en definition av avfall. En sådan definition behövs för att kunna styra hanteringen av vissa avfallsslag. Verket föreslår definitioner på avfallsområdet. En följd av dessa är att även restprodukter som omhändertas i egen anläggning är

att anse som avfall. - - - Avfallsfrågorna är intimt förknippade med miljöfarlig verksamhet och frågorna om hushållning, kretslopp, produktutformning osv. Med stöd av 4 kap. kan föreskrifter meddelas med avseende på avfallshantering, 7 kap. 1 § tar upp anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall och vidare återfinns bland de förprövningspliktiga miljöfarliga verksamheterna (enligt dagens miljöskyddsförordning) anläggningar för behandling av avfall. Verket anser mot denna bakgrund att balken måste innehålla definitioner av centrala "avfallsbegrepp" samt att dessa måste gälla balken generellt och inte enbart avfallskapitlet. - - - I betänkandets förslag anges att vissa restprodukter skall jämställas med avfall, samtidigt som definition av avfall saknas. Verkets förslag innebär bl.a. att ägarens önskan att bli kvitt egendomen inte är nödvändig för att det skall kallas "avfall". Något han avser att sälja kan m.a.o. ändå räknas som avfall om det finns skäl att ställa särskilda krav på hanteringen. Detsamma gäller sådant som ägaren väljer att lagra därför att han anser ett omhändertagande vara för dyrt. - - - Dessutom har man med verkets förslag gjort klart att även avfall som skall återvinnas räknas som avfall hela vägen fram till dess att det återförts i produktionen. - - - Vår uppfattning är att det går att hitta många exempel i allmänt språkbruk och i offentlig och annan text där det är klart att man med avfall menar ett vidare begrepp än vad t.ex. HD gör. - - - I miljöbalken bör "avfall" ges en definition som inte utgår från det eventuella marknadsvärdet. Detta synsätt delas av miljöskyddskommittén vad gäller det miljöfarliga avfallet (del 2, s. 123). Avfallsdefinitioner med denna innebörd är vanliga utomlands. Inom EG har en kommitté till uppgift att utarbeta en lista över vad som är att anse som avfall. Arbetet är dock kraftigt försenat. Många oklarheter återstår att lösa. Det är t.ex. för närvarande inte klart om det blir en gemensam katalog för "avfall" och "farligt avfall" eller om det blir två separata kataloger. Katalogens status är heller inte beslutad, dvs. om den skall vara harmoniserande eller ej. - - - Vad gäller farligt avfall är det inte heller klargjort vilka kriterier som skall vara avgörande för om ett avfall skall klassas som farligt eller ej. - - - I alla händelser bör ordet "slutligt" i uttrycken "slutligt omhändertagande" och "slutligt tas om hand" strykas. - - - Att stryka ordet "slutlig" i de föreslagna paragraferna innebär ingen förändring i praxis, men ger en mer logisk nomenklatur (där slutligt verkligen betyder slutligt) som t.ex. stämmer bättre med "Baselkonventionens" text där vi idag översätter "disposal", som innefattar både återvinning och kvittblivning, med "slutligt omhändertagande". - - - Även restprodukter som omhändertas i egen anläggning bör jämställas med avfall. - - - Att enbart sådana restprodukter som lämnas till någon annan för omhändertagande jämställs med avfall, skulle innebära en klar inskränkning i avfallsbegreppet gentemot dagens praxis. Merparten av allt branschspecifikt avfall uppstår inom ett begränsat antal branscher (i första hand gruv, järn & stål, metallverk och massa & papper).

Huvuddelen av avfallet från dessa verksamheter skulle mycket väl kunna inrymmas i begreppet "restprodukter" och det omhändertas så gott som uteslutande i anslutning till den egna anläggningen. Specialmotiveringen till 1 § tredje stycket synes innebära att förutsättningen "överlämnande till annan" inte gäller miljöfarligt avfall. Restprodukter kan hamna i denna kategori oavsett om de tas om hand i den egna anläggningen eller ej. Det förefaller inte logiskt att det som definitionsmässigt inte jämställs med avfall, ändå kan vara miljöfarligt avfall. Det kan förutses att detta kommer att ställa till bekymmer i den praktiska tillämpningen. - - - Ett genomförande av principer som kretsloppsanpassning, resurshushållning och ett på lång sikt godtagbart avfallsomhändertagande förutsätter möjligheter att påverka och styra hanteringen av inte minst de mängdsmässigt största avfallsflödena, nämligen de "restprodukter" som tas om hand inom den egna anläggningen.

7.2.2 Statens Strålskyddsinstitut, SSI: En sorts begreppsdefinition finns i 18 kap. om avfall. Med avfall jämställs i 1 § i detta kapitel sådana restprodukter som lämnas till någon annan för återanvändning av ämnen eller material, utvinning av energi eller för destruktion eller annat slutligt omhändertagande. I 12 § i samma kapitel finns motsvarande bestämmelse om radioaktivt avfall som nu finns i 13 § strålskyddslagen. Men när det gäller sådant radioaktivt avfall som utgör kärnavfall motsägs bestämmelsen i 18 kap. 1 § av den nya definitionen av kärnavfall i kärntekniklagen.

7.2.3 Uppsala universitet: Vi föreslår att det införs ett nytt begrepp, restprodukt, i balken. Syftet därmed är att undvika att begreppet avfall blir urholkat. - - - Utgångspunkten måste vara att ägaren själv är den ende som kan avgöra vad som är avfall. Sådana rester som staten vill ha kontroll över utan att de är avfall, kommer att betecknas restprodukt.
7.2.4 Länsstyrelsen i Södermanlands län: 18:1 Det kan ifrågasättas om inte paragrafen hör hemma i kap. 2. Definitionerna bör också ses över.

7.2.5 Länsstyrelsen i Jönköpings län: 18 kap.: Länsstyrelsen anser att alla definitioner bör samlas i 2 kap. De föreslagna detaljförändringarna av 18:3 tillstyrks. Till andra stycket bör läggas hänsyn till hushållningen med naturresurser. Frågorna om avfall hör intimt samman med hushållningen och naturresurserna och kan därför inte ses ensamt.

7.2.6 Länsstyrelsen i Örebro län: 18 kap. 1 §: Definitionen av avfall bör ändras till "Med avfall avses i detta kapitel avfall och sådana restprodukter ....." - - - Begreppet "miljöfarligt avfall" bör tas bort och ersättas med "farligt avfall" vilket är det begrepp som används internationellt. Texten bör ändras i enlighet med vad länsstyrelsen tidigare förordat i yttrande över nya regler för miljöfarligt avfall: "Med (miljö)-farligt avfall avses i (denna lag) detta kapitel sådana kemiska rest-

produkter som inte längre är lämpliga att använda för produktens ursprungliga ändamål och vars hantering behöver omfattas av särskilda föreskrifter från miljö- och hälsoskyddsynpunkt."

7.2.7 Länsstyrelsen i Västerbottens län: I 18 kap. 1 § definieras begreppen "hushållsavfall" och "miljöfarligt avfall". Någon definition av begreppet "avfall" ges emellertid inte, vilket försvårar tolkningen av de angivna begreppen. Definitionen av miljöfarligt avfall gör det möjligt att till denna kategori hänföra en mängd avfallsslag som idag inte betraktas som sådant. Strävan bör i stället vara den motsatta, nämligen att låta begreppet "miljöfarligt avfall" stå för avfall som utgör en så påtaglig miljörisk att de miljömässiga motiven för särskilda krav i fråga om hantering och oskadliggörande normalt är uppenbara.

7.2.8 Huddinge kommun: 18 kap. 1 § - Här redovisas vad miljöfarligt avfall är på ett tydligare sätt än vad som görs i nuvarande lagstiftning.

7.2.9 Eskilstuna kommun: Att notera är att MBs definition av avfall avviker kraftigt från Naturvårdsverkets definition som återfinns i allmänna råd om avfallsplaner. Här måste en samordning ske.

7.2.10 Norrköpings kommun: I 18 kap. § 1 görs delvis en förändring av definitionen av hushållsavfall. Genom att säga att redan restprodukter från hushåll är avfall har man gått ett steg längre än idag, då restprodukter blir avfall först när innehavaren ser dem som värdelösa. Denna förändring kommenteras endast ytligt i specialmotiveringen och omnämns inte i det allmänna betänkandet. Vilka effekter denna förändring kommer att ha för det kommunala renhållningsansvaret och producentansvaret måste analyseras noggrannare innan det är möjligt att bedöma om det är bra eller inte.

7.2.11 Växjö kommun: Att begreppet avfall blivit definierat är ett stort steg framåt. Dock bör inte definitionen finnas under kap. 18 om avfall och enbart gälla för detta kapitel utan för hela balken och föras in under kap. 2 liksom begrepp som avloppsvatten, kemisk produkt m.m.

7.2.12 Halmstads kommun: I 18:1 ges begreppet hushållsavfall en ny definition, avfall kallas för restprodukt. Innebär detta någon förändring av när en produkt kan betraktas som avfall eller skall det fortfarande vara så att en produkt betraktas som avfall först när "ägaren" vill bli kvitt det?

7.2.13 Göteborgs kommun: I 18 kap. 1 § andra stycket ges en definition av hushållsavfall som avviker något från renhållningslagens motsvarighet. Ändringen kommenteras inte i motiven. Ändringen består bl.a. i att ordet "avfall" bytts ut mot "restprodukter", vilket kan synas innebära endast en

rent språklig justering. Emellertid ligger enligt rättspraxis i begreppet avfall ett moment av viljeyttring från ägarens sida som inte har sin motsvarighet i begreppet restprodukt. Den nu valda definitionen kan därigenom ha fått en innebörd som inte varit kommitténs avsikt.

7.2.14 Örebro kommun: I 18 kap. 1 § bör begreppet miljöfarligt avfall anpassas till omvärldens beteckning som är farligt avfall.

7.2.15 Västerås kommun: 18 kap. 1 § - I och för sig är det värdefullt att avfall, hushållsavfall och miljöfarligt avfall definieras i lagtexten. - - - Oklarhet föreligger angående det miljöfarliga avfall som genereras i hushåll och alltså enligt definitionen skall klassas som hushållsavfall. - - - Miljöfarligtavfallsutredningens synsätt att avfallets egenskaper ur hälso- och miljösynpunkt skall vara avgörande för hur avfallet skall behandlas och omhändertas, borde fått genomslag vid definitionsutformningen. Allmän princip för definition och klassning av avfall bör vara, att möjlighet till omhändertagande och behandling tas som utgångspunkt istället för var avfallet genererats.

7.2.16 Gävle och Hudiksvalls kommuner: I 18 kap. 1 § införs begreppet "restprodukter". Begreppet är mycket olyckligt, eftersom det inte är liktydigt med begreppet avfall. Jämfört med definitionen avfall i nuvarande renhållningslag. - - - Någon skillnad görs inte i balken mellan avfall för slutligt omhändertagande och restprodukt för återanvändning. - - - Begreppet "restprodukt" måste bytas ut eller få en klarare innebörd.

7.2.17 Östersunds kommun: Det bör övervägas att låta definitionerna om avfall m.m. i 18 kap. gälla hela miljöbalken. I sådant fall bör definitionerna inarbetas i kap. 2.

7.2.18 Luleå kommun: Enligt 18 kap. 1 § definieras hushållsavfall bl.a. som restprodukt från hushåll. Denna definiering anser vi olycklig då med restprodukt inte självklart menas något som ägaren vill bli av med och således kan betecknas som avfall.

7.2.19 Svenska Kommunförbundet: Förbundet kan konstatera att det alltjämt råder stor oklarhet i fråga om definitioner på avfallsområdet. Det är angeläget att innebörden av olika begrepp inom avfallsområdet så långt möjligt klaras ut, helst på europeisk nivå. Avfall kan stoppas vid gränsen mellan EG-länder, medan restprodukter inte kan stoppas enligt EG:s regler. - - - Även hushållsavfall bör omdefinieras med tanke på producentansvaret för t.ex. förpackningar.

7.3 Kretsloppsprincipen

7.3.1 Närings- och Teknikutvecklingsverket, NUTEK: De för producentansvaret centrala paragraferna återfinns i miljöbalken 18 kap. 4 § och 5 §. Såväl fysiskt som ekonomiskt anvar kan föreskrivas. Regeringen eller myndighet kan föreskriva hur ett visst avfall skall tas omhand, t.ex. genom att en viss andel skall återanvändas, materialåtervinnas etc. I de kommenterande texterna till kretsloppsprincipen anges att återanvändning av varor bör prioriteras och att återvinning av materialet bör komma i andra hand. I tredje hand anges energiåtervinning. NUTEK anser att en sådan generell prioritering inte vilar på saklig grund. Verket delar inte ett sådant synsätt, eftersom det riskerar att leda till misshushållning såväl mijömässigt som ekonomiskt. NUTEK anser att energiutvinning och materialåtervinning måste jämställas i lagstiftningen (miljöbalken) och få konkurrera på lika villkor förutsatt att de miljömässiga kraven på energiutvinningsanläggningarna uppfylls. Lagstiftningen måste vara neutral till omhändertagande- och upparbetningsmetoder. Producenten måste kunna fritt välja metoder förutsatt att uppsatta generella miljövillkor uppfylls. För att näringslivet skall kunna ta sitt miljömässiga ansvar måste samhället skapa förutsättningar för detta genom att ge handlingsutrymme för företagen att bedriva verksamheten på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. Företagen måste ges befogenhet att själva utforma systemen utan detaljerade föreskrifter om exempelvis hur många procent som skall materialåtervinnas respektive gå till energiutvinning.

7.3.2 Konkurrensverket: I kapitlet föreslås en bestämmelse om producentansvar som grundas på den s.k. kretsloppsprincipen. Konkurrensverket är positiv till synsättet att producenter av miljöfarliga produkter skall bära ett ansvar för miljöpåverkan och återvinning. Däremot bör inte, som utredningen föreslår, återanvändning av varor prioriteras framför återvinning av materialet. Det är resultatet som är det viktiga och därför kan, i vissa fall, återvinning vara lika lämpligt som återanvändning. Införandet av producentansvar måste enligt utredningen föregås av lämplighets- och konsekvensanalyser. Enligt Konkurrensverket bör denna analys innebära en helhetsbedömning som även innefattar konkurrensaspekter.

7.3.3 Statens naturvårdsverk: Föreskrifter enligt 18 kap. 5 § bör kunna omfatta även möjlighet att ta ut avgifter av producenterna vid för låg återvinningsgrad. - - - Den lagtekniska regleringen av producentansvar bör även omfatta regler för den situationen att producenten inte lever upp till vad som föreskrivits. - - - 18 kap. bör kompletteras med en föreskrift om att den som yrkesmässigt överlåter en vara bör kunna åläggas att ta emot avfall av en sådan vara om producenten inte iakttar en föreskrift som meddelats med stöd av första stycket i 5 §. - - - För miljöfarligt avfall bör producentansvaret istället uttryckas som ett innehavaransvar,

som bara kan överlåtas till annan som har särskilt tillstånd att hantera miljöfarligt avfall. Vid utformningen av en sådan lagregel bör iakttas MFA-utredningens förslag till ny 13 a § i LKP. - - - Det bör klart fastslås att ansvaret för att ta fram dessa deklarationer vilar på producenterna. Verket är berett att bidra med synpunkter på vilka varugrupper som bör bli föremål för deklarationer och på vilka uppgifter som bör tas upp i deklarationerna. - - - Den generella prioriteringen i betänkandet av materialåtervinning framför förbränning är olycklig. En sådan prioritering kan i en del fall leda till från miljösynpunkt felaktiga beslut och åtgärder. Prioriteringar måste vara beroende av avfallsslaget. - - - Många material innehåller miljöfarliga substanser, som tillsatser eller som föroreningar. Materialåtervinning kan innebära en oönskad spridning av totalt sett stora mängder av dessa substanser. Med modern förbränningsoch reningsteknik kan förbränning vara ett bättre alternativ då den innebär ett utnyttjande av avfallets energiinnehåll samtidigt som den medför en destruktion av en mycket stor andel av de oönskade organiska ämnena och en koncentrering av metaller i aska och rökgasreningsstoft som sedan kan tas om hand och deponeras. På samma sätt kan en säker deponi ibland vara att föredra framför återvinning. I fråga om miljöriskerna med avfallsförbränning kan konstateras att dessa, såsom kommittén framhållit, kan vara betydande men också att de för många typer av avfall, och med modern förbränningsoch reningsteknik, inte är större än för förbränning av andra bränslen. - - - Det är vidare väsentligt att man skiljer på olika typer av materialåtervinning.

7.3.4 Uppsala universitet: Vi föreslår att återvinning/återanvändning i vissa fall jämställs med slutligt omhändertagande. Orsaken är att export av farligt avfall kan förekomma under förespeglingen att det inte är avfall utan något som skall användas som energikälla eller som insatsvara, trots att så inte är fallet.

7.3.5 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Avfallets användning för energiutvinning kan vara ett bättre alternativ än lågkvalitativ återvinning och berör därför även producentens ansvar för produkt och avfall.

7.3.6 Svenska Kyrkans Centralstyrelse: Införande av producentansvar i Miljöbalken ser Centralstyrelsen som en positiv åtgärd. Centralstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att de ekonomiska styrmedlen härvidlag är starkare än de legala. En varas pris bör vara sådant att det inkluderar varukostnaden under hela produktcykeln. Införandet av vidgat producentansvar är också en viktig del av harmoniseringen med andra länders miljölagstiftning. Centralstyrelsen instämmer också i utredningens tankegångar om att till producentansvaret knyts återtagandeplikt, pantsystem, återlämningspremie m.m. för att främja cirkulation av materialflödena.

7.3.7 Uppsala kommun: Kommunen ser det som positivt att producentansvar införs i balken. Mot bakgrund av den pågående utredningen om miljöfarligt avfall vill kommunen peka på vikten av att balken anpassas till kommande utredningsförslag. - - - Avfallshanteringen saknar, i motsats till andra verksamheter i fjärde avdelningen, en särskild aktsamhetsregel. En sådan regel finns i nuvarande renhållningslag och bör enligt kommunen även finnas i balken.

7.3.8 Eskilstuna kommun: 18 kap.: Renhållningslagen har efter enbart smärre ändringar förts in i miljöbalken. - - - Kapitlet bör dock omarbetas betydligt för att bättre överensstämma med MB:s grundteser om kretsloppstänkande och hållbar utveckling. Avfallsavsnittet blir i vissa stycken alltför detaljerat.

7.3.9 Norrköpings kommun: Tanken att den som producerar eller importerar en vara eller produkt och därmed kan påverka sammansättning m.m. skall vara ansvarig för produktens miljöpåverkan under produktens hela livslängd är mycket bra. Att detta dessutom regleras i lag är också positivt. Det finns dock några nackdelar med den föreslagna förändringen. Dels försvinner kommunernas helhetsgrepp över avfallshanteringen, vilket kan vara ett problem ur effektivitets- och planeringssynpunkt, samt styrning av utvecklingen. Så länge planerings- och tillsynsansvar finns kvar hos kommunerna bör dock en samordning med återvinningsföretag med flera vara möjlig. - - - Det är viktigt att man vid införandet av insamling av restprodukter säkerställer en avsättning av de återtagna/återvunna produkterna/materialen och utnyttjar den kompetens som kommunernas rehållningsorganisationer besitter om insamling, transport och behandling. - - - I förslaget till lagtext har fastighetsägarens ansvar gentemot renhållaren ersatts av ett ansvar för nyttjanderättshavaren. Vad det innebär i verkligheten måste noggrant analyseras innan det är möjligt att bedöma förslagets effekter.

7.3.10 Mjölby kommun: Miljöbalken bör bygga på principen, att vid all hantering av varor skall så långt det är möjligt varans hela livslängd beaktas vid bedömningen av de risker för hälsa och miljö, som varan för med sig, dvs. både råvaror och energiförbrukningen vid tillverkningen, hur användaren hanterar varan och hur den på bästa sätt skall kunna omhändertas när den inte längre används. Avfallshanteringen bör anpassas till åtgärdernas effekt för miljöskyddet. Återanvändning av varor och återvinning av material bör användas parallellt och inte så som utredningen förordar prioriteras inbördes. Mjölby kommun delar utredningens uppfattning att det är producenten som har den reella möjligheten att känna till sammansättningen av sina produkter och bedöma deras miljöeffekter. Därför bör också rimligen producenten ha ett huvudansvar för miljöanpassning av sina produkter. Producentansvaret

ger uttryck för den internationellt vedertagna principen att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle). Centrala bestämmelser om producentansvar bör föras in i miljöbalken. Därvid förordas skyldigheten för tillverkare, importör eller säljare att rent fysiskt omhänderta restprodukterna eller se till att någon annan utför denna tjänst. Detta innebär sannolikt ett större företagsekonomiskt tryck på producenten än möjligheterna att avgiftsvägen "köpa sig fri". Sannolikt kommer ett ökat producentansvar dessutom att bättre återspegla en varas totala miljökostnader. I konsekvens med angivet resonemang bör det i balken finnas möjligheter att föreskriva om återtagandeplikt för vissa definierade varugrupper. Vidare bör det finnas möjligheter till föreskrifter avseende källsortering, återanvändning och materialåtervinning. Däremot kan regler om pantsystem och andra ekonomiska styrmedel med fördel placeras utanför miljöbalken. Detta bör också gälla krav på särskilda märkningar av produkter och annan informationsskyldighet och miljövarudeklarationsskyldighet. - - - Utredningen påpekar att för vissa typer av varor och avfall kan det vara mindre lämpligt att lägga ett fysiskt återtagandeansvar på producenten. I dylika fall förordas att kommunen alltjämt har det fysiska ansvaret för hanteringen och omhändertagandet av avfallet, medan producenten har det ekonomiska ansvaret. Om detta förslag genomförs måste det förenas med en möjlighet för kommunen att ta ut avgifter för att uppnå full kostnadstäckning. Vid ledig kapacitet bör dessutom kommunerna kunna verka som avfallsentreprenörer på den öppna marknaden och på mer marknadsmässiga villkor.

7.3.11 Nässjö kommun: Nässjö kommun ser särskilt positivt på att producentansvaret poängteras (1 kap. 3 § 3 p.).

7.3.12 Växjö kommun: Förslaget innehåller bestämmelser om producentansvar. För många varutyper kommer även i framtiden det kommunala ansvaret för hantering av avfallet och restprodukterna att gälla. Bestämmelser om den kommunala renhållningsskyldigheten bör därför flyttas från renhållningslagen till särskilt kapitel i miljöbalken med särskilda aktsamhetsregler för avfallet. Producenten är skyldig att så långt möjligt ersätta skadliga ämnen, utbytesregeln.

7.3.13 Kalmar kommun: Vår uppfattning är att olika former av ekonomiska styrmedel torde vara den bästa drivkraften för att åstadkomma ett praktiskt fungerande producentansvar. Avgifter kan exempelvis relateras till utsläppt mängd eller till använd mängd. De erlagda avgifterna kan därutöver användas för att ytterligare stimulera utvecklingen mot ett miljövänligare samhälle. I det förra fallet kan avgiften återföras i proportion till ett genomsnitt för landet på samma sätt som idag sker för den s.k. kväveoxidavgiften. Avgifter från den senare typen kan med fördel användas till att stimulera forskning och utveckling vad

gäller mindre miljöfarliga varor och produkter.

7.3.14 Halmstads kommun: Kommitténs förslag om ett utökat producentansvar anser kommunen är riktigt. Emellertid finns en risk med att ansvaret kommer att delas på flera händer som är mer eller mindre seriösa. Denna risk måste begränsas genom ett fungerande regelsystem och en väl fungerande tillsyn.

7.3.15 Göteborgs kommun: De grundläggande tankarna, motiven och logiken bakom förslaget om producentansvar är enligt vår mening helt riktiga. Många positiva effekter för miljön kan uppnås om producenterna tar ett totalansvar för hela materialflödet från råvara och produktion via konsumtion till kassation och avfallshantering. Vissa risker med ett utvidgat producentansvar finns dock, t.ex. genom att ansvaret sprids på många olika aktörer där alla inte kan förväntas vara lika seriösa och att producentansvaret används som skäl för omotiverade prisökningar. Dylika risker kan delvis begränsas med ett mera täckande regelsystem, en förbättrad tillsyn, bestämmelser om påföljd, straffansvar etc. - - -
Förslaget om producentansvar är framförallt uppbyggt och beskrivet utifrån producenterna och deras möjligheter. Vad som inte belysts i någon större grad är konsekvenserna för kommunerna, både ur miljömässig och ekonomisk synpunkt. Det handlar ändå om ett genomgripande systemskifte där kommunernas ansvar för avfallsinsamling, återvinnning, slutbehandling etc. enligt gällande lagstiftning successivt och i för närvarande oklar omfattning kommer att överföras på producenterna. För kommunerna innebär detta att ansvarsbilden blivit otydlig och att planeringsförutsättningar på många områden saknas.

7.3.16 Västerås kommun: Det är värdefullt att lagtexten omfattar krav enligt kretsloppsprincipen och hushållningsprincipen. - - - Med stöd av 8 § skapas t.ex. på sikt bättre möjligheter att begränsa mängden avfall och minska avfallets hälso- och miljörisker samt att öka möjligheterna till återanvändning och återvinning. - - - Vissa risker finns det med ett utvidgat producentansvar. T.ex. genom att ansvaret sprids på många olika aktörer där alla inte kan förväntas vara lika seriösa och att producentansvaret används som skäl för omotiverade prisökningar. - - -
Vad som inte belysts i betänkandet är konsekvenserna för kommunerna både ur miljömässig och ur ekonomisk synpunkt. - - - Det handlar om ett genomgripande systemskifte där kommunens ansvar för avfallsinsamling, återvinning och slutbehandling enligt gällande lagstiftning successivt och för närvarande i oklar omfattning kommer att överföras på producenterna. För kommunerna innebär detta att ansvarsbilden blivit otydlig och att planeringsförutsättningar på många områden saknas. - - - För att samhällets kunnande och resursuppbyggnad på avfalls- och återvinningsområdena inte skall gå till spillo är det viktigt att övergången till

producentansvar sker under ordnade former och i samverkan med kommunerna.- - - 18 kap. 5 § - Det förutsättes att samordningen och gränsdragningen beaktas mellan miljöbalken och kretsloppspropositionen. - - - Gränsdragningsproblem mellan hushållsavfall och producentansvar kan förväntas och bör därför elimineras. - - - Hur skall frågan hanteras om "producentavfallet" blandas med hushållsavfallet?

7.3.17 Örnsköldsviks kommun: 18 kap. 1 § bör kompletteras med ett kretsloppsresonemang som gör kapitlet bättre kopplat till balkens portaler. - - - 18 kap. 4 § - Det kan ifrågasättas om denna regel bör vara kvar oförändrad när nu producentansvar införs.

7.3.18 Östersunds kommun: Förslagen i 18 kap. om producentansvar är bra, och överensstämmer med behoven att minska avfallsmängderna i samhället. - - - Bestämmelserna i 18 kap. 4 § bör samordnas med förslagen från utredningen om miljöfarligt avfall, dvs. omfattas av producentansvar.

7.3.19 Skellefteå kommun: 18 kap. 4 § bör omarbetas med hänsyn till det nyligen införda producentansvaret.

7.3.20 Umeå kommun: Ambitionen att införa ökat producentansvar är god. - - - 18 kap. 4 § - Det synes ologiskt och uttrycker misstro mot det producentansvar som nämns i 5 §. Reglerna som avser miljöfarligt avfall bör stämma med miljöfarligt avfallsutredningens förslag (SOU 1992:141).

7.3.21 Luleå kommun: Vi är positiva till att producentansvar införs i lagstiftningen även om det kommer att leda till att kommunens roll i avfallshanteringen radikalt förändras. Man bör dock beakta de speciella problem som detta för med sig i de delar av landet där avstånden mellan producent/konsument kan vara avsevärda.

7.3.22 Svenska Kommunförbundet: De grundläggande idéerna, motiven och logiken i regeringens proposition om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling, som under våren 1993 godtogs av riksdagen, är enligt Kommunförbundet helt riktiga. - - - Förslaget till miljöbalk är i de delar som rör avfall och producentansvar inte fullt ut anpassat till kretsloppspropositionen. Förbundet anser att utredningen i alltför hög grad beskrivit producentansvaret utifrån producenterna och deras möjligheter att klara ett vidgat ansvar. Konsekvenserna för kommunerna av detta genomgripande systemskifte med producentansvar är inte närmare belysta. - - - Vissa oklarheter kvarstår även sedan kretsloppspropositionens förslag till ändringar i renhållningslagen godtagits av riksdagen. Kommunförbundet anser bl.a. att gränsen mellan kommunens

och producentens ansvar när det gäller att kommunerna i samarbete med producenterna skall kunna bortforsla och slutbehandla avfall bör anges i själva lagtexten .

7.3.23 Grossistförbundet Svensk Handel: I 3 kap. 8 § tar man upp den s.k. kretsloppsprincipen. Denna kan säkert i många fall vara tillämplig och ge från miljö- och resurssynpunkt fördelaktiga resultat men är inte någon universallösning i alla sammanhang. Det är också enligt vår uppfattning fel att på förhand rangordna mellan återvinning, återanvändning och energiutvinning. Här måste man i alla sammanhang utvärdera vilket som ur ett helhetsperspektiv är den bästa lösningen i varje enskilt fall. En sådan helhetsbedömning där man beaktar både miljö och resurseffekter kommer att visa att i vissa fall är återanvändning att föredra, i andra återvinning eller energiutvinning. Skrivningen bör omformuleras och här bör man trycka på kravet på helhetsbedömning och inte på förhand rangordna olika metoder.

7.3.24 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: 18 kap. 1 § bör kompletteras med ett kretsloppsresonemang som gör kapitlet bättre kopplat till balkens portaler - - - Det kan ifrågasättas om 18 kap. 4 § bör vara kvar oförändrad när nu producentansvar införs.

7.3.25 Föreningen Skogsindustrierna: Miljöskyddskommittén föreslår att bestämmelser införs som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen utser att förordna om producentansvar. De föreslagna paragrafernas ordalydelse överensstämmer i huvudsak med de förändringar av renhållningslagen som regeringen föreslog i kretsloppspropositionen och som riksdagen senare antog. - - - Vi delar den målsättning som miljöskyddskommittén fastslår, att minska mängden avfall och att hushålla med resurser. Samtidigt föreslås en prioriteringsordning för hantering av avfall, där återanvändning prioriteras framför materialåtervinning som i sin tur skall gå före förbränning med energiutvinning. - - - Denna prioriteringsordning kan i många fall komma att strida mot vad som är bäst från resurshushållningssynpunkt, dvs. vad som är att föredra vid en sammanvägning av såväl miljömässiga som ekonomiska faktorer. En pågående studie som genomförs vid IVL visar på mycket små skillnader i miljöbelastning mellan materialåtervinning och energiutvinning och att förutsättningarna i det enskilda fallet avgör vilken av hanteringsmetoderna som är att föredra från resurshushållningssynpunkt. - - - En av de viktigaste slutsatserna från Rio-konferensen och Agenda 21 är att vi måste minska på förbränningen av fossila bränslen. Papper utgör vid förbränning ett biobränsle och kan bidra till att minska mängden koldioxid genom att ersätta fossila bränslen. - - - Att överföra avfallsansvaret på producenterna kommer inte nödvändigtvis att leda till det resultat som förutses i betänkandet. Av de tusentals olika produkter

som konsumeras i samhället är det sannolikt endast ett fåtal varugrupper som är tillräckligt homogena för att kunna bli föremål för ett såväl fysiskt som ekonomiskt producentansvar. En separat avfallshantering av dessa produkter torde vara förenat med såväl praktiska svårigheter som höga kostnader. - - - För att långsiktigt upprätthålla en hög insamlingsnivå och en successivt differentierad källsortering krävs att producentansvaret får trovärdighet hos allmänheten. Detta kan bara ske om resultatet blir en bättre miljö. Det är därför viktigt att utgångspunkten för ett producentansvar är bästa resurshushållning. - - - Beträffande processavfall förutsätter vi att detta även fortsättningsvis får omhändertas på ett sätt som tar hänsyn till förutsättningarna för det enskilda företaget.

7.3.26 Greenpeace: Enligt kommitténs förslag skall det i miljöbalken införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om producentansvar. - - - Greenpeace förslag är istället att producentansvaret bör följa direkt av lagen och gälla alla. Om så är oundgängligen nödvändigt får föreskrivas om undantag från bestämmelserna i det enskilda fallet. - - - Utformningen av producentansvaret i miljöbalken överensstämmer med den beslutade i kretsloppspropositionen. Enligt denna var det för tidigt att införa ett generellt krav på producentansvar direkt i lag. Detta gäller, enligt Greenpeace, inte när miljöbalken skall träda i kraft. Ambitionsnivån i förslaget är för låg. Producentansvar bör gälla generellt. Regeringen bör bemyndigas att fylla ut de generella reglerna med föreskrifter. Det bör också finnas en möjlighet att föreskriva om undantag från producentansvaret eftersom det kan finnas fall som uppenbarligen är olämpliga för ett sådant ansvar.

7.3.27 Skogsägarnas Riksförbund: Regeringen vill införa producentansvar för avfall. Det innebär att producenten av en vara kan åläggas både ett fysiskt och ekonomiskt ansvar då varan är förbrukad och blir en avfallsprodukt. Återanvändning skall prioriteras före i tur och ordning materialåtervinning, energiåtervinning och deponering. - - - Regeringen anser med sin prioritering att energiåtervinning av papper inte är ett ur miljösynpunkt fullgott alternativ. Enligt Skogsägarnas uppfattning måste emellertid energiåtervinning vara fullt jämförbart med återanvändning när det gäller pappersprodukter.

7.3.28 Sveriges Köpmannaförbund: I kommitténs förslag till en miljöbalk finns ett förslag om att rangordna de olika åtgärderna återanvändning, återvinning, förbränning och deponering av olika typer av avfall. Förbundet anser emellertid att det vore olyckligt att binda sig för en rangordning, eftersom man i varje enskilt fall måste bedöma vad som är miljömässigt önskvärt, tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Resultatet av sådana bedömningar kommer att utfalla helt olika för olika

varu- och materialslag. Varje materialslag kommer att kräva sina specifika miljömässiga lösningar. Eftersom utvecklingen går fort på många områden är det också viktigt att vara flexibel och att snabbt kunna utnyttja de senaste FoU-lösningarna för att uppnå bästa effekt för miljön. Den flexibiliteten uppnås inte om de olika åtgärderna rangordnas i ett fast system.

7.3.29 Jordens Vänner: Det är bra att möjligheten att utkräva ett producentansvar utökas. Jordens Vänner vill dock lyfta ett varningens finger för det sätt som producentansvar ibland hanterats tidigare. Erfarenheten från t.ex. PET-flaskor är inte uppmuntrande. När näringslivet lämnades fria händer att ta hand om frågan konstruerade man ett system som dels gynnar de inhemska bryggerierna gentemot utländska konkurrenter, dels gynnar storbryggerier på småbryggeriernas bekostnad. Resultatet blev att regeringens syfte med det hela till vissa delar saboterades och förfelades. Det är alltså viktigt att bevaka att storbolagen inte missbrukar systemet för att skaffa sig otillbörliga fördelar gentemot småföretagen eller förfela syftet med producentansvaret.

8 Hälsoskydd

8.1 Allmänt

8.1.1 Socialstyrelsen: En grundläggande princip bör vara att hälsoskyddet inte ses som en separat företeelse utan som en viktig integrerad beståndsdel i balken som helhet. I Miljöskyddskommitténs förslag har hälsoskyddsfrågorna på ett föredömligt sätt inarbetats i balkens alla delar. Hälso- och sjukvårdens övergripande mål, en god hälsa och en vård för alla på lika villkor för hela befolkningen, kan sägas vara väl förenliga med de föreslagna bestämmelserna i balken. - - - Socialstyrelsen finner att hälsoskyddsfrågorna beaktas på ett tillfredsställande sätt. Miljöbalken bör därför kunna medverka till att hälsoskyddet stärks och får en mer framskjuten plats i det samlade miljö- och hälsoskyddsarbetet lokalt, regionalt och centralt. - - - I det fortsatta arbetet är det av största vikt att en ny hälsoskyddsförordning tas fram. Många viktiga frågor av detaljkaraktär har inte kunnat tas med i balken. En ny hälsoskyddsförordning bör träda i kraft samtidigt med lagen.

8.1.2 Folkhälsoinstitutet: Hälsoskyddsfrågorna har föredömligt integrerats i balkens olika delar. De föreslagna bestämmelserna är väl förenliga med målet om en god hälsa för hela befolkningen. Förslaget till miljöbalk kan stärka hälsoskyddsaspekterna i miljö- och hälsoskyddsarbetet på olika nivåer i samhället. - - - Folkhälsoinstitutet anser att balken bör utvidgat till att omfatta även olycksfallsrisker, och det vore därför önskvärt att pröva hur dessa skulle kunna integreras i balken.

8.1.3 Kammarrätten i Stockholm: 2 kap. 9 § Enligt den föreslagna bestämmelsen är "olägenhet" en störning som från medicinsk, hygienisk eller annan synpunkt - vilken som helst - kan påverka inte bara hälsan utan dessutom välbefinnandet, om påverkan inte bara är ringa eller helt tillfällig. Bestämmelsen går alldeles för långt. Definitionen fångar in även utpräglade trivselaspekter. För tillämparen måste stora svårigheter uppkomma då det gäller att på objektiva grunder ta ställning i konkreta prövningsfall. Kammarrätten avstyrker att det på detta sätt lagstiftas om människors välbefinnande och förordar att defintionen stramas upp. - - - I 17 kap. talas endast om olägenheter för människors hälsa. Troligen avses härmed störningar av det slag som nämns i 2 kap. 9 §, dvs sådant som kan påverka hälsan eller välbefinnandet. Med anledning härav erinras om att kammarrätten i det föregående har föreslagit att definitionen i 2 kap. 9 § stramas upp.

8.1.4 Karolinska Institutet, IMM: IMM står bakom det nya och bredare begreppet hälsoskydd, så som det har definierats i 2 kap. 9 § samt på s. 409. Det är tillfredsställande att man med olägenhet avser störningar som kan påverka såväl människors hälsa som välbefinnande och att hänsyn skall tas till personer som är mer känsliga än normalt.

8.1.5 Uppsala universitet: 17 kap. 1 § är onödig om man integrerar de grundläggande kravreglerna till två baskapitel. Däremot bör, om den inre miljön skall vara med i balken, 2-5 §§ vara i hälsoskyddskapitlet om man inte tar ett gott grepp och gör en bygglag som täcker både byggnadskonstruktion och inre användning. 6 § täcks till största delen av de två baskapitlen men torde därutöver ha en koppling till en byggnads inre användning. 7 och 8 § kan vara kvar. 9 § kan om man så vill föras till detaljplans rättsverkningar. 10-11 §§ kan vara kvar. 12 § förs till miljöskyddskravreglerna i baskapitlen, särskilt kvalitetsnormerna. 13 § kan vara kvar om bemyndiganden skall vara spridda.

8.1.6 Lunds universitet: Forskningsnämnden är positiv till förslaget att integrera miljö- och hälsoskyddet i aktsamhetsreglerna. Detta nödvändiggör vissa "extra" regler för hälsoskyddet när det gäller bästa möjliga teknikprincipen och kraven på att byta ur hälsofarliga produkter mot mindre farliga. Forskningsnämnden menar att det kunde ha varit en fördel att diskutera begreppen/principerna mera ingående än vad som skett. Å andra sidan är begreppen internationellt sett tämligen väletablerade, och skulle man gå närmare in på dem finns det andra principer som också erfordrar minst lika djupgående diskussioner. Nämnden menar att det nog kan uppstå svårigheter att integrera de allmänna aktsamhetsreglerna (kap. 3) med de speciella (kap. 17), ävensom med eventuella MKN (detta gäller generellt - - -).

8.1.7 Länsstyrelsen i Södermanlands län: 2:15 - Paragrafen bör kompletteras med den gamla lagtexten i 4 § hälsoskyddslagen under p. 1, 2 och 3. Särskilt med tanke på kommunernas ansvar för arbetet med Agenda 21.

8.1.8 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Länsstyrelsen tillstyrker kommitténs förslag att vidga begreppet "hälsoskydd" jämfört med nuvarande lagstiftning på så sätt att inte en "sanitär" olägenhet behöver föreligga för att åtgärder skall kunna krävas. Genom att balkens allmänna aktsamhetsregler inte heller begränsas till bruket av egendom och genom att reglerna även föreslås omfatta skyldighet att vidta åtgärder efter det att en verksamhet har upphört, kommer hälsoskyddets möjligheter att stärkas ytterligare. Detta tillstyrks också.

8.1.9 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Skyddet för människans hälsa bör, såsom anges i utredningen, betraktas som en viktig integrerad beståndsdel i miljöbalken sedd i dess helhet. Förslaget att ersätta de grundläggande aktsamhetsreglerna i nuvarande miljölagar med mer övergripande regler i miljöbalken medför att dessa regler inte längre knyts till egendomsbegreppet. Det innebär att det ges större möjligheter att ingripa mot störande verksamhet av olika slag.

8.1.10 Länsstyrelsen i Örebro län: Utredningen fastslår att vad som är skador på människans hälsa och olägenheter i första hand är en medicinsk fråga. Det utgör ett problem att bedöma när skador på människans hälsa respektive olägenheter kan anses föreligga. Orsaken härtill är att man inom stora delar av den medicinska världen kräver kliniska bevis i form av organ- eler funktionsskador alternativt djurförsök eller dylikt vid bedömningen av om skador eller risk för skador eller olägenheter föreligger. Då den första patienten med konstaterade skador på grund av någon yttre miljöfaktor dyker upp är det egentligen för sent att åtgärda problemet. Obenägenheten att på grundval av föreliggande kunskap genomföra riskuppskattningar har hittills inom en del områden lett till att risker och olägenheter inte har kunnat förebyggas i tid. I framtiden bör det istället vara så att tänkandet inriktas på att med hjälp av riskbedömningar på basis av medicinsk kunskap förebygga skador och olägenheter. Detta fundamentala problem är knappast berört alls i utredningen. En av grunderna till problemet är kompetensen inom läkarkåren. Det är först helt nyligen som man tog in miljömedicin som ett ämne i grundutbildningen. En diskussion i förarbetena samt förslag till lösning vad det beträffar medicinsk kompetensförsörjning till det praktiska miljöskyddsarbetet hade behövts.

8.1.11 Huddinge kommun: Begreppet "sanitär olägenhet" i 17 kap. 1 § byts ut mot "olägenhet" vilket vi inte har något att invända mot. I 2 kap. 9 § definieras olägenhet som en störning som kan påverka männis-

kors hälsa eller välbefinnande. Uttrycket välbefinnande är nytt och kan ses som en ambitionshöjning vad gäller hälsoskyddet. Paragrafen måste stöttas av miljökvalitetsnormer och/eller föreskrifter för att underlätta den praktiska användbarheten.

8.1.12 Norrköpings kommun: Det ifrån hälsovårdsstadgan och hälsoskyddslagen välkända uttrycket "sanitär olägenhet" har i miljöbalken bytts mot "olägenhet för människor". Detta skall tolkas som ett vidare begrepp och innebär att miljönämnden kan ingripa mot mindre allvarliga störningar för människors hälsa och välbefinnande. Kommunen ser positivt på förändringen. - - - I miljöbalken används tekniken att i en mycket övergripande och allmänt hållen ramlag lägga fast principerna, för att i föreskrifter reglera detaljerna. Men i lagförslagets 17 kapitel går man för långt åt andra hållet och inför mycket detaljerade bestämmelser om hälsoskyddet.

8.1.13 Mjölby kommun: Förslaget tillstyrks om införande av en grundläggande allmän aktsamhetsregel som gäller både för hälsoskydd och miljöskyd liksom också i fråga om hushållning med naturresurser. Till denna allmänna aktsamhetsregel bör då knytas vissa hjälpregler som kravet på bästa tillgängliga teknik och utbytesprincipen. Miljöskyddslagens bestämmelser bör utvidgas och samordnas med hälsoskyddslagens bestämmelser, som även omfattar nyttjanderätt till såväl fast som lös egendom. Det är positivt att de grundläggande aktsamhetsreglerna inte längre knyts till egendomsbegreppet. Detta torde innebära ökade möjligheter för hälsoskyddet att ingripa mot störande verksamheter.

8.1.14 Jönköpings kommun: Begreppet "olägenhet för människors hälsa" kan utgöra en begränsning eftersom välbefinnande inte tas med. Paragraferna bör ändras så att man enbart talar om "olägenhet för människor", då ju olägenhet redan är klart definierat.

8.1.15 Växjö kommun: Kommunen anser att vissa paragrafer av kapitlet är förhållandevis detaljerade och ifrågasätter om de inte istället bör ingå i en följdförfattning. Exempel på det är 3 §. Denna paragraf är hämtad inte från nuvarande hälsoskyddslag utan från förordningen. Utredningen har här trängt ner på djupet och föreslagit att även daghem och förskolor skall ingå liksom att radonfrågan uppmärksammats. Om paragrafen skall vara kvar anser nämnden att även tillgång till dagsljus skrivs in. - - - I specialmotiveringen till 17 kap. 5 § konstaterar utredningen att det inte finns någon anledning att beträffande undersökningsplikt ha olika regler i fråga om hälsoskydd och miljöskydd. Kommunen delar den uppfattningen och föreslår att det skrivs tillfullo i balken och inte enbart som en skyldighet för de som upplåter byggnad för bostäder eller allmänt ändamål i hälsoskyddskapitlet. 12 § om tillfälligt bilförbud bör kunna

inordnas i stoppregeln i 3 kap. 7 §.

8.1.16 Kalmar kommun: Förslaget innebär förbättringar för hälsoskyddet jämfört med nuvarande hälsoskyddslagens utformning. Inomhusmiljöfrågorna är nära knutna till PBL och arbetsmiljölagen (AML). Ett alternativ till att ta med inomhusmiljön i MB är att göra om bygglagen så att den även omfattar en byggnads användning, dvs. innehåller delar av hälsoskydds- och arbetsmiljölagen. - - - Bestämmelserna i kap. 15 Kemiska produkter, den s.k. utbytesprincipen bör även tillämpas enligt PBL och AML med tanke på materialval i byggnader. - - - Generellt är kapitlet om hälsoskyddet för detaljerat jämfört med övriga kapitel och för att passa in i en ramlag. 17 kap. 5 § samt 12 § som behandlar tillfälligt förbud mot trafik har ungefär samma innehåll som i 14 kap. 7 § samt i 3 kap. 7 § och borde samordnas på något sätt.

8.1.17 Gotlands kommun: Miljöbalkens hälsoskyddsbestämmelser har fokuserats mot inomhusmiljön vilket är positivt då det medför en bättre avgränsning mot reglerna om miljöfarlig verksamhet än tidigare.

8.1.18 Halmstads kommun: Det är positivt med en samordning av Miljöskyddslagen och Hälsoskyddslagen. Det förefaller emellertid som om Hälsoskyddslagen skrivits in när utredningen utsatts för tidspress som inneburit att samordningen inte genomförts på ett tillfredsställande sätt. - - - Vi finner ingen avgörande skillnad mellan dagens definition av sanitär olägenhet och det föreslagna olägenhet för människor annat än vad beträffar ordet välbefinnande. I de flesta paragraferna används risk för människors hälsa, vilket betyder att denna utökade betydelse inte kan tillämpas. Om inte det nya begreppet ges en vidare tolkning ifrågasätter kommunen om inte det gamla begreppet sanitär olägenhet bör behållas. Eftersom detta begrepp funnits sedan 1919 är gemene man väl förtrogen med begreppet, utan att för den skull kunna definiera detta. Det nya begreppet gör inget för att underlätta definitionen för allmänheten och innebär ingen avgörande skillnad för tillämparna, varför kommunen anser att man antingen bör finna ett nytt begrepp eller behålla nuvarande. - - - I balkens § 2:6 sägs att regelverket även gäller för planerad verksamhet. Kommunen anser att detta är bra. - - - I 17:5 stadgas om undersökningsskyldighet för att hindra olägenheter för hälsan. Detta kan jämföras med 14:7 där det sägs, att den som utövar miljöfarlig verksamhet är skyldig att utföra de undersökningar som behövs för tillsynen. Kommunen anser att bestämmelserna bör utformas på samma sätt och förordar att lydelsen enligt 14:7 används.

8.1.19 Göteborgs kommun: Till skillnad mot vad som gäller idag skall hälsoskyddet i miljöbalken omfatta inte enbart skydd för människornas hälsa utan även för deras välbefinnande. Om den föreslagna utvidgningen

skall bli av något praktiskt värde torde i stor omfattning krävas hjälpmedel i form av sådana föreskrifter och kvalitetsnormer som balken öppnar möjlighet till. - - - Vi ifrågasätter om den i definitionen i 2 kap. 9 § föreslagna utvidgningen av hälsoskyddet verkligen kommer till klart uttryck i balkens aktsamhetsregler m.m. I specialmotiven till 17:1 sägs att "olägenhet för människors hälsa" definierats i 2:9. Detta är emellertid inte riktigt. Vi föreslår en omarbetning av balken i detta hänseende i förtydligande syfte.

8.2 Tillämpningsområdet

8.2.1 Folkhälsoinstitutet: Stödjer utredningens uppfattning att vid tillämpning av miljöbalkens regelsystem, hänsyn bör kunna tas till "personer som är känsligare än normalt". Folkhälsoinstitutet kan förutse behov av tillämpningsföreskrifter som Miljöbalkens 17 kap. 8 och 9 § ger utrymme för vad gäller bl.a. avstånd till djurstallar och husdjur i hyreshus.

8.2.2 Boverket: Boverket tillstyrker förstärkningen av hälsoskyddet men förordar att det sker utom balken. - - - Den föreslagna definitionen av "olägenhet" innebär en utvidgning av nuvarande begreppet sanitär olägenhet i hälsoskyddslagen. Ökad hänsyn tas till känsliga grupper och kvalitetsnormer kan tillämpas också för inomhusmiljön. Det är exempel på ökade ambitioner inom området.

8.2.3 Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket tillstyrker att tillämpningsområdet för 17 kap. 3 § vidgas i förhållande till gällande rätt men anser att även lokaler rent generellt dit allmänheten har tillträde, såsom sjukhus, vårdhem och samlingslokaler bör ingå.

8.2.4 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning om att begreppet hälsoskydd bör få en klarare definition och vidgas något i förhållande till vad som nu gäller. Begreppet sanitär olägenhet synes språkligt sett mindre lyckat och bör inte behållas i miljöbalken. För de renodlade hälsoskyddsfall som föreligger bör det som kommittén föreslagit räcka med vissa särbestämmelser. Miljöskyddet och hälsoskyddet har emellertid åtskilliga beröringspunkter. Skillnaden består närmast i att miljöskyddet innefattar beaktande av både vad människan och naturen tål medan hälsoskyddet begränsar sig till människan. I stor omfattning överlappar miljö- och hälsoskyddslagstiftningarna varandra varför de vid infogandet i miljöbalken bör samordnas. Ett exempel är bullerfrågorna, ett annat lantbrukets gödselanläggningar. Sådana frågor prövas nu ömsom enligt den ena och ömsom enligt den andra lagstiftningen. Det är olägligt att instansvägarna ovanför länsstyrelsen är olika. Det har inträffat att mycket närliggande frågor kommit att

prövas ena gången av koncessionsnämnden och andra gången av kammarrätten. Motstridiga avgöranden kan då riskeras. Länsstyrelsen delar inte kommitténs uppfattning i denna fråga utan anser att instansordningen för samtliga hithörande ärenden bör bli enhetlig och då är det givet att koncessionsnämnden är den enda besvärsinstans som fyller kraven på sakkunskap inom miljöbalkens hela område.

8.2.5 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Vid prövning av hälsoskyddsfrågor och ingripanden av olika slag är det oftast inte möjligt att konstatera att en faktisk olägenhet föreligger. I likhet med vad som hittills gällt för begreppet sanitär olägenhet bör redan risken för olägenhet vara tillräcklig för att ingripa med en tvångsåtgärd. Detta bör klart framgå av själva begreppsdefinitionen i 2 kap. 9 § i balken. Att begreppet ges denna innebörd stämmer väl med de grundläggande principerna i balken, att skador i första hand skall förebyggas och att därvid redan risken för skador skall beaktas.

8.2.6 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Begreppet sanitär olägenhet har i förslaget ersatts av begreppet olägenhet. Med olägenhet avser utredningen en störning som från medicinsk, hygienisk eller annan synpunkt kan påverka inte bara människors hälsa utan också välbefinnande. Länsstyrelsen anser att en sådan utvidgning leder alltför långt.

8.2.7 Örebro kommun: 2 kap. 9 § För hälsoskyddet föreslås en ändring av begreppet "sanitär olägenhet" till "olägenhet som kan påverka människors hälsa eller välbefinnande". - - - Dessa båda väsentligt mer vidsträckta definitioner ger kommunerna avsevärt större handlingsutrymme att agera i hälso- och miljöfrågor. Det är välkommet.

8.3 Särskilda aktsamhetsregler

8.3.1 Folkhälsoinstitutet: Välkomnar de lagstiftningsförslag som lagts vad gäller hälsoskydd och olägenhet, samt de allmänna aktsamhetsreglerna. Dessa ger en god grund för ett allergiförebyggande arbete. Så anges t.ex i Miljöbalkens 17 kap. 4 § att byggnader och lokaler skall hållas fria från ohyra och att åtgärder skall vidtas mot skadedjur som kan vålla olägenhet för människors hälsa. - - - I samma kapitels 3 § ställs krav på bl.a. luftväxling i syfte att förhindra uppkomst av olägenhet för hälsan, vilket är ett utmärkt stöd i arbetet för en förbättrad inomhusmiljö för särskilt barn och ungdom.

8.3.2 Boverket: Däremot är inte ansvarsfrågorna klarlagda. Förslaget för över bestämmelserna i hälsoskyddslagen till balken medan bestämmelser om hälsoskydd i PBL skall vara kvar. De bostadshygieniska frågorna föreslås av statskontoret, vid översyn av Socialstyrelsens uppgifter, att uteslutande regleras genom PBL. Inomhusmiljön bör i likhet med

arbetsmiljöfrågorna regleras vid sidan av balken, vilket Boverket tillstyrker.

8.3.3 Statens naturvårdsverk: "Avloppsanordningar" i detta kapitel bör endast avse sådana delar som finns i byggnaden i fråga (specialmotiveringen till 17 kap. 6 §). - - - Enskilda avlopp och liknande bör prövas mot bakgrund av miljöskyddsbestämmelserna och inte hälsoskyddsbestämmelserna i balken. - - - Enligt kommittén finns det ett behov av särskilda regler om tillstånds- och anmälningsplikt för vissa verksamheter som kan föranleda olägenheter från hälsosynpunkt, t.ex. avloppsanordningar. Därvidlag bör hela avloppsanläggningen prövas i ett sammanhang och inte enbart de delar som finns i byggnaden.

8.3.4 Statens Strålskyddsinstitut, SSI: SSI har uppmärksammat en ny materiell strålskyddsföreskrift i 17 kapitlet att bostäder och lokaler för undervisning eller barnomsorg skall vara i betryggande grad befriade från strålning (3 §) samt att det åligger upplåtaren av en sådan lokal att svara för undersökningar i detta syfte (5 §). SSI tillstyrker detta tillägg. Det återstår att se vilken myndighet som skall bli huvudansvarig för tillsynen av dessa bestämmelser.

8.3.5 Kammarrätten i Stockholm: 17 kap. 8 § Det torde med termen "inrättningar" vara avsett att täcka in VA-anordningar, värmepumpsanläggningar, hotell och andra lokaler och anläggningar. Termen "anordningar" synes i så fall vara mer adekvat. Kravet bör då avse att verksamheter inte får bedrivas eller anordningar inrättas utan tillstånd eller anmälan.

8.3.6 Karolinska Institutet: I 17 kap. 2 § står att en bostad inte får brukas så att störningar uppkommer ... Ett önskemål vore att i lagparagrafen skriva in att en bostad inte får byggas eller brukas så att ... Många av problemen med s.k. sjuka hus har ju handlat om inbyggda fel från början i form av olämpliga byggmaterial m.m. Eftersom inomhusmiljön är ett viktigt hälsoskyddsområde borde en sådan aktsamhetsparagraf finnas i miljöbalken (och inte enbart hänföras till plan- och bygglagen).

8.3.7 Länsstyrelsen i Södermanlands län: 17:3 bör för tydlighetens skull kompletteras "I syfte att hindra uppkomsten och undanröja olägenheter..."

8.3.8 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Aktsamhetsregeln i 17:1 bör utan svårighet kunna integreras i de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. - - - Länsstyrelsen tillstyrker att 17:2 och 17:3 förs in i lagen från nuvarande hälsoskyddsförordning. Länsstyrelsen föreslår dock att hälsoskyddets

tillämpningsområde vad gäller inomhusmiljön tydligt anges genom att lagens begrepp definieras. Bostäder och lokaler för allmänna ändamål bör omfattas av 17:3 (nuvarande förslag omfattar t.ex. inte vård- eller samlingslokaler, jämför specialmotiveringen till 17:5). Om denna ändring genomförs kan de sista punkterna i 17:3 istället formuleras: 4. hållas tillfredsställande uppvärmda. 5. ge möjligheter att upprätthålla en god personlig hygien, samt, 6. ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av god beskaffenhet till dryck, matlagning och andra hushållsändamål. - - - Innebörden av den nya 17:5 tillstyrks också men länsstyrelsen anser att reglerna om utredning m.m. bör samlas i gemensamma tillsynsbestämmelser. - - - Länsstyrelsen ifrågasätter om 17:6 behöver finnas kvar i balken. Begreppet avloppsvatten definieras i 2:8 och regler om skydd för människors hälsa ingår under allmänna aktsamhetsregler och under avsnittet miljöfarlig verksamhet. Det som däremot inte täcks på annat sätt är krav på att avloppsvatten skall avledas från bostäder, dvs. skyddet för inomhusmiljön. Detta problem bör kunna tillgodoses på enklare sätt, t.ex. genom en utveckling av 17:3 eller genom en miljökvalitetsnorm. Enligt länsstyrelsens mening bör 17:12 integreras i de allmänna aktsamhetsreglerna och kopplas till rättsverkan av miljökvalitetsnormer. Det bör finnas möjlighet att lokalt begränsa trafik som bidrar till att normer som avser skydd för hälsa om luftkvalitet eller buller överskrids.

8.3.9 Länsstyrelsen i Örebro län: Det föreliggande förslaget till hälsoskyddsbestämmelser består till stor del av allmänna miljökvalitetsnormer. Särskilt positivt är att man betonar vikten av normer för kvalitetsnormer på bostäder, där ju de flesta människor vistas under större delen av dygnet. Det har emellertid visats i en studie inom Örebro tätort att luftföroreningar från gatutrafik - särskilt bostäder med självdragsventilation - till stor del belastar inomhusmiljön, särskilt de undre våningarna. - - - Miljökvalitetsnormer bör inte bara gälla en enda faktor utan spegla en helhetssyn på hela bostadsmiljön. Normerna för ett visst bostadsområde bör grundas på behovet av att reglera olika slags påverkansfaktorer.

8.3.10 Huddinge kommun: De exempel som tidigare fanns i hälsoskyddsförordningen bör finnas kvar. Graden av störningar bör också preciseras. Vi anser att 5 § bör kompletteras så att en undersökning kan göras i syfte att undanröja en olägenhet och inte bara hindra uppkomsten av den. - - - Den som upplåter bostäder eller byggnader för allmänna ändamål skall ersätta kostnader för undersökningen. Det bör klargöras om myndigheten (kommunen) själva får göra undersökningen och ta betalt för den.

8.3.11 Uppsala kommun: Kommunen är positiv till att hälsoskyddet renodlas och inriktas på inomhusmiljön. I linje med detta borde 17 kap.

6 § angående avloppsvatten överföras till 14 kap., som rör miljöfarlig verksamhet.

8.3.12 Katrineholms kommun: Vi konstaterar med viss förvåning att även efter sammanslagning av hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen särskiljer man avloppsvatten från enskilda avloppsanläggningar från övrigt avloppsvatten. Frågan är om just detta avloppsvatten i första hand bör bedömas ur hälsoskyddssynpunkt medan annat avloppsvatten bedöms ur miljösynpunkt.

8.3.13 Jönköpings kommun: Frågan om enskilda avlopps tillhörighet i Miljöbalken bör utredas ytterligare. Hälsoskyddskapitlet har i huvdsak fokuserats på inomhusmiljö. Den påverkan som avloppsvatten från enskilda avlopp kan orsaka på yt- och grundvatten bör därmed regleras på annat ställe i miljöbalken.

8.3.14 Kalmar kommun: 17 kap. § 6 om avloppsvatten passar bättre under kap 14 miljöfarlig verksamhet, eftersom hälsoskyddet renodlats till att handla om inomhusmiljön. 17 kap. 9 § tillämpningsområde och definitioner bör tilläggas att vid bedömningen skall hänsyn tas till människor som är något känsligare än normalt.

8.3.15 Köpings kommun: 17 kap. 6 § bör inarbetas i kapitlet om miljöfarlig verksamhet. Avloppsvatten skall ju avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att olägenheter för människors hälsa eller för miljön inte uppkommer.

8.4 Myndighetsföreskrifter, miljökvalitetsnormer

8.4.1 Socialstyrelsen: Betonar vikten av att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna inom miljö- och hälsoskyddet samarbetar med hälso- och sjukvården. Hälsoskyddet berör uteslutande människors hälsa och kräver därför tillgång till medicinsk kompetens. - - - Här bör det också framhållas att Socialstyrelsen, i juni 1992 avslutade ett regeringsuppdrag om förbättrade åtgärder mot olycksfallsskador genom en skrivelse till regeringen. Socialstyrelsen föreslog då att hälsoskyddslagen, i avvaktan på en samlad miljöbalk, bör göras tillämplig beträffande olycksfallsskador. Regeringen har ännu inte tagit ställning till denna fråga. Beredskap bör därför finnas att inarbeta olycksfallsrisker i balken. - - - I förslaget framgår det inte tillräckligt tydligt hur långt balken sträcker sig när det gäller t.ex. ett kommunalt ansvar att verka för miljö- och hälsofrämjande levnadsvanor bland befolkningen. Detta bör utvecklas och tydliggöras i specialmotiveringarna till 1 kap. 1 §.

8.4.2 Karolinska Institutet, IMM: I 17 kap. 3 § 2 p. står att bostäder

och lokaler för undervisning eller barnomsorg skall vara i betryggande grad fria från strålning. Detta måste väl senare i föreskrifter uttryckas i form av en miljökvalitetsnorm. Frågan om radon blir i så fall ett intressant men svårt exempel på hur man skall kunna harmonisera miljökvalitetsnormer inom olika områden. Nu gällande gränsvärden för radon i inomhusluft medför avsevärt högre cancerrisker än tillåten strålning från exempelvis kärnkraft, som i sin tur medför högre risker än vad IMM rekommenderar för cancerframkallande luftföroreningar i omgivningsluft.

8.4.3 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Kopplingen mellan miljökvalitetsnormer som grundas på skyddet av människans hälsa och kravet på åtgärder bör utvecklas i 8 kap. - - - Det är angeläget att kommunens ansvar att särskilt beakta hälsoskyddet (samt miljöskyddet) vid planering läggs fast i PBL eller i balken.

8.4.4 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Bland de särskilda aktsamhetsreglerna avviker hälsoskyddsbestämmelserna i det att de tar fasta på vad miljöskyddskommittén kallar syftet, skyddet av människors hälsa, och inte tillämpningsområdet, dvs källan till skador eller olägenheter såsom miljöfarlig verksamhet eller kemiska produkter. Det innebär, vilket kommittén nämner i de allmänna motiveringarna risk för överlapp, som kanske framför allt märks i 14 kap. 5 § och 17 kap. 8 §. Båda innebär bemyndigande för regeringen att föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt för vissa verksamheter. Båda handlar om skydd för människors hälsa. Skillnaden mellan miljöfarlig verksamhet och annan verksamhet och därmed valet mellan gamla miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen har tidigare inneburit svårigheter och gör så även i balken. Samtidigt som hälsoskyddsbegreppet ges en något vidare innebörd än det har idag och skall genomsyra hela balkens tillämpningsområde är bestämmelserna här i huvudsak kompletterande och avser främst boendemiljön. Detta bör framgå direkt av lagtexten och inte endast genom uttalanden i förarbeten till balken. Rubriken skulle med fördel kunna omformuleras så att boendemiljön lyfts fram. Det är viktigt att såväl balkens bestämmelser som följdlagstiftningen så långt som möjligt syftar till en samordning och att inte tillståndsplikt och föreskriftsrätt enligt olika kapitel i balken kolliderar.

8.4.5 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: 17 kap. 13 § och 4 kap. 6 § bör kunna samordnas. - - - I förarbetena bör framgå att kommunerna med stöd av denna paragraf bemyndigas att meddela lokala skyddsföreskrifter för vattentäkt.

8.4.6 Österåkers kommun: Det är bra att hälsoskyddslagstiftningen inordnas med miljölagstiftningen. Detta kan komma att underlätta

tillsynsarbetet och myndighetsutövningen i kommunerna. - - - Kommittén föreslår inskränkningar i kommunens tillsyn över kommunala anläggningar genom att föra över denna tillsyn till regionala tillsynsmyndigheter. - - - Idag utövar kommunerna tillsyn enligt flera lagstiftningar med ett gott resultat. Denna arbetsfördelning fungerar mycket bra och bör tillämpas även framöver. - - - Det är angeläget att organisationen av hälsoskyddet på regional och central nivå klaras ut. Socialstyrelsen bör även i fortsättningen vara den myndighet som har det övergripande ansvaret för hälsoskyddet.

8.4.7 Uppsala kommun: Utformningen av 17 kap. 4 § angående undersökningsskyldighet bör enligt kommunen anpassas till motsvarande paragraf i kapitlet om miljöfarlig verksamhet, 14 kap. 7 §. - - - 17 kap. 12 § är inte anpassad till stoppregeln i 3 kap. 7 §. Paragrafernas förhållande till varandra måste klarläggas. - - - I nuvarande hälsoskyddslag åläggs kommunerna att uppmärksamt följa utvecklingen inom kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende. Kommunen efterlyser motsvarande reglering i förslagets kapitel om hälsoskydd.

8.4.8 Katrineholms kommun: 2 kap. 15 § bör kompletteras med den gamla lagtexten i 4 § hälsoskyddslagen under punkterna 1, 2 och 3. Detta inte minst med tanke på kommunens ansvar för arbetet med Agenda 21.

8.4.9 Norrköpings kommun: Kommunens ansvar att följa utvecklingen inom hälso- och miljöskyddsområdet verkar vara ett grundläggande anvar som försvunnit. Detta är negativt och är en tillbakagång för kommunens miljöövervakande och förebyggande arbete inom hälsoskyddet.

8.4.10 Mjölby kommun: I föreslagen aktsamhetsregel i miljöbalken anges ingen gräns för när ingripanden skall kunna göras. Det är positivt med ett utvidgat tillämpningsområde, men bestämmelserna bör kompletteras med detaljerade föreskrifter. - - - Frågor om tillstånds- och anmälningsplikt inom hälsoskyddsområdet bör regleras genom förordningar utfärdade av regeringen. Ett införande av begreppet hälsoskydd i balken innebär att detta måste klart definieras.

8.4.11 Kalmar kommun: Det bör framgå tydligare att miljökvalitetsnormerna får avse även inomhusluften. Vad gäller tillämpningen av miljökvalitetsnormer enligt kap. 8 bör samordning även ske med AML.

8.4.12 Gotlands kommun: Förslaget om undersökningsskyldighet för fastighetsägare och andra huvudmän är tillfredsställande.

8.4.13 Göteborgs kommun: Efter förebild av miljöskyddslagen öppnas i 17 kap. 5 § möjlighet för en tillsynsmyndighet att kräva vissa under-

sökningar även såvitt gäller hälsoskydd. Detta är en mycket välkommen utvidgning. - - - Tillsynsmyndigheten får om det befinnes lämpligare, föreskriva att undersökning skall utföras av någon annan (än upplåtaren) och utse någon att göra undersökningen. Ofta finns kompetens för sådana undersökningar inom tillsynsmyndigheten, och fråga uppkommer nu om myndigheten enligt den ifrågavarande regeln (liksom enligt 14:7) själv kan utföra undersökningar på upplåtarens bekostnad. Ett klarläggande av denna fråga är önskvärd.

9 Trafik

9.1 Allmänt

9.1.1 Kustbevakningen: Kustbevakningen noterar att ett av miljöbalkens grundbegrepp "att utöva miljöpåverkan" enligt uttryckliga uttalanden i motiven skall täcka även trafik med farkoster. Kustbevakningen tillstyrker förslaget och förutsätter att detta beaktas i det fortsatta arbetet med eventuella följdändringar i sjölagen m.fl. författningar.

9.1.2 Banverket: Det är nödvändigt att lagstiftningen inom järnvägssektorn blir analog med den lagstiftning som tillämpas inom vägsektorn (väglagen). Detta är brådskande.

9.1.3 Vägverket: Aktsamhetsreglerna är bra, särskilt om de kan ligga till grund för beslut och miljöprövning enligt andra lagar, och därvid ersätta separata prövningsprocesser. För att deta skall vara möjligt behöver ändringar göras i balkens utformning. Vägverket förutsäter att "prövningar" där miljöbalken styr upp beslut enligt andra lagar kommer att utredas vidare.- - - I sitt förslag till utvecklad beslutsprocess menar vägverket, att det av regeringen planerade förslaget till ändringar i väglagen avseende tidigt beslutstillfälle måste finnas att tillgå inför ställningstagande till miljöbalkens slutliga utformning.- - - De årliga miljörapporterna som börjat tillämpas för vägtrafiksektorn bör vara ett viktigt underlag för regeringens målformuleringar och direktiv inför trafikverkens infrastrukturplanering. Konsekvensbeskrivningar och åtgärdsplaner för befintlig miljö är redan nu en väsentlig del i nationell och regional väghållningsplanering. Naturvårdsverket och Boverket har med sin expertis varit involverade i planeringsprocessen. Samarbete med andra trafikverk finns i vissa frågor.- - - Möjligheten att göra väghållningsplaner överklagningsbara bör dessutom övervägas.

9.1.4 Sjöfartsverket: För sjöfarten finns ett omfattande regelkomplex avseende fartygens säkerhet till skydd för ombordvarande, last och miljö. De föreskrifter för fartygens säkerhet som finns är oftast grundade på internationellt vedertagna regelverk. Sjöfarten är en internationell näring,

som i princip inte kan styras av nationella särregler.

9.1.5 Konkurrensverket: Regeringens strategi för ett miljöanpassat transportsystem har hittills bestått i bl.a. fastställande av gränsvärden för fordon. För att uppnå vissa gränsvärden inom fordonsområdeet har man använt dels administrativa, dels ekonomiska styrmedel. Man har också använt sig av miljöklassning av fordon. I betänkandet föreslås att denna strategi skall gälla även fortsättningsvis. Konkurrensverket har inget att invända mot att olika styrmedel används för att uppnå ett miljöanpassat transportsystem. Verket vill dock framhålla betydelsen av att dessa inte utformas så att handeln mellan länder motverkas genom att produkter från olika länder diskrimineras eller att tekniskaa krav och normer används på ett handelshindrande sätt.- - - Konkurrensverket (vill) framhålla det önskvärda i en harmonisering, inte bara inom EES-området, av olika länders styrmedel för att man på så sätt skall kunna motverka uppkomsten av sådana handels- och etableringshinder som snedvrider konkurrensen.

9.1.6 Statens naturvårdsverk: I förslaget till miljöbalk läggs nu en gemensam rättslig grund genom bl.a. aktsamhetsreglerna, för en enhetlig rättspraxis för all verksamhet med miljöpåverkan, oavsett utövare. Det framstår därför som rimligt att - - - trafiklagstiftningens olika miljöbestämmelser bör samordnas i större utsträckning än i förslaget till miljöbalk. - - - Principen om ett utökat sektoransvar bör leda till att trafikmyndigheternas beslutsprocesser utvecklas så att villkorsfrågor grundade på balkens aktsamhetsregler kan behandlas i sådana beslut. Miljöbestämmelserna i de centrala trafiklagarna harmoniseras med varandra och med miljöbalken. De nuvarande bestämmelserna till skydd för miljön och regler om MKB i dessa lagar bör därför utgå och ersättas med en hänvisning till miljöbalkens aktsamhetsregler och bestämmelser om MKB. Regler för överklagande av en trafikmyndighets beslut bör ses över. Det är bl.a. tillämpligt att överklaganden såvitt avser tillämpningen av miljöbalken kan inges till koncessionsnämnden istället för till regeringen. Verket vill framhålla det väsentliga i att enhetliga tolkningar av gällande rätt kan göras vid prövningar av anläggningar för samtliga trafikslag.

9.1.7 Statens lantmäteriverk, LMV: LMV tillstyrker att det införs ett system med tidig lokaliseringsprövning för vissa större vägar och järnvägar. - - - Genom en tidig lokaliseringsprövning klarläggs var den nya järnvägen skall dras fram. Detta underlättar det därefter följande utbyggnadsskedet då bl.a. markåtkomstfrågorna måste lösas. Lantmäteriverket tar inte ställning till om det bör vara regeringen eller en särskild koncessionsmyndighet som skall svara för lokaliseringsprövningen. Ett annat sätt att lösa det nu föreliggande problemet skulle

enligt lantmäteriverkets mening kunna vara att göra vissa kompletteringar i plan- och bygglagen.

9.1.8 Karolinska institutet, IMM: Trafiken i våra tätorter medför stora miljöproblem ur hälsosynpunkt, både vad gäller avgaser, buller och välbefinnande. Det är därför anmärkningsvärt att den enda lagparagraf som berör detta problem - - - är 12 § i 17 kap. Hälsoskydd. - - - Om denna paragraf skall behöva komma att tillämpas innebär det en så hög luftföroreningsnivå att miljöskyddsarbetet måste anses ha misslyckats. Ett prioriterat område inom miljö- och hälsoskyddet borde enligt IMM vara just trafikproblemen i tätorter, varför det hade varit önskvärt med kraftfulla instrument för detta i den nya miljöbalken. - - - Den allmänna aktsamhetsregeln om bästa teknik bör följas av striktare emissionskrav för motorfordon än vad som gäller idag i Sverige och EG. - - - Totalt sett är trafiken den största källan till cancerframkallande luftföroreningar i svenska tätorter. Avgaser, buller och andra olägenheter från trafik i tätorter motiverar ur hälsoskyddssynpunkt betydligt mer långtgående åtgärder än vad som kan åstadkommas genom samhällsplanering.

9.1.9 Lunds universitet: Genom att de grundläggande reglerna om markhushållning nu integreras i miljöbalken kommer miljökraven på ett bättre sätt att integreras i trafikplaneringsprocessen. - - - Kommittén föreslår vidare, att möjligheten att meddela beslut om s.k. tillfälliga bilförbud förs in direkt i miljöbalken.

9.1.10 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Trafikens nuvarande stora miljöpåverkan och de prognoser för växande transportarbete som finns i Sverige och t.ex. inom EG leder till att väsentliga nu ställda nationella miljömål inte kan uppnås. - - - Mot denna bakgrund hade det varit önskvärt att kommittén haft möjlighet att göra en ännu mera genomarbetad analys av möjligheterna att reglera trafikens miljöpåverkan med sikte på en långsiktigt hållbar utveckling av transportarbetet. - - - Lst. förutsätter att 9 kap. om MKB innebär att regeringen kan föreskriva om MKB för trafikverkens investeringsplanering. - - - Möjlighet bör tillskapas i balken för kommunerna att nyttja miljözoner på trafikområdet (jmf. dir. 1993:40), vilket jämsides med tillfälliga förbud mot trafik med fordon (kap. 17 § 12), ger kommunerna större möjlighet att lösa lokala miljöproblem. Detta kan även bidra till att minska de storskaliga miljöproblemen.

9.1.11 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Betänkandet redovisar på ett bra sätt den mångfald av lagar och bestämmelser som idag på ett eller annat sätt handlar om trafiken och miljön. - - - Trafikens stora miljöeffekter och prognoserna om en fortsatt ökning av transportarbetet innebär att en rad väsentliga miljö- och resurshushållningsmål knappast

kan uppnås. Det har därför funnits förhoppningar om att miljöbalken skulle kunna ge bättre förutsättningar. Tyvärr pekar inte betänkandet dithän i någon större utsträckning. - - - Miljökvalitetsnormer kan komma att innebära krav på åtgärdseffekter och skyddsavstånd i tätorter, men trafikens storskaliga effekter kommer inte att påverkas mer än indirekt. - - - Miljökonsekvensbeskrivningar ger bättre underlag för projektering av vägar och andra transportanläggningar och är av stor betydelse för att peka på alternativ och effekter.

9.1.12 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Kommittén har i sin behandling - - - uteslutande uppehållit sig vid och föreslagit möjligheter att på lokal nivå reglera och från miljösynpunkt förbättra styrmöjligheterna, allt i syfte att skapa miljömässigt bättre urbana miljöer. - - - Länsstyrelsen har inga ytterligare synpunkter i detta avseende. Det helt dominerande miljöproblemet i länet är emellertid den tilltagande försurningen av sjöar och vattendrag. - - - Den huvudsakliga orsaken (till försurande kväveföroreningar) är trafiken med bensin- och dieseldrivna bilar. Lagstiftningen ger mycket begränsade möjligheter att påverka detta förhållande. Länsstyrelsen anser att denna fråga från miljösynpunkt är så väsentlig att den borde ägnats betydligt större uppmärksamhet i utredningsarbetet.

9.1.13 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Trafiken svarar idag för en stor del av miljöproblemen. Länsstyrelsen kan inte finna att kommitténs förslag skulle innebära någon väsentlig förbättring av möjligheterna att komma till rätta med problemen. Några verkningsfulla metoder att styra över trafikarbete till de minst miljöstörande trafikslagen anvisas inte. Inte heller kan det väntas att regeringens tillåtlighetsprövning av vissa större vägar och flygplatser skulle få någon större betydelse i detta avseende. Eftersom ett viktigt syfte med balken är att höja ambitionerna på miljöområdet bör den framtida relationen regering/koncessionsnämnd i sådana frågor belysas närmare.

9.1.14 Kalmar kommun: Det är bra att miljöbalkens allmänna bestämmelser skall tillämpas även på trafikområdet. - - - Utredningens förslag om miljökvalitetsnormer borde få stor betydelse för den framtida trafikplanerinen och bli vägledande även för riksdagens beslut om nya investeringar i infrastruktur. Utredningen bör i sitt fortsatta arbete se över väglagen i syfte att förbättra beslutsordningen. Miljökonsekvensbeskrivningen bör komma in mycket tidigare i planeringsprocessen än i dagens arbetsplan.

9.1.15 Karlskrona kommun: Bilavgaslagen kan utan svårigheter införlivas i miljöbalken. I miljöbalken bör inte förekomma några särskilda begränsningar när det gäller att föreskriva krav på trafiken.

9.1.16 Halmstads kommun: Kommunen anser, i motsats till kommittén, att det självklart bör ske en miljöprövning av vägar och järnvägar som är av större betydelse. Gränsen för när miljöprövning skall ske kan lämpligen kopplas till trafikarbetets beräknade omfattning.

9.1.17 Svenska Kommunförbundet: Utredningen har valt att inte föra över detaljerade regler i nuvarande trafiklagstiftning till miljöbalken. Även bestämmelserna om hastighetsbegränsningar till skydd för miljön bör enligt utredningen bibehållas i vägtrafikförfattningarna. Kommunförbundet delar dessa ställningstaganden.- - - Även bestämmelser om t.ex. avgasrening och bullerdämpning hör hemma i speciallagstiftningen snarare än i miljöbalken. Kommunförbundet delar utredningens uppfattning att detta också bör gälla i fråga om lokala trafikföreskifter. - - - Kommunförbundet delar utredningens uppfattning att föreskrifter om förbud mot trafik med vissa fordon eller mot tomgångskörning bör kunna utfärdas med stöd av miljöbalkens hälsoskyddsbetämmelse. Förbundet tillstyrker att bestämmelser motsvarande dem i lagen om tillfälliga förbud mot trafik med person- och lastbilar vid luftföroreningstoppar förs in i miljöbalken.

9.1.18 Svenska naturskyddsföreningen: Frågan är om de av kommittén föreslagna försiktighets-, dämpnings- och stoppreglerna liksom de föreslagna miljökvalitetsnormerna är tillräckliga för att stävja de miljöproblem som orsakas av trafik och land- och luftburna transporter och styra utvecklingen i miljövänlig riktning.

9.1.19 Föreningen Skogsindustrierna: Effektiva transporter är en nödvändig förutsättning för att utnyttja den svensak skogsråvaran såväl inom skogsindustrin som inom energisektorn. Skogsindustrin utnyttjar bil, järnväg och sjötransporter i ett väl balanserat system - ekonomiskt och miljömässigt. I fråga om miljöåtgärdernas inriktning är det vår uppfattning att en betydande minskning av lastbilstransporternas miljöpåverkan fortfarande kan uppnås genom tekniska förbättringar på fordonen. Det är väsentligt att denna väg utnyttjas så långt möjligt. Vi befarar att en reglering som i ökande grad bygger på miljökvalitetsnormer, åtgärdsplaner etc. blir byråkratisk, oenhetlig och hindrande för näringslivets utveckling.

9.2 Regeringsprövning m.m.

9.2.1 Överbefälhavaren, ÖB: ÖB anser att kommunalt veto inte bör gälla militära flygplatser enligt 1 § 12 p. - 4 § bör därför kompletteras med flygplatser i andra stycket.

9.2.2 Kustbevakningen: Kustbevakningen har inget att erinra mot att

kretsen av prövningspliktiga anläggningar utökas med hamnar och farleder som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön.

9.2.3 Statens Järnvägar, SJ: Det är - - - självklart att vissa centrala delar av trafiklagstiftningen integreras och samordnas med Miljöbalkens bestämmelser, inte minst bestämmelserna om de miljökonsekvensbeskrivningar som skall föregå större infrastrukturinvesteringar. - - - En utvidgning av miljökonsekvensbeskrivningarnas omfattning jämfört med dagens förhållanden vid t.ex. väganläggningar är särskilt välmotiverad när det gäller infrastrukturinvesteringar med tanke på deras långsiktiga karaktär och styrande effekt på transportsystemet. Det är även i linje med tankegångarna om miljökonsekvensbeskrivningarnas uppgifter. Kommitténs förslag är oklart på centrala områden. I kap. 10 sägs bl.a. - - - "Ett förbud mot en färdigplanerad eller än värre färdigbyggd vägsträckning skulle naturligtvis få långtgående konsekvenser. Vi räknar dock inte med att en sådan situation skall inträffa." (Betänkandet s. 445). Detta är - enligt SJs mening - naivt. Precis denna situation har - - - ju uppstått i en lång rad fall de senaste åren. Om man vill att miljökvalitetsnormer och nationella miljömål skall beaktas vid infrastrukturinvesteringar skall detta självklart utsägas klart och entydigt i lagtexten. Miljöprövningen bör göras så tidigt som möjligt, redan i samband med förstudier bör en MKB upprättats, och då med den inriktning som angivits ovan. Med dessa förbehåll har SJ inget att erinra mot kommitténs förslag att obligatoriskt pröva vissa större kommunikationsanläggningar - dock lämpligen i Koncessionsnämndens regi - och att MKB skall användas regelmässigt vid planeringen av trafikanläggningar.

9.2.4 Banverket: Banverket anser att vissa järnvägsanläggningar bör tillåtlighetsprövas av regeringen enligt det förslag som redovisas i betänkandet. En generell tillåtlighetsprövning av stomjärnvägar är enligt banverket oacceptabel. Banverket delar utredarnas syn på att kommunernas vetorätt måste brytas i dessa tillåtlighetsprövningar. Verket förutsätter att den egentliga tillståndsprövningen av järnvägsanläggningar kommer att ske enligt en framtida Banlag. Koncessionsnämnden bör bli överprövningsmyndighet av tillståndsärenden om regeringen inte skall vara det.

9.2.5 Vägverket: Tillåtlighetsprövning enligt förslaget till miljöbalk bör avse ställningstagande till lämplig alternativ vägkorridor som kan ligga till grund för fortsatt projektering. Denna regeringsprövning bör ske i de fall de är det finns konflikter mellan starka allmänna intressen och inte begränsas till att vara obligatorisk för en särskild typ av vägprojekt. Vägtrafik bör undantas från stoppregeln.

9.2.6 Sjöfartsverket: När det gäller frågan om inskränkning av det kommunala vetot gäller enligt förslaget att detta veto kommer att gälla farleder om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att de kommer till stånd. - - - Enligt sjöfartsverkets uppfattning bör föreskriften innebära att det kommunala vetot blir verkningslöst om det från nationell eller regional synpunkt är synnerligen angeläget att farleden kommer till stånd. Farleden kan beröra flera kommuner men vara ointressant för ett antal av dessa och för riket men av stor betydelse för en viss eller vissa kommuner; farleden har alltså regional betydelse. Också i sådana fall bör regeringen kunna bortse från ett kommunalt veto från en kommun, genom vilken farleden endast passerar.

9.2.7 Luftfartsverket: Utredningen förbiser uppenbarligen de nyligen vunna erfarenheterna från bl.a. regeringens NRL-prövning av Stockholm-Arlanda flygplats.- - - Begränsningar i en kommun kan leda till ökad miljöpåverkan i andra kommuner på grund av att flygplatsverksamhetens miljöpåverkan sträcker sig över kommun- och länsgränser. För att glesbygdsregionerna, oberoende av kommunindelning, skall kunna ges tillräckliga förutsättningar, måste flygförbindelserna till omvärlden fungera tillfredsställande. - - - Redan kravet på att den miljömässigt mest lämpliga platsen skall väljas för verksamheten kan göra att en eventuell ny flytplats måste anläggas i en kommun, där man åtminstone i begynnelsen inte har något större lokalt intresse för en sådan trafikanläggning och där ett kommunalt veto med stor sannolikhet kommer att utnyttjas. - - - Det kommunala vetot är ett allvarligt hot mot inte bara glesbygdsregionernas förbindeler med Stockholm och hela landets förbindelser med omvärlden, utan även generellt ett hot mot de miljömässigt bästa lösnignarna av flygplatsverksamheten i landet. Luftfartsverket föreslår därför, att uppräkningen av anläggnignar som under vissa förutsättningar undantas från kommunalt veto i förslaget till 7 kap. 4 § andra stycket miljöbalken kompletteras med flygplatser. - - - I den obligatoriska regeringsprövningen av större trafikanläggningar (kap. 10.10.2, s. 450) föreslår utredningen, att "Nya flygplatser dimensionerade för ett passagerarantal på förslagsvis 200.000/år bör också omfattas av krav på obligatorisk regeringsprövning". - - - Det föreslagna gränsvärdet för flygplatser motsvarar ca. 550 passagerare/dygn eller 10 flygplan/dygn av samma storleksklass som Fokker F28 med 65% beläggning, dvs. fem starter och fem landningar. Med Boeing 737-500 och 65% beläggning blir det tre starter och fyra landningar per dygn eller v.v. Utredningens förslag innebär att även mycket små flygplatser skall prövas av regeringen. Luftfartsverket menar, att det inte är helt lätt att förstå grunderna för de föreslagna proportionerna mellan vägtrafik och flygtrafik, men eftersom alla tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen, som berört flygplatser, hittills efter överklagande har hamnat hos regeringen, innebär utredningens förslag sannolikt inte någon större

9.2.8 Boverket: Beträffande 7 kap. om tillåtlighetsprövning av stora anläggningar m.m.: 1 § ang. regeringsprövning av vissa anläggningar, anser boverket attt behovet av den utökade regeringsprövningen till även vissa trafikanläggningar, måste ses mot bakgrund av att vi saknar en banlag och att väglagen inte ger möjlighet till tidiga lokaliseringsbeslut. Med utvecklad ban- och väglag skulle förmodligen antalet besvärsärenden och därmed regeringsingripanden i sena skeden minska. - - - Även med utvecklad ban- och väglag, som skulle kunna begränsas till vissa objekt, exempelvis de som påverkar områden som anges i 6 kap. 2-5 §§, kvarstår behovet av regeringsprövning. Dagens lagstiftning har brister, men det är enligt boverkets mening tveksamt att åtgärda dem med en obligatorisk regeringsprövning av alla större trafikprojekt. Det skulle med nuvarande investeringsprogram innebära en mycket stor tillströmning av ärenden till regeringen. - - - Enligt boverket bör det räcka med att regeringen använder 7 kap. 2 § för de projekt där ett tidigt ingripande är motiverat. Med stöd av 7 § NRL-förordningen, som uppmärksammar myndigheter på det angelägna i att anmäla ärendena till regeringen, bör detta ge regeringen tillräcklig möjlighet att ingripa i angelägna fall. - - - Ett annat alternativ är att koppla en obligatorisk regeringsprövning till förekomsten av vissa motstående intressen, exempelvis områden av riksintresse enligt 5 kap. och 6 kap. eller då kommunen motsätter sig projektet eller andra liknande grunder. - - - 7 kap. 4 § ang. det kommunala vetot: Det kommunala vetot bygger på planmonopolet, vilket aldrig har berört beslut om vägar. Att göra undantag för vetot för dessa projekt är således okontroversiellt. Det är - - - inte rimligt med veto för vägar, järnvägar och farleder, som förutsätter stråk över ibland ett stort antal kommuner och där miljövinsterna ofta finns på en övergripande nivå medan den lokala nivån drabbas av konsekvenserna. De övergripande vinsterna måste därvid ges företräde. Undantaget bör emellertid gälla för trafikprojekten oavsett om prövning sker med stöd av 7 kap. 1 § 12 p. eller med stöd av 7 kap. 2 §. Härutöver behövs ett klarläggande av hur vetoregeln skall tillämpas för flygplatser.

9.2.9 Kammarkollegiet: Kommittén föreslår, efter mönster av vattenlagen, att den tillståndsprövning som för närvarnade görs av regeringen beträffande vissa större anläggningar skall ersättas av en tillåtlighetsprövning. Systemet fungerar i vattenmålssammanhang och kollegiet tillstyrker att samma nomenklatur användes även i miljöbalken. Beträffande vissa av dessa större trafikanläggningar skall det kommunala vetot inte gälla (7 kap. 4 § 2 st.). Kollegiet tillstyrker förslaget även i denna del. Det kan övervägas om inte uppräkningen i 7 kap. 1 § av stora anläggningar som skall tillåtlighetsprövas av regeringen bör kompletteras med en

erinran att sådan prövning även kan krävas enligt annan lagstiftning, exempelvis vattenlagen.

9.2.10 Statens naturvårdsverk: Balkens tillämpningsområde enligt 2 kap. 1 § bör ändras, så att även de allmänna aktsamhetsreglerna skall tillämpas i ärenden enligt trafiklagarna. - - - Trafiken med dess fordon är ett typexempel på diffusa källor. Dessa källor ingår i ett sammansatt system som inte låter sig enkelt avgränsas. Systemfrågor måste få ökad uppmärksamhet om det skall finnas en möjlighet till miljöanpassning av transportsektorn. Att stora arbetsinsatser läggs ned på enskilda anläggningar, medan systemfrågorna redan är låsta i parallella beslutsprocesser är ohållbart. - - - Det är önskvärt från miljösynpunkt att beslutsunderlaget på samtliga nivåer - - - utformas så att trafikgrensövergripande analyser underlättas. - - - På den trafikgrensövergripande nivån, dvs. för framtagandet av riksdagens beslutsunderlag, saknas idag ett regelsystem som säkerställer enhetliga miljökonsekvensbeskrivningar av trafikverkens investeringsplanering. Miljökonsekvensbeskrivningar på systemnivå ger enl. 9 kap. 2 § ett tillräckligt stöd för att regeringen skall kunna utfärda närmare föreskrifter om MKB i trafikverkens investeringsplanering så att jämförbarheten trafikslagen emellan kan ökas och att trafikgrensövergripande analyser underlättas. Vid regeringens prövning av trafikanläggningar är det väsentligt att systemaspekter kan behandlas integrerat i ett ärende om tillåtlighet. - - - Regeringen bör ha ett ökat och mer övergripande ansvar för systemfrågorna och bör tillåtlighetspröva systemet av de objekt som finns i de rikstäckande väghållningsplanerna mot miljöbalkens bestämmelser. - - - I fråga om rikstäckande planer som idag skall godkännas av regeringen kan regeringen genomföra en tillåtlighetsprövning av planens samlade effekter på miljön. För de regionala planerna bör vägverket vara prövningsmyndighet. Det synes inte lämpligt att belasta t.ex. koncessionsnämnden med dessa ärenden. Det bör dock vara möjligt för tillsynsmyndigheten och naturvårdsverket att överklaga trafikmyndighetens beslut till koncessionsnämnden. Verket förutsätter att den kommande banlagen harmoniseras med väglagstiftningen på detta område. Vid regeringens prövning av trafikanläggningar är det väsentligt att systemaspekter kan behandlas integrerat i ett ärende om tillåtlighet. Detta bör tillgodoses genom att 7 kap. 1 och 2 §§ kompletteras så att även system av anläggningar kan tillåtlighetsprövas. - - - Statsmakterna måste tillgodose kommunernas behov av styrmedel med rättsverkan genom lagstiftning, även när det gäller trafiken.

9.2.11 Lunds universitet: Forskningsnämnden ställer sig positiv till att trafikfrågorna i princip faller in under regleringen i den nya miljöbalken, men delar kommitténs uppfattning att åtskilligt av den egentliga trafikregleringen också fortsättningsvis bör regleras genom fristående förordningar såsom fordons- och vägtrafiklagstiftningen. Oklart är

emellertid relationen mellan sådana specialregleringar och innehållet i de generella föreskrifter/MKN som förutsäts kunna utfärdas med stöd av miljöbalken. - - -Forskningsnämnden ställer sig positiv till förslaget, att regeringsprövning bör ske även av större trafikanläggningar, och kan även i stora drag instämma i övervägandena rörande det s.k. kommunala vetot. I övrigt kan nämnden instämma i kommitténs slutsatser att de miljöövervägaden som görs i den reguljära planeringen i övriga fall av trafikanläggningar kan vara tillfyllest och att någon tillståndsprövning därutöver inte torde behövas.

9.2.12 Länsstyrelsen i Stockholm län: Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det är angeläget att få en större öppenhet i vägplaneringen, men avstyrker dock förslaget om en obligatorisk regeringsprövning av olika trafikanläggningar. Särskilt i de fall kommun, länsstyrelse och vägverket är överens och samråd om vägens sträckning har skett med övriga intresserade. Vägfrågan bör istället kunna lyftas till regeringen i de fall det finns oenighet mellan kommun, länsstyrelse och vägverket. - - - Länsstyrelsen anser att målet med en större öppenhet i vägplaneringen bättre kan nås om vägar prövas i en process som liknar den för planer enl PBL. Då kan det klarläggas om det finns starka motstående allmänna intressen och om det finns oenighet mellan olika parter. Normalt sett torde sådana konflikter kunna lösas på regional nivå. I sällsynta fall kan frågan behöva lyftas till regeringen innan man startar projekteringsskedet och utarbetar en vägarbetsplan. En sådan möjlighet för berörda myndigheter och kommuner bör regleras i lagen. - - - Ett problem som har sin grund i att infrastrukturplaneringen äger rum i två olika processer, den ekonomiska investeringsplaneringen samt den fysiska planeringen. Inplaceringen i investeringsplanen används som argument för att pressa fram objektet i den fysiska planeringen. - - - Man bör söka finna former som garanterar att den senare situationen inte uppstår. En möjlighet kan vara att ställa som ett krav på Vägverket och Banverket att budgetmedel för objekt i investeringsplanen inte får medges till objekt som inte har prövats i en förstudie/lokaliseringsutredning. Länsstyrelsen utgår från att resp verk i sin treåriga budgetprocess preciserar objekten tydligare än vad som torde förutsättas i stråkplaneringen. - - - Ett kommunalt veto när det gäller större trafikanläggningar kan blockera beslut som är angelägna för hela regionen. Länsstyrelsen anser därför att det kommunala vetot när det gäller detta slag av anläggningar kan avskaffas resp inte bör införas. - - - Länsstyrelsen anser att frågan behöver belysas ytterligare.

9.2.13 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Kraven på ett nationellt fungerande trafiksystem medför att regeringens lokaliseringsprövning av de större och särskilt miljöpåverkande trafikanläggningarna är lämplig. Med hänsyn till det nationella intresset måste ett kommunalt veto i dessa frågor kunna ifrågasättas. - - - Naturvårdsverkets roll som direkt

tillsynsorgan avstyrks. I de fall trafikanläggningar skall ha statlig tillsyn bör den ske genom länsstyrelserna.

9.2.14 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Länsstyrelsen anser att beslut i riksdag om större investeringar för trafikanläggningar, t.ex. nationella stamvägar och stomnätet för järnvägar, skall föregås av en miljökonsekvensbeskrivning sedd i ett nationellt perspektiv. Länsstyrelsen tillstyrker att regeringsprövning av tillåtligheten av vissa större trafikanläggnignar införs. Hela kapitel 7 bör dock kunna integreras med tillståndsfrågor i kapitel 19.

9.2.15 Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelsen tillstyrker kommitténs förslag att regeringen skall tillåtlighetspröva vissa större och särskilt miljöpåverkande trafikanläggningar. Länsstyrelsen kan dock konstatera att miljöbalken inte kommer att kunna fungera som ett styrmedel för att påverka trafikutvecklingen m.m. - - - trafikens storskaliga miljöeffekter kommer inte att påverkas.

9.2.16 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen tillstyrker att de större och särskilt miljöpåverkande trafikanläggningarna av nationellt intresse lokaliseringsprövas av regeringen och att det kommunala vetot inte bör gälla för sådana. Länsstyrelsen avstyrker förslaget att Naturvårdsverket skall vara tillsynsmyndighet för större trafikanläggningar.

9.2.17 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Det är angeläget att trafikanläggningar som bestämmelsen i förslagets 7 kap. 1 § 12 tar sikte på prövas under likartade förutsättningar. Genom att föra in bestämmelser i miljöbalken skapa en obligatorisk och enhetlig grundläggande prövning för stora trafikanläggningar är angeläget. Tillåtlighetsprövningen föreslås bli begränsad till nya anläggningar av mycket omfattande karaktär. Det vore även önskvärt att vid andra större trafikanläggningar kunna få till stånd en allsidig och obligatorisk koncessionsprövning, särskilt när det gäller järnvägar. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att det för järnvägar genomförs någon form av reglering i enlighet med den föreslagna banlagen. - - - Kommunen har idag vetorätt om en väg eller järnväg prövas enligt 4 kap. NRL. Prövas den i annan ordning finns emellertid ingen formell vetorätt. Den föreslagna regleringen innebär att prövningen formaliseras men egentligen inte att det sker en inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten i andra fall än då prövningen skulle ha skett enligt reglerna i 4 kap. NRL. - - - När det är fråga om anläggningar som kan beröra flera kommuner eller län och där det är angeläget ur nationell synpunkt att, för det fall projektet skall komma till stånd, den mest ändamålsenliga lösningen väljs. Det är viktigt att det finns en möjlighet att i vissa fall kunna gå emot en kommun. Den begränsade möjlighet som lagförslaget ger utrymme för att bryta igenom

en kommuns vetorätt är enligt länsstyrelsens mening väl avvägd.

9.2.18 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen tillstyrker en utökad prövningsplikt för trafikanläggningar. I förslaget begränsas det emellertid till regeringsprövning av större riksvägar och järnvägar samt koncessionsprövning av hamnar, godsterminaler och, som tidigare, flygplatser. Länsstyrelsen delar inte kommitténs bedömning om det olämpliga i koncessionsprövning av vägar utan anser att prövning skulle kunna ge en allsidig belysning av större vägprojekt som ändå inte är så stora att tillåtligheten avgörs av regeringen.

9.2.19 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Förslaget till komplettering vad avser prövningen av större anläggningar i form av vägar och järnvägar tillstyrks. För att dessa prövningar skall vara helt meningsfulla krävs dock att de sker på ett sådant sätt att man får prövning av systemen som helhet. Det torde därför vara nödvändigt med vissa följdändringar så att planeringen i form av översiktliga förstudier formaliseras enligt väglagen och motsvarande för järnvägs- och farledsbyggande.

9.2.20 Länsstyrelsen i Värmlands län: Länsstyrelsen delar kommitténs stora tveksamhet och anser att det på nytt bör övervägas om inte andra möjligheter t.ex. lagstiftning i enskilt fall vore lämpligare i dessa fall, som ändå får förmodas bli mycket sällsynta. - - - 7 kap. 11 §: Länsstyrelsen anser att en regeringsprövning bör vara förbehållen de riktigt stora anläggningarna och ifrågasätter lämpligheten av att utöka den obligatoriska tillåtlighetsprövningen med sådana verksamheter som anges i första stycket, punkten 12. Naturresurslagen ger i dag enligt 4 kap. 2 § regeringen möjlighet att i ett visst fall besluta att anläggningar eller åtgärder inte får utföras utan regeringstillstånd även om de inte listats i 1 §. Bestämmelsen bör vara tillfyllest för att nå avsett ändamål och bör därför i befintligt skick kunna föras över till den nya miljöbalken. - - - Det är positivt att en utökad förprövningsrätt av trafikanläggningar införs. Det hade också varit önskvärt att med stöd av balken kunna påverka val av transportmedel.

9.2.21 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om att det är angeläget med en tidig prövning av större trafikanläggningar. Vi avstyrker dock förslaget om obligatorisk prövning av trafikprojekt och föreslår i stället utökad tillämpning av kap. 7:2 i kombination med utvecklade ban- och väglagar.

9.2.22 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Det är svårt att finna goda motiv för att regeringen skall pröva tillåtligheten av "vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder som kan medföra en från ... regional synpunkt betydande påverkan på miljön". Sådana anläggningar kan,

enligt länsstyrelsens uppfattning, med fördel prövas av miljömyndigheterna.

9.2.23 Stockholms kommun: Den enskilda kommunen skall ha kvar vetorätten, då det gäller vägar, järnvägar och farleder som är av den art att de tillåtlighetsprövas av regeringen.

9.2.24 Huddinge kommun: Enligt betänkandet kommer det kommunala vetot att inskränkas. Vi motsätter oss inte detta vid tillåtlighetsprövningen enligt § 1 p. 12 men anser att kommunen skall få avgöra den exakta lokaliseringen/dragningen.

9.2.25 Österåkers kommun: Om en inskränkning av det kommunala vetot görs så måste kommunen garanteras långtgående möjligheter att påverka lokaliseringen inom kommunen och kraven på skyddsåtgärder.

9.2.26 Uppsala kommun: Reglerna om regeringens tillåtlighetsprövning av stora anläggningar har förts över till förslaget, varvid vissa stora trafikanläggningar tillkommit under regeringens prövning. Dessa trafikanläggningar omfattas däremot inte av det kommunala vetot. Kommunen anser skälen för att undanta dessa stora trafikanläggningar från det kommunala vetot vara otillräckliga för att motivera denna förändring. - - - Kommunen anser att en prövning där en miljökonsekvensbeskrivning och en lokaliseringsprövning ingår från början är att föredra.

9.2.27 Eskilstuna kommun: Kommunalt veto bör gälla vad avser den exakta dragningen eller förläggningen av större anläggningar motsvarande 4 kap. NRL som järnvägar, vägar, flygplatser, farleder, kraftledningar m.m.

9.2.28 Katrineholms kommun: Det finns en rimlighet i att trafikleder som berör stora regioner inte kan stoppas vid en kommungräns. Det är dock lika rimligt att kommunens vetorätt behålls vad gäller lokaliseringen av dessa inom kommunen.

9.2.29 Norrköpings kommun: Kommittén föreslår att regeringens tillåtlighetsprövning enligt nuvarande NRL skall utökas till att även omfatta trafikanläggningar, det vill säga större vägar och järnvägar samt hamnar och flygplatser. Det kommunala vetot föreslås dessutom inte gälla under förutsättning att kommunen ges tillräckliga möjligheter att påverka placering och utformning av dessa anläggningar i ett tidigt skede, förslagsvis vid arbetet med konsekvensbeskrivning och val av alternativ.

9.2.30 Mjölby kommun: Mjölby kommun delar utredningens uppfattning att regeringen obligatoriskt skall pröva större kommunikationsanläggningar. Den föreslagna lösningen innebär att bestämmelserna om det s.k. kommunala vetot blir tillämpliga även avseende vissa trafikanläggningar, något som inte gäller idag. Något kommunalt veto i fråga om objekt som omfattar många kommuner och är av synnerligen angeläget nationellt intresse bör ej ifrågakomma. Undantagsregeln är således mycket begränsad.

9.2.31 Nässjö kommun: Nässjö kommun accepterar inte inskränkning av det kommunala vetot.

9.2.32 Kalmar kommun: Utredningen tar närmast i förbigående upp den viktiga frågan om inskränkning i det kommunala vetot för ovanstående anläggningar. Frågan har alldeles för stor betydelse för kommunerna för att behandlas på detta sätt. Konsekvenserna måste belysas dock diskuteras ingående före ett politiskt ställningstagande.

9.2.33 Gotlands kommun: Att i tider av en utveckling mot ett än mer utökat lokalt ansvarstagande för miljön, bibehålla och dessutom utöka regeringens möjligheter att "tvinga" på kommunerna dessa anläggningar är något vi har mycket svårt att acceptera.

9.2.34 Karlskrona kommun: Karlskrona kommun anser att den kommunala vetorätten bör vara kvar avseende en trafikleds exakta dragning eller var en anläggning faktiskt lokaliseras inom en kommun. Detta då avvägningar mellan det nationella intresset att väsentliga kommunikationsanläggningar kan byggas ut och det lokala intresset för bevarande av hälso och god miljö uppstår.

9.2.35 Landskrona kommun: Det är av flera skäl olämpligt att låta regeringen pröva ärenden som är reglerade av tillåtlighetsregler i lag. Det är en olycklig blandning av politiska och rättsliga överväganden och kan utgöra risker för rättssäkerheten och tilltron till det miljörättsliga systemet. - - - Stora trafikanläggningar bör prövas av koncessionsnämnden eller av en framtida miljödomstol som prövar om anläggningarna uppfyller de krav som miljöbalken ställer. Regeringen har i flera överklagningsärenden när det gäller trafikbuller visat att den rättsliga prövningen har fått vika för en politisk kohandel och intressekonflikter mellan departementen där vissa departement har varit mera måna om att försvara vissa intressen än att se till att en rättslig korrekt prövning sker. Det leder ofelbart till att rättssäkerheten för de som är utsatta för störningarna undergrävs och underminerar tilltron till rättssystemet både bland allmänheten och makthavarna. För att undvika sådana moraluppLösande kollisioner bör regeringen befrias från den rättstillämpande

funktionen i enskilda fall. - - - Stadsbyggnadskontoret känner en viss tveksamhet inför förslaget att slopa den kommunala vetorätten i frågor som sedda ur ett nationellt perspektiv visserligen är angeläget att lösa, men som ur lokal synpunkt sannolikt har mycket vittgående konsekvenser för kommuninvånarnas fysiska miljö.

9.2.36 Halmstads kommun: För dessa frågor vill kommittén att kommunernas möjlighet att påverka skall begränsas kraftigt. Om kommunerna skall kunna påverka miljön i den egna kommunen måste man kunna påverka en av de viktigaste miljöfaktorerna, i vart fall kommunikationsledernas sträckning i den egna kommunen.

9.2.37 Göteborgs kommun: De argument som kommittén anför till stöd för sina förslag väger onekligen tungt. Vi anser det emellertid otillfredsställande att kommunerna mister allt inflytande, och föreslår därför att man i det fortsatta utredningsarbetet utreder möjligheterna för kommunerna att i vart fall få ett avgörande inflytande över den närmare lokaliseringen inom kommunens gränser.

9.2.38 Skövde kommun: Föreslagna inskränkningar i kommunernas vetorätt enligt 7 kap. 4 § bör tas bort.

9.2.39 Karlstads kommun: Järnvägar och vägar för nationell och regional trafik passerar genom flera kommuner. Eftersom kommunikationsleder inte kan byta plats vid kommungränserna är det enligt utredningen omöjligt med ett kommunalt veto för sådana objekt som är synnerligen angelägna ur nationell synpunkt - obligatorisk regeringsprövning. - - - Det kan ifrågasättas om endast trafikbelastningen på en väg skall vara avgörande om ärendet skall prövas av regeringen eller ej. Bestämmelserna om vilka objekt som skall bli föremål för obligatorisk prövning av regeringen måste därför ytterligare preciseras.

9.2.40 Köpings kommun: Det kommunala vetot bör gälla för större trafikanläggningar. I den mån avsteg skall göras för väg, järnväg eller farled bör vetot dock gälla för den exakta dragningen inom kommunen.

9.2.41 Västerås kommun: 7 kap. 1 §: Till de anläggningar som regeringen skall tillåtlighetspröva enligt 7 kap. bör även fogas sådana anläggningar som är något mindre miljöfarliga men lokaliserats till områden av riksintresse. - - - 4 §: Ett borttagande av det kommunala vetot vad gäller vägar, järnvägar och farleder kan accepteras med viss tveksamhet. - - - Däremot avstyrker Västerås stad borttagande av det kommunala vetot vad gäller anläggningar i 7 kap. 1 §.

9.2.42 Borlänge kommun: I samband med större vägtrafikföretag,

järnvägar och hamnanläggningar skall regeringen ges möjlighet att tillåtlighetspröva anläggningen. Enligt förslaget kommer då det kommunala vetot att tas bort. Det kommunala vetot bör för denna typ av företag kvarstå.

9.2.43 Hudiksvalls kommun: Förslaget att det s.k. kommunala vetot tas bort kan kommunen inte acceptera. När det gäller mycket speciella anläggningar och tillfällen måste emellertid möjligheter finnas att hitta en lokalisering.

9.2.44 Sundsvalls kommun: 7 kap. 1 §: Regeringen bör ej pröva stora anläggningar som första instans. En regeringsprövning av en anläggning får anses i hög grad politisk och i mindre grad saklig. Den föreslagna regleringen medför att tillåtligheten inte kan ifrågasättas om regeringen har godtagit ett projekt och detta oavsett vad som framkommer i den fortsatta prövningen - och i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Regleringen strider mot principen att MKB skall föregå ett beslut. Om man står fast vid att regeringen skall handha tillåtlighetsprövning så bör denna prövning ges en preliminär ställning och inte förhindra en reell prövning av koncessionsnämnden efter det att MKB upprättats.

9.2.45 Timrå kommun: Förslaget innebär att den strategiska planeringsuppgiften och den lokala självstyrelsen uttunnas. Risken är att kommunernas ansvar för utvecklingen i kommunerna försvagas. - - - Det finns ingen motsättning mellan kommun och stat som skulle kunna motivera att kommunerna undandras möjligheterna att påverka exempelvis en vägsträcknings exakta dragning genom kommunen.

9.2.46 Örnsköldsviks kommun: Förslaget att ta bort det kommunala vetot vad gäller vägar, järnvägar och farleder syns som ett uttryck för en misstro mot kommunernas ansvar att underordna sig nationella intressen. Det är utomordentligt viktigt att inte föra bort kommunerna från beslutsprocessen i dessa ärenden.

9.2.47 Östersunds kommun: Det föreslagna undantaget för det kommunala vetot avseende tillståndsprövningen av vissa vägar, järnvägar och farleder kan accepteras vad avser fastställande av "stråk" för objekten. Däremot bör kommunens godkännande avseende den slutliga lokaliseringen ej undantas.

9.2.48 Skellefteå kommun: För prövningspliktiga anläggningar föreslås, att det kommunala vetot skall kunna genombrytas i vissa fall. - - - Frågetecken kan resas, om det överhuvudtaget är möjligt att uttömmande ange vilka anläggningar som avses. Risken är stor att regeringen på sikt får pröva ett stort antal väg- och järnvägsprojekt. Detta innebär en

formalisering, som inte kan vara motiverad. Det system som idag gäller (enl 4 kap. 2 § NRL), där regeringen kan besluta pröva en anläggning, som inte är prövningspliktig är därvid att föredra. En sådan ordning medför den fördelen att det kommunala vetot kvarstår.

9.2.49 Umeå kommun: Den kommunala vetorätten: Det är oklart av vilka skäl kommittén föreslår denna utvidgning av undantaget från den kommunala vetorätten. De berörda anläggningarna har typiskt sett stor inverkan på den kommunala planeringen. - - - Miljöprövning av trafikanläggningar: att tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen?) bör kunna förbjuda en planerad trafikanläggning om den kan antas orsaka sådana störningar att den enligt stoppreglerna i 3 kap. 7 § miljöbalken inte bör få komma till stånd. Det innebär att en trafikled som länsstyrelsen accepterat i en översiktsplan i ett senare skede skulle kunna förbjudas av länsstyrelsen. Jag ser här en systemkonflikt mellan PBL och miljöbalken.

9.2.50 Luleå kommun: Vi har viss förståelse för behovet att avskaffa det kommunala vetot för större vägar, järnvägar och farleder. Att kommunerna här helt fråntas inflytande och makt kan dock leda till att den viktiga planeringsdialogen försvagas, och dåliga lösningar förverkligas utan tillräcklig förankring i lokal kunskap, information och värderingar. Det vore fullt möjligt att hitta en medelväg utan ovan nämnda nackdelar, t.ex. genom att kommunerna behåller ett inflytande över den närmare lokaliseringen och utformningen av projektet inom kommunens gränser.

9.2.51 Piteå kommun: 7 kap. 4 § - Vi är tveksamma till att tillåtligheten av stora anläggningar skall prövas utan ett kommunalt inflytande. Allt mer ansvar för genomförande av miljöarbetet läggs på kommunal nivå. Vi tycker därför attt det är märkligt att kommunerna undantas rätten att vara med och påverka lokaliseringen av vägar och dylikt som har stor betydelse för kommunernas utveckling. Möjligheterna till ett kommunalt inflytande måste garanteras.

9.2.52 Stockholms läns landsting: Kommuner skall pröva projekt utifrån sina invånares sammanvägda intressen och då kan man inte begära att hänsyn till även regionala och nationella intressen skall vägas in. Ansvaret för detta måste ligga på en annan nivå. I praktiken förekommer det inte heller att projekt som skall prövas särskilt enligt NRL berör enbart en kommun. Därför är den kommunala vetomöjligheten inte rimlig och den försvårar dessutom avsevärt en seriös prövning.

9.2.53 Svenska Kommunförbundet: Regeringsprövning av miljöstörande anläggningar och det kommunala vetot - Kommittén föreslår att vissa typer av stora trafikanläggningar skall tillåtlighetsprövas av regeringen enligt de bestämmelser i miljöbalken som motsvarar nuvarande 4 kap.

lagen om hushållning med naturresurser m.m. - NRL. Kretsen av prövningspliktiga anläggningar föreslås sålunda utökas med vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön. För vissa av dessa "nya" typer av anläggningar (vägar, järnvägar och farleder) föreslås att det kommunala vetot skall kunna genombrytas om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen i fråga kommer till stånd. Kommunförbundet anser att kretsen av anläggningar som skall tillåtlighetsprövas av regeringen inte bör vidgas i förhållande till vad som gäller enligt NRL. Regeringsprövning bör vara förebehållen de anläggningar som har särskilt stor påverkan på omgivningen. - - - Regeringen kan enligt 4 kap. 2 § NRL besluta att en anläggning eller åtgärd, som inte är obligatoriskt prövningspliktig, inte får utföras utan regeringens tillstånd. Kritiken mot att regeringen underlåter att använda den om det befaras att berörd komun kommer att inlägga veto - får lösas på annat sätt. - - - Den föreslagna utökningen av prövningsplikten skulle enligt förbundets uppfattning innebära att ett stort antal väg- och järnvägsprojekt kommer att prövas av regeringen. Kommunernas erfarenheter av regeringsprövning och därefter kommande prövning enligt berörda speciallagar är inte positiva när det gäller den tid som prövningarna i allmänhet tagit. - - - En generell regeringsprövning av stora trafikanläggningar, med kanske upp mot ett hundratal prövningar per år, är enligt förbundet inte motiverad. Regeringen bör alltså endast pröva de från miljö- och hushållningssynpunkt särskilt stora och kontroversiella projekten. - - - I vissa undantagsfall kan förbundet dock acceptera en inskränkning i vetorätten. - - - Som ovillkorliga krav anges att anläggningen i fråga är av nationell betydelse, att en etablering inom landet är nödvändig och att de lokala miljöeffekterna kan godtas. Förbundet accepterade undantag i vetorätten för långsiktigt förvar av kärnavfall och för behandlingsanläggningar av miljöfarligt avfall. Stora trafikanläggningar motiverar inte i sig en genombrytning av det kommunala vetot. Endast för sådana omfattande infrastrukturprojekt av nationell betydelse som berör flera kommuner och där de mellankommunala intressekonflikterna är uppenbara och klarlagda, kan förbundet tänka sig en genombrytning av vetot. Då förutsätts att inga andra lösningar är möjliga och lämpliga samt att undantaget är starkt motiverat och tillika synnerligen begränsat.

9.2.54 Svenska naturskyddsföreningen: Trafikplanering och större vägprojekt bör alltid bli föremål för en fristående prövning i Koncessionsnämnden för miljöskydd eller motsvarande myndighet. Förslaget om en obligatorisk regeringsprövning är visserligen bättre än nuläget men är ändå inte tillfredsställande eftersom regeringen i vissa lägen är part i målet när det gäller stora vägprojekt.

9.2.55 Tjänstemännens Centralorganisation, TCO: Förslaget innebär att det kommunala vetot tas bort i vissa frågor. TCO anser att kommunerna, även om vetorätten tas bort, måste få möjlighet att påverka lokaliseringar som har betydelse för deras utveckling såväl när det gäller miljön som infrastrukturen.

9.2.56 Plan- och Byggutredningen: Vissa större trafikanläggningar som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön skall prövas av regeringen. - - - Detta kommer att medföra att ett stort antal trafikanläggningar skall prövas av regerignen. Frågan om den föreslagna urvalsmetoden är den bästa är svårbedömbar. - - - Bakgrunden anges vara dels att i ett antal fall har det ifrågasatts om hänsynen till miljön och hushållningen med naturresurser har behandlats på ett tillfredsställande sätt i den kommunal planeringen och i länsstyrelsens prövning av planer, det i andra sammanhang aktualiserats problem när kommuner i sin fysiska planering skall tillgodose vissa statliga intressen. - - - Huruvida Plan- och byggutredningens förslag i dessa delar blir helt förenligt med betänkandets förslag om regeringsprövning kan givetvis ännu inte överblickas. Jag förutsätter dock att Plan- och byggutredningens förslag beaktas i berednignen av förslaget till miljöbalk.

9.2.57 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: 7 kap. 1 och 4 §§: Förståelsen för att viktiga strukturinvesteringar av nationella intressen är nog stor, men vad som är oacceptabelt är att kommunerna helt undandras möjligheten att kunna påverka exempelvis en vägsträcknings exakta dragning genom kommunen. Då kommunikationsledernas lokalisering är så avgörande för samhällsbyggnaden och den lokala utvecklingen är det utomordentligt viktigt att inte föra bort kommunerna från beslutsprocessen i dessa ärenden. Skulle situationen uppstå att en kommun "av okynne" hindrar framdragandet av en nationellt viktig kommunikationsled borde detta kunna regleras utan att på nu föreslaget sätt helt ta bort kommunerna från beslutsfattandet.

9.2.58 Föreningen Skogsindustrierna: Skogsindustrierna anser att det är rimligt att större trafikanläggningar prövas av regeringen och att det kommunala vetot skall kunna brytas igenom i samband med en sådan prövning. - - - Skogsindustrierna anser att denna villkorsprövning bör begränsas till fall då en betydande miljöpåverkan kan bli aktuell. Det är också viktigt att prövningen sker i samband med att de andra villkoren fastställs och därmed kan baseras på en helhetsbedömning av projektet och dess praktiska förutsättningar.

9.2.59 Miljö- och Hälsoskyddstjänstemannaförbundet: Det kommunala vetot: I en tid då allt mer ansvar för genomförande av miljö-, hälso- och

naturvårdsarbetet läggs på kommunal nivå, är det märkligt att kommunerna undantas möjligheter att vara med och påverka lokalisering av vägar, järnvägar o.dyl. Dessa typer av anläggningar är av mycket stor betydelse för en kommuns utveckling, inte bara ur miljösynpunkt, utan även för infrastrukturen, boendet, sysselsättning, fritid m.m. Kommunens möjligheter till påverkan och inflytande måste garanteras i lagtexten.

9.2.60 Jernkontoret: 7 kap. 4 § som säger att regeringen får tillåta en anläggning o.s.v. endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt bör ändras. Vi finner det orimligt att det kommunala vetot ej skall gälla vägar, järnvägar och farleder men däremot industrianläggningar, som kan vara lika viktiga för landet som trafikleder.

9.2.61 Jordens Vänner: Utredningen borde ha passat på och stoppat möjligheten för regeringen att "köpa grisen i säcken" genom att besluta om stora anläggningar innan miljökonsekvenserna har utretts ordentligt. - - - Jordens Vänner anser att den kommunala vetorätten bör gälla i fråga om anläggningar som avser mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, i synnerhet så länge kärnkraftsavvecklingen inte är fullt genomförd. Vi anser vidare att den kommunala vetorätten bör gälla för sådana anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall, som nämns i 1 § 10 samt för vägar och farleder.

9.3 Tillstånd och tillsyn

9.3.1 Banverket: Enligt Banverket ligger förslaget om ansvarsfrågor kring tillståndsprövning i linje med utvecklandet av sektorsprincipen, där sektorsmyndigheten skall få ett utökat miljöansvar. - - - Banverket bör i enlighet med sektorsprincipen bli föreskrivande myndighet för spårburen trafik och därmed få ansvaret att meddela generella föreskrifter om bl.a. skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. - - - Enligt Banverket är det oacceptabelt med en generell tillåtlighetsprövning av stomjärnvägar. En generell prövning är både kostsam, tidskrävande och ur miljösynpunkt onödig. Risken är uppenbar att angelägna projekt försenas och fördyras utan att några egentliga miljövinster görs. Av de EG-direktiv som presenterats framgår också att någon avsikt om generell tillståndsprövning inte föreligger. - - - Tillståndsprövningen bör ske analogt med vägobjekt. Det framgår ej av utredningen var den huvudsakliga tillståndsprövningen av järnvägar skall ske. Av lagförslaget framgår att en tillåtlighetsprövning av vissa projekt kommer att prövas av regeringen. - - - Banverket förordar en prövning enligt särskild järnvägslagstiftning.

9.3.2 Vägverket: Förslagen till stoppregel och separat tillståndsprövning i miljöfrågor stämmer inte överens med principen om integrering av miljöfrågor tillsammans med andra frågor vid beslutsfattande (Agenda

21). - - - Utredningen tycks inte ha övervägt vilken betydelse som utformning av prövningsystem och planeringssystem har för allmänhetens och intresseorganisationers medverkan. Vägverket menar att enkelhet i processer och likformig hantering från fall till fall skall eftersträvas. Stoppregel och separat tillståndsprövning underlättar inte allmänhetens medverkan. - - - Utredningen skriver att Vägverket ensamt fattar beslut om lokalisering. Utredningen tar därvid inte upp länsstyrelsens betydelsefulla roll. I de fall som Vägverket och länsstyrelsen inte kommer överens hänskjuts ärendet till regeringen. Vidare uppmrksammar utredningen inte dagens samrådsprocesser och den stora betydelse som dessa har för goda beslut och god miljöhänsyn. En förstudie är exempelvis i hög grad en samrådsprocess. - - - Utredningen har inte uppmärksammat samspelet mellan vägplanering och kommunal markanvändningsplanering. För detta finns möjligheter att utveckla förbättrade arbetsmetoder som kan utgå från de i utredningen föreslagna aktsamhetsreglerna. - - - Planerings- och beslutsprocessen bör även fortsättningsvis präglas av samråd mellan Vägverket, länsstyrelser, kommuner och allmänhet. Tillämpningen av aktsamhetsreglerna i miljöbalken säkerställs genom expertgranskning och ersätter separat tillståndsprövning enligt förslaget till miljöbalk. - - - Krav på förstudie bör föras in i väglagen i syfte att främja en effektiv process och ändamålsenliga miljökonsekvensbeskrivningar. - - - Väglagen bör vidare ange att lokaliseringsbeslut baserat på lokaliseringsutredning med miljökonsekvensbeskrivning skall kunna fattas av väghållaren och överklagas till regeringen. Regeringen kan därvid göra en tillåtlighetsprövning.

9.3.3 Sjöfartsverket: Sjöfartsverket tror sig kunna förutse att krav kommer att resas från olika intressenter som i praktiken medför att tillåtligheten av varje ny farled, som anläggs, kommer att få prövas. Detta är inget som i och för sig behöver betraktas som olämpligt men det kommer att skapa merarbete för regeringen och inte vara motiverat från miljöskyddssynpunkt.

9.3.4 Luftfartsverket: Ifråga om tillsyn av flygplatser anser Luftfartsverket att en ändring av nu gällande tillsynsregler vad gäller länsstyrelsernas tillsynsansvar inte är nödvändig.

9.3.5 Sveriges geologiska undersökning, SGU: Kommittén föreslår att kretsen av prövningspliktiga anläggningar i 4 kap. NRL vid infogandet i en ny miljöbalk utökas med vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder. SGU tillstyrker förslagen förutsatt att anläggningens omfattning och betydelse från transportsynpunkt medför att den är ett nationellt intresse och utgör en nyetablering. Kommittén föreslår också att det s.k. kommunala vetot skall kunna brytas igenom. SGU delar kommitténs uppfattning att regeringen i miljöbalken skall tillförsäkras möjlighet att

pröva särskilt stora och från miljösynpunkt ingripande anläggningar och verksamheter.

9.3.6 Statens naturvårdsverk: Bestämmelser om tillfälliga bilförbud enligt 7 kap. 12 § bör utgå. Den förebyggande principen borde istället gälla. Vid utformningen av en sådan regel bör det beaktas dels att regeln bör avse alla kategorier av fordon och att regeln inte enbart får avse förbud för vissa typer av fordon att framföras. Bemyndigande för en kommun att utfärda föreskrifter för trafiken bör vara frikopplade från hälsoskyddsbestämmelserna och införas i 4:e kapitlet som behandlar föreskrifter. - - - Kommunerna bör bemyndigas att utfärda föreskrifter om inrättande av s.k. miljözoner, på motsvarande sätt som avses i första punkten i 147 § vägtrafikkungörelsen. Nämnda regel har klar karaktär av skyddslagstiftning och bör inarbetas i balken.

9.3.7 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen anser att tillsynen över trafikanläggningar bör utövas av staten, dock inte av Naturvårdsverket utan av länsstyrelserna som har ingående kännedom och erfarenheter i fråga om lokalisering, regional miljöövervakning och regional samordning. En löpande kontroll och rapportering i likhet med vad som gäller för övriga tillståndspliktiga verksamheter skulle på sikt kunna ge ett betydligt bättre underlag regionalt för den framtida utvecklingen, transportnätet, i miljövänligare riktning.

9.3.8 Länsstyrelsen i Örebro län: Länsstyrelsen anser att det är tveksamt att pröva lokaliseringen för sig utan att samtidigt pröva hela tillåtligheten, d.v.s. vilka försiktighetsåtgärder som måste vidtas.

9.3.9 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Miljöstörningarna från trafiken är mycket stora. Det är därför synnerligen viktigt att trafikproblemen beaktas särskilt inför den kommande skyddslagstiftningen. Ordningen med att tillsynsmyndigheten kan förelägga om förbud mot en trafikanläggning passar mindre bra in i de prövningsrutiner som finns för sådana projekt. I stället borde alla vägprojekt som kräver en arbetsplan miljöprövas.

9.3.10 Mjölby kommun: Kommunen anser att principiella skäl talar för att bestämmelserna om miljöprövning i miljöbalken även görs tillämpliga i fråga om större trafikanläggningar, som inte omfattas av kraven på obligatorisk regeringsprövning. Vidare tillstyrks att miljöbalkens tillsynsregler också kommer att vara tillämpliga på trafikanläggningar av aktuellt slag. Tillsynen över de större trafikanläggningarna föreslås åvila Naturvårdsverket. De nu föreslagna lösningarna innebär att trafikanläggningar för alla trafikslag kommer att kunna prövas enligt miljöbalken, vilket måste uppfattas som positivt.

9.3.11 Göteborgs kommun: Vi tillstyrker att en särskild prövning sker av betydande kommunikationsanläggningar, men förutsätter då att man i detta sammanhang med uttrycket påverkan på miljön avser även människors hälsa.

9.3.12 Svenska Kommunförbundet: Kommunförbundet delar utredningens uppfattning att koncessionsplikt inte skall införas för angivna större vägar, järnvägar och farleder. Inte heller vad avser hamnar anser förbundet att förprövningsplikt enligt balken skall införas. Det kan lämpligen tas upp till prövning av regeringen enligt den bestämmelse som ger regeringen möjlighet att besluta att en anläggning eller åtgärd, som inte är obligatoriskt prövningspliktig för regeringen, inte får utföras utan regeringens tillstånd.

9.4 Övrigt

9.4.1 Vägverket: "Miljökvalitetsnormer", miljömål, åtgärdsplaner och egenkontroll är något som Vägverket redan handskas med. Idag tillämpas med kraft t.ex. naturvårdsverkets riktvärde 55 dBA vid nybyggnad av vägar trots att riktvärdet inte är fastställt. Den föreslagna stoppregeln kommer inte att ge några egentliga miljövinster för väg- och trafiksystemet utan istället skapa tillkrånglade procedurer. - - - Rekommendationer om hur förstudier skall göras finns sedan början av 1993. Dessa har börjat tillämpas. Förstudiemodellen, som bl.a. innebär inledande miljökonsekvensbeskrivning (MKB), motsvarar vad som internationellt kallas för "screening" och "scoping". Utredningen kunde på ett tydligare sätt ange att denna typ av planeringssteg understöds och överensstämmer med principen om att MKB skall integreras i alla skeden av samhällets planeringsprocesser.

9.4.2 Sjöfartsverket: Aktsamhetsreglerna som sådana måste för sjöfartens del rimligen uppfattas som något slags programförklaring, som skall påverka sjötrafiksektorn som helhet. Föreskriften i 3 kap. 4 § om skyldighet att alltid använda bästa tillgängliga teknik kan emellertid inte ses som någon programförklaring. Den synes kunna innebära t.ex. att en svensk redare, som vill bedriva svensk kustfart med ett fartyg, inte skulle kunna köpa in ett utländskt, äldre och i och för sig i alla avseenden sjösäkert fartyg. Detta kan inte vara avsikten med föreskriften men det framgår inte att så är fallet. Om inte annat så är Sverige skyldigt att godta äldre fartyg under förutsättning att de uppfyller vissa konventionsbundna krav. - - - Sjöfartsverket har inte i betänkandet funnit något motiv för varför skyldigheten i 4 kap. 2 § andra stycket naturresurslagen inte förts in i förslaget till miljöbalk. Verket har svårt att förstå varför utredningen föreslår att den nu gällande miljöskyddslagen i princip skall vara tillämplig på sjöfarten, som är en internationell verksamhet, för vars

bedrivande det är viktigt med en internationellt vedertagen reglering. Den nationella lagstiftningen har skett i speciallagstiftning. Om den kommande miljöbalken skall innefatta sjöfarten i vid bemärkelse, inte bara farlederna, kommer det att skapa en viss osäkerhet om vad som skall anses gälla samtidigt som internationella regler, som rimligen kommer att godtas i Sverige, så småningom kommer att börja gälla. Man kan alltså utgå från att miljöbalken inom en inte särskilt avlägsen framtid i viktiga avseenden måste ändras när det gäller sjöfarten. Någon analys eller redovisning av ett behov på grund av erfarenheterna av skador orsakade av sjöfarten finns inte.

9.4.3 Statens naturvårdsverk: Miljözonerna bör kunna knytas till förbud för viss trafik eller till bilavgifter. - - - Naturvårdsverket föreslår att emissionskrav och miljöklassningssystem för vägfordon, flygplan, fartyg m.fl. produkter bör föreskrivas med stöd av miljöbalken som därmed ersätter regler i speciallagarna på detta område. Vissa grundkrav kan vara lämpligt att ha kvar i speciallagstiftningen, eftersom reglerna är kopplade till tillsynen av miljövärdighet och funktionsduglighet. En sådan uppläggning som här skisserats skulle lägga grunden för en enhetlig lagteknisk lösning för alla trafikslag.

9.4.4 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Det hade varit önskvärt att kommittén haft möjlighet att göra en ännu mera genomarbetad analys av möjligheterna att reglera trafikens miljöpåverkan. Miljökvalitetsnormer kommer visserligen att innebära krav på åtgärdsplaner och skyddsavstånd i tätorter, men trafikens storskaliga effekter kommer inte att påverkas mer än marginellt. Åtgärdsplanens möjligheter att tvinga fram åtgärder för att begränsa trafikens störningar är också osäkra. Hushållningsbetämmelserna i balken och utökad miljöskyddsprövning av trafikanläggningar behandlar också i första hand lokaliseringsfrågan. En utökad prövningsplikt är positiv men kan svårligen styra valet av transportmedel till miljövänligare alternativ. Miljökonsekvensbeskrivningar ger bättre underlag för såväl investering som projektering av vägar och andra transportanläggningar. Deras styrande verkan är dock begränsad. Under alla förhållanden är det viktigt att riksdagen inför sina beslut om trafiksystemens utformning har tillgång till ett fullödigt underlag vad avser miljökonsekvenser av olika inriktningsalternativ.

9.4.5 Länsstyrelsen i Värmlands län: Balken torde i första hand vara väl ägnad åt att hantera trafikanläggningar. När det gäller trafikfrågorna finns vidare en konflikt i dag i deras hantering enligt PBL respektive enligt väglagen. Frågan om hur dessa bestämmelser skall samordnas bör redas ut innan naturresurslagen förs in i en ny miljöbalk.

9.4.6 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Miljökvalitetsnormer kommer att innebära krav på åtgärdsplaner och skyddsavstånd i tätorter, men trafikens storskaliga effekter kommer inte att påverkas mer än indirekt. Utökad miljöskyddsprövning av trafikanläggningar behandlar också i första hand lokaliseringsfrågan men kan svårligen styra valet av transportmedel. Miljökonsekvensbeskrivningar ger bättre underlag för såväl investering som projektering av vägar och andra transportanläggningar och är idag betydelsefulla för att peka på alternativ och effekter.

9.4.7 Uppsala kommun: Miljökvalitetsnormer och stoppregeln kan, tillsammans med tillståndsprövningen av vägprojekt, bli ett effektivt hjälpmedel för att begränsa störningar från trafiken. Nuvarande riktlinjer för kväveoxider och kolväten kan då göras om till miljökvalitetsnormer. Med utgångspunkt från detta kan även klara riktlinjer för när trafiken bör begränsas i stadskärnorna utarbetas.

9.4.8 Norrköpings kommun: Kommunen anser att nya väganläggningar i någon form bör förprövas enligt miljöbalken. En lösning kan vara en utredningsplan som prövas enligt miljöbalken innan arbetsplan upprättas och fastställs enligt väglagen. Generella föreskrifter kan ersätta en individuell prövning.

9.4.9 Göteborgs kommun: Kvalitetsnormen blir mycket pådrivande, speciellt om utgångspunkten för normen blir de riktvärden som idag gäller för luftkvalitet och som även föreslagits för buller. Vi anser det angeläget att noga klargöra ekonomiska konsekvenser och finansieringssätt innan miljökvalitetsnormer fastställs.

9.4.10 Svenska Kommunförbundet: Kommunförbundet avstyrker vidare alla former av miljökvalitetsnormer utformade som avståndsnormer. Synsättet bakom sådana normtyper är förlegat. Bl.a. motverkar det initiativ till utveckling och förbättring av trafiksystemens olika komponenter. - - - Kommunförbundet anser att den lokala tillsynsmyndigheten skall utöva tillsyn över alla berörda trafikanläggningar.

9.4.11 Svenska naturskyddsföreningen: Naturskyddsföreningen anserär applicerbart även på transportområdet. Försiktighetsprincipen liksom utbytesprincipen och valet av den bästa tillgängliga tekniken måste också avse tillverkarna av fordon. - - - Föreningen anser att trafik- och transportlagstiftningen i de delar de har beröring med miljö- och naturskyddslagarna bör integreras i miljöbalken.

10 Naturvård och biologisk mångfald

10.1 Allmänt om biologisk mångfald och NVL

10.1.1 Riksdagens ombudsmän, JO: I 10 kap. utpekas länsstyrelsen som den myndighet som skall fatta beslut i vissa fall, bl.a. i fråga om bildande av naturreservat och naturvårdsområde. Även om det här inte är fråga om att länsstyrelsen skall pröva tillståndsärenden, synes regleringen inkonsekvent mot bakgrund av den i övrigt i balken tillämpade principen.

10.1.2 Boverket: En särskild fråga är de olika formuleringarna för friluftslivets och de biologiska grunderna. Av motiven framgår inte med tydlighet om "bevara" innebär annat krav på skälen för dispens än "främja". Främja kan tolkas som mera aktivt än bevara och klarläggande behövs. - - - Avgörande för tillämpningen är kompetensen hos beslutsfattarna.

10.1.3 Skogsstyrelsen: Skogsstyrelsen föreslår att 11 kap. 4 § ändras så att den innebär ett dispensabelt förbud mot arbetsföretag som kan skada naturmiljön. Ett alternativ är att 4 § ändras så att biotopskyddet alltid förutsätter ett beslut i det enskilda fallet. - - - Ersättningsreglerna i 28 kap. 2 § andra stycket kan enligt Skogsstyrelsens bedömning över huvud taget inte tillämpas på 11 kap. 4 § med nuvarande utformning eftersom förbudet följer direkt av lagen så snart biotopen utpekats. Något tillstånd att vidta viss åtgärd kan därefter inte meddelas. - - - Skogsstyrelsen tillstyrker de nya formuleringarna beträffande spridning av bekämpningsmedel liksom den utökade bedömningsgrunden.

10.1.4 Riksantikvarieämbetet, RAÄ: Riksantikvarieämbetet anser att institutets användning av 10 kap. 3 § för att även skydda värdefulla områden i landskapet främst av kulturhistoriska skäl skall framgå i motivtexten. - - - Det kulturhistoriska intresset måste synas i motiven till 11 kap. 1, 2, 3 och 4 §§ för skyddet om det skall beaktas vid dispenser, tillsyn samt vid successiva förändringar i regelverket.

10.1.5 Domän AB: Domän instämmer i att bevarandet av den biologiska mångfalden är en mycket viktig uppgift, som kräver medverkan från alla berörda parter. Vi ställer oss dock frågande till att hotbilden i Sverige skulle vara lika allvarlig som globalt. En anpassning av kriterierna på hot i olika klasser till internationell standard är önskvärd och lär vara på gång. - - - Behovet av naturreservat försvinner inte, men det bedöms bli betydligt reducerat som en följd av de kort beskrivna primära insatserna, vilka medför att en viss del av den produktiva skogsmarken undantas från brukande.

10.1.6 Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket delar inte kommitténs uppfattning att det skulle medföra några väsentliga svårigheter att låta miljöbalkens aktsamhetsregler direkt styra de areella näringarnas sektorslagar. - - - Ersättningssystemet beträffande förfogandeinskränkningar behöver ses över i sin helhet. I andra hand bör ersättningssystemet återgå till det som gällde före 1987, dvs. att skadorna relateras till hela brukningsenheten. För sådant fall är det viktigt att det av kommittén föreslagna tillägget till nu gällande bestämmelser (28 kap. 3 §) kommer till stånd. - - - Verket vill understryka vikten av att strandskyddet tas in som en självständig prövningsgrund i 12 kap. 1 § PBL. - - - Miljöskyddskommittén har på ett utomordentligt sätt beskrivit utvecklingen för naturvårdens del fram till dagens situation, och visat att utarmningen av den biologiska mångfalden utgör ett av de stora hoten mot miljön. - - - Som verket framhållit i avsnitt 2 om samordnad miljölagstiftning borde emellertid kommittén ha kunnat omsätta sina kunskaper i ett reformförslag som mer genomgripande integrerat de olika sektorernas miljöfrågor i balken. - - - Naturvårdsverket delar inte kommitténs uppfattning att det skulle medföra några väsentliga svårigheter att låta miljöbalkens aktsamhetsregler direkt styra de areella nägingarnas sektorslagar. - - - I 1 kap. 1 § föreslår kommittén att ändamålet med balken skall vara att bl.a. bevara "levande landskap". Verket anser att denna punkt kan göras tydligare. Som en följd kan 2 kap. 4 § utgå. Paragrafen innebar att det formellt inte är möjligt att som naturreservat eller naturvårdsområdet avsätta ett område som är skyddat enligt kulturminneslagens fornminnesbestämmelser. Verkets förslag medför även att en gräns samtidigt dras mellan miljöbalken och kulturminneslagens fornminnes- och byggnadsminnesbestämmelser. - - - Verket delar kommitténs uppfattning att allemansrättens innehåll inte skall regleras i lag. Däremot bör lagtexten uttrycka att alla de som tillgodogör sig fördelarna av allemansrätten, också har ett ansvar att visa hänsyn mot såväl naturen som mot ägare och brukare av marken.

10.1.7 Stockholms universitet: Miljöskyddskommittén föreslår i 11 kap. 7 § att regeringen får meddela föreskrifter för att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser beträffande flyttande utrotningshotade arter. Nämnden vill framhålla att det bemyndigande som regeringen får enligt 4 kap. 2 § för att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser genom att meddela föreskrifter torde med fördel kunna kompletteras genom att tillåga "växter och djur" efter "människors hälsa".

10.1.8 Uppsala universitet: 10 kap. handlar om skydd för naturområden m.m. och är till stora delar hämtat från naturvårdslagen. Det vore mycket lämpligt att slå samman ett antal styrmedel avseende markanvändning. Ett första steg i den riktningen är att integrera planlagstiftning med miljöbalken. - - - 11 kap. handlar om skydd för växt- och djurlivet

m.m. Kapitlet bör revideras syftande till att tillgodose målen om biologisk mångfald. Bemyndigandet till regeringen att införa regler till följd av internationella överenskommelser bör göras till ett åläggande och hamnar i det av oss föreslagna nya "pliktkapitlet".

10.1.9 Lunds universitet: Kommitténs förslag rörande den s.k. gröna miljövården utgår ifrån nuvarande naturvårdslag, vars regler har utvecklats något för att bli effektivare i arbetet för att bevara biologisk mångfald. Också moderniserade regler har emellertid bedömts otillräckliga.

10.1.10 Naturvetenskapliga Forskningsrådet, NFR: NFR ser med tillfredsställelse att ett ökat skydd ges till biotoper som strandzoner och våtmarker, där speciellt de sistnämndas betydelse för den biologiska mångfaldens bevarande är stor. NFR håller också med om vikten av at skyddsåtgärder vidtas för flera områden än vad som är fallet idag och vill understryka betydelsen av skyndsamhet. Dessutom är det viktigt att tillräckligt stora sammanhängande områden skyddas då flera arters överlevnad är beroende inte bara av att en biotop skyddas, utan också av att ett tillräckligt stort område skyddas. - - - Betänkandet föreslår att allmänna regler för utsättandet av främmande arter bör införas i miljöbalken. Detta förefaller ändamålsenligt, och NFR instämmer i de riktlinjer som Internationella Naturvårdsunionen, IUCN, har utarbetat. Vikten av ökad kunskap och forskning om ekologiska effekter av utsättande av organismer med för den miljön nya egenskaper är därför framgent och kontinuerligt av stor betydelse för att kunan fullgöra miljöbalkens intentioner.

10.1.11 Sveriges lantbruksuniversitet, SLU: Utredningen idylliserar de tidigare agrara samhällena. Den avgörande skillnaden mellan förr och nu är den tekniska nivån som gör att människan idag kan åstadkomma ingrepp i naturen i en skala som var omöjlig för några hundra år sedan. - - - Påståendet att den samlade genpolen för alla levande arter är given och inte förnyas är inte giltigt. Utan spontana förändringar i argernas gener skulle t.ex. inte nya arters uppkomst kunna förklaras. - - - Avsnitt 11.4.1 Områdesskydd och ersättningsregler - Uttrycket att markanvändningen inom jord- och skogsbruket skall anpassas efter "de naturliga förutsättningarna" är svårtolkat och skulle i praktiken kunna innebära att man motsätter sig gödsling och bevattning.

10.1.12 Skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län: Omtanken om den biologiska mångfalden har under senare år ökat i skogsbruket. Av erfarenhet från lagtillämpning på skogsvårdsområdet vet vi att det inte är möjligt att endast medelst lagregler "styra fram" en önskvärd utveckling. Information och rådgivning till berörda skogstjänstemän och skogsägare

är enligt vår mening en mycket väsentlig del i arbetet för att åstadkomma en förändrad attityd och ett förändrat beteende. - - - Skogsvårdsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att de konkreta miljöreglerna för skogsbruket bör ingå i sektor - d.v.s. skogsvårdslagen och inte föras över till miljöbalken. - - - Skogsvårdsstyrelsen delar i allt väsentligt resonemangen och förslagen i betänkandet.

10.1.13 Skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län: Vad gäller skydd för vissa biotoper, motsvarande 21 § naturvårdslagen, vill skogsvårdsstyrelsen poängtera det informationsproblem som kommer att uppstå om ett generellt skydd införs för vissa biotoper. För att ett sådant skydd skall vara praktiskt tillämpbart måste biotoperna vara mycket väl definierade, lätta att känna igen och att avgränsa i terrängen. - - - Skogsvårdsstyrelsen anser rent allmänt att en modell med skydd av biotoper efter beslut i det enskilda fallet är att föredra. På sidan 477 framförs att naturvårdsmyndigheternas och allmänhetens behov av insyn är mycket bristfälligt tillgodosedda i den nuvarande skogsvårdslagen. En jämförelse görs med vissa andra länder där informationsplikt om planerade avverkningar medelst bl.a. skyltning föreligger. Skogsvårdsstyrelsen vill i detta sammanhang betona den omfattning skogsbruket har och de praktiska problem och administrativa kostnader detta skulle medföra i ett skogslän.

10.1.14 Länsstyrelsen i Stockholms län: Förslaget om att strandskyddet utvidgas till att innefatta inte bara skydd för friluftslivet utan även skydd för växt- och djurlivet är bra och innebär att de naturvetenskapliga aspekterna också skall beaktas vid prövning av despensgivning inom strandskyddsområde. Länsstyrelsen tillstyrker även att kommunerna får bestämma om strandskyddet i en detaljplan.

10.1.15 Länsstyrelsen i Uppsala län: Kommittén föreslår att i de fall en länsstyrelse delegerar sin befogenhet att bilda naturreservat till en kommun skall länsstyrelsens befogenhet upphöra. Länsstyrelsen känner inte till att den nu gällande parallella befogenheten för länsstyrelse och kommun att bilda reservat skulle ha inneburit några olägenheter. Kommittén har inte heller påstått detta utan enbart åberopat "gängse principer". Länsstyrelsen anser att nuvarande möjlighet till parallell befogenhet bör bibehållas.

10.1.16 Länsstyrelsen i Södermanlands län: De ändrade grunderna för att bilda naturreservat tillstyrks. Skyddsformen naturvårdsområde kan ifrågasättas, eftersom formen har mycket begränsad användning och att antalet förordnandeformer bör minimeras. När det gäller reservatet bör det i första hand framgå av balken att både länsstyrelsen och kommunen har beslutsbefogenhet med ömsesidig samrådsplikt. I andra hand måste

den nuvarande ordningen kvarstå, varvid samrådsplikten för kommunen regleras i delegationsbesluten. - - - Miljöskyddskommittén har inte lyckats åstadkomma en godtagbar integrering av prövningsreglerna i naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Flera av de beskrivna arbetsföretagen i 10-12 kap. miljöbalken kan behöva prövas även enligt 14 kap. Det bör därför övervägas att samordna prövningsreglerna i 10-14 kap. - - - I syfte att undvika dubbelprövning bör samrådsplikt inte gäla företag för vilka tillstånd har lämnats enligt miljöbalken, vattenlagen eller plan- och bygglagen. Det torde inte vara lämpligt att ett och samma företag skall vara både samråds- och tillståndspliktigt enligt balken. - - - Kommittén har inte lämnat något lagförslag som rör den reglering av skyltar m.m. som finns i NVL. Reglerna bör även i fortsättningen vara restriktiva av hänsyn till landskapsbilden.

10.1.17 Länsstyrelsen i Jönköpings län: De ändrade grunderna för bildande av naturreservat syns väl underbyggda och tillstyrkes. Däremot bör antalet skyddsformer minimeras för att bättre förstås av allmänheten. Det kan därför ifrågasättas om skyddsformen naturvårdsområde fortfarande behövs. Skyddsbehovet kan klara inom ramen för naturreservat. - - - Bestämmelserna om delegation i 10:16 avstyrks. Dessa innebär att befogenheten att besluta om naturreservat, naturvårdsområde och naturminne skall ligga antingen hos länsstyrelsen eller kommunen. I stället bör både länsstyrelsen och kommunen ha beslutsbefogenhet med ömsesidig samrådsplikt. - - - Staten måste kunna behålla beslutsbefogenheten för att kunna genomföra statligt finansierade naturskyddsinsatser. Samtidigt bör de kommuner som har kompetens och ambitioner att med egen finansiering åstadkomma naturskydd kunna göra detta. Naturvårdens möjligheter skulle alltså klart minska om kommitténs förslag genomförs. - - - 11 kap.: Det behövs tydligare regler för hur artskyddet och målet om den biologiska mångfalden skall kunna klaras. Denna fråga hör intimt samman med ersättningsregler och stoppregler.

10.1.18 Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen avstyrker förslaget att slopa möjligheten till samtidig befogenhet för länsstyrelsen och kommun att bilda naturreservat. Staten måste ha kvar möjligheten att säkerställa exempelvis riksintressen även om delegation skett till en kommun.

10.1.19 Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen avstyrker den formulering som getts åt 10 kap. 16 §. En delegation i enlighet med bestämmelsen synes med den föreslagna formuleringen medföra att länsstyrelsen undandras möjligheten att bilda naturreservat etc. Detta kan inte vara meningen. I exempelvis ett fall där, efter delegation, ett lokalt intresse strider mot ett riksintresse kan i så fall det senare komma att stå utan ett behövligt skydd. - - - Enligt plan- och bygglagen föreligger en

lagreglerad samrådsskyldighet för kommunen i samband med planläggning enligt lagen. - - - Länsstyrelsen anser att en utvidgad samrådsskyldighet bör övervägas även när det gäller beslut enligt naturvårdsbestämmelserna i miljöbalken. Enskilda och olika organisationer bör ges möjlighet att påverka, i vart fall när det gäller omfattande beslut exempelvis bildande av naturreservat.

10.1.20 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen ifrågasätter om behov av skyddsformen naturvårdsområde överhuvud taget finns, eftersom den har en mycket begränsad användbarhet och skyddsformen naturreservat även kan täcka in de situtationer där naturvårdsområde kan användas.

10.1.21 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Naturvårdslagen har med vissa undantag överförts till miljöbalken i väsentligt oförändrat skick. Länsstyrelsen förutsätter därför att lagen i allt väsentligt kan tillämpas på samma sätt som nu även i fortsättningen. - - - Länsstyrelsen kan sammanfattningsvis i allt väsentligt tillstyrka förslagen vad gäller "Skydd av naturområden m.m." med undantag av förslagen till ändringar i strandskydds- och delegationsbestämmelserna. - - - Länsstyrelsen tillstyrker de ändrade grunderna för att bilda nationalpark och naturreservat. - - - Länsstyrelsen anser att kommunerna generellt bör ta ett större ansvar för naturskyddsarbetet och tillstyrker mot den bakgrunden den föreslagna delegationsmöjligheten till kommunerna. - - - Länsstyrelsen anser emellertid att det är direkt olämpligt att frångå nu gällande bestämmelser vad gäller delegationsmöjligheterna att skydda naturområden som naturreservat och naturvårdsområde. Riksdagens intentioner att öka arbetet med att skydda värdefull natur kommer att motverkas av miljöbalkens bestämmelser, om antingen kommun eller länsstyrelse skall ha det fulla ansvaret för säkerställandearbetet. - - - Det är enligt länsstyrelsens uppfattning väsentligt att kommunernas önskemål kan tillgodoses. Kommunerna har funnit ett nära samarbete med länsstyrelsen i dessa frågor med eller utan delegation ändamålsenligt. Länsstyrelsen har funnit det ömsesidiga samarbetet fruktbärande och avser utveckla dessa samarbetsformer med fler kommuner. - - - Staten har ett särskilt uttalat ansvar för områden av riksintresse för bl.a. naturvård och friluftsliv. Länsstyrelsens möjligheter att i enlighet med sin instruktion ta ansar för dessa områden försvinner såsom lagförslaget nu är utformat samtidigt som länsstyrelsen ger kommunerna denna delegation.

10.1.22 Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen anser att skyddsformen naturvårdsområde starkt kan ifrågasättas, enär 1) skyddsformen har en begränsad användbarhet, 2) naturreservatsinstitutet i övrigt täcker in alla tänkbara situationer där naturvårdsområde kan aktualiseras samt 3) skyddsformen naturvårdsområde skapar förvirring i många avseenden.

- - - Länsstyrelsen föreslår därför att förordnandeformen naturvårdsområde utgår och ersätts med naturreservat.

Länsstyrelsen avstyrker slopandet av samtidig befogenhet för länsstyrelse och kommun att bilda naturreservat. Länsstyrelsen föreslår att det bör framgå av balken, att både länsstyrelsen och kommunen har beslutsbefogenhet med ömsesidig samrådsplikt.

10.1.23 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: När en länsstyrelse med stöd av 43 § beslutar att delegera vissa beslutsbefogenheter till en kommun innebär det att beslut i de ärendetyper som anges i paragrafens andra stycke helt övergår från länsstyrelsen till kommunen medan beslut i de fall som anges i tredje stycket efter delegationen kan meddelas av både länsstyrelsen och en kommunal nämnd. Det har enligt länsstyrelsens erfarenhet inte uppstått några problem, där sådana "dubbelkommandon" föreligger. - - - Länsstyrelsen ställer sig positiv till ett ökat kommunalt engagemang i naturvårdsfrågor, dock är de nuvarande delegationsbestämmelserna i naturvårdslagen bättre än de som föreslås i 10 kap. 16 § miljöbalken. - - - Begreppet "biologisk mångfald" har lyfts fram i kommitténs betänkande. Det finner länsstyrelsen vara ett väsentligt ställningstagande som anknyter bland annat till FN-konferensen i Rio de Janeiro 1992 och regeringspropositionen "En god livsmiljö". - - - Länsstyrelsen föreslår i likhet med kommittén att betydligt fler områden än idag skyddas. Flera av landets naturmiljöer - - - är allvarligt hotade. Irreparabla skador kan bli en konsekvens av uppskjutna skyddsåtgärder. Det är viktigt att just växt- och djurarters fortbestånd framstår som den primära grunden för skyddsåtgärder, något som för övrigt klart framgår av 10 kap. 3 §, första stycket. - - - I betänkandets allmänna motivering - - - föreslås bl.a. att regler om skyltar och affischer flyttas till annan lagstiftning. - - - Länsstyrelsen är tveksam till att låta denna kontrollmöjlighet flyttas till annan lagstiftning. Naturestetiska bedömningar bör även fortsättningsvis ligga kvar hos naturvårdande myndighet. Erfarenheter från andra länder talar för en restriktiv syn på reklamskyltar i naturmiljöer. Samtidigt bör det bli enklare att sätta upp vägvisningsskyltar invid vägen.

10.1.24 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: För att upprätta kvalitetskraven för naturreservaten bör i förarbetena särskilt uppmärksamhet riktas åt särskilda skäl. - - - Skyddsformen "naturvårdsområde" bör kunna utgå eftersom denna form har en mycket begränsad användbarhet. Naturreservatsinstitutet kan även täcka in de situationer där naturvårdsområde aktualiseras. 10 kap. 6 § bör även omfatta nationalpark.

10.1.25 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Länsstyrelsen anser att regler om reklamanordningar m.m., som har till syfte att skydda landskapsbilden måste finnas kvar i miljöförfattningarna. Ett alternativ att

anordningarna i stället görs tillståndspliktiga enligt plan- och bygglagen kan medföra en alltför ojämn tillämpning mellan olika kommuner t.ex. utefter större kommunikationsleder. - - - En delegation till kommunala myndigheter enligt förslaget i 10 kap. angående skydd för naturområden m.m. innebär att samtidig befogenhet för länsstyrelsen upphör. Det är enligt länsstyrelsens mening angelägete att statens befogenheter att bilda naturreservat m.m. inte inskränks vid en delegation till kommunala myndigheter. Endast på det sättet kan statligt finansierade och angelägna naturskyddsinsatser även efter delegationen genomföras i de fall de saknar kommunalt intresse.

10.1.26 Länsstyrelsen i Värmlands län: Nationalparksbegreppet bör anpassas till de internationellt vedertagna normerna, dvs. kunna inrymma inte bara statlig mark och naturliga områden utan också kulturlandskap. - - - 10 kap. 3-8 §§: Skyddsinstitutens benämningar bör tydligare ange huvudsakligt ändamål där så är möjligt. - - - Skyddsformen "naturvårdsområde" behövs inte. I stället regleras skyddet med olika föreskrifter. - - - Länsstyrelsen föreslår att tillstånd till vilthägn inte krävs inom detaljplanelagt område. Där bör naturvårdsbedömningen överlåtas till kommunen. - - - *10 kap. 16 § Den samtidiga befogenheten för länsstyrelse* och kommun bör kvarstå. - - - Den biologiska mångfalden är en av grundpelarna i miljöbalken. Tyvärr har detta inte kommit till uttryck i de paragrafer som tillhör miljöskyddsprövningen.

10.1.27 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Länsstyrelsen ifrågasätter behovet av skyddsformen naturvårdsområde. Naturreservat kan förordnas med begränsade föreskrifter även inom markområden där pågående markanvändning ej avsevärt försvåras. Naturvårdsområdesskyddet är i sin nuvarande utformning föga användbart. - - - Vilthägn inom detaljplan bör undantas från prövning enligt miljöbalken. Kommunen bör reglera frågan. - - - Länsstyrelsen avstyrker den ändring som föreslås beträffande statens roll vid delegering till kommun av befogenheter för skydd av naturområden.

10.1.28 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Utredningen bör kritiseras för att den inte föreslår en fullständig integrering av prövningsreglerna i naturvårdslagen och miljöskyddslagen. - - - Länsstyrelsen tillstyrker de ändrade grunderna för inrättande av naturreservat. Vidare bör de redaktionella ändringarna beträffande områdesskydd i övrigt enligt 10 kap. tillstyrkas. - - - Behovet av skyddsformen naturvårdsområde (10 kap. 3 § 3 st.) bör efter ett antal års tillämpning ifrågasättas. - - - Även nationalparksförordnanden kräver sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastighet som framgår av 10 kap. 4 §. Detta bör anges i balken med bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. - - - Reglerna om tillfälliga förbud (interi-

mistiskt naturreservat; 10 kap. 6 §) bör ändras till att gälla även när fråga om nationalpark väckts. Det ligger i länsstyrelsens ansvar att bevaka dessa intressen.

10.1.29 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: 10 kap. 16 § - länsstyrelsen förlorar sin möjlighet att besluta i sådana frågor vid en delegation till en kommun. Detta är olämpligt då motiven för att skapa naturreservat eller naturvårdsområden ofta skiljer sig mellan kommun och länsstyrelse. Länsstyrelsens erfarenheter av delegation enligt nuvarande ordning är positiva och det har lett till en påtaglig förstärkning av naturvårdsarbetet i den berörda kommunen. Utredningen har inte nog beaktat de praktiska problemen vid en sådan ändring av delegationsförfarandet. Länsstyrelsen föreslår att nuvarande rätt bibehålls.

10.1.30 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Bevarandet av den biologiska mångfalden. Det föreligger stor osäkerhet om vad detta begrepp står för och vilka kriterier som bör gälla. Om begreppet som sådant skall få någon reell innebörd för politiker och andra beslutsfattare är det angeläget att innebörden konkretiseras och närmare definieras. - - - Motiven för att inrätta naturvårdsområden är som regel sociala dvs. området har intresse för rörligt friluftsliv. Då finns normalt stora behov av att göra det lättare för besökaren att ta sig fram. Försvinner denna möjlighet saknas helt motiv för att behålla instrumentet naturvårdsområde.

10.1.31 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Det är otillfredsställande att notera att utredningen inte föreslår en fullständig integrering av prövningsreglerna i naturvårdslagen och miljöskyddslagen. - - - Länsstyrelsen tillstyrker de ändrade grunderna för inrättande av naturreservat samt de redaktionella ändringarna beträffande områdesskydd. - - - Däremot ifrågasätter länsstyrelsen behovet av skyddsformen naturvårdsområde. - - - Påpekas bör även att nationalparksförordnanden kräver sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastighet som framgår av 4 §. Detta bör anges i balken med bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. - - - Beträffande reglerna om tillfälliga förbud, interimistiskt naturreservat 10 kap. 6 §, bör dessa ändras till att gälla även när fråga om nationalpark väckts. Det ligger naturligtvis i länsstyrelsernas ansvar att bevaka dessa intressen minst lika väl som i fallet med planerade naturreservat. - - - Länsstyrelsen föreslår vidare att den reglering av skyltar m.m. som finns i 22 § naturvårdslagen också införs i miljöbalkens 10 kap. Oavsett om dessa regler införs i balken eller flyttas till exempelvis plan- och bygglagen, bör reglerna även fortsättningsvis vara restriktiva av hänsyn till landskapsbilden. - - - Beträffande 10 kap. 10 § om uppförande av vilthägn, föreslår länsstyrelsen att detta inte behöver prövas enligt balken

om uppförandet sker inom detaljplanelagt område. - - - Länsstyrelsen avstyrker förslaget i balken att slopa samtidig befogenhet för länsstyrelse och kommun att bilda naturreservat. - - - Länsstyrelsen tillstyrker 11 kap. 7 §, samtidigt som motsvarande ändringar eller tillägg i jakt- och fiskelagarna bör övervägas. - - - 14 kap. Miljöfarlig verksamhet: Tyvärr har miljöbalkens höga målsättningar beträffande den biologiska mångfalden inte fått genomslag inför bl.a. val av bästa plats för miljöfarlig verksamhet. Detta bör åtgärdas genom att 5 kap. 3 § ändras till att gälla "Mark- eller vattenområden som har betydelse för den biologiska mångfalden eller är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt...". - - - Vidare bör också strandskyddet tillgodoses i samband med val av bästa plats, genom att även 10 kap. 9 § skall beaktas, vid sidan om de i 14 kap. 1 § nämnda 5, 6 och 8 kap.

10.1.32 Österåkers kommun: Beslutanderätten vad avser naturreservat och naturvårdsområden bör i balken kunna delegeras till en kommun på samma sätt som i nuvarande naturvårdslag. Lokalt skyddsvärda områden bör kommunen kunna skydda med miljöbalken medan länsstyrelsen har kvar beslutanderätten för regionalt och nationellt skyddsvärda områden.

10.1.33 Eskilstuna kommun: 10-12 kapiteln bör omarbetas kraftigt och eventuellt föras över till andra delar i balken, förslagsvis till aktsamhetsdelen (baskapitlen) i balken. Definitioner och begreppsutveckling måste tillkomma. - - - För att undvika att de goda ansatserna endast förblir ansatser krävs utveckling av nya begrepp som nyckelbiotoper, nyckelarter.

10.1.34 Katrineholms kommun: Möjligheter att ge erforderligt skydd och bevara biologisk mångfald begränsas i stor omfattning av nuvarande bestämmelser om intrångsersättning. Det är angeläget att en sådan anpassning i lagstiftningen nu görs.

10.1.35 Mjölby kommun: Vissa regler i nuvarande naturvårdslagen bör utgå. Det gäller bestämmelser avseende affischering och skyltning m.m. Införlivandet av naturvårdslagen i miljöbalken innebär sannolikt att naturvårdsfrågorna får en större tyngd än tidigare. Kommunen betonar vikten av en samhällsekonomiskt korrekt avvägning och resursprioritering innan beslut fattas om skydd av geografiska områden. Att införa en allmän princip om kostnadsansvar för skyddande av naturvärden förefaller omöjligt.

10.1.36 Jönköpings kommun: Naturreservat, naturvårdsområden och naturminne; det är tveksamt om alla skyddsformer behövs. Eftersom avvikelserna endast består i skillnader i ersättning till markägare och olika arealomfattning borde de tre skyddsformerna kunna samordnas till

en, naturreservat.

10.1.37 Växjö kommun: Utredningen har frântagit kommunerna rätt att besluta i frågor om naturreservat m.m. Kommunen anser det synnerligen viktigt att kommunernas rätt bibehålls för att bl.a. tillgodose behovet av tätortsnära rekreationsområden. Några problem med "dubbelkommandot" kan inte vi se då vi har erfarenhet från detta förhållande.

10.1.38 Karlskrona kommun: Karlskrona kommun menar att - - - det är starkt olämpligt att den garanti för allmänhetens tillgång till bad och friluftsliv som idag finns i NVL 15 och 16 placeras i samma paragrafer som skall ge skydd åt känsliga natur- eller kulturmiljöer. Lämpligt är att överföra nuvarande NVL 15 och 16 till PBL. Kommunerna bör ges möjlighet att genom detaljplan alternativt områdesbestämmelser garantera allmänhetens tillgång till bad och friluftsliv. - - - Kommunerna bör jämväl ges möjlighet att genom reservatsbestämmelser skydda natur- och kulturhistoriskt värdefulla strandområden.

10.1.39 Halmstads kommun: En grundläggande princip som anges i första kapitlets första paragraf är att biologisk mångfald skall bevaras. Kommunen tror inte detta är möjligt utan en samordning av i vart fall Skogsvårdslagen och Lagen om skötsel av jordbruksmark med Miljöbalken.

10.1.40 Göteborgs kommun: Vi anser att miljöbalken, i väsentliga delar, saknar ett helhetsgrepp när det gäller naturvård och biologisk mångfald. Det är omöjligt att uppnå målen i balkens 1 kap. 1 § utan att väva in skogsvårdslag, ädellövskogslag och lagen om skötsel av jordbruksmark. När det gäller skyddet av de hotade arterna är regelverket otillräckligt. - - - Vi föreslår att miljöbalken dels definierar vad som menas med en hotad art, dels ger de hotade arterna och deras biotoper ett automatiskt skydd. Detta måste sedan ges en ekonomisk uppbackning, då det i många fall kan bli nödvändigt med intrångsersättning till berörda markägare. - - - Lagen bör utformas så att både länsstyrelsen och kommunen kan erhålla befogenheterna enligt balkens kap. 10 i likhet med gällande rätt, trots att detta avviker från "gängse principer".

10.1.41 Trollhättans kommun: 10 kap. 15 §: Även kommunen måste får meddela ordningsföreskrifter. - - - 10 kap. 16 §: Möjligheten att delegera till kommunerna som här ges bör även gälla 11 kap. 1-4 §§. Kommunen ser inga nackdelar med att både stat och kommun ges möjlighet att besluta. Således bör i paragrafen ordet istället ersättas med ordet även.

10.1.42 Örebro kommun: Man konstaterar också att naturvårdslagen (NVL) inte klarar av att bevara mångfalden i naturlandskapet, ej heller räcker hänsynsreglerna i skogsvårdslagen och skötsellagen till. En av orsakerna till detta är, enligt kommunens uppfattning, de ersättningsanspråk som finns i NVL. - - - De naturreservat etc. som bildas syftar ofta till att skydda något unikt. Men vad händer egentligen med landets vanligaste naturtyp - den friska blåbärsgranskogen? - - - Den drivs numera så rationellt att man får söka länge innan man finner ett sådant område i naturlig balans, ofta i rasbranter eller i storblockig terräng. Möjligheterna att bilda naturreservat och bedriva ett mera naturanpassat skogsbruk i blåbärsgranskog är mycket små p.g.a. ersättningsreglerna. - - - En blåbärsgranskog har ofta mycket hög bonitet, vilket betyder höga ersättningskostnader. Regeringen har i en lagrådsremiss (se s. 486) angett, att avsättningen av mark till naturreservat bör ökas. Det är bra, men de områden som kommer att skyddas är inte stora sammanhängande blåbärsgranskogar, där en stor del av artutrotningen sker.

10.1.43 Köpings kommun: Det är angeläget att kommunen, vid sidan om länsstyrelsen, har möjlighet att bilda naturreservat, naturvårdsområde och naturminne. Lagtexten bör omformuleras så att även kommunen har dessa befogenheter.

10.1.44 Västerås kommun: När det gäller bildande av ev naturvårdsområden borde länsstyrelsen under planeringstiden endast kunna ställa krav på samråd. Tillståndskrav borde enbart gälla naturreservat. - - - I kommunala reservat bör kommunen ha samma rätt, enl. 7 §, att upphäva beslut som i 3-6 §§ när synnerliga skäl föreligger. - - - Möjligheterna att föreskriva "gottgöring" av skada är bra. Ett annat värdefullt sätt att gottgöra skadan borde också få vara att skydda, hävda eller restaurera ett likartat område i stället för det som kommer att exploateras. Skador och störningar på ett ställe bör kunna uppvägas av förbättringar på andra ställen. - - - Vilka biotoper som bör skyddas kan inte enbart avgöras från central nivå. Det är först med kunskap om de lokala biotopförhållandena som förslag till effektiva biotopskydd för livskraftiga populationer kan utformas på regional eller central nivå. - - - Miljöbalken måste även ge kommunerna rätt och möjlighet att skydda hotade biotoper lokalt, som en del i en större biologisk infrastruktur. - - - I lagtexten, 11 kap. 5 och 6 §§, bör även finnas någon form av skydd för de hotade arternas livsmiljöer. - - - Länsstyrelserna bör inte bara samråda utan även samordna sina eventuella beslut enligt 10-12 kap. med kommunernas översiktsplaner, områdesbestämmelser, program o.dyl. Helst bör kommunerna få ärendena på remiss för politisk behandling och få möjligheter om så erfordras att överklaga. 13 kap. 2 § motsvarar 42 § naturvårdslagen men där tredje styucket utgått. Detta tredje stycke beträffande att minimera skada bör står kvar.

10.1.45 Borlänge kommun: För att bevaka särskilt hotade arter bör de biotoper, där dessa förekommer skyddas mot avverkning och ingrepp. Det är viktigt att detta klart fastslås i miljöbalken. - - - Många kommuner besitter idag både ekologisk kompetens och god lokalkännedom. Detta bör betyda att dessa kommuner har mycket att tillföra på naturvårdens område. Dessa bör därför ges både yttranderätt och överklagningsrätt i dikningsfrågor inom kommunen.

10.1.46 Gävle kommun: Enligt förvaltningens uppfattning finns inga skäl för den skillnad som görs i förslaget mellan detaljplanelagda områden och områden med områdesbestämmelser. De regler som föreslås för detaljplan bör gälla även för områdesbestämmelser. - - - De lagar som har den största betydelsen för den biologiska mångfalden är ej med i balken. Dessa måste inbearbetas i balken eller omarbetas så att balkens grundprinciper även gäller för dem.

10.1.47 Sundsvalls kommun: Det är mycket viktigt att både kommunen och länsstyrelsen har möjlighet att bilda reservat. Det delade arbetssättet mellan kommun och länsstyrelse kompletterar varandra och fungerar bra.

10.1.48 Timrå kommun: 10 kap. 16 §: "Istället" måste ersättas med "även". Idag finns inga praktiska problem med det som lagrådet kallar dubbelkommando, dvs. att både kommuner och staten har formella befogenheter att bilda reservat. Genomförs nuvarande förslag kommer förmodligen inga delegationer att ske och därmed elimineras i praktiken kommunernas möjligheter att bilda naturreservat. Att på detta sätt förhindra kommunala ambitioner strider mot kommittédirektiven och missgynnar miljön och det lokala engagemanget i naturvårdsfrågor.

10.1.49 Skellefteå kommun: Den nuvarande naturvårdslagens 23 och 24 §§ reglerar ansvaret för nedskräpning, tillsammans med 20 § renhållningslagen. Någon motsvarighet finns inte i förslaget till miljöbalk. Behovet av en motsvarighet är dock odiskutabelt.

10.1.50 Umeå kommun: Idag finns inga problem med det som lagrådet kallar "dubbelkommando". Miljökontoret anser därför att "istället" skall bytas ut mot "även" (10 kap. 16 §). - - - Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om allmänhetens uppträdande i naturskyddade områden. Vi förutsätter att regeringen kan ge även kommunen möjlighet att meddela sådana föreskrifter.

10.1.51 Luleå kommun: Markanvändningen i stort måste anpassas så att förutsättningar för mångfald finns inom ramen för all markanvändning. Andra lagar som påverkar detta måste anpassas eller knytas till miljöbal-

ken och dess ambitioner. - - - I lagtexten 11:7 talas om att införliva konventioner om skydd av vissa arter. Texten bör omarbetas så att även biotoper omfattas, t.ex. CW-konventionen.

10.1.52 Piteå kommun: I den av Sverige undertecknade Bernkonventionen tar landet på sig ett ansvar för bevarandet av alla hotade arter samt deras livsmiljöer (biotoper). Vid Rio-konferensen antogs ytterligare avtal om bevarande av den biologiska mångfalden. Portalparagraferna i balken lägger fast dessa principer, men de kommer ej till uttryck i aktsamhetsreglerna i 10 kap. - - - Beslutanderätten vad avser naturreservat och naturvårdsområden bör i balken kunna delegeras till en kommun på samma sätt som i nuvarande naturvårdslag. Länsstyrelsens befogenheter enl. 10 kap. bör fortsättningsvis kunna tillkomma både länsstyrelsen och efter delegation en kommun. Paragrafen bör ändras så att "istället" byts mot "även".

10.1.53 Svenska Kommunförbundet: Kommunförbundet anser att flera av de "naturvårdsregler" som nu föreslås ingå i miljöbalken med fördel skulle kunna infogas i en ny samlad mark- och vattenanvändningslag. - - - Ett mer generellt verkande och administrativt enkelt biotopskydd behöver tillskapas. Eventuellt kan ett mer generellt verkande biotopskydd av "strandskyddstyp" vara en tänkbar möjlighet om det hålls åtskilt från de regler som tillkommit för att slå vakt om friluftslivets intressen.

10.1.54 Svenska naturskyddsföreningen: Biotopskyddsparagrafen i det 11 kap. är olyckligt formulerad. Det bör bl.a. klart framgå att skyddet avser typer av biotoper och inte enskilda biotoper.

10.1.55 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: I den föreslagna lydelsen av 10 kap. 3 § miljöbalken, som motsvarar 7 § och 19 § första stycket naturvårdslagen, har kommittén ändrat det nämnda avgränsningsbegreppet på så sätt att uttrycket "inom berörd del" utmönstrats. Kommittén karaktäriserar ändringen som endast redaktionell. LRF kan inte instämma i detta. Eftersom kommittén inte föreslår någon ändring i den nuvarande regeln i naturvårdslagen om avgränsningen av rätten till ersättning, uppkommer en skillnad mellan denna regel och regeln om avgränsningen mellan naturreservat och naturvårdsområde. Enligt LRFs uppfattning bör även i framtiden de båda avgränsningssituationerna styras av samma regel som idag. LRF avstyrker därför ändringsförslaget.

10.1.56 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Även en kommun bör ges rätt att meddela föreskrifter enligt 10 kap. 15 §. - - - 10 kap. 16 §. "I stället" måste ersättas med "även". Idag finns inga praktiska problem med det som lagrådet kallar dubbelkommando, dvs att både kommunen och staten har formella befogenheter att bilda reservat. -

- - SJFR Delar i allt väsentligt resonemangen och förslagen i betänkandet.

10.1.57 Friluftsfrämjandet: Vi instämmer i utredningens resonemang om vikten av allmänhetens stöd för att långsiktigt kunna driva frågan om biologisk mångfald. Friluftsliv är, som utredningen så riktigt påpekar, generellt sett inte något hot mot den biologiska mångfalden.

10.1.58 Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet: De lagar som har den största betydelsen för den biologiska mångfalden är ej med i balken. Dessa måste alltså inbearbetas i balken eller omarbetas så att balkens grundprinciper även gäller för dem.

10.1.59 Svenska Insjöfiskarnas Centralförbund, SIC: SIC delar helt den uppfattning som framförs av kommittén om att den biologiska mångfalden måste bevaras och att åtgärder som medför att mångfalden minskar skall förhindras.

10.1.60 Sveriges Jordägareförbund: Sveriges Jordägareförbund delar i princip kommitténs uppfattning att den biologiska mångfalden har ett stort värde och att den även av etiska skäl bör bevaras. Förbundet anser dock att kommittén på ett tydligare sätt borde ha redovisat vilka förutsättningar som verkligen gäller för att bevara den biologiska mångfalden. Kravet på biologisk mångfald kan inte bli ett självändamål. Det måste vägas mot bl.a. ekonomiska mål.

10.2 Strandskydd

10.2.1 Överbefälhavaren, ÖB: 11 § angående strandskydd bör inte gälla anläggningar som behövs för totalförsvaret.

10.2.2 Boverket: Strandskyddet ges utökat användningsområde, vilket är bra med tanke på den värdefulla funktion stranden har i flera biologiska avseenden. Det hade emellertid varit värdefullt att tydliggöra nyheten genom att ge denna grund en egen paragraf. - - - Det är bra att förenkla förfarandet för strandskyddsdispens vid planläggning. Det är viktigt att ambitionsnivån inte sänkts utan snarare höjts med tanke på den tillagda grunden för skydd. Det är också viktigt att regeln återfinns i balken, som den förbudsdispens det är, för att inte riskera en feltolkning med innebörd att avvägning mellan olika motstående intressen är tillåten. - - - Länsstyrelsens roll blir betydelsefull och en ändring i 12 kap. PBL kan vara lämplig.

10.2.3 Skogsstyrelsen: Skogsstyrelsen tillstyrker att motiven för strandskyddet i 10 kap. 11 § utökas med växt- och djurlivet och noterar

att reglerna inte omfattar åtgärder som behövs för skogsskötseln.

10.2.4 Fiskeriverket: Man har i miljöbalken föreslagit att strandområden, som uppenbarligen saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, ej skall omfattas av strandskydd. Ur fiskets synvinkel är detta oroväckande, då fritidsfiskets förutsättningar kan påverkas negativt om tillgängligheten till stränder försvåras. Vidare har strandskyddet, även om detta inte är det formella syftet, i praktiken också gynnat fisket genom att skapa ett skydd för stränderna och därmed också för strandnära vattenområden av värde för fiskfaunan. Fiskeriverket avstyrker bestämt denna urholkning av strandskyddet.

10.2.5 Kammarkollegiet: Kollegiet tillstyrker förslaget om ett utökat strandskydd till att omfatta inte bara skydd för friluftslivet utan även skydd för växt- och djurlivet. Kollegiet tillstyrker även den föreslagna ordningen för reglering av strandskyddet inom detaljplaneområde. Med den föreslagna ordningen stärks strandskyddsintressena samtidigt som en osäkerhetsfaktor för enskilda undanröjes. Dessutom faller den nuvarande dubbelprövningen av kommun och länsstyrelse bort.

10.2.6 Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket delar kommitténs uppfattning om strandskyddets betydelse. Naturvårdsverket tillstyrker kommitténs förslag om att strandskyddet skall kunna tillämpas för att hävda livsbetingelserna för växt- och djurlivet. Det är också bra att "bad" inte bibehålls som en grund för strandskyddet. - - - Verket biträder även kommitténs lösning vad gäller strandskydd i detaljplan. Verket vill dock understryka vikten av att strandskyddet tas in som en självständig prövningsgrund i 12 kap. 1 § PBL. - - - 10 kap. 16 § om delegation till kommun bör flyttas till 20 kap. om prövningsmyndigheter, där det systematiskt bättre hör hemma.

10.2.7 Statens Lantmäteriverk: Ändringsförslaget som innebär att strandskyddets geografiska omfattning kan regleras genom en planbestämmelse tillstyrks. - - - Ersättningsfrågorna bör kunna hanteras inom ramen av en förrättning.

10.2.8 Kammarrätten i Stockholm: 10 kap. 11 § första stycket p. 4 och 5 i balken avseende strandskydd utgör behövliga kompletteringar i förhållande till nuvarande lagstiftning. Förslaget fyller här ett praktiskt behov. - - - 11 kap. 1 § - I andra stycket sista meningen bör uttrycket "något slag" preciseras.

10.2.9 Uppsala universitet: Utvidgandet av strandskyddets syfte till det ekologiska är synnerligen viktigt och innebär samtidigt att det inte gärna kan överlåtas till en kommun att utan statlig överprövning häva strand-

skyddet eller ge dispens från detta. Ordalagen måste förbättras i strandskyddsparagraferna. Förutsättningarna för dispens måste kopplas till balkens regler i övrigt.

10.2.10 Sveriges lantbruksuniversitet, SLU: SLU stödjer förslaget till att strandskyddet skall finnas till även som skydd för växt- och djurlivet. Eftersom motsatta intressen lätt kan uppstå mellan strandskyddet som skydd för växt- och djurlivet och andra intressen, torde det även vara förenat med en viss fara för strändernas långsiktiga skydd om strandskyddet helt kan upphävas inom detaljplanerat område av samma myndighet som är satt att besluta i planfrågor. Risken är att det skapas detaljplan över områden enbart med avsikt att därigenom kunna kringgå reglerna om strandskydd.

10.2.11 Skogsvårdsstyrelsen: Skogsvårdsstyrelsen tillstyrker att motiven för strandskyddet förstärks och utökas med ekologiska motiv. - - - Skogsvårdsstyrelsen anser det också nödvändigt att länsstyrelserna ges möjlighet till överprövning av en kommuns beslut om minskat eller upphört strandskydd inom detaljplan.

10.2.12 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Ändringarna i strandskyddet och dess tillämpning tillstyrks. - - - Det bör i förarbetena påpekas att biotopskyddet (11:3) även gäller vatten- och strandområden och att undantaget i 10:11 inte gäller för det exklusiva biotopskyddet.

10.2.13 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Förslaget att vidga grunden för strandskyddet att omfatta strändernas värden för växt- och djurlivet är synnerligen angeläget och tillstyrks. Kommittén föreslår också att kommunerna skall få bestämma om strandskyddet inom fastställd detaljplan. Enligt gällande bestämmelser är det länsstyrelsen som har denna befogenhet. Förslaget bör utvärderas tillsammans med det förslag till differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna som naturvårdsverket upprättat och som remissbehandlas samtidigt som miljöbalken. - - - Länsstyrelserna bör ha möjlighet att ingripa om kommunerna inskränker strandskyddet i områden av riksintresse för naturvård, kulturvård eller det rörliga friluftslivet.

10.2.14 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning att frågan om att bevara stränderna skall ses i ett långsiktigt perspektiv, och att planeringsinsatser inte aktivt skall styra bebyggelse till stränderna. - - - Bebyggelseintresset bör ses som ett legitimt allmänt intresse. Att ge bebyggelseintresset en vikt som allmänt intresse, som i det konkreta fallet skall vägas mot andra intressen med stöd av översiktsplanens överväganden och fördjupade kunskapsunderlag anser länsstyrelsen vara en logisk följd av PBL-NRL-systemet och den

utvecklade översiktsplanering vi idag har. - - - Det borde vara möjligt att åstadkomma en något mer flexibel tillämpning av strandskyddsbestämmelserna inom ramen för nuvarande regler i 15 och 16a §§ NVL. En förutsättning för detta är att strandområdenas värde och bebyggelsetrycket är tillfredsställande belyst i översiktsplaner. - - - Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning att kommunerna kan besluta om strandskyddets omfattning inom detaljplanelagt område. En fungerande kontrollstation i planprocessen bör dock finnas på länsnivå, liksom för riksintressen m.m. Länsstyrelsen föreslår därför att strandskyddet tas in som en självständig prövningsgrund i 12 kap. 1 § PBL. Detta skulle även förtydliga länsstyrelsens roll och ansvar för strandskyddets behandling i glesbygdsområden.

10.2.15 Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen tillstyrker de föreslagna förändringarna beträffande strandskyddet med vissa förbehåll. - - - Länsstyrelsen förordar att både länsstyrelsen och kommunen skall ha rätt att besluta med ömsesidig samrådsplikt. - - - Av 10 kap. 11 § första stycket bör det klart framgå att det även är förbjudet att inom strandskyddsområde uppföra anläggning. Detta skulle bringa bestämmelsen i bättre överensstämmelse med plan- och bygglagen.

10.2.16 Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelsen tillstyrker att grunden för strandskyddet utvidgas till att innefatta inte bara skydd för friluftslivet utan även skydd för växt- och djurlivet. Det är angeläget att dessa förhållanden förs in som starkt motiv för ett bevarat strandskydd. - - - Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att överlåta till kommunen att i vissa fall besluta om strandskyddet för att lösa vissa samordningsproblem mellan gällande regler enligt nuvarande naturvårdslag och plan- och bygglag. Samma bestämmelser bör dock gälla oavsett om ett område omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser under förutsättning att föreslagna förändringar i plan- och bygglagen genomförs.

10.2.17 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen hälsar med tillfredsställelse förslaget i § 9 enligt vilket syftet med strandskyddet utvidgas till att bevara goda livsbetingelser på land och i vatten för växt- och djurliv.

10.2.18 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen vill också tillstyrka förslaget att direkt i lagen ange att strandskyddet även har till syfte att bevara livsbetingelserna för det biologiska livet. Med hänvisning till de speciella förutsättningarna i länet, kan länsstyrelsen dock inte i övrigt tillstyrka den föreslagna förändringen av strandskyddsbestämmelserna. Det finns ett starkt behov av att för all framtid skydda våra stränder i landet. I sydvästra Skåne är det som riksdagen redan 1975 beslutade om fullt motiverat med ett byggnadsförbud utefter våra stränder

i form av ett generellt strandskydd. - - - I de starkt uppodlade delarna av södra och västra Skåne är stränderna praktiskt taget de enda allemansrättsligt tillgängliga områdena på nära håll utanför tätorterna. - - - Genom ändrade tillämpningsföreskrifter i strandskyddsbestämmelserna kan regionala anpassningar göras i riket. Detta kan såsom den utredningen också fastslår ske utan att lagens bestämmelser ändras. - - - Länsstyrelsen anser att kommunerna generellt bör ta ett större ansvar för naturskyddsarbetet och tillstyrker mot den bakgrunden den föreslagna delegationsmöjligheten till kommunerna.

10.2.19 Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen ställer sig bakom kommitténs förslag om utökat strandskydd innebärande att livsbetingelser för växt- och djurliv också skall kunna utgöra grund för strandskydd. - - - Den i 10 § föreslagna ändringen medför bl.a. att det blir svårare för länsstyrelsen att bevaka att strandskyddet efterlevs, särskilt med hänsyn till hushållningsaspektens stora betydelse i dessa frågor. Därför anser länsstyrelsen att nuvarande bestämmelse 15 § tredje stycket i NVL skall behållas så att länsstyrelsen särskilt skall pröva upphävande av strandskydd vid detaljplanering. I konsekvens med detta bör också andra stycket i 13 § utgå och 16 a § NVL behållas oförändrad. - - - Undantaget i förslagets 11 § för "fisket" bör specificeras så att det avser licensierade yrkesfiskare.

10.2.20 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: I balken har grunden för strandskydd utvecklats till att omfatta även naturmiljön, vilket länsstyrelsen ser som en välkommen förändring. Vid dispensgivning eller upphävande av strandskydd kommer således att krävas att området i fråga saknar betydelse för både friluftslivet och naturmiljön. - - - En bättre samordning bör ske av strandskyddsreglerna och detaljplanereglerna. Att låta kommunen, som föreslås i betänkandet, bestämma om strandskyddets omfattning i samband med upprättande eller ändring av detaljplan förefaller vara en möjlig lösning. Det är dock viktigt att markera att kommunens befogenhet att minska strandskyddet i så fall bör utnyttjas restriktivt. I lagtexten bör därför lämpligen slås fast att det strandskyddade området genom detaljplaneläggningen får minskas eller upphävas endast om det är nödvändigt för att tillgodose ett annat allmänt intresse av större vikt. - - - Denna ordning förutsätter att länsstyrelsen ges en överprövningsmöjlighet. I vilka fall överprövning får ske måste dock anges tydligare. Överprövning bör ta sikte på sådana fall då kommunen genom en minskning av strandskyddet åsidosatt ett riksintresse eller på annat sätt gjort en uppenbart felaktig avvägning. - - - Det är naturligtvis önskvärt att konflikter rörande strandskyddsfrågor i detaljplanesammanhang i första hand löses genom samråd, vilket enligt länsstyrelsens mening gynnar såväl statliga som kommunala intressen. - - - I balkens 10 kap. 11 § exemplifieras vad som inte får göras inom strandskyddsom-

råde. Enligt länsstyrelsens mening bör denna förteckning preciseras i en förordning till balken.

10.2.21 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Ytterligare förankringar av systemet kan eventuellt uppnås om 10 kap. 10 § utformas så att strandskyddet generellt upphör inom detaljplan för att ersättas av bestämmelser i denna. Inom områdesbestämmelser torde däremot särskilt beslut om upphävande erfordras. - - - 11 § 1 st. 5 bör kunna utgå med hänvisning till 9 § och de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. - - - Det bör övervägas om undantagen enligt 11 § 3 st. 1 bör gälla för vissa åtgärder inom jord- och skogsbruket bl.a. skogsbilvägar mot bakgrund av strandskyddets ändrade grunder.

10.2.22 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Nuvarande strandskydd syftar inte primärt till att främja friluftslivet utan i första hand till att trygga tillgången på allemansrättsligt tillgängliga strandområden. Enligt länsstyrelsens mening finns inte anledning att i det avseendet ändra grunden för strandskyddet. Föreslagen komplettering beträffande hänsyn till växt- och djurlivet i strandskyddet är emellertid välmotiverad och värdefull.

10.2.23 Länsstyrelsen i Värmlands län: Kommunens rätt att upphäva strandskydd bör även gälla områdesbestämmelser. Länsstyrelsen kan ingripa genom överprövning vid missbruk. - - - Naturvårdsverkets möjlighet att överklaga kommunala strandskyddsdispenser bör överföras till länsstyrelsen. - - - Länsstyrelsen tillstyrker i övrigt ändringarna i strandskyddet.

10.2.24 Länsstyrelsen i Örebro län: 10 kap. 9 § - Strandskyddet är, och borde förbli, ett sätt att säkra en viss angiven strandzon för allemansrättsligt nyttjande. Att blanda ihop olika motiv för ett skydd på detta sätt är mycket olyckligt! De delar i paragrafen som hänför sig till biotopskydd bör tas bort.

10.2.25 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Länsstyrelsen anser att förslaget att kommunen skall pröva strandskydd i detaljplaner är bra.

10.2.26 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: I huvudsak tillstyrker länsstyrelsen de föreslagna ändringarna beträffande strandskydd, vilka är väl avvägda och systematiskt åtgärdade. - - - Länsstyrelsen avstyrker slopandet av samtidig befogenhet för länsstyrelse och kommun att bilda naturreservat. Allt fler kommuner begär delegation beträffande 7 § NVL. Samtidigt måste staten bibehålla beslutsbefogenheten för att kunna genomföra de statligt finansierade naturskyddsinsatserna i samma kommuner.

10.2.27 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelserna i de norra länen har tidigare utifrån sina regionala förutsättningar kritiserat att strandskyddsintresset genom bestämmelsen i naturvårdslagen (10:9 i balkförslaget) blivit ett "superriksintresse" som inte får hanteras via kommunal planering trots senare års utveckling av denna. Strändernas karaktär av skyddade zoner skall behållas. Ändringarna avser i första hand att förenkla den administrativa hanteringen och harmonisera beslutsordningen med vad som gäller inom plan- och bygglagen (PBL). Länsstyrelsen tillstyrker föreslagen ändring. - - - Det borde finnas goda möjligheter att i viss mån anpassa strandskyddet efter de lokala förhållandena och att detta kan ske utan att lagens bestämmelser ändras. Det är svårt att bedöma om ändringarna ger sådana reella möjligheter till lättnader i strandrika glesbygder som länsstyrelsen, liksom kommunerna i länet, eftersträvar.

10.2.28 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Förslaget att kommunerna skall bestämma att strandskyddet kan upphävas inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser är bra. Den nuvarande ordningen att länsstyrelsen upphäver strandskyddet är otymplig och orsakar onödigt arbete både för kommunen och länsstyrelsen. Däremot bör naturvårdsverkets möjlighet till prövning av länsstyrelsens beslut tas bort.

10.2.29 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Förslagen i 10 kap. 9 och 10 §§ beträffande strandskyddet är i huvudsak lämpligt utformade. Länsstyrelsen ser dock inga skäl till att naturvårdsverket skall ha kvar besvärsrätten över kommunala strandskyddsbeslut. Det fulla ansvaret för att bevaka efterlevnaden av strandskyddet bör läggas på länsstyrelserna med samma krav på utvärdering och redovisning till den centrala nivån som gäller för miljöområdet i övrigt. - - - Miljöskyddskommittén föreslår att delegation till kommun av befogenheter som enligt detta kapitel tillkommer länsstyrelsen skall vara total, vilket innebär att länsstyrelsen helt mister dessa befogenheter i den aktuella kommunen. Länsstyrelsen finner att den föreslagna modellen skulle innebära långt större nackdelar. Så vitt länsstyrelsen känner till har dubbelkommandot inte medfört några beaktansvärda problem. Det är länsstyrelsens bestämda uppfattning att ansvaret för att skydda t.ex. riksintressen eller andra områden med höga nationella eller regionala natur- och friluftsvärden måste ligga kvar hos länsstyrelsen även efter en delegation enligt 16 §.

10.2.30 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Vad beträffar strandskyddet anser länsstyrelsen att det är principiellt felaktigt att i efterhand förse strandskyddet med utökad grund för skydd med hänvisning till växt- och djurlivet. Enligt länsstyrelsen är kriterierna "friluftslivets behov" och "växt- och djurlivet" så pass åtskilda att de tillsammans inte bör utgöra grund för en och samma skyddsform. Biologiska skyddsmotiv kan

mycket väl tillgodoses genom andra institut. - - - Länsstyrelsen tillstyrker den nya möjligheten att pröva strandskyddet i kommunernas detaljplaner. - - - Det allmänna biotopskyddet skall enligt förslaget inte omfatta åtgärder som behövs för jordbruk, skogsbruk, fisket eller rennäringen. Det är då tveksamt om det allmänna biotopskyddet kommer att ha den betydelse som kommittén vill ge det. Länsstyrelsen föreslår därför att 10 kap. 11 § 1 st. 5 slopas. Skrivningen i 10 kap. 9 § bör räcka för att flora- och fauna-värdena skall kunna bevakas vid exploatering eller annat ianspråkstagande.

10.2.31 Huddinge kommun: Regeringen eller en delegerad myndighet kan mot bakgrund av 10 kap. 9-10 §§ utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen. Detta tycker vi är bra. Kommunen ges också möjlighet att i en detaljplan upphäva strandskyddet. Detta innebär en viss risk att vissa kommuner utnyttjar regeln för liberalt.

10.2.32 Österåkers kommun: Det är en förbättring att strandskyddet föreslås innefatta förutom skydd för friluftslivet även skydd för växt- och djurliv i strandzonen. Detta kommer naturligtvis att ställa högre krav på kommunerna i den mån kommunerna övertagit beslutanderätten vad gäller strandskydd. - - - Beslutanderätten vad avser naturreservat och naturvårdsområden bör i balken kunna delegeras till en kommun på samma sätt som i nuvarande naturvårdslag. Lokalt skyddsvärda områden bör kommunen kunna skydda med miljöbalken medan länsstyrelsen har kvar beslutanderätten för regionalt och nationellt skyddsvärda områden.

10.2.33 Uppsala kommun: Kommunen välkomnar den ytterligare tyngd som strandskyddet avses få i balken genom att grunderna för strandskyddet utvidgats till att omfatta även den biologiska mångfalden. - - - Däremot avvisar kommunen bestämt förslaget att låta kommuner bestämma om strandskydd inom område som skall detaljplaneläggas (10 kap. 10 §). - - - Av betänkandet framgår att kommittén anser det vara skillnad på södra och mellersta Sverige å ena sidan och norra Sverige å den andra, såväl när det gäller strandskydd som markavvattning. Kommunen anser att samma regler bör gälla för hela riket. Även om inte varje sjö i norra Sverige har någon avgörande betydelse för friluftslivet eller det biologiska livet idag, så finns det ingen anledning att öppna fältet för samma utveckling i norr som vi tidigare har sett i södra Sverige.

10.2.34 Eskilstuna kommun: De vidgade reglerna för strandskyddet som innebär att hänsyn till växt- och djurliv jämställs med friluftslivets behov är bra. Länsstyrelsen bör dock kunna överpröva detaljplaner där inskränkning av strandskyddet medgivits.

10.2.35 Norrköpings kommun: Strandskyddet förändras så att ytterligare ett motiv för skydd av stränderna införs, nämligen bevarande av goda livsbetingelser för växt- och djurliv. Det är bra att man förhindrar att strandskyddsdispenser förstör skyddsvärd natur. - - - I förslaget införs en regel som ger kommunen rätt att vid detaljplanläggning om särskilda skäl finns upphäva strandskyddet. Då upphävandet endast får ske om särskilda skäl finns och länsstyrelsen föreslås kunna överpröva upphävandet anser kommunen att strandskyddet inte har försvagats utan förslaget innebär en förbättring både för den enskilde och för kommunens planering.

10.2.36 Mjölby kommun: Vad sedan avser bestämmelser om det s.k. strandskyddet tillstyrks förslaget att överföra beslutanderätten om strandskydd till kommunerna. Däremot biträder ej Mjölby kommun förslaget att ge länsstyrelsen möjlighet att överpröva sådana beslut.

10.2.37 Jönköpings kommun: Miljöbalken ger också kommunerna möjlighet att i detaljplan begränsa omfattningen av eller helt upphäva strandskyddet. De nya bestämmelserna underlättar hanteringen av detaljplaner. - - - Miljöbalkens förslag till delegationsregler innebär att det s.k. dubbelkommandot försvinner. Den nuvarande ordningen har i allt väsentligt fungerat bra. Det vore olyckligt om nuvarande regler förändras enligt miljöskyddskommitténs förslag.

10.2.38 Växjö kommun: Det är bra att syftet vidgas för strandskyddet, mer tveksamt om kommunerna generellt skall upphäva det. Alla kommuner har inte kompetens att leva upp till det vidgade syftet.

10.2.39 Kalmar kommun: Utredningens förslag välkomnas om kommunens rätt att i område som detaljplaneläggs kunna besluta om strandskyddet inom området. Särskilda skäl skall finnas för minskning eller upphävande av strandskyddet och länsstyrelsen får rätt att överpröva sådana planer. När en detaljplan upphävs inträder det generella strandskyddet automatiskt. - - - På detta sätt tillgodoses strandskyddets intressen samtidigt som samordningsproblemen med naturvårdslagen löses.

10.2.40 Gotlands kommun: Strandskyddet bör, enligt vår mening, föras över till plan- och bygglagen och besvärsrätten föras över till det regionala organet, dvs länsstyrelserna som i andra sammanhang tillerkänts rätten att bevaka allmänna intressen. Inte minst då det gäller riksintressenas skydd.

10.2.41 Karlskrona kommun: Karlskrona kommun anser att utökningen av strandskyddet är välmotiverat eftersom strandzonen utgör biotoper för ett stort antal växter och djur.

10.2.42 Göteborgs kommun: Vi anser det positivt att strandskyddets syfte föreslås vidgat till att även bevara goda livsbetingelser på land och i vatten för växt- och djurlivet. Den regel som innebär att kommunerna själva får fatta beslut om strandskyddets omfattning i detaljplaner innebär emellertid ett stort ansvar. Det vidgade strandskyddet innebär ett ökat krav på kompetens att bedöma de biologiska aspekterna. För att försäkra sig om att dessa kommer att beaktas bör länsstyrelsen, genom tillägg i PBL 12:1, ges möjlighet att pröva detaljplaner inom strandskyddsområden.

10.2.43 Trollhättans kommun: 11 kap. 1-3 §§: Även skyddsdikning och rensning bör vara tillståndspliktigt. Begreppsförvirring råder kring vad som är dikningsföretag eller rensningsföretag. Det gör att naturvården blir lidande. Genom att även göra skyddsdiknign och rensning tillståndspliktigt, förbättras förutsättningarna att tillvarata naturvårdens intressen.

10.2.44 Örebro kommun: Kommunen tillstyrker utredningens förslag att grunden för strandskyddet utvidgas till att innefatta inte bara skydd för friluftslivet utan även skydd för växt- och djurlivet. Härigenom ökar möjligheterna att bevara livsmiljön för någon djur- eller växtart som är sällsynt i en viss trakt. - - - I likhet med utredningen anser kommunen vidare att lagen bör ge möjlighet att i viss mån anpassa strandskyddet efter lokala förhållanden.

10.2.45 Västerås kommun: Det utökade syftet med strandskyddet vad gäller livsmiljöer för flora och fauna samt kommunernas rätt att bestämma om strandskydd inom detaljplanelagt område är bra och tillstyrkes.

10.2.46 Borlänge kommun: I förslaget kommer strandskyddet att utökas något, vilket är bra. Kommunerna ges dock möjlighet att påverka strandskyddet inom detaljplanelagt område. För att kommuner skall ha denna möjlighet bör de ha dokumenterad ekologisk kompetens. I annat fall bör länsstyrelsen fastslå planer där strandskyddet berörs. Strandskyddet bör bedömas utifrån behoven av både tillgänglighet och miljöhänsyn; kommunerna bör fastställa strandskyddet.

10.2.47 Gävle kommun: Av förslaget till lagtext framgår att särskilda skäl skall finnas för att upphäva strandskyddet. Begreppet särskilda skäl utvecklas inte och bör enligt förvaltningen preciseras. - - - Strandskyddsregeln har utökats att också gälla för att bevara goda livsbetingelser på land såväl som i vatten för växt- och djurlivet. Detta är mycket tillfredsställande, men kommer att ställa stora krav på kommunerna att skaffa sig kompetens för att bedöma de biologiska aspekterna. Kommu-

nen bör kunna meddela föreskrifter.

10.2.48 Sundsvalls kommun: Utvidgningen av strandskyddets syfte till att värna om den biologiska mångfalden är synnerligen viktig. - - - Sundsvalls miljönämnd har uttryckt oro för att kommunal myndighet skall kunna upphäva strandskyddet inom planområde samt anser att nuvarande bestämmelse i naturvårdslagen bör bibehållas. - - - Kopplingen mellan 9 och 10 §§ är oklar. I § 10 bör tydliggöras om det skall räcka med "särskilda skäl" för att en kommun skall få besluta om strandskydds upphävande eller om det dessutom skall visas att området "uppenbarligen saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften".

10.2.49 Örnsköldsviks kommun: Örnsköldsviks kommun har ingen erinran mot strandskyddet som det formuleras i lagförslaget. Förslaget att kommunerna får hantera strandskyddet inom detaljplan är också bra. - - - Större hänsyn bör kunna tas till de lokala förhållandena vid tolkning av begreppet "särskilda skäl" såväl vid dispensprövning som vid detaljplanering. - - - Kommunen bör också ges möjlighet att utöka strandskyddet till högst 300 m. Även en kommun bör ges rätt att meddela föreskrifter enligt 10 kap. 15 §.- - - "I stället" måste ersättas med "även" (10 kap. 16 §).

10.2.50 Östersunds kommun: Det är tillfredsställande att prövningen av strandskyddsbehovet inom planlagda områden föreslås ske i planärendet, och ej som nu som separat ärende.

10.2.51 Storumans kommun: Storumans kommun delar i grunden kommitténs syn på en utvidgning av strandskyddets ändamål när det gäller livsbetingelserna för det biologiska livet. Storumans kommun anser att de enskilda kommunerna i alla fall skall få möjligheter att avgöra strandskyddets omfattning.

10.2.52 Umeå kommun: Det är positivt att strandskyddet vidgas till att omfatta även ett naturmiljömål. I förslaget ges kommunen möjlighet att upphäva strandskyddet genom detaljplaneläggning. Det kommer därmed också att ställas högre krav på biologisk kompetens inom kommunen samt på bra beslutsunderlag/inventeringsunderlag.

10.2.53 Piteå kommun: Piteå kommun delar kommitténs uppfattning att strandskyddet förutom att tillgodose friluftslivets intressen, även skall gälla
livsbetingelser för det biologiska livet. Det är bra att kommunerna med god kännedom om de lokala förhållandena ges möjlighet att inom planlagda områden besluta om att minska eller helt upphäva strandskyddet. - - - Kommunen motsätter sig de övergångsbestämmelser som

innebär att tidigare meddelade beslut om minskning eller upphävande av strandskyddet skall omprövas inom en övergångstid om 5 år, annars återinträder strandskyddet, och att anläggningar som fanns inom strandskyddsområde vid miljöbalkens ikraftträdande ej skall kunna byggas till eller användningssättet ändras på grund av att byggnadens placering ej är förenlig med miljöbalkens syften med strandskyddet.

10.2.54 Svenska Kommunförbundet: I det nu aktuella förslaget till balk föreslås en ändring av reglerna för strandskydd som avser att lösa ett av de samordningsproblem som finns mellan reglerna i naturvårdslagen och plan- och bygglagen. - - - Genom att "bredda" strandskyddet på föreslaget sätt kan goda livsbetingelser på land och i vatten för växt- och djurlivet skyddas endast från att byggnader och anläggningar uppförs inom strandskyddsområdet. De nya bestämmelserna kommer dock inte att påverka möjligheterna att bedriva skogsbruk inom strandzonerna. - - - Skyddet för växt- och djurlivet bl.a. inom strandområden bör snarast klaras ut. I ett nytt delbetänkande "Lag om införande av miljöbalken" (SOU 1993:66) föreslår kommittén att förordnanden med undantag från strandskyddet som fattats med stöd av nu gällande bestämmelser och som inte har hunnit omprövas inom en femårsperiod efter balkens ikraftträdande, automatiskt bör upphävas. Förbundet motsätter sig bestämt detta förslag.

10.2.55 Svenska naturskyddsföreningen: Det förslag som lagts fram i betänkandet, att en kommunal myndighet skall kunna bestämma om strandskyddet inom detaljplanelagt område, och i vissa fall inskränka eler rentav upphäva det, är olyckligt eftersom det innebär en risk för urholkning av strandskyddet. Att såväl länsstyrelserna och ev också naturvårdsverket skall ha överprövningsrätt för de fall miljöbalkens strandskyddsbestämmelser åsidosätts i en detaljplan, är långtifrån tillräckligt som spärr. Enlligt föreningens uppfattning måste det strikta strandskyddet bibehållas. Om kommunerna ges rätt att bestämma över strandskyddet inom detaljplanelagt område bör detaljplaner som berör strandområden, enligt föreningens uppfattning, alltid fastställas av länsstyrelsen.

10.2.56 Landsorganisationen i Sverige, LO: LO delar uppfattningen att grunderna för strandsskyddet bör stärkas med hänvisning till bevarande av biologisk mångfald, men menar att en överföring av besluten till kommunerna behöver garderas med en jämfört med förslaget förstärkt statlig överprövningsrätt.

10.2.57 Plan- och Byggutredningen: Förordar att beslutanderätten rörande strandskydd inom detaljplaneområde flyttas över till kommunerna på det sätt som anges. Det bör dock övervägas om inte samordningen

med bygglagstiftningen kan ske också för områden utanför detaljplan.

10.2.58 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Kommunen bör också ges möjlighet att utöka strandskyddet till högst 300 m. Det är då rimligt att PBL ändras så att länsstyrelsen kan överpröva detaljplan i denna del. SJFR anser det nödvändigt att länsstyrelserna ges möjlighet till överprövning av en kommuns beslut om minskat eller upphört strandskydd inom områdesplan.

10.2.59 Friluftsfrämjandet: Friluftsfrämjandet avstyrker utredningens förslag att kommunerna får möjlighet att upphäva strandskyddet inom detaljplanelagt område. Friluftsfrämjandet har undersökt hur kommunerna hanterat friluftslivet i sin översiktsplanering. Granskningen visar att kommunerna inte fäster särskilt stor vikt vid allmänhetens behov av friluftsmark. Ett försvagat strandskydd gynnar vare sig friluftsliv eller biologisk mångfald. - - - Det är bra att motiven för strandskydd utvidgas att gälla även biologisk mångfald. I konsekvens därmed bör strandskyddet omfatta även skydd för påverkan av de areella näringarna (jordbruk-skogsbruk). I praktiken en 100-meterszon kring större sjöar och vattendrag. Det skulle få väsentlig betydelse även för friluftsvärdena.

10.2.60 Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet: Strandskyddsregeln har utökats att också gälla för att bevara goda livsbetingelser på land såväl som i vatten för växt- och djurlivet vilket är mycket positivt. Även kommunen bör kunna meddela föreskrifter enligt 10 kap. 15 §.

10.2.61 Svenska Insjöfiskarnas Centralförbund, SIC: SIC anser att tvingande regler med det snaraste bör införas innebärande att en remsa på 5-10 meter skapas runt sjöar och vattendrag där skogs- och jordbruk inte skall bedrivas.

10.2.62 Sveriges Jordägareförbund: Avstyrker förslaget om skyddet för växt- och djurlivet inom strandområden. Det kan tillgodoses redan inom ramen för befintliga institut. Det är angeläget att lagstiftningen inte kompliceras med ytterligare institut, vars syften kan tillgodoses med den redan befintliga lagstiftningen. - - - Sveriges Jordägareförbund uttalar sitt starka stöd för kommitténs förslag "att i viss mån anpassa strandskyddet efter de lokala förhållandena". - - - Sveriges Jordägareförbund delar kommitténs uppfattning att strandskyddet måste reformeras, men uppmjukningen måste gå längre för att möjliggöra en mera realistisk tillämpning. Det måste med skärpa framhållas att till och med inom regioner som är av stort värde för det rörliga friluftslivet eller för den vetenskapliga naturvården finnes oftast delområden där bebyggelse med fördel kan tillåtas. I verkligheten är det i sådana fall mera till gagn för naturvården att försiktigt främja ett fast boende i stället för att prioritera

10.3 Täkter

10.3.1 Skogsstyrelsen: Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att vissa husbehovstäkter skall omfattas av tillståndsplikt enligt 12 kap. 1 och 4 §§.

10.3.2 Riksantikvarieämbetet, RAÄ: Ett förtydligande av paragrafens användning av kulturhistoriska skäl bör framgå (12 kap. 5 §).

10.3.3 Sveriges geologiska undersökning, SGU: Länsstyrelsen har numera möjlighet att med stöd av 20 § naturvårdslagen förbjuda en husbehovstäkt om det bedöms vara nödvändigt från naturvårdssynpunkt. En husbehovstäkt kan i princip aldrig vara av större omfattning. Särskild prövningsplikt bör därför inte införas.

10.3.4 Domän AB: Miljöskyddskommittén föreslår en prövningsplikt för större husbehovstäkter, och detta är ett bland flera exempel på ökad administration och minskat sektorsansvar, tvärtemot utredningsdirektiven. Förslaget verkar dåligt verklighetsförankrat. Det hela är väl upplagt för en omfattande byråkratisk apparat med invecklade föreskrifter och en besvärlig uppföljning. - - - I den mån husbehovstäkter är ett problem bör detta kunna lösas genom generella föreskrifter under förutsättning att dessa utformas enkelt och praktiskt. Vidare gäller att en husbehovstäkt beroende på storlek och läge ofta automatiskt blir ett samrådsärende. - - - Möjligheten att förenkla ärendebehandlingen med hjälp av generella föreskrifter bör eftersträvas i flera fall. Tillståndsplikt skulle i sådana fall kunna ersättas med anmälan.

10.3.5 Statens naturvårdsverk: 12 kap. 1 § bör ges lydelsen: "Täkt av berg, sten, grus, sand ...". Bestämmelsen om tillståndsplikt för täkt av vissa material formulerades vid en tid då det fanns mycket få bergtäkter. Från länsstyrelse- och exploatörshåll har påpekats att uppräkningen i paragrafen av olika ämnen och material kan missuppfattas. För fackfolk betyder begreppet sten i första hand löst material (åsmaterial) av en viss fraktion (mellan 2-60 cm diametern). - - - De gränsdragnings- och tillämpningsproblem som blir följden av att husbehovstäkt och täkt för primärt icke kommersiellt behov inte fordrar tillstånd bör lösas i propositionsarbetet. - - - Det kan inte vara rimligt att, i en tid när det står fullt klart att grus tillhör de ändliga naturresurser med vilka samhället strikt måste hushålla, det helt saknas restriktioner för husbehovstäkt, oavsett omfattningen av ingreppet.

10.3.6 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden vill

anmärka att man måste uppmärksamma frågan om vilken instans som bör handha prövningen av överklaganden av beslut i täktärenden, som i dag prövas både enligt naturvårdslagen och miljöskyddslagen.

10.3.7 Uppsala universitet: 12 kap. handlar om vissa arbetsföretag "i naturen". Kapitlet kräver revideringar och anpassning till kravreglerna i övrigt.

10.3.8 Skogsvårdstyrelsen: - Instämmer i de framförda förslagen; bl.a. tillståndsplikt för större husbehovstäkter, eftersom det inte bör vara ägoförhållandena utan risken för påverkan på naturmiljön, som bör vara styrande för tillståndsprövningen. Små husbehovstäkter bör som hittills ej vara prövningspliktiga.

10.3.9 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Vägledningen i 12:2 angående avvägningen mellan behovet av täktmaterial och skador på växt- och djurlivet och på naturmiljön tillstyrks, liksom möjligheterna att reglera husbehovstäkter. Det senare bör dock inskränkas till att gälla särskilt känsliga områden där det kan förväntas ge betydande miljövinster.

10.3.10 Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att föreskrifter om tillståndsplikt för husbehovstäkter i vissa fall skall kunna utfärdas.

10.3.11 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Det bör genomföras en samordning när det gäller sådana verksamheter som i dag är prövningspliktiga enligt såväl miljöskyddslagen som naturvårdslagen. I övrigt har länsstyrelsen ingen erinran. Länsstyrelsen tillstyrker införandet av tillståndsplikt för husbehovstäkt.

10.3.12 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen konstaterar med tillfredsställelse att husbehovstäkter kommer att kunna regleras genom lagförslaget i 12 kap. 4 §. Av särskilt värde är möjligheten att fordra tillstånd för husbehovstäkt i speciella fall, t.ex. i berg. - - - Samordningen av den dubbla prövningen enligt nuvarande miljöskyddslag resp naturvårdslagen genom att aktsamhetsreglerna i 14 kap. skall gälla vid tillståndsprövning av täkter, är en klar förbättring. Fullständig samordning bör betyda en utvidgad tillståndsplikt jämfört med vad som idag gäller enligt miljöskyddslagen. Kopplingen till 9 kap. 1 § betyder att miljökonsekvensbeskrivning är obligatorisk i flertalet fall och kravet kan utvidgas till att gälla all täktverksamhet, vilket vore önskvärt enligt länsstyrelsen.

10.3.13 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: I 12 kap. 2 § bör en mer fullständig integrering av prövningsreglerna i miljöskyddslagen och

naturvårdslagen ske. Vid bedömningen enligt denna paragraf bör större inriktning ges mot bevarande av biotoper och miljöer. - - - I syfte att undvika dubbelprövning kan 5 § ändras så att samrådsplikt inte heller gäller företag för vilka tillstånd har lämnats enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.

10.3.14 Länsstyrelsen i Värmlands län: 11-13 kap.: Prövningsreglerna för t.ex. täktverksamhet bör kunna samordnas med övriga regler i kap. 14. Det bör också framgå att länsstyrelsen skall vara prövningsmyndighet beträffande täkter. - - - Samrådsplikten för olika arbetsföretag bör inte gälla företag för vilka lämnats tillstånd enligt miljöbalken, vattenlagen eller PBL.

10.3.15 Länsstyrelsen i Västmanlands län: 12 kap. - Samrådsplikt bör inte gälla företag som erhållit tillstånd enligt miljöbalken, plan- och bygglagen eller vattenlagen. - - - Det bör också ske en samordning av prövningsreglerna avseende naturvårdsfrågor och miljöfarlig verksamhet (10-14 kap.).

10.3.16 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: I syfte att undvika viss dubbelprövning föreslår länsstyrelsen att samrådsplikt enligt 12 kap. 5 § inte skall gälla företag för vilka tillstånd har lämnats enligt miljöbalken, vattenlagen eller plan- och bygglagen. - - - Länsstyrelsen tillstyrker att 18 § 4 st. NVL om vägrat tillstånd för den som inte fullgjort sina skyldigheter nu ges generell räckvidd (20 kap. 9 §). På samma sätt som regeln tillämpats beträffande täktverksamhet är det angeläget att tillståndsmyndigheten får ta in i bedömningen hur sökanden fullgjort sina skyldigheter på andra platser eller beträffande andra verksamheter än den som prövningen omfattar. Med en sådan tillämpning bör det dock övervägas att ersätta "skall" med "får", så att den aktuella paragrafen inte blir en ytterligare strikt stoppregel i balken. - - - Det är av stor vikt för ett framgångsrikt miljöarbete att tillstånds- eller samrådspliktiga arbetsföretag förses med MKB.

10.3.17 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Länsstyrelsen tillstyrker de föreslagna ändringarna beträffande täktverksamhet. - - - Däremot bör kommittén överväga att täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter inte behöver prövas om det sker inom detaljplanelagt område. Täkt bör i sådana fall endast tillåtas om det ges utrymme för materialuttag enligt bestämmelserna i detaljplanen, varvid kommunerna primärt får ansvara för naturvårdsbedömningen. Förslagsvis bör det redan i balken framgå att länsstyrelsen skall vara prövningsmyndighet beträffande täktverksamhet, bl.a. med hänsyn till länsstyrelsens roll beträffande övergripande hushållning med naturresurser, kulturmiljöintressena, torvlagen och miljökonsekvensbeskrivningar.

10.3.18 Uppsala kommun: Kommunen anser att det finns ett stort behov av att kunna kontrollera såväl täktverksamhet som deponering av massor inom vissa områden. Kommunen anser det vara av vikt att tillståndsplikt införs för deponering av massor. Det kan inte vara miljömässigt motiverat att täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv och andra jordarter är väl reglerat medan borttransport och deponering av dessa material lämnas utan detaljreglering. - - - I 12 kap. 4 § införs möjlighet att belägga husbehovstäkt med tillståndsplikt. Kommunen anser att det i motsvarande mån bör finnas möjlighet att kräva tillstånd för deponering "för husbehov".

10.3.19 Mjölby kommun: När det gäller täktverksamhet bör en prövningsregel finnas i miljöbalken. Även s.k. husbehovstäkter bör kunna prövas.

10.3.20 Jönköpings kommun: Med miljöbalken öppnas möjligheten att meddela föreskrifter om att husbehovstäkt inte får ske utan tillstånd. Det vore logiskt att införa en anmälningsplikt för husbehovstäkter. På så vis skulle man dels kunna få en uppfattning om den totala omfattningen av täktverksamheten, dels kunna avstyra olämpliga placeringar.

10.3.21 Växjö kommun: Tillståndsplikt bör övervägas åtminstone för husbehovstäkter över en viss storlek.

10.3.22 Marks kommun: Reglerna för täktverksamhet bör göras enklare. Tillståndsplikten skall gälla täkt av viss storlek. Begreppet "husbehovstäkt" bör tas bort.

10.3.23 Örebro kommun: För husbehovstäkter föreslår kommittén ett förhållande som är bättre idag, men som inte går tillräckligt långt. Genom ett tillstånds- eller anmälningsförfarande får man ett grepp om täktverksamheten som sådan och kan göra en riskbedömning för olovlig dumpning av avfall samt ställa krav på efterbehandlingsåtgärder. - - - Beträffande efterbehandling av täkter gäller att ekonomiska medel avsätts för att täcka sådana kostnader. I MB bör anges att samma princip bör gälla för avfallsupplag.

10.3.24 Västerås kommun: I 12 kap. 2 § första stycket som är en avvägningsregel bör följande tillägg göras... "skall behovet av täktmaterialet avvägas" mot behov och skydd av grundvatten för nuvarande och framtida bruk, "samt mot de skador på växt ---". - - - 12 kap. 5 § - Även kommunen bör få rätt att bli samrådsmyndighet. Som nämnts flera gånger tidigare har kommunerna kunskap om den lokala miljön, och därför har de den bästa grunden för att hantera olika typer av samrådsärenden. - - - Förslag till skyddsförordnande enl 10 kap. 3 §, större

täkttillstånd etc. borde eventuellt även de ställas ut på samma sätt som olika planer enligt PBL måste göras.

10.3.25 Gävle kommun: Husbehovstäkt medför i de flesta fall stora ingrepp på naturmiljön. Någon gräns måste införas för vad som är husbehov eller någon typ av prövning.

10.3.26 Örnsköldsviks kommun: Problematiken är densamma vad gäller täkter och husbehovstäkter. Varför inte använda närhetsprincipen, det skulle kanske lösa de knutar som finns.

10.3.27 Skellefteå kommun: Tillståndsplikten beträffande täkt är av lokal art och bör föras till den kommunala nivån.

10.3.28 Storumans kommun: Kommittén föreslår att behov av täktmaterial skall vägas mot de skador på växt- och djurlivet och på naturmiljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Kommunen delar kommitténs allmänna syn på att husbehovstäkter skall avse vad som åtgår för skötsel av en jordbruks- eller en skogsfastighet. Det är dock viktigt att de föreskrifter som skall utarbetas tar hänsyn till de regionala skillnaderna i landet.

10.3.29 Umeå kommun: 1 §: Tillståndsplikt bör införas för samtliga husbehovstäkter. En aspekt som bör finnas med i bedömningen av täktansökningar är om speciella vattenintressen berörs. Avvägningen mellan täkt- och vattenintresse har inte alltid naturvårdsanknytning utan hör därför hemma i vattenlagen. Vattenlagen ger dock idag ett otillräckligt skydd för olika vattenintressen i samband med täktexploatering. Därför bör vattenlagen stärkas i detta avseende. Vattenlagens bestämmelser om skydd för vattenförsörjningen, 19 kap., är synnerligen viktigt att införliva i balken.

10.3.30 Luleå kommun: Vi ser positivt på att man skärper reglerna kring husbehovstäkter, även om en generell anmälningsplikt för dessa hade varit ännu bättre ur naturvårdssynpunkt.

10.3.31 Piteå kommun: Husbehovstäkter bör generellt genomgå någon form av prövning, vilket också möjliggör krav på efterbehandling av täkten. Vidare bör tillståndsgivningen av all täktverksamhet föras ned till den kommunala miljönämnden för att undvika att täktärenden "dubbelprövas".

10.3.32 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: Täktverksamhet för husbehovsändamål är en sådan integrerad del av skötseln av lantbruksfastigheter att husbehovstäkt, enligt LRFs uppfattning, är att anse som

pågående markanvändning. Införande av en tillståndsplikt för husbehovstäkt är därför ett stort ingrepp i den areella näringsverksamheten. Det understryks av att avslag på en ansökan om tillstånd, enligt kommittén, inte skall berättiga markägaren till ersättning. Enligt LRF:s uppfattning utgör 20 § naturvårdslagen ett fullt tillräckligt instrument för avvägningen mellan de areella näringarnas intresse av husbehovstäkt och naturvårdens intresse av att inte orsaka skador på naturen. Kommittén har föreslagit en motsvarighet till 20 § naturvårdslagen i 12 kap. 5 § miljöbalken. LRF motsätter sig därför att det för täkter som behövs för att sköta en jordbruks- eller skogsfastighet införs tillståndsplikt.

10.3.33 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Problematiken är densamma vad gäller täkter och husbehovstäkter som med skyddsdikning och markavvattning. Varför inte använda närhetsprincipen; det skulle kanske lösa de knutar som finns.

10.3.34 Föreningen Skogsindustrierna: Skogsindustrierna avstyrker att tillståndsplikt införs och baseras på så obestämda kriterier. Missbruk av möjligheterna till husbehovstäkt bör givetvis beivras. Vi har dock uppfattningen att nuvarande regler om samråd enligt naturvårdslagen är tillfyllest och att samrådsinstitutet därför kan utnyttjas även i miljöbalken. Samrådet kan kombineras med ett anmälningsförfarande. - - - Vi vill även fästa uppmärksamheten på att tillstånd till husbehovstäkt i realiteten kan innebära tillståndsplikt för skogsbruk i ett område. Husbehovstäkter används främst för att få material till vägar. Byggnad och underhåll av skogsbilvägar är en förutsättning för att kunna bedriva skogsbruk i stora delar av Sverige. - - - Skogsindustrierna vill i sammanhanget framhålla att vi inte kan godta principen att ett nekat tillstånd till arbetsföretag i skogsbruket automatiskt skall medföra förlorad ersättningsrätt.

10.3.35 Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet: Husbehovstäkt medför i de flesta fall stora ingrepp på naturmiljön. Därför är det av största vikt att uttag för husbehov regleras mer än vad som är fallet idag. Tillstånd för husbehovstäkt bör införas.

10.3.36 Skogsägarnas Riksförbund: En husbehovstäkt är en integrerad del av ett lantbruk och ett led i den "pågående markanvändningen". Vi avstyrker förslaget dels därför att husbehovstäkter inte utgör något väsentligt generellt miljöproblem, dels därför att det innebär ett väsentligt intrång i näringsverksamheten. Enligt vår mening har samhället redan tillräckliga möjligheter att i samråd med markägaren göra lämpliga avvägningar mellan lantbruk och miljövårdens intressen där så anses behövligt.

10.3.37 Sveriges Jordägareförbund: Avstyrker kommitténs förslag om

prövning av täkter. Även med en tillståndsplikt blir det ju fråga om att ingripa, dvs genom att pröva täkten i varje enskilt fall. - - - Sveriges Jordägareförbund anser att behovet av att reglera husbehovstäkter är väl tillgodosett redan genom de nu gällande reglerna i 20 § Naturvårdslagen. Om det ändå - mot förbundets uppfattning - skulle befinnas vara lämpligt med en utökad kontroll kan denna tillgodoses genom en anmälningsplikt och därav följande möjligheter för myndigheterna att ingripa i de fall där man finner att det behövs.

10.4 Markavvattning

10.4.1 Statens Jordbruksverk: Det markavvattningsbegrepp som man har önskat reglera och förbjuda i naturvårdslagen synes vara snävare än vattenlagens definition. Detta bör förtydligas i miljöbalken. Eftersom ansökan om förrättning vanligtvis har föregått ansökan om tillstånd enligt 18 c § NVL är det Jordbruksverkets erfarenhet att det ringa antalet avslagna ansökningar inte alls kan ses som ett mått på tillståndsparagrafens effektivitet. Bortsållningen av otillåtliga markavvattningsföretag sker redan före ansökan. - - - Den typ av markavvattningsföretag, som åtminstone i odlingslandskapet är aktuell idag, inte alls är av den art som nu har diskuterats i samband med tillåtlighetsskärpning och förbud. Det framgår klart av kommitténs skrivning och även av förarbetena till införandet av 18 d § NVL att den markavvattning som avses är utdikning av värdefulla våtmarker för brukningsändamål. Sådan markavvattning förekommer knappast längre inom jordbruket. - - - De företag som Jordbruksverkets förrättningsmän handlägger idag utgörs till allra största delen av omprövningar av äldre företag. I dessa fall anses för närvarande inte prövning enligt 8 c § NVL behöva initieras. Dock hörs regelmässigt länsstyrelsen och hänsyn till till dess synpunkter om villkor för en eventuell rensning. Ibland kan tillkommande vatten medföra behov av utökning av dikessektionen för att inte kringliggande marker skall översvämmas. Orsaken till det tillkommande vattnet är då någon exploatering. Även markavvattning till förmån för naturvårdsändamål kan vara aktuella. Allt prövas i förrättning enligt vattenlagen och utgör markavvattningsföretag. Prövning enligt 18 c § NVL aktualiseras regelmässigt och kommer att omfattas av bestämmelserna i miljöbalken.

Jordbruksverket kan inte biträda kommitténs formulering av 11 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken, om den medför tolkningen att "det praktiskt taget blir stopp för markavvattning i största delarna av Syd- och Mellansverige" (s. 34). Det innebär mot bakgrund av det anförda stopp för utbyggnads- och exploateringsföretag, alternativt att markägaren, brukaren, hindras från nödvändiga kompensationsåtgärder till följd av exploateringsföretag som kommer til stånd på andra grunder. - - - Även om länsstyrelsen inte är sakägare i formell mening, blir i praktiken dess synpunkter i allt väsentligt tillgodosedda i samband med tillståndsbeslut

vid förrättning. Vid förnyad omprövning kommer vattenlagens regler att gälla, vilket inte i sak medför någon väsentlig avvikelse från syftet med miljöbalkens regler.

Jordbruksverket biträder till fullo kommitténs synpunkter och förslag vad gäller miljöbalkens 11 kap. 3 §.

10.4.2 Skogsstyrelsen: Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att reglerna om tillståndsprövning i 11 kap. 1 § förses med uppgift om vilken prövning som skall ske. - - - 11 kap. 1 § 2 st. bör utformas så att innebörden blir att tillstånd skall medges om nyttan av företaget är stor samtidigt som inverkan på den biologiska mångfalden är begränsad. Behovet av 11 kap. 3 § bör närmare övervägas. - - - Riksdagen har under 1991 beslutat att ett generellt förbud mot att dika ut ny mark bör omfatta begränsade områden i Syd- och Mellansverige där antalet kvarvarande våtmarker är litet och där behovet av att bevara våtmarkerna är särskilt stort från naturvårdssynpunkt. De regler utredningen nu föreslår avviker markant från riksdagens ställningstagande. Enligt Skogsstyrelsens uppfattning har inget nytt tillförts frågan efter riksdagens beslut, vilket bör vara vägledande vid utformningen av paragrafen. - - - Möjligheterna till markavvattning bör inte ytterligare försvåras på tidigare dikad mark i Syd- och Mellansverige eller på våtmarker i övriga delar av landet. - - - Vid underhåll av diken uppstår ofta frågan om dikningen bör betraktas som rensning eller markavvattning. Skulle möjligheterna till markavvattning försvåras ytterligare finns risken att begreppet rensning används felaktigt, varvid tillsynsmyndigheten får sämre möjligheter att påverka arbetet än idag. Ökad risk för olaglig dikning har också varit ett av motiven för den sänkning av prövningsavgiften för markavvattning som regeringen beslutade om i början av året efter en enkät till länsstyrelsernas miljövårdschefer. - - - Markavvattning som utförs på fel plats eller med felaktig teknik kan skada stora naturvärden. Samtidigt är det angeläget att möjligheterna till markavvattning inte ytterligare försvåras på tidigare dikad skogsmark i Syd- och Mellansverige eller på skogsmark med dikningsbehov i övriga delar av landet. Länsstyrelserna har dock fullgoda möjligheter att förbjuda markavvattning överallt där detta är motiverat och i övriga fall föreskriva de villkor för företaget som behövs för att skydda naturmiljön.

10.4.3 Sveriges geologiska undersökning, SGU: SGU saknar en redovisning av de negativa följder som kan uppstå vid minskad dikning. Torv och våtmarker är dynamiska ekonsystem. Genom geologiska data hos SGU kan försumpningen av fastmarker efter senaste istiden följas. Denna kunskap bör utnyttjas för att bedöma framtida konsekvenser av en minskad markavvattning.

10.4.4 Domän AB: Sedan tillståndsplikt för markavvattning infördes har

andelen avslag på ansökningar varit relativt liten. Kommittén gör samma tolkning av detta som många andra; det är något fel antingen på föreskrifterna eller på tillämpningen vid tillståndsgivningen. En helt annan tolkning kunde faktiskt vara rimlig, nämligen att markägarna tagit till sig budskapet om våtmarkernas betydelse och undviker känsliga objekt i sin dikningsplanering. - - - Domän avstyrker kommitténs förslag till regler för markavvattning och tillstyrker i stället Naturvårdsverkets tidigare förslag i enlighet med vårt yttrande i ärendet 1992-11-30. - - - Kommittén föreslår, att dikesrensningar skall göras anmälningspliktiga genom föreskrifter med stöd av antingen skogsvårdslagen eller miljöbalken. Detta är ett förslag till utbyggd administration och byråkrati. Domän anser inte, att dikesrensningar är ett sådant problem, att anmälningsplikt är motiverad och avstyrker förslaget. I den mån dikesrensningar verkligen är ett problem bör det kunna avhjälpas med ökad information till markägarna.

10.4.5 Statens naturvårdsverk: Miljöskyddskommittén har på ett utomordentligt sätt beskrivit utvecklingen för naturvårdens del fram till dagens situation, och visat att utarmningen av den biologiska mångfalden utgör ett av de stora hoten mot miljön. Med de starka motiv för att bevara våtmarkerna, som kommittén har angivit, och den utformning bestämmelsen givits, bör våtmarkerna ha fått det skydd som behövs. - - - Naturvårdsverket ser positivt på kommitténs förslag om att införa en prövningsregel för markavvattning. Verket är berett att utarbeta föreskrifter och rekommendationer för de regionala myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om markavvattning. - - - Med de starka motiv för att bevara våtmarkerna, som kommittén angivit, och den utformning bestämmelsen givits, bör våtmarkerna ha fått det skydd som är nödvändigt. En enhetlig prövningsgrund bör även underlätta tillämpningen av bestämmelsen och möjliggöra en anpassning av prövningen till skriftande förhållanden i landet. - - - Naturvårdsverket tillstyrker kommitténs förslag om att införa en prövningsregel för markavvattning. Verket är berett att utarbeta föreskrifter och rekommendationer för de regionala myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om markavvattning. - - - Verket tillstyrker att sista stycket i nuvarande 18 c § NVL utgår.

10.4.6 Sveriges lantbruksuniversitet: Ett generellt dikningsförbud i vissa delar av landet borde övervägas liksom prövningsregler för skyddsdikning.

10.4.7 Skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län: Skogsvårdsstyrelsen delar betänkandets förslag att nuvarande system för tillståndsprövning för markavvattning bibehålles. Den föreslagna prövningsregeln kan dock antas medföra att begränsningen i fråga om markavvattning blir alltför

långtgående. - - - Av betänkandets sammanfattning framgår nämligen att man räknar med att det praktiskt taget blir stopp för markavvattning i södra Sverige. Vi föreslår därför att prövningsregeln utformas så att möjligheterna till markavvattning inte ytterligare försvåras på tidigare dikad mark. Reglerna om tillståndsprövning (§1) bör utformas så att innebörden blir att tillstånd skall medges om nyttan av företaget är stor samtidigt som inverkan på naturvärdena är begränsad. - - - I betänkandet diskuteras att bl.a. tillgång på arbetstillfällen skulle kunna ha betydelse för tillståndsgivningen. Detta är enligt vår mening ett märkligt resonemang. Utgångspunkten bör väl i alla lägen vara att produktionsintresset ställs mot miljöintresset oavsett aktuell arbetsmarknadssituation. - - - Förslaget att inte kräva tillstånd för att utföra rensning för att bibehålla vattnets djup och läge tillstyrkes.

10.4.8 Skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län: Genom att enbart studera andelen avslag finns det risk att man drar felaktiga slutsatser. Skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen har utvecklat ett samrådsförfarande där en tidig anpassning av hänsyn till natur- och miljöintressen görs, dessutom har kunskapen hos markägare och entreprenörer förbättrats genom bl.a. skogsvårdsstyrelsens rådgivning. Det är därför rimligt att andelen beviljade ansökningar är hög. - - - Skogsvårdsstyrelsen anser att tillståndsgivning för markavvattning i våtmarksrika delar av norra Sverige bör kunna vara mindre restriktiv än vad kommitténs förslag ger vid handen. - - - Skyddsdikning föreslås vara tillåten även fortsättningsvis. Det är emellertid inkonsekvent att tillstånd inte skall kunna ges för markavvattning i hyggesfasen efter sedvanlig prövning. Det kan många gånger vara rationellt att utföra en markavvattning i hyggesfasen istället för i beståndsfasen. - - - Skogsvårdsstyrelsen anser att prövning av tillstånd till markavvattning bör ske med samma bedömningsgrunder oavsett skogsbeståndets utvecklingsfas.

10.4.9 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen anser att markavvattning inte skall behöva prövas enligt balken om det sker inom detaljplanelagt område eller inom fastställt vägområde till allmän väg samt motsvarande beträffande befintlig järnväg. Eventuellt behov av reglering av markavvattning inom detaljplanelagt område bör i sådana fall ske genom bestämmelser i detaljplanen, varvid kommunen primärt får ansvara för naturvårdsbedömningen. Samråd med länsstyrelsen skall ske i ärenden om detaljplan enligt 5 kap. 20 § PBL. I vissa fall skall även en miljökonsekvensbeskrivning upprättas i samband med detaljplan.

10.4.10 Länsstyrelsen i Kalmar län: Markavvattning bör inte prövas om den sker inom fastställt detaljplaneområde eller inom fastställt väg- eller järnvägsområde.

10.4.11 Länsstyrelsen i Gotlands län: De föreslagna reglerna innebär

att skyddsdikning och täckdikning inte omfattas av någon tillståndsplikt. - - - För att undvika att bestämmelsen om tillstånd för markavvattning kringgås bör enligt länsstyrelsens mening övervägas om inte också skyddsdikning skall vara tillståndspliktig. - - - Med den formulering 11 kap. 2 § fått synes det åvila den enskilde markägaren att bedöma om ett täckdikningsföretag kan medföra "menlig inverkan på naturmiljön". Med hänsyn till de svårigheter detta kan innebära för den enskilde, bör övervägas om någon form av anmälningsplikt skall införas för sådant företag för att undvika irreparabla skador.

10.4.12 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen har ingen erinran mot de föreslagna bestämmelserna rörande markavvattning. Tillståndsprövning enligt balken borde dock inte behövas för markavvattning av fastställt vägområde eller detaljplaneområde. Frågan bör utredas ytterligare.

10.4.13 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen kan i allt väsentligt tillstyrka förslagen. Vad gäller markavvattning uppfattar länsstyrelsen lagtexten såsom att det i praktiken införs ett totalförbud mot ny markavvattning. Detta är en riktig utveckling för sydsverige. Länsstyrelsen har tidigare tillsammans med skogsvårdsstyrelsen i länet förordat en sådan utveckling. - - - Länsstyrelsen vill i detta sammanhang uppmärksamma regeringen på att dräneringsarbetet i de sydsvenska skogarna är större än någonsin tidigare. Länsstyrelsen anser mot denna bakgrund att det inte finns skäl att avvakta ytterligare utan att redan nu göra skyddsdikningar i skogsbruket tillståndspliktiga.

10.4.14 Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen ställer sig bakom föreslagen ändring av 18 c § NVL. Ändringen innebär en välmotiverad skärpning av bestämmelsen i stort, men innebär en försvagning jämfört med nuläget där även eventuella vattenföroreningar skall beaktas. - - - Undantag från tillståndsplikt, 11 kap. 2 §. För att komma tillrätta med begreppsförvirringen beträffande rensning och markavvattning bör 2 § 3 st. få ett tillägg: "... vattnets djup eller läge i tidigare dikade vattendrag."

10.4.15 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Redan idag tillämpar länsstyrelsen en mycket restriktiv policy i bedömningen av markavvattningsärenden. Länsstyrelsen har tillstyrkt det förslag Naturvårdsverket tillsammans med Skogsstyrelsen och Jordbruksverket tagit fram om avgränsning av sådana områden som avses i 18 d § naturvårdslagen. - - - Enligt kommitténs förslag skulle markavvattning förbjudas generellt i särskilt skyddsvärda våtmarksområden. I övrigt skulle tillstånd kunna lämnas om särskilda skäl finns och endast obetydlig påverkan på naturmiljön sker. Enligt 3 kap. 7 § (stoppregeln) skulle detta förutsätta regeringens tillåtlighetsprövning, men miljöskyddskommittén menar

samtidigt att länsstyrelsen bör vara prövningsmyndighet för markavvattning. Länsstyrelsen delar den uppfattningen. - - - I praktiken är skillnaderna mellan förslagen små för länets vidkommande. Länsstyrelsen kommer även fortsättningsvis att kunna tillämpa sin policy. Rent pedagogiskt är emellertid ett förbud att föredra då det ger en tydlig signal om en förändrad inställning till markavvattning. - - - I 18 c § naturvårdslagen gjordes 1991 en ändring av den ursprungliga lydelsen så att det vid tillståndsprövning även skall beaktas om åtgärderna leder till vattenföroreningar. Detta borde också finnas med i det nya lagförslaget. - - - Miljöskyddskommittén föreslår att rensning, liksom tidigare skyddsdikning, skall vara anmälningspliktig. Länsstyrelsen anser att tillståndsplikt bör övervägas även för dessa typer av arbeten.

10.4.16 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Länsstyrelsen tillstyrker förslagen beträffande markavvattning. - - - I 11 kap. 2 § bör även undantag kunna regleras i detaljplan och inom fastställt vägområde för allmän väg.

10.4.17 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Ytterligare generella undantag från tillståndsplikten för markavvattning bör övervägas för att minska dubbelprövning och oklarheter.

10.4.18 Länsstyrelsen i Värmlands län: Bra formulering av 11 kap. 1 § (markavvattningsparagrafen). Markavvattning inom vägområde och detaljplanelagt område bör dock undantas från tillståndsplikten.

10.4.19 Länsstyrelsen i Örebro län: Markavvattningsbestämmelserna med tillståndsprövning bör även omfatta skyddsdikning i skogsmark. Rensningsföretag bör bli anmälningspliktiga enligt miljöbalken. - - - 2 § sista stycket; Rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge skall anmälas till tillståndsmyndigheten.

10.4.20 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Beträffande den föreslagna ordningen för markavvattning ansluter sig länsstyrelsen till de överväganden och förslag som kommittén framför. Länsstyrelsen förslår vidare att markavvattning inte behöver prövas enligt balken om det sker inom detaljplanelagt område eller inom fastställt vägområde till allmän väg samt motsvarande beträffande befintlig järnväg. - - - Enligt länsstyrelsens uppfattning bör det redan i balken framgå att länsstyrelsen skall vara prövningsmyndighet beträffande markavvattning.

10.4.21 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Länsstyrelsen tillstyrker den föreslagna ordningen beträffande markavvattning, vilken således bör ersätta den 18 § d. - - - Däremot föreslår länsstyrelsen att markavvattning inte behöver prövas enligt balken om arbetsföretaget sker inom detaljpla-

nelagt område eller inom fastställt vägområde till allmän väg samt motsvarande beträffande befintlig järnväg. - - - Vidare föreslår länsstyrelsen att det redan i balken bör framgå att länsstyrelsen skall vara prövningsmyndighet beträffande markavvattningsföretag.

10.4.22 Huddinge kommun: Det är svårt att dra en klar gräns mellan vad som är markavvattning och vad som är skyddsdikning. Detta faktum kan utnyttjas för att göra en markavvattning men att kalla den för skyddsdikning. Miljökontoret anser att även skyddsdikning och andra markavvattningsåtgärder skall tillståndsprövas.

10.4.23 Eskilstuna kommun: Det bör vidare övervägas om inte också skyddsdikning skall inkluderas i tillståndskravet för markavvattning. - - - Ersättningsreglerna i 28 kap. för "intrång" i pågående markanvändning bör återgå till det rättsläge som gällde före 1987.

10.4.24 Katrineholms kommun: Skärpningen av kravet för tillstånd till markavvattning är bra. Gränsen mellan markavvattning och skyddsdikning har dock hittills varit flytande. En stor del av markavvattningen har skett under täckmantel av att vara skyddsdikning. Vi anser därför att även skyddsdikning bör vara tillståndspliktig.

10.4.25 Norrköpings kommun: Utredningen anser att det inte skall införas tillståndsplikt för skyddsdikning och rensning av befintliga diken. Idag är det problem med gränsdragningen mellan skyddsdikning, markavvattning och rensning för att bibehålla vattennivån. Kommunen är positiv till de skärpta reglerna för prövning av markavvattning. Det är dock tveksamt om förändringen innebär att gränsdragningsproblemen mellan markavvattning, skyddsdikning och rensning löses.

10.4.26 Mjölby kommun: Mot bakgrund av våtmarkernas betydelse i det ekologiska systemet tillstyrks att nuvarande system med tillståndsprövning över hela landet behålls. Nuvarande bemyndigande för regeringen att förbjuda markavvattning i vissa särskilt känsliga områden bör utmönstras. Det torde vara prövnings- och tillståndsmyndigheten som har att bevaka värdefulla våtmarker och göra bedömningar i det enskilda fallet. Däremot tillstyrks att undantag från skyldigheten att söka tillstånd till markavvattningar utmönstras. Vidare tillstyrks anmälningsskyldighet för s.k. skyddsdikning och rensningar.

10.4.27 Jönköpings kommun: Skyddsdikning och dikesrensning omfattas inte av tillståndstvånget. En anmälningsplikt borde införas i lagstiftningen så att de naturvårdande myndigheterna får en bättre överblick av vad som händer i våra marker.

10.4.28 Växjö kommun: Det finns stora problem med gränsdragning mellan de olika typerna av dikning. Negativa konsekvenser vad gäller hydrologi och ekologi gör att all dikning bör bli tillståndspliktig i hela landet. Kommunen ser det angeläget att även ur vattenregleringssynpunkt få en begränsning av dikning.

10.4.29 Kalmar kommun: Skyddsdikning av skogsmark samt täckdikning och liknande bör vara anmälningspliktigt om tillstånd ej krävs.

10.4.30 Karlskrona kommun: En fråga som inte berörs i miljöbalken är tillståndsplikt för skyddsdikning av skogsmark. Markavvattningen har spelat en betydande roll för kvalitetsförsämringen i vissa vattendrag och vattenområden. I områden som är fattiga på våtmarker bör man vara restriktiv med ytterligare markavvattningsföretag.

10.4.31 Skövde kommun: Tillståndsplikt för skyddsdikning inom skogsbruket borde föras in i 11 kap. 1 § ang markavvattning. För att undvika markavvattning av skogsmarker, under täckmantel att vara skyddsdikning, bör skyddsdikning var tillståndspliktig.

10.4.32 Örebro kommun: Kommittén har gjort en bra analys om problematiken runt markavvattning - skyddsdikning - rensning. Men till skillnad mot kommittén förespråkar kommunen en anmälningsplikt vad gäller rensningsarbeten, i likhet med skyddsdikning, för att undvika begreppsförvirring och att verksamhetsutövarna för in så mycket under begreppet "rensning".

10.4.33 Västerås kommun: Vid tillståndsprövning bör också markavvattningens effekter på vattenkvalitén i mottagande vattendrag (recipienten) beaktas. - - - Rätten att pröva ansökningar om tillstånd till markavvattning bör även innehas av kommunerna. - - - Kommunernas översiktsplaner, miljöprogram, lokala naturvårdsplaner samt agendor bör utgöra ett fullgott underlagsmaterial för prövning av denna typ av ärenden. - - - Det räcker inte att bedöma den negativa inverkan på naturen av varje enskilt täckdikningsföretag. Det är varje täckdikningstillägg till den samlade effekten inom ett avrinnings- eller delavrinningsområde som måste beaktas. - - - Tillstånd till markavvattning bör kunna villkoras med särskilda skyddsåtgärder. Till tillståndet bör även kunna kopplas motsvarande krav på "gottgörelse" som föreslagits i 10 kap. 7 § 3 st.

10.4.34 Borlänge kommun: Kommittén föreslår att markavvattning görs tillståndspliktigt. För att ytterligare skydda de känsliga våtmarkerna bör även skyddsdikningar göras tillståndspliktiga.

10.4.35 Sundsvalls kommun: 1-3 §§: Skärpning av kraven för tillstånd för markavvattning är bra. Den ökande transporten av näringsämnen i älvarna är ett stort problem. Mot bakgrund av eutrofieringsproblemen i havet är det befogat att skärpa reglerna för markavvattning ytterligare genom att införa tillståndsplikt även för skyddsdikning.

10.4.36 Örnsköldsviks kommun: Det är synd att inte kommittén förmått åtgärda den problematik som är förknippad med skyddsdikning och markavvattning.

10.4.37 Umeå kommun: Miljökontoret välkomnar att bevisbördan för tillstånd till markavvattning enligt förslaget läggs på sökanden (11 kap. 1 §). Miljökontoret anser att all dikning skall vara tillståndspliktig i hela landet. - - - En utökad tillståndsplikt för dikningsföretag bör kopplas till en smidig och snabb hantering av det stora flertalet ärenden. Detta är möjligt att genomföra med hjälp av "närhetsprincipen".

10.4.38 Luleå kommun: Det är önskvärt med en anmälningsplikt vid s.k. skyddsdikningar. Myndigheterna bör även ha rätt att föreskriva skyddsåtgärder för att minimera påverkan.

10.4.39 Svenska naturskyddsföreningen: Förslaget om en skärpning av de krav som idag finns för markavvattning är bra. Dock bör även skyddsdikning i framtiden vara tillståndspliktig.

10.4.40 Sveriges advokatsamfund: För närvarande utnyttjas förhållandet så att uppenbara markavvattningsföretag sägs vara skyddsdikning och sålunda utförs utan tillstånd men ofta till betydande skada för skyddsvärd miljö. Denna ofullkomlighet i utredningens förslag bör åtgärdas vid en eventuell lagstiftning.

10.4.41 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: Beträffande markavvattning vill LRF instämma i kommitténs uppfattning att det är en brist i gällande lag att den inte ger prövningsmyndigheten någon ledning när det gäller att avväga olika intressen mot varandra. LRF har därför i princip ingen erinran mot att lagen kompletteras med den ifrågavarande prövningsregeln. - - - De nödvändiga avvägningar som måste göras mellan olika intressen anser LRF inte kan ske generellt. De kan bara åstadkommas på ett tillfredsställande sätt genom en individuell prövning. LRFs uppfattning är därför att 11 kap. 3 § miljöbalken, som motsvarar 18 d § naturvårdslagen, skall utgå ur förslaget. - - - Enligt LRF är det inte visat att dikesrensningar utgör ett sådant allmänt problem att en anmälningsplikt är motiverad. Kommittéförslaget är endast ägnat att tillskapa en onödig byråkrati och avstyrkes därför.

10.4.42 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Det är synd att inte kommittén förmått åtgärda den problematik som är förknippad med skyddsdikning och markavvattning. De två begreppen glider in i varandra och bara det ena är tillståndspliktigt. Att kalla åtgärder för skyddsdikning kan därför vara ett sätt att undvika tillståndsprövning.

10.4.43 Föreningen Skogsindustrierna: Skogsindustrierna anser att kommittén starkt överdriver det hot som markavvattning utgör. Idag har markavvattning på tidigare odikad skogsmark praktiskt tagit upphört och även skyddsdikning har minskat markant. Nya brukningssätt tillsammans med bättre kunskaper om våtmarkernas betydelse för den biologiska mångfalden har inneburit att dikning har minskat radikalt. Med tanke på denna utveckling verkar det överilat att föreslå ytterligare regleringar. Det låga antalet avslag tillsammans med den kraftiga minskningen av markavvattningen tyder snarare på att markägarna tagit lagstiftningens avsikt till sig och avstår från att ansöka om att dika i de fall då markerna bör förbli odikade.

10.4.44 Skogsägarnas Riksförbund: Riksförbundet kan stödja förslaget under förutsättning att omdikning av tidigare avvattnad skogsmark regelmässigt tillåts och att vid prövning av tillstånd till markavvattning samma bedömningsgrunder skall gälla oavsett skogsbeståndets utvecklingsfas. Den föreslagna anmälningsplikten för dikesrensning är inte sakligt motiverad. Förslaget skapar onödig byråkrati och avstyrks.

10.4.45 Sveriges Fiskares Riksförbund, SFR: SFR instämmer i miljöskyddskommitténs uppfattning att ytterligare åtgärder krävs för att förhindra skadlig dikning. Förutsättningen för att kunna bevara den biologiska mångfalden i havet är att utsläppen av gödningsämnen och andra föroreningar till havet minskas kraftigt.

10.4.46 Sveriges Jordägareförbund: Avstyrker förslaget att det skall krävas tillstånd för markavvattning. Förbundet delar kommitténs uppfattning om våtmarkernas stora betydelse för naturvården och även för miljövården. Dikningsföretagens mycket stora betydelse för utvecklingen inom jord- och skogsbruket och därmed för landets välstånd måste emellertid även beaktas. Sveriges Jordägareförbund anser att behovet av balans mellan det samhällsekonomiska produktionsintresset och miljöintressena förutsätter att den av kommittén föreslagna tillståndsprövningen av dikningsföretag ersättes med en anmälningsskyldighet. Produktionsintresset kan då bli jämställt med miljöintresset. Myndigheterna tvingas då i vart enskilt fall att väga de olika intresssena mot varandra. - - - Sveriges Jordägareförbund avstyrker anmälningsskyldighet för skyddsdikningar och rensningar. Den är alltför byråkratisk

och kostnadskrävande och fyller inte en självständig funktion vid sidan av övriga befintliga skyddsinstitut.

10.5 Sektorsansvaret

10.5.1 Skogsstyrelsen: Skogsstyrelsen tillstyrker utformningen om samråd i 12 kap. 5 §. Genom att myndigheten anges i förordning kan principen om sektorsansvar fullföljas. Vid en jämförelse med dagens 20 § i naturvårdslagen saknas i 5 § uppgift om vilken prövning som skall ske vid samrådet. Det bör övervägas att ange en sådan prövningsgrund.

10.5.2 Domän AB: Domän tillstyrker ett långtgående sektorsansvar för miljön såväl på myndighets- som brukarnivå. Miljöskyddskommittén har gjort en riktig bedömning, då den föreslår, att reglerna för hänsyn inom ramen för normalt brukande skall ligga kvar i sektorslagarna för jord- och skogsbruk och inte föras över till miljöbalken.

10.5.3 Lunds universitet: Forskningsnämnden är i grunden kritisk till att skötsellagstiftningen inte inarbetats i den tilltänkta miljöbalken. Bortsett ifrån detta välkomnar forskningsnämnden emellertid förslaget att utvidga grunden för strandskyddet till att omfatta även skydd för växt- och djurlivet. Nämnden kan även ställa sig bakom den föreslagna lösningen när det gäller kompetensen att inskränka strandskyddet inom detaljplanelagt område.

10.5.4 Skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län: Principen om sektorsansvar inom miljöpolitiken underlättar en integrering av miljö- och naturhänsyn i näringar och verksamheter. Det är bra att hänsynsreglerna och föreskrifter med inriktning på miljöskydd i sektorslagarna, bl.a. skogsvårdslagen, inte föreslås överföras till miljöbalken. Härigenom blir det lättare för såväl skogsvårdsorganisationen som skogsägare att överblicka de lagregler som gäller för näringen.

10.5.5 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Samtidigt menar länsstyrelsen att man bör frigöra sig från synsättet att nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden etc. är någon slags referenssamling av olika naturtyper. Sektorsansvaret utgör en betydelsefull faktor. Jord- och skogsbruket skall ges ett ansvar för att bevara och ta hänsyn till naturtyper som i första hand används för produktion, medan skydd jämlikt miljölagstiftning blir aktuellt när bevarande förutsätter så stora inskränkningar att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Landskapets kulturhistoriska värden bör också beaktas som ett led i arbetet med att bevara biologisk mångfald. - - - I balkens allmänna bestämmelser, 1 kap. 4 §, fastslås den grundläggande principen att varje samhällssektor har ansvar för natur och miljö. Detta är mycket väsentligt.

I betänkandet i övrigt dominerar dock sektorsansvaret rörande jord- och skogsbruk medan den i detta sammanhang nog så viktiga sektorn jakt och fiske inte tagits upp nämnvärt till diskussion. Jaktlagstiftningen innehåller ett flertal regler av skyddskaraktär vars ställning i relation till miljöbalken uppenbarligen saknas. I detta sammanhang vill länsstyrelsen särskilt understryka vikten av att naturvårdsmyndigheternas uppsikt och tillsyn över sektorsutövning utreds vidare.

10.5.6 Norrköpings kommun: Skogsbrukslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark omfattas enligt miljöbalksförslaget av reglerna om miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivning. Det måste vara ett krav att de två största markanvändande samhällssektorerna skall omfattas av både balkens aktsamhetsregler och hushållningsreglerna. Detta är ett tydligt exempel på hur NRL:s regler borde ha anpassats till utvecklingen.

10.5.7 Mjölby kommun: Förslaget att föra över miljöregler från olika sektorslagar till miljöbalken förefaller förnuftigt. Därvid kommer balken att innehålla kapitel med särskilda aktsamhetsregler för olika näringar såsom jordbruk och skogsbruk. Detta torde i sin tur leda till en betydligt mer samlad och homogen miljöprövning för respektive verksamhet eller åtgärd.

10.5.8 Gotlands kommun: I betänkandet föreslås att regler som styr jord- och skogsbrukets miljöhänsyn förs in i respektive sektors speciallagstiftning. Detta anser vi vara positivt då miljöregler inom sektorslagstiftning ger förutsättningar för och möjligheter till att ett ökat sektorsansvar kan uppnås. Återkommande miljörevision eller tydliga miljömål måste dock kunna visa att sektorsansvaret fungerar. Om inte, eller om avregleringen av jord- och skogsbruket kraftigt ökar, bör miljöreglerna föras över till miljöbalken.

10.5.9 Karlskrona kommun: Karlskrona kommuns uppfattning är att ekologiska brukningsmetoder bör understödjas och "polluter pays principle" tillämpas striktare inom jord- och skogsbruket.

10.5.10 Västerås kommun: I beslutet om skyddsförordnande i 4 § bör även anges om det finns skötselplan samt huvudprinciperna för denna. Vidare bör ansvarig för såväl skötsel som finansiering redovisas i beslutet. - - - Kraven på hänsyn (11 kap. 11 §) samt medgivande till undantag enligt denna paragraf är mycket bra. Sista meningen i första stycket samt sista stycket bör överföras till att gälla även markavvattning enl 1 och 2 §§.

10.5.11 Borlänge kommun: När det gäller areella näringarna förefaller

PPP-principen ej ligga fast. Det är viktigt för naturvården och bevarandet av den biologiska mångfalden att användaren betalar och ansvarar för miljöolägenheter även på naturvårdens område. Den s.k. UPP-principen eller User Pay Principle bör gälla på naturvårdens område. För att underlätta skyddet för känsliga biotoper bör också ersättningskrav vid avverkning inom skogsområden hela fastigheten tas med istället som i förslaget endast berörd del.

10.5.12 Gävle kommun: Polluter Pays Principle (PPP) måste gälla även för lagen om skötsel av jordbruksmark, skogsvårdslagen och ädellövskogslagen. Det talas om vissa möjligheter att tvinga en markägare att avstå från att exploatera mark med hotade arter/biotoper. Dessa möjligheter är dock kopplade till markägarens rätt till ersättning för intrång. PPP-principen som fastslås i balken bör gälla även för att värna mångfalden och för att förhindra förstöring av natur, så att brukaren/exploatören betalar vad det kostar att bevara värdefull natur.

10.5.13 Piteå kommun: I kap. 10 och 11 ges vissa möjligheter att tvinga en markägare att avstå från att exploatera mark med hotade arter/-biotoper. Dessa är dock kopplade till markägarens rätt till ersättning för intrång. PP-principen som fastslås i balken bör i allt väsentligt gälla även för förstöring av natur, dvs. att brukaren/exploatören betalar vad det kostar att bevara värdefull natur. Något tyngre ansvar för bevarandet av den biologiska mångfalden lägger balken inte på modernt jord- och skogsbruk, eftersom den ej är tillämplig på de areella näringarna. Sektorsansvaret kommer ej att gälla fullt ut om inte balken kräver detta.

10.5.14 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR; SJFR: Av erfarenhet från lagtillämpning på skogsvårdsområdet vet vi att det inte är möjligt att endast medelst lagregler "styra fram" en önskvärd utveckling. Information och rådgivning till berörda skogstjänstemän och skogsägare är enligt vår mening en mycket väsentlig del i arbetet för att åstadkomma en förändrad attityd och ett förändrat beteende. SJFR delar den i betänkandet redovisade synen vad gäller sektorsansvaret.

10.5.15 Föreningen Skogsindustrierna: Miljöskyddskommitténs betäkande andas misstro till skogsägarnas förmåga att bruka skogen på ett miljömässigt riktigt sätt. Hotbilder för den svenska skogen målas upp och jämförs felaktigt med den globala miljösituationen. Skogsbruket utpekas som ett hot mot den biologiska mångfalden. Idag har skogsbruket kommit mycket långt när det gäller att ta tillvara naturvårdens intressen. Den gröna trend som finns inom skogsbruket bekräftas av den nya skogspolitik som riksdagen beslutat om. Miljöbeslut och skötselbeslut är hela tiden sammanvävda och på det sättet skapas utrymme för aktiva miljöåtgärder, som aldrig hade kunna genomföras om de skulle regleras,

planeras och utföras skilt från ordinarie skötsel.

10.5.16 Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet: Principen Polluter Pays Principle (PPP) måste gälla även för lagen om skötsel av jordbruksmark, skogsvårdslagen och ädellövskogslagen. Det talas om vissa möjligheter att tvinga en markägare att avstå från att exploatera mark med hotade arter/biotoper. Dessa möjligheter är dock kopplade till markägarens rätt till ersättning för intrång. PPP-principen som fastslås i balken bör gälla även för att värna mångfalden och för att förhindra förstöring av natur, så att brukaren/exploatören betalar vad det kostar att bevara värdefull natur.

10.5.17 Skogsägarnas Riksförbund: Miljöskyddskommittén visar en anmärkningsvärt kluven inställning till sektorsprincipen som sådan. Beskrivningen av sektorsansvaret är ostrukturerad och förvirrande. Man bör tydligare skilja mellan det ansvar som staten själv tar genom lagstiftning och andra åtgärder och skogsbrukarnas ansvar under frihet. Staten bör, menar vi, i första hand agera så att man underlättar för aktörerna inom sektorn att ta ett eget ansvar för utvecklingen, även på miljöns område. En sådan strategi är kostnadseffektiv för samhället då skogsbrukarnas intresse och engagemang för ytterligare miljöinsatser stimuleras och onödig byråkratisering undviks.

10.5.18 Svenska Insjöfiskarnas Centralförbund: Vad gäller de areella näringarna bör redan nu införas ett totalt stopp för nya dikningsföretag. Det bör istället övervägas om det inte nu är tid att återskapa försvunna våtmarker.

10.6 Införande av främmande arter

10.6.1 Skogsstyrelsen: Tillstyrker möjligheten att till skydd för växt- och djurlivet föreskriva tillstånds- eller anmälningsplikt för utsättande av främmande arter. Skogsstyrelsen har idag med stöd av 8 § skogsvårdslagen och 10 § skogsvårdsförordningen möjlighet att meddela föreskrifter som förbjuder eller ställer upp villkor för användning av visst slag av skogsodlingsmaterial av inhemskt eller utländskt ursprung. Den nu föreslagna 9 § ger möjlighet att även beakta naturvårdsaspekter. Genom att myndigheten anges i förordning kan principen om sektorsansvar fullföljas.

10.6.2 Fiskeriverket: I fiskeriförordningen föreskrivs tillståndsplikt för utplantering av fisk. Fiskeriverket har utfärdat föreskrifter för denna tillståndsgivning. Fiskeriverket motsätter sig sådana regler, inte att man i miljöbalken inför generella regler om införande av främmande arter.

10.6.3 Statens naturvårdsverk: Verket delar kommitténs grundläggande restriktiva inställning till inplantering av främmande arter. Enligt verkets mening bör dock huvudregeln vara förbud mot sådan inplantering. Bestämmelserna om utsättande av främmande arter bör vara formulerade som ett förbud mot all utplantering av främmande arter, med bemyndigande för regeringen eller berörd myndighet (naturvårdsverket, skogsstyrelsen, jordbruksverket eller fiskeriverket) att medge undantag. - - - Verket motsätter sig tanken att enbart vissa opåverkade områden skulle vara skyddade mot inplantering av främmande arter. En definition av begreppet främmande art, t.ex. enligt de principer som återfinns i jaktlagen, behövs för att relatera det såväl i tiden som till taxonomisk status (art, underart etc.).

10.6.4 Lunds universitet: Forskningsnämnden har emellertid svårt att se det lämpliga i att inte direkt i miljöbalken införa den föreslagna regeln om tillståndstvång för utplantering av främmande arter, utan att gå den föreslagna vägen över ett bemyndigande för regeringen att föreskriva tillståndstvång.

10.6.5 Sveriges lantbruksuniversitet, SLU: Reglering rörande utsättande av främmande arter är positivt och SLU anser att förslaget i denna delen är tillfyllest. Eftersom det finns stora skillnader mellan olika organismgrupper avseende risken för okontrollerad spridning bör en differentiering av krav på tillstånd till utsättning genomföras i praktiken. Vad som utgör en arts "naturliga utbredningsområde" kan vara svårt att definiera. En arts utbredning kan snabbt förändras av egen kraft och en utplantering kan i vissa fall bara vara ett obetydligt påskyndande av en oundviklig naturlig process.

10.6.6 Skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län: Att reglering behövs kan vi instämma i. Det bör dock inte bli ett kategoriskt förbud mot främmande arter, men en försiktig hållning är angelägen. Av de översiktliga principer för utsättande (utplantering) av främmande arter som förordas i punkterna 1-3 kan styrelsen acceptera punkterna 1 och 2, som berör skogsbruket. Punkten 3 kan diskuteras. Det är fortfarande oklart vad som verkligen krävs i form av redovisning och undersökning av ekosystem m.m. för utplantering av främmande arter. Kraven kan bli så omfattande att endast ett fåtal större skogsägare klarar av en dylik redovisning. För försök och demonstrationsytor bör i varje fall finnas förenklade rutiner.

10.6.7 Länsstyrelsen i Stockholms län: Att utsättandet av nya arter regleras är mycket positivt. Det är angeläget att de föreskrifter som kommer att meddelas blir restriktiva med tanke på konsekvenserna i ekosystemen.

10.6.8 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Utsättande av främmande arter utanför deras naturliga utbredningsområde föreslås lagreglerat. Länsstyrelsen välkomnar ett sådant lagförslag.

10.6.9 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införsel av främmande växt- och djurarter regleras hårdare. Därmed kommer, tio år efter det Bernkonventionen trätt i kraft för svensk del, Sverige att bättre leva upp till åtagandet om att "strängt kontrollera införandet av icke inhemska arter" (artikel 11.2b i nämnda konvention). Detta framgår klart och tydligt i 11 kap. 7-9 §§ i balken. Dock bör innehållet i 9 § skärpas ytterligare. - - - Frågan om innehav och inrikes handel av hotade och hänsynskrävande djurarter har inte behandlats i förslaget trots att denna handel med bland annat rovfåglar är ett känt problem. Det är svårt att få insyn i denna verksamhet, men länsstyrelsen bedömer att den är av så stor omfattning att skador uppstår på de vilka bestånden av berörda arter. Länsstyrelsen vill uppmärksamma innebörden i Bernkonventionens artikel 6, som stadgar att varje avtalsslutande part skall vidta lämpliga och nödvändiga lagstiftande och adminstrativa åtgärder för att säkerställa skyddet av de arter som förtecknas i konventionens bilaga II. Länsstyrelsen anser att innehav och inrikeshandel av nämnda artkategorier är av sådan omfattning att man från svensk sida inte uppfyller förpliktelserna enligt konventionen. Länsstyrelsen förslår därför att inom ramen för arbetet med miljöbalken tas upp frågan om en lag som ansluter till Bernkonventionen.

10.6.10 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen välkomnar den nya regleringen av utsättande av nya arter (11 kap. 9 §). Det är angeläget att de föreskrifter som meddelas blir restriktiva med tanke på konsekvenserna i ekosystemen.

10.6.11 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Det är mycket positivt att balken föreslås reglera utsättandet av nya arter. Därvid är det angeläget att de föreskrifter som meddelas blir restriktiva med tanke på konsekvenserna i ekosystemen.

10.6.12 Uppsala kommun: Frågan om utsättning av främmande arter är enligt kommunen otillräckligt reglerad i förslaget.

10.6.13 Mjölby kommun: Mjölby kommun delar utredningens försiktiga inställning till införande av utländska arter i den svenska floran och faunan. Detsamma torde gälla utplantering av svenska arter utanför deras naturliga utbredningsområden i landet. Därför tillstyrks att allmänna regler för utsättande av främmande arter bör införas i miljöbalken. Kommunen anser att fiskelagstiftningen i vissa delar bör införlivas med

10.6.14 Västerås kommun: Föreskrifter beträffande utsättande av främmande arter bör även innehålla möjligheter att kräva MKB (11 kap. 9 §).

10.6.15 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR; SJFR: Har inga större invändningar mot den skrivning, som gäller för "införande av främmande arter". Att reglering behövs kan vi instämma i. Det bör dock inte bli ett kategoriskt förbud mot främmande arter, men en försiktig hållning är angelägen.

10.6.16 Föreningen Skogsindustrierna: Utredningen har en negativ eller skeptisk syn på införande av för landet nya trädslag, genteknikens möjligheter samt förflyttning av inhemska arter och förordar reglering inom området. Skogsindustrierna anser att denna inställning till stor del är obefogad. Det praktiska skogsbruket har tillsammans med expertisen inom forskningen under flera decennier noggrannt följt utvecklingen och förbättrat sina kunskaper om både risker och möjligheter. Detta arbete bör få fortsätta utan att man till redan befintliga regleringar lägger ytterligare restriktioner.

10.6.17 Svalöf Weibull AB: Under 1900-talet har bara ett fåtal arter introducerats i det svenska jordbruket med lyckat resultat, dvs. en bestående etablering av viss betydelse. De investeringar som görs i olika former av FoU. - växtförädling, odlingsteknik, utnyttjande av råvaran - vid införande av nya arter i jordbruket är så stora att ev risker för den omgivande naturen måste klargöras och värderas relativt tidigt i denna fas. Utredningens förslag tillstyrkes därför i denna del. Vi utgår från att användning av mer eller mindre avlägsna släktingar till våra kulturväxter för införande av nya egenskaper med hjälp av traditionell korsningsteknik inte berörs av kommitténs förslag.

10.6.18 Svenska Insjöfiskarnas Centralförbund, SIC: De regler som kommittén föreslår för utplanteringar instämmer SIC i. Förbundet delar dock inte den uppfattningen att utplantering av signalkräfta är tveksam ur naturvårdssynpunkt.

11 Bioteknik

11.1 Allmänt

11.1.1 Kommerskollegium: Enligt de internationella handelspolitiska överenskommelser som Sverige anslutit sig till finns skyldighet att inom GATT, EFTA och EG notifiera förslag till tekniska föreskrifter. Med tekniska föreskrifter avses rättsligt eller faktiskt tvingande krav på en varas egenskaper till vilka räknas krav på märkning eller etikettering. Nu föreliggande lagförslag har i stort karaktär av ramlag men innehåller även delar med direkta krav på varor och på producenter och importörer. Av specialmotiveringen till 15 kap. 3 § följer att med "på annat sätt" lämna information kan vara att bifoga ett informationsblad till produkten. Oavsett om upplysningen skall lämnas genom märkning eller genom ett till produkten bifogat informationsblad är detta krav enligt kollegiet att uppfatta som en teknisk föreskrift. Kollegiet föreslår att förslaget till lagstiftning i betänkandet (SOU 1993:27) Miljöbalk notifieras i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser.

11.1.2 Statens Jordbruksverk: Jordbruksverket tillstyrker att genteknikanvändningen underkastas miljöbalkens mål och grundläggande principer, dess allmänna aktsamhetsregler, miljökvalitetsnormer m.m. liksom att hanteringen av GMO och andra biotekniska produkter inte bör föras in under begreppet miljöfarlig verksamhet. Verket har tidigare i annat sammanhang förklarat att regleringen av genteknik bör ske i nu befintliga lagar. Verket anser att placering av bestämmelserna i en miljöbalk är det bästa och tillstyrker således förslaget även i den delen.

11.1.3 Skogsstyrelsen: Användning av bioteknik förekommer inte idag inom skogsbruket men väl inom den skogliga forskningen. Skogsstyrelsen har ingen erinran mot föreslagna regler.

11.1.4 Delegationen för Hybrid-DNA-frågor: Delegationens grundsyn beträffande berörda kontrollfrågor är att det är risken som bör ligga till grund för reglering och skyddsåtgärder. Därav följer också att det är den resulterande organismen (produkten), icke tekniken med vilken den framställts, som är viktigast vid riskbedömningen. Eftersom Genteknikberedningens betänkande 1992:82 nyligen remissbehandlats och f.n. övervägs i regeringskansliet avstår delegationen från att ge särkommentarer till Miljöskyddskommitténs betänkande. I relation till Miljöskyddskommitténs betänkande noterar delegationen dock med tillfredsställelse att förslagets regler om biotekniska produkter, gentekniskt ändrade eller inte, nära ansluter till reglerna om kemiska produkter.

11.1.5 Arbetarskyddsstyrelsen: Styrelsen ser med tillfredsställelse att produktkontrollregler för biotekniska produkter nu föreslås.

11.1.6 Konsumentverket: Vi anser i likhet med utredningen att biotekniska frågor bör hållas samman i en särskild lag.

11.1.7 Statens naturvårdsverk: Av kommitténs förslag framgår inte närmare hur förordningsreglerna närmast under de grundläggande reglerna i balkens 16:e kapitel lämpligen bör utformas. - - - De risker som kan framkomma efter en bedömning enligt 16 kap. 1 § av hanteringen av en bioteknisk produkt måste vägas mot nyttan av hanteringen. Detta bör framgå tydligt. Det torde dröja mycket länge, om vi ens någonsin når därhän, innan vi får några allmänt accepterade risknivåer på detta område, så att enbart riskerna behöver bedömas vid beslutsprövningen. Riskerna måste alltså här alltid vägas mot nyttan. Detta kan innebära att även små risker blir oacceptabla om den tilltänkta nyttan är obetydlig.

11.1.8 Kemikalieinspektionen: Förslaget att reglera biotekniska produkter på samma sätt som kemiska produkter regleras är motiverat. Det kan förväntas en allt ökande användning av biotekniska produkter för olika syften, identiska med eller liknande användningen av kemiska produkter. Det är därför rimligt att i en övergripande lagstiftning införa samma regler om ansvar och grundläggande skyldigheter som ålagts den som hanterar kemiska produkter. Myndigheternas ansvar och befogenheter bör också regleras på samma sätt för de två produktkategorierna. Liksom för kemiska produkter kan den närmare regleringen ske i regeringsförordningar och tillämpningsföreskrifter från myndigheterna.

11.1.9 Karolinska Institutet, IMM: IMM anser det lämpligt att behandla de gentekniska frågorna i en speciell lagstiftning såsom föreslagits i Miljöbalken. Vi finner det också lämpligt att sammanföra genetiskt förändrade organismer samt andra, icke genmanipulerade organismer som används i tekniskt syfte, under rubriken Biotekniska produkter. IMM anser att det inte är acceptabelt att ett godkännande av en bioteknisk produkt inom EG automatiskt bör medföra att den undantas från krav på godkännande i Sverige.

11.1.10 Uppsala universitet: Förslagets 16 kapitel utvecklar inte materiella regler för biotekniken och särskilt inte sådana materiella regler som är påkallade för gentekniskt modifierade organismer (GMO). Modern bioteknik kan medföra en rad risker för den yttre miljön och kräver därför, inte minst med beaktande av försiktighetsprincipen, tydliga restriktiva regler. EG har möjligen kommit längst i precisering av materiella regler för GMO. I brist på bättre förebilder kan dessa vara en utgångspunkt att bygga vidare på vid utarbetande av svensk lagtext. Osäkerheten är stor om hur omfattande den moderna bioteknikens risker är och hur dessa bör hanteras. Kunskapsunderlaget måste förbättras. Ett

sätt att gå i den riktningen är att ålägga dem, som söker tillstånd m.m. där GMO skall sättas ut, att utforska de ekologiska effekterna. Generella kriterier för sådana forskningsuppgifter bör kunna anges i lag. - - - Ett sätt att ge ett starkt incitament till försiktighet och efterforskning av konsekvenser är att införa strikt skadeståndsskyldighet för hantering av GMO. Förslaget därtill kräver dock en mer ingående analys än den som har gjorts i kommitténs allmänna motivering. Problem torde kunna uppkomma om samtliga hanterare av GMO skulle omfattas av det strikta skadeståndsansvaret. Möjligen borde en gräns dras så att endast yrkesmässiga hanterare omfattas. Ett annat problem är preskriptionstiden. Skador i ekosystemen till följd av utsättande av GMO kan ta mycket lång tid att upptäcka och härleda. Detta beror bl.a. på att vissa organismer besitter olika program för svält- och stressresistens som gör att de betraktas som eliminerade, därför att de inte kan upptäckas med odlingsmetoder, varefter det kan visa sig att de kan reproducera sig när lämpliga tillväxtförhållanden erbjuds. - - - Genomföranderegleringen i kommittéförslaget är synnerligen bristfällig, bl.a. till följd av att förslaget inte anger vilka myndigheter som skall vara prövningsorgan, kriterierna för tillståndsplikt m.m. Detta i kombination med intetsägande materiella regler kan medföra att det inte blir någon egentlig reglering av hantering av GMO m.m. Det läggs helt enkelt inte ut några ramar i balkförslaget med bäring på GMO. Konsekvensen av detta är bl a att regering och andra myndigheter inte blir bundna av något alls. Inte ens de mest spektakulära verksamheter inom biotekniken behöver underkastas regler om tillståndsplikt, utredningsplikt eller upplysningsplikt så som kommittéförslaget är utformat.

11.1.11 Lunds universitet: Forskningsnämnden ställer sig i princip positiv till den föreslagna regleringen.

11.1.12 Naturvetenskapliga Forskningsrådet, NFR: NFR vill här kraftigt understryka att gentekniken utgör ett synnerligen viktigt redskap, dels i medicinsk, biologisk och kemisk grundforskning, men även för utveckling av nya medicinska behandlingsmöjligheter, för förädling inom jordbruket och för bekämpning av miljöproblem genom t.ex. nedbrytning av avfall av olika slag. Det är viktigt att en lagstiftning för användning av gentekniken inte leder till inskränkningar i utnyttjandet av tekniken i positivt syfte och till en försvårad utveckling inom området. I detta sammanhang är det av yttersta vikt att den svenska lagstiftningen inom det biotekniska området harmonierar med motsvarande bestämmelser inom EG. - - - NFR tillstyrker att genetiskt modifierade organismer förs in under begreppet biotekniska produkter samt att hanteringen av biotekniska produkter behandlas i miljöbalken. NFR instämmer vidare med det särskilda yttrandet av Allert Allerborg (del 2, s. 269) att användningen av biotekniska produkter - inklusive genetiskt modifierade

organismer - inte är ett så nytt och särpräglat område att aktuella bestämmelser nödvändigtvis måste sammanhållas i ett särskilt kapitel.

11.1.13 Statens Växtsortnämnd: Det är rimligt att samhället utövar viss kontroll av hanteringen av biotekniska produkter för att förebygga skador. En sådan kontroll bör utövas så att det positiva i utvecklingen tas till vara och att angelägen forskning, som bedöms vara riskfri, inte hindras.

11.1.14 Sveriges lantbruksuniversitet, SLU: föreslår att kapitel 16 Biotekniska produkter och frågor rörande genteknik lyfts ut ur miljöbalken, i avvaktan på att Genteknikberedningens förslag färdigbehandlas. SLU:s grundläggande syn på genteknik är att det är en metod bland många andra som tillämpas för att åstadkomma en genetisk modifiering av levande organismer. Problemet att bekymra sig över är inte om genen är artgen, artfrämmande eller syntetisk, eller med vilken teknik genen överförs till den aktuella organismen, utan vilket protein den kodar för, hur detta uttrycks och hur detta protein kan påverka organismens konkurrensförmåga och omgivningen i övrigt. SLU gav i huvudsak sitt fulla stöd till Genteknikberedningens betänkande.

11.1.15 Skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län: Skogsvårdsstyrelsen har inget direkt att invända mot utredningens förslag vad gäller försiktighetsprincip, tillståndskrav, miljökonsekvensbeskrivning och etiska krav vad gäller biotekniska produkter.

11.1.16 Skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län: Skogsvårdsstyrelsen avstår från att yttra sig, men vill dock påpeka att användningen av genetiskt urvalt skogsodlingsmaterial medfört betydande vinster för skogsbruket i form av bättre kvalitet och härdighet samt ökad produktion.

11.1.17 Skogs- och Jordbrukets Forskningsråd, SJFR: anser liksom Miljöskyddskommittén att en väl organiserad kontrollapparat bör ställas till genteknikens tjänst. SJFR delar vidare åsikten att man bör iakttaga den s.k. försiktighetsprincipen vid utsättande av organismer i naturen. Vid tillämpandet av denna bör dock sektorsprincipen gälla, dvs. varje sektor måste få ansvaret att inom sitt område bedöma eventuell tillståndsgivning från fall till fall. - - - SJFR delar dock ej helt Miljöskyddskommitténs uppfattning att riskerna för den ekologiska balansen vid användandet av genteknik skulle vara särskilt tydliga när man i en organism inför en i ett laboratorium konstruerad DNA-sekvens och sedan sätter ut den i naturen. Problemet är enligt SJFR:s uppfattning ej om genen är artegen eller artfrämmande, naturlig eller syntetisk, utan istället vilket protein den kodar för och hur detta påverkar organismen, dess egenska-

per och det omgivande organismsamhället. Vidare är spridningen av arvsanlagen av stor betydelse.

11.1.18 Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelsen ser med tillfredsställelse, att ett särkilt kapitel i miljöbalken införs med regler om genetiskt modifierade organismer och andra biotekniska produkter. Idag saknas en samlad lagstiftning på detta område.

11.1.19 Mjölby kommun: Bioteknikens betydelse för det ekologiska systemet gör det enligt Mjölby kommuns förmenande naturligt att behandla biotekniken inom ramen för miljölagstiftningen. Eftersom området är tämligen nytt och särpräglat, bör bestämmelser om bioteknik anges särskilt i balken. Kommunen tillstyrker förslaget att miljöbalken bör innehålla bestämmelser som gör det möjligt att för användning av bioteknik, särskilt genetiskt modifierade organismer, kräva tillstånd av miljö- och hälsoskyddsmyndigheter. - - - I det särskilda kapitlet om bioteknik i miljöbalken bör också återfinnas bestämmelser om biologiska bekämpningsmedel och andra biotekniska produkter, även om dessa inte är genetiskt modifierade. Aktsamhetsreglerna i miljöbalken bör omfatta även användningen av bioteknik. För produkterna tillstyrks att i huvudsak samma regler uppställs som nu gäller för kemiska produkter.

11.1.20 Gotlands kommun: Kommittén föreslår att användningen av genetiskt modifierade organismer jämställs med utplantering av främmande arter då de ekologiska konsekvenserna kan sägas vara likartade. Enligt vår mening bör då också bestämmelserna vara likartade på det sätt utredningen föreslår. Också förslagen om tillståndsplikt för biotekniska produkter och kraven på miljökonsekvensbeskrivning vid utsättning i miljö/natur tillstyrks.

11.1.21 Svenska Kommunförbundet: Förbundet tillstyrker ett införande av bestämmelserna om bioteknik i en samordnad miljölagstiftning. Begreppen i förslaget till balk behöver ännu en gång övervägas mot den terminologi som finns i konventionen om biologisk mångfald.

11.1.22 Stiftelsen Bioteknisk Forskning: Stifelsens syn på de berörda frågorna har redan redovisats i vårt yttrande till Genteknikens betänkande (SOU 1992:82) som bifogas. Vi vill dock särskilt påpeka att det är riskerna som bör ligga till grund för reglering och skyddsåtgärder. Detta innebär att det är produkten/organismen och inte tekniken med vilken den framställts, som är viktigast för riskbedömningen.

11.1.23 Svalöf Weibull AB: Såg det som positivt med den föreslagna ordningen med beslut steg-för-steg i fråga om tillåtlighet att sätta ut gentekniskt modifierade organismer i naturen. Vi avstyrker kommitténs

förslag beträffande bioteknik och biotekniska produkter på växtområdet. Det är en växtsorts egenskaper och inte framställningssättet som bör leda till beslut om den får odlas eller ej.

11.1.24 Svenska Insjöfiskarnas Centralförbund, SIC: delar den uppfattning som framförs av kommittén att inga gentekniskt manipulerade organismer skall få sättas ut i naturen utan tillstånd. Det borde klarare framgå av lagtexten. Enligt SIC bör riksdagen besluta att tillstånd behövs.

11.1.25 Jordens Vänner: Vi anser att de principer miljöbalken bygger på är riktiga och tillämpbara på utsläpp av GMO. - - - Också i andra avseenden kan förslaget till regler för bioteknik vara bra. Vi vill dock påpeka att förslaget är i stora stycken vagt. Förslaget lämnar tyvärr regeringen eller myndigheter alltför stora möjligheter att tillåta farliga eller oetiska tillämpningar av bioteknik.

11.2 Reglering i Miljöbalken

11.2.1 Kommerskollegium: Kollegiet tillstyrker förslaget av innebörd att undantag från kravet på tillstånd för hantering av biotekniska produkter bör göras med hänsyn till sådana föreskrifter i EG-direktiv som är bindande för Sverige. Även att produkter godkända inom EES och EG bör undantas från tillståndskravet hälsas med tillfredsställelse. Kollegiet anser, att bestämmelserna i 16 kap. 6 § och 16 kap. 7 § måste tillämpas så att onödiga störningar i den internationella handeln undviks samt att kravet på konkurrensneutralitet upprätthålls. Lagrummet i 16 kap. 4 § - att den som importerar en bioteknisk produkt skall lämna information om produkten genom märkning eller på annat sätt - kan ge upphov till handelshindrande effekter.

11.2.2 Socialstyrelsen: Socialstyrelsen tillstyrker att Naturvårdsverket centralt får tillsynen över dessa frågor. Naturvårdsverkets medicinska kompetens torde dock inte vara tillfyllest för denna uppgift varför det är viktigt att Naturvårdsverket samråder med Socialstyrelsen i de fall hälsoeffekter kan vara aktuella.

11.2.3 Folkhälsoinstitutet: Instämmer i kommitténs förslag att Naturvårdsverket centralt får tillsynsansvar för dessa frågor. Institutets och Socialstyrelsens kompetens bör, i fall där hälsoeffekter kan vara aktuella, också utnyttjas genom samråd.

11.2.4 Statens Jordbruksverk: Jordbruksverket har i yttrande över genteknikberedningens betänkande (SOU 1992:82) "Genteknik - en utmaning" förklarat att verket i huvudsak instämmer i Genteknikbe-

redningens bedömningar och förslag. - - - Jordbruksverket anser att sektorsmyndigheterna skall fungera som tillståndsmyndigheter vid användning av GMO och andra gentekniskt modifierade produkter samt ha det centrala tillsynsansvaret inom sina respektive områden. Om verksamheten ökar bör den även kunna delegeras till regionala eller lokala myndigheter. Verket anser det inte lämpligt att ålägga en enda myndighet ett tillsynsansvar som omfattar alla former av genteknik-användning. Jordbruksverket tillstyrker en viss skärpning av kontrollen av bioteknisk verksamhet. Ett krav på tillstånd i varje enskilt fall av användning, även innesluten användning av gentekniskt modifierade växter, är dock enligt verkets mening för långtgående. Verket anser det tillräckligt med ett krav på anmälan till aktuell sektorsmyndighet före påbörjandet av innesluten användning av GMO då det är fråga om forskning eller försöksverksamhet i anläggningar från vilka risken för spridning av genetiskt material är mycket små. Detta bör i vart fall gälla på växtområdet.

11.2.5 Delegationen för Hybrid-DNA-frågor: Inkonsekvenser föreligger i de berörda förslagen i Miljöbalken. § 1 i lagförslaget angående den framtida kontrollen av användning av biotekniska produkter är utformad som en allmän aktsamhetsregel för hantering av biotekniska produkter, men gäller enbart sådana som är genetiskt modifierade. I specialmotiveringen till 2 § om utredningskrav hänvisas till att hanteringen av biotekniska produkter skall ske så att skador på människor eller miljön eller etiska problem kan undvikas och att en förutsättning för detta är att de som hanterar produkterna känner till vilka egenskaper produkten har. Här avses däremot inte enbart genetiskt modifierade produkter. I § 8 talas om tillstånd för hantering av bioteknisk produkt medan det i specialmotiveringen bl.a. hänvisas till § 1 som om den gällde för alla biotekniska produkter. Betr § 13 förefaller det vidare egendomligt att användning av mikroorganismer som biologiska bekämpningsmedel (som förekommer i naturen) skall lagregleras, medan användningen av andra naturligt förekommande mikroorganismer såsom mikroorganismer som kan bryta ner föroreningar i miljön endast behöver regleras om de är genetiskt modifierade. I betänkandets tolfte kapitel sägs att förslaget om en central reglering av biotekniska produkter i miljöbalken motiveras främst utifrån ekologiska risker. Enligt delegationens mening erfordras för en bedömning i konkreta fall av om sådana risker kan föreligga råd från en samlad expertis.

11.2.6 Arbetarskyddsstyrelsen: Definitionen av "biotekniska produkter" i 2 kap. 13 § är bra liksom definitionen av bioteknik. Det bör dock framgå av motiveringen att med framställning avses även selektion ur naturligt material. 16 kap. 1 § är utformad som en allmän aktsamhets-regel för hantering av biotekniska produkter. Den har dock inskränkts till

att gälla enbart sådana som är genetiskt modifierade. Denna inskränkning kan få olyckliga konsekvenser. Den grundläggande aktsamhetsregeln liksom kravet på etiska hänsyn bör gälla för alla biotekniska produkter. Det är svårt att förstå skillnaden i förhållande till 2 §. Det kan också nämnas att specialmotiveringen till 8 § uttryckligen hänvisar till 1 § trots att 8 § inte heller innehåller någon begränsning till genetiskt modifierade produkter.

11.2.7 Konsumentverket: Det är särskilt värdefullt ur konsumentsynpunkt att bestämmelser om märkning av biotekniska produkter införs. Vi är också positiva till bestämmelserna om tillståndskrav, men anser att tillståndsprövningen bör gälla alla biotekniska produkter. Slutligen vill vi understryka vikten av att det vid tillståndsprövningen av konsumentprodukter tillmäts betydelse i vilken omfattning produkten fyller ett uttalat behov.

11.2.8 Statens naturvårdsverk: Det bör tydligt framgå av definitionen av begreppet bioteknisk produkt att tillämpningsområdet enbart omfattar levande organismer. Även biotekniska produkter som kan komma att finnas i livsmedel, fodermedel och läkemedel bör omfattas av lagstiftning med miljöskyddssyfte. Verket förordar att orden "eller biotekniska" tas bort ur bestämmelsen om undantag från balkens tillämplighet.- - - Att göra Naturvårdsverket till produktgodkännandemyndighet på de olika specialmyndigheternas sakområden så snart fråga är om "nya och tidigare oprövade organismer" bör knappast komma i fråga. Med hänsyn härtill avstyrker verket förslaget att göra Naturvårdsverket till tillståndsmyndighet i fråga om försöksutsättningar i dessa speciella fall. Verket räknar emellertid med att, såsom remissmyndighet i försöksutsättningsärendena, även framdeles ha ett betydande medinflytande i dessa ärenden. - - - Genom de undantag från balken som anges i 2 kap. 2 § kommer läkemedel, livsmedel och fodermedel som innehåller GMO inte att omfattas av någon lagstiftning med miljöskyddssyfte, vilket förutsätts i EG-direktivet 90/220. Det finns starka sakskäl för att snabbt få en lagstiftning som helt kommer att täcka även de nyss berörda särskilda områdena. Alternativet att göra det föreslagna undantaget, men kombinera detta med en regeringsförskrift om att balken ändå skall tillämpas i fråga om biotekniska produkter som utgör livsmedel, skulle enligt verkets mening vara en från principiell synpunkt olämplig konstruktion. Undantag från balkens tillämpningsområde kan dock behöva föreskrivas vad gäller krav på tillstånd m.m. - - - Vad gäller produktgodkännande bör beslutsfunktionen vara uppdelad på de sektormyndigheter som redan i dag har visst produktansvar som täcker genetiskt modifierade organismer. För säkerställande av denna verkets samordnande funktion bör Naturvårdsverket ges befogenhet att påkalla att försöksutsättningsärenden underställs regeringens prövning. En motsvarande underställningsrätt bör

tilläggas verket även i ärenden om produktgodkännande. Verket är berett att, i enlighet med vad kommittén har föreslagit, ta på sig ett centralt tillsynsansvar i GMO-området. Det bör ankomma på utredningen om organisationsförändringar att göra en rationell fördelning på de olika myndigheterna vad avser de olika slagen av tillsynsfunktioner.

11.2.9 Kemikalieinspektionen: Kemikalieinspektionen anser att 16 kap. 1 § bör modifieras. Där sägs att risker för skador på människor och miljö skall "beaktas". Termen är olycklig jämfört med de skyldigheter som föreslås i de allmänna aktsamhetsreglerna och kan upplevas som en försvagning. - - - Kemikalieinspektionen delar uppfattningen att sektorsansvaret för olika fackmyndigheter bör bibehållas i största möjliga utsträckning. Detta skulle innebära att inspektionen även fortsättningsvis prövar frågor om godkännande av biologiska bekämpningsmedel. Inspektionen bör också ges i uppgift att pröva frågor om utsläppande på marknaden av andra biotekniska produkter inkl genetiskt modifierade organismer. Inspektionen besitter hög kompetens i ekologi/ekotoxikologi, något som är nödvändigt för att inspektionen skall kunna bedöma kemikaliers effekter på växter och djur. Inspektionen har också hög kompetens i mikrobiologi. I komplicerade bedömningssituationer kan det behövas ytterligare kompetens som kan hämtas på universitet eller hos andra myndigheter.

11.2.10 Karolinska Institutet: Skrivningen av definitionen rörande "Biotekniska produkter" (2 kap. 13 § 6p.) är dock vilseledande. Ordalydelsen "framställts" kan misstolkas då man i detta fall menar naturligt förekommande organismer med speciellt användbara egenskaper.

11.2.11 Lunds universitet: Det synes mer motiverat att frågan om tillståndstvång inte regleras direkt i lagen utan via bemyndiganden. Samtidigt finns dock skäl att ifrågasätta såväl hur den särskilda bemyndiganderegeln förhåller sig till reglerna i kap. 4 som behovet av sådana särskilda bemyndiganden mot bakgrund av reglerna i kapitel 4.

11.2.12 Naturvetenskapliga forskningsrådet, NFR: När det gäller information och märkning av produkter att de härrör från eller är tillverkade med hjälp av genetiskt modifierade organismer är det inte nödvändigt att en sådan märkning görs tvingande.

11.2.13 Statens Växtsortnämnd: Växtsortnämnden förutsätter att dess prövning av nya sorter inte skall avse de tillstånd, som utredningen föreslagit, utan att dessa skall prövas centralt i ett tidigare skede än då sorternas odlingsvärde skall bedömas. Däremot kan ju givetvis godkännande för statsplombering av en växtsort vägras av nämnden på

samma sätt som nu sker, även om tillstånd enligt 11 § växtskyddsförordningen (1993:383) eller 16 kap. 8 § i den nu föreslagna miljöbalken getts. Växtsortnämnden anser att vidareodling av en gentekniskt förändrad växtsort inte skall kräva nytt tillstånd för varje jordbrukare eller trädgårdsodlare sedan riskerna för hälsa och miljö en gång blivit centralt prövade. - - - Lagstiftningen bör i detta sammanhang klargöra om gentekniskt förändrade växtmaterial (biotekniska produkter) som en gång fått tillstånd, men sedan blivit föremål för fortsatt, traditionell förädling, skall fordra nytt tillstånd. Enligt Växtsortnämndens uppfattning bör detta inte behövas i sådana fall, om inte användningen avses ske på ett sätt, som strider mot innebörden av eller villkoren för det tidigare givna tillståndet.

11.2.14 Sveriges lantbruksuniversitet, SLU: Den framtida regleringen vad gäller användandet av genetiskt modifierade organismer ej bör ligga inom en myndighets ansvarsområde utan som i Genteknikberedningens förslag hanteras av olika myndigheter efter hörande av Naturvårdsverket och Hybrid-DNA-delegationen (Genteknikнämnen).

11.2.15 Mjölby kommun: Förslaget att tillstånd i princip bör krävas för utsättning i naturen av biotekniska produkter tillstyrks. Föreskrifter om undantag mot bakgrund av bl.a. Sveriges internationella förpliktelser bör föreskrivas av regeringen. Mjölby kommun anser vidare att miljöbalkens bestämmelser om bl.a. tillstånd, omprövning, tillsyn, avgifter, överklaganden m.m. också bör tillämpas beträffande biotekniska produkter.

11.2.16 Svenska Kommunförbundet: Det behövs klargörande definitioner om reglerna skall kunna fungera i praktiken. Av exempelvis 2 kap. 13 § bör det framgå att virus är en form av mikroorganismer och i lagtexten bör orden "mikroorganismer eller virus" ersättas av "mikroorganismer inklusive virus". I samma paragraf andra stycket står det bl.a. att mikroorganismer framställts. Inte ens med bioteknik kan vi framställa mikroorganismer - vi kan bara förändra dem. Följaktligen bör det av lagtexten framgå att här avses mikroorganismer som förändrats med hjälp av genteknik.

11.2.17 Svalöf-Weibull AB: Krav på generell märkning av livsmedel som producerats med användning av gentekniskt modifierade organismer bör undvikas. Sådana produkter kan förväntas få en relativt bred användning i livsmedelsindustrin inom överskådlig framtid. Det får förutsättas att de produkter som framställs med användning av gentekniskt modifierade organismer är erforderligt testade med avseende på hälsoeffekter. Det kan för övrigt bli en svår gränsdragning om kravet på märkning enbart skall avse genetiskt modifierade råvaruproducerande organismer eller också hjälpmedel som används i produktionen. Svalöf

Weibull anser att önskemålet om märkning av livsmedel bör tillgodoses på frivillig väg på motsvarande sätt som KRAV-märkning av livsmedel som producerats utan användning av kemiska bekämpningsmedel och handelsgödsel.- - - Ansvaret för bedömningar av tillstånd om att få sätta ut gentekniskt modifierade växter bör ligga på sektormyndigheten, dvs jordbruksverket, som därvid bör samråda med naturvårdsverket och den föreslagna gentekniknämnden. De krav som ställs i och vid tillämpningen av svensk lagstiftning på detta område måste vara förenliga med EGs direktiv beträffande utsättning av gentekniskt modifierade organismer. Vid en lägre kravnivå i Sverige kommer sådana svenska produkter inte att kunna marknadsföras inom EES-sfären utan förnyad, kostsam prövning. Vid en högre svensk kravnivå kommer prövning av svenska produkter istället att ske i lämpligt land inom EES-sfären.

11.3 Etiska överväganden

11.3.1 Statens Jordbruksverk: Vad gäller de etiska aspekterna på genteknikanvändning anser miljöskyddskommittén att sådana frågor bör prövas i anslutning till tillståndsgivning samt diskuteras i etiska kommittéer. Enligt Jordbruksverket överdriver miljöskyddskommittén behovet av prövning av etiska frågor vid användningen av genteknik på växtområdet. På djurområdet kan det däremot av hänsyn till djuren finnas anledning till etiska prövningar, vilket dock inte innebär att särskilda etiska kommittéer måste tillskapas för att deltaga vid tillståndsgivningen.

11.3.2 Arbetarskyddsstyrelsen: Inskränkningen till genetiskt modifierade produkter i 1 § bör kunna ersättas med ett krav på att speciell uppmärksamhet ägnas åt de etiska problemen vid hantering av produkter som fått sitt genetiska material ändrat på ett sätt som går utöver det naturliga genutbytet.

11.3.3 Statens naturvårdsverk: Verket finner det tveksamt om ett särskilt organ behöver tillskapas hos verket för bioteknik-etikfrågor, även om en sådan rådgivande nämnd skulle kunna betjäna även andra myndigheter som handlägger bioteknikfrågor än verket. Det bör vara tillräckligt att förutsätta att det får ankomma på verket att med uppmärksamhet följa de berörda frågorna och ta de initiativ vartill utvecklingen kan föranleda. Verket avstyrker förslaget om en rådgivande nämnd för bioteknik-etiska frågor knuten till Naturvårdsverket. Uttrycket "etikens grunder" i 16 kap 1 § bör ändras till "etiska grunder". Ordvalet är inte det bästa. Redan för en lekman förefaller det uppenbart att de etiska grunder som får betydelse i det aktuella sammanhanget kan vara mera speciella än de som utgör grunder för etiken som en särskild vetenskap.

11.3.4 Kammarrätten i Stockholm: Enligt 16 kap. 1 § i balken skall vid hantering av biotekniska produkter hänsyn tas till "etikens grunder". I 2 och 3 §§ samma kapitel ges föreskrifter om utredning av och kunskaper om etiska problem. Vidare skall ingripande med föreskrifter eller förbud kunna ske enbart på grundval av "etiska skäl". Betänkandet innehåller endast ett mycket begränsat underlag för att lagstifta om rent etiska problem. Det är inte godtagbart att, såsom föreslås, meddela grundläggande hanteringsregler och anknytande sanktionsregler utan andra kriterier för tillämpningen än en hänvisning till etikens krav. Etiska bedömningar kan säkerligen ha relevans i åtskilliga andra sammanhang på miljöområdet trots att detta inte komemr explicit till uttryck i lagtext. Kammarrätten avstyrker förslaget i denna del.

11.3.5 Stockholms universitet: I 16 kap. 1 § föreslås att hänsyn skall tas till etikens grunder då det gäller hantering av biotekniska produkter. Fakultetsnämnden vill framhålla att även om det är både naturligt och önskvärt att ett sådant villkor ställs, så är det oförenligt med EG:s ställning i frågan. EG-direktiv beträffande biotekniska produkter har hittills saknat direkta hänvisningar till etiska aspekter. Om ingen ändring i EG:s policy äger rum, kommer 1 § i dess nuvarande form att framstå som oförenlig med EG:s lagstiftning.

11.3.6 Naturvetenskapliga forskningsrådet, NFR: NFR anser det inte särskilt angeläget att biotekniska etiknämnder inrättas. Det är givet att de etiska frågorna får en speciell aktualitet inom bioteknikområdet, men NFR vill påtala att detta framför allt gäller de medicinska tillämpningarna samt frågor som redan idag behandlas inom de medicinskt etiska och djuretiska nämnderna. Etiska frågor av speciell karaktär som ej tas upp i existerande nämnder bör kunna lösas inom ramen för tillsynsmyndighetens uppgifter. NFR tillstyrker ej möjligheten att i Miljöbalken stadga om rätt för regeringen att utfärda förbud mot bioteknisk verksamhet på etiska grunder. - - - Det föreslås att framställningen av s.k. mosaikdjur, dvs. djur sammansatta av arvsmassa från två olika arter, skulle kunna komma att drabbas av förbud mot framställning. Ett förbud mot användningen av transgena djur skulle slå mycket hårt mot bl.a. den biomedicinska forskningen och tillstyrkes ej av NFR. Skrivningen behöver således förtydligas på denna punkt.

11.3.7 Statens Växtsortnämnd: I betänkandet föreslås att Naturvårdsverket skall pröva tillståndsfrågan från hälso- och miljö- samt etiksynpunkt av nya, biotekniska produkter under medverkan av en etisk kommitté. Det kan medge en diskussion i ett bredare sammanhang än vad som normalt erbjuds vid handläggning av ärenden inom ett centralt ämbetsverk. Ett visst samarbete mellan Växtsortnämnden och prövningsmyndigheten kan vara till gagn när det gäller frågor om växter och

11.3.8 Länsstyrelsen i Blekinge län: Det är viktigt att fastslå vilka etiska principer, som skall ligga till grund för bedömningarna.

11.3.9 Hudiksvalls kommun: Kraven på etik är ytterst viktiga, men i juridiska sammanhang alltför vaga och beroende av uttolkarens värderingar. Därför måste det viktiga kap. 16 ges stor tyngd och en genomtänkt tillämpning. Befattningshavarnas utbildning måste anpassas efter dessa krav. Kapitlet måste kompletteras med tillämpningsföreskifter.

11.3.10 Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök, NSMPD: har efterlyst en övergripande lagstiftning om genteknik. Ett sådant förslag finns i miljöbalken. Ur djurens synvinkel är lagförslaget dock inte tillräckligt. Genteknik kan innebära stora risker för djur. En övergripande lagstiftning om bioteknik, bör, enligt vår mening, skydda djur från lidande orsakat av bioteknik! Det enda skydd vi hittar för djur är kap. 16 § 1, som säger att risker för skador och miljö skall beaktas och att hänsyn skall tas till etikens grunder vid hantering av biotekniska produkter, samt 9 § som stadgar att regering eller myndighet får förbjuda hantering av biotekniska produkter om det är av särskild betydelse av hälso- eller miljösynpunkt eller från etisk synpunkt. Detta är inte tillräckligt tydligt för att skydda djur från att utsättas för lidande! Dessutom vill vi ännu en gång påpeka att djur är individer, inte "miljö" eller "biotekniska produkter". Vår uppfattning är att en övergripande lagstiftning om bioteknik behövs, men att den i Miljöbalken föreslagna lagstiftningen inte på långa vägar är tillräcklig.

12 Tillstånd

12.1 Riksdagens Ombudsmän, JO: Jag delar kommitténs bedömning att resultatet av Fri- och rättighetskommitténs (JU 1992:01) arbete med frågan om domstols överprövning av förvaltningsbeslut bör avvaktas, innan det finns anledning att överväga att ändra den nuvarande ordningen med förvaltningsprövning av Koncessionsnämnden och regeringen. Frågan om en övergång till domstolsprövning bör således lösas i ett större sammanhang. Med anledning av den diskussion som förs i betänkandet rörande möjligheterna att omvandla Koncessionsnämnden till en särskild domstol resp att omvandla vattendomstolarna till miljödomstolar vill jag för egen del avvisa tanken att inrätta ytterligare specialdomstolar.

12.2 Överbefälhavaren, ÖB: Utredningen föreslår att den domstolsprövning som måste kunna ske i tillståndsärenden m.m. skall

genomföras enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. ÖB anser att en bättre ordning är att låta prövning ske vid de allmänna förvaltningsdomstolarna enligt normala rutiner. - - - Utredningen föreslår att tillståndsplikt i vissa fall skall kunna ersättas av generella föreskrifter. Ett sådant förfarande är tveksamt beträffande försvarsmaktens verksamhet. Erfarenheten visar att den speciella särart som försvaret har är svår attt beakta i särskilda föreskrifter. ÖB föreslår därför att individuell prövning behålls för försvarsmaktens räkning.

12.3 Folkhälsoinstitutet: Vid tillståndsprövningar bör hälsoaspekterna beaktas i större omfattning än vad som sker idag. Det kan ske genom att kräva att tillsyns- och tillståndsmyndigheterna skall samråda med miljö- och samhällsmedicinsk expertis i de fall hälsoeffekter kan vara aktuella.

12.4 Fiskeriverket: Fiskeriverket instämmer i att ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet även i fortsättningen bör prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelsen. När det gäller handläggning av miljöskyddsärenden anser Fiskeriverket att nuvarande praxis, dvs. att verket alltid bereds tillfälle att avge yttrande, är tillräcklig i fråga om ärenden som handläggs av Koncessionsnämnden. De ärenden som handläggs av länsstyrelserna sändes numera bara i vissa fall till Fiskeriverket för yttrande. Eftersom länsstyrelserna från 1991 även har ansvar för fiskefrågor och har särskilda länsfiskeexperter bör endast undantagsvis miljöskyddsärenden som prövas av länsstyrelsen sändas till Fiskeriverket för yttrande.

12.5 Sveriges geologiska undersökning, SGU: I Europakonventionen (artikel 6) föreskrivs att envar skall ha rätt till domstolsprövning, bl.a. när det gäller hans civila rättigheter och skyldigheter. Av konventionen följer att förvaltningsmyndigheternas avgöranden skall kunna överprövas i domstol. - - - Utifrån den erfarenhet som SGU har av vattendomstolarnas verksamhet, delar SGU uppfattningen att viktigare tillståndsärenden bör prövas i regionala miljödomstolar knutna till de nuvarande vattendomstolarna. Fullföljd bör kunna ske till Vattenöverdomstolen och sedan till Högsta domstolen. Miljöskyddskommittén har lagt sitt förslag till miljöbalk på ett sådant sätt att man med små ändringar i förslaget kan gå över till domstolsprövning. Regering behöver kopplas in endast i vissa situationer och avgöra tillåtligheten i ärenden av strategisk betydelse. Sådana avgöranden bör vara bindande för domstolen. Motiv härför är att det bör ankomma på regeringen att allsidigt pröva och väga samman bl.a. miljömässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalekonomiska synpunkter.

12.6 Domän AB: Tillståndstiden för täkter är i dag i allmänhet för kort, ca fem år. Enligt kommitténs förslag skall verksamhet som fordrar

tillstånd omprövas efter tio år. Det är då också rimligt, att tillståndstiden för täkter generellt blir tio år, om inte sökanden vill ha kortare tid. En högst önskvärd minskning av ärendebalansen för täkttillstånd skulle därmed uppnås. Handläggningstiderna för täkter är i dag många gånger oacceptabelt långa. Kommittén tar själv upp problemet med alltför långa handläggningstider i tillståndsärenden. En längsta handläggningstid för myndigheter på sex månader bör kunna föreskrivas i syfte att uppnå en bättre överensstämmelse med EG-krav på tillståndsgivning.

12.7 Kammarkollegiet: Kommittén redovisar hur Europakonventionens krav på domstolsprövning kastar en skugga över det nuvarande prövningssystemet och möjligheterna att förenkla detta. Kammarkollegiet delar kommitténs bedömning att frågan om domstolsprövning av förvaltningsbeslut bör ges en generell lösning och att mer långtgående förändringari det nuvarande prövningssystemet bör anstå. Av de alternativa lösningar som kommittén skisserat tilldrar sig förslaget att utveckla de nuvarande vattendomstolarna till regionala miljödomstolar med fullföljd till Vattenöverdomstolen och Högsta domstolen ett särskilt intresse. Prövningen enligt miljöbalken skulle då komma att ske på i princip samma sätt som den vattenrättsliga prövningen.

12.8 Statens naturvårdsverk: Regeringen bör även fortsättningsvis kunna överpröva Koncessionsnämndens beslut. - - - Genom att flytta prövningen till en ny instans riskerar man att inte utnyttja betydande delar av den kompetens som finns hos nuvarande prövningsmyndigheter. För det fall man skulle inrätta prövningsmyndigheter i regionen som täcker större geografiska områden än dagens län bör kompetensen både hos nuvarande miljövårdsenheter och hos Koncessionsnämnden bättre tas till vara än vad som skulle kunna bli fallet med det huvudalternativ till nuvarande ordning som miljöskyddskommittén lyfter fram. Nuvarande fördelningen mellan länsstyrelser och Koncessionsnämnden vid prövning av verksamheter är i stort sett ändamålsenlig. Viss ytterligare delegering till länsstyrelserna bör dock kunna göras. - - - Kunskap om teknik, miljöeffekter och skyddsåtgärder för en viss bransch eller näringsgren kan visserligen byggas upp på såväl regionala som centrala myndigheter. Den önskvärda nationella överblicken över en bransch upprätthålls av naturliga skäl dock lättast hos en central prövningsmyndighet. - - - Det förefaller av praktiska skäl inte lämpligt att en sådan myndighet skulle ha prövningsansvaret för branscher där antalet anläggningar i landet är mycket stort. De flesta branscher som idag prövas av Koncesssionsnämnden har relativt få anläggningar, således en ändamålsenlig ordning som bör gälla även fortsättningsvis. Anläggningarna är ur nationell synvinkel, och i vissa fall också ur internationell synvinkel, oftast stora och tekniskt komplicerade och har regional eller större miljöpåverkan. - - - Det finns dock vissa branscher på den nuvarande A-listan i miljöskyddsför-

ordningens bilaga som utgör undantag från vad som sagts ovan. Dessa bör lämpligen överföras till länsstyrelserna. - - - När det gäller prövning av miljöfarlig verksamhet delar verket uppfattningen att nuvarande ordning vad avser Koncessionsnämndens roll bör fortsätta gälla. Verket tillstyrker förslaget att regeringen i framtiden skulle göra en tillåtlighetsprövning istället för en tillståndsprövning. Det är väsentligt att såsom kommittén föreslår regeringen därvid har möjlighet att föreskriva om särskilda villkor. - - - Frågan om vilka typer av verksamheter som skall underkastas regeringens tillåtlighetsprövning innan de kan komma till stånd kan ses ur flera olika perspektiv. Sett endast till miljöpåverkan bör tillåtlighetsprövning hos regeringen inte vara nödvändig för vissa av de anläggningar som finns upptagna på listan. Generellt bör anläggningar som idag prövas av länsstyrelsen inte finnas med på listan.

12.9 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden avstyrker förslaget om en särskild regeringsprövning enligt 7 kap. miljöbalksförslaget, eftersom regeringen har att tillämpa samma aktsamhetsregler m.m. som övriga prövningsmyndigheter. Regeringsprövningen innebär endast tidsutdräkt. Det räcker enligt Koncessionsnämndens mening med underställning till regeringen i fall då stoppregeln i 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalksförslaget hindrar angelägna verksamheter m.m. - - - Om en tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 7 kap. skall göras av vissa verksamheter m.m. bör tillståndsplikt enligt balken alltid gälla för dessa verksamheter. - - - Koncessionsnämnden anser att det kan vara värdefullt om det i vissa situationer finns möjligheter att ålägga en tillståndshavare skyldighet att ställa säkerhet för uppfyllandet av ett villkor. Behovet torde när det gäller miljöfarliga verksamheter framför allt föreligga i fråga om villkor med föreskrift om efterbehandling av mark- eller vattenområden som påverkas av verksamheten. Det framgår inte uttryckligen av lagtexten om det är prövningsmyndigheten som skall bestämma i vilken form eller till vilket belopp som säkerheten skall ställas. Koncessionsnämnden förordar att en bestämmelse liknande den i 22 kap. 3 § vattenlagen (1983:291) tas in i balken, innebärande att prövningen skall göras av tillsynsmyndigheten. - - - Ett problem kan vara att det ofta torde vara svårt eller rent av omöjligt att från början bedöma omfattningen av och kostnaden för framtida efterbehandlingsåtgärder. En lösning kan vara att tillståndshavaren åläggs en skyldighet att till tillsynsmyndigheten ge in en återställningsplan och att därefter vid behov revidera denna. Återställningsplanen, och de reviderade planerna, bör sedan kunna läggas till grund för bestämmandet av säkerheten resp ändring av säkerheten. - - - Lagtexen bör utformas så att inte endast ytterligare säkerhet skall kunna föreskrivas utan också, om anledning till detta uppkommer, att säkerheten skall kunna minskas eller skyldigheten upphävas. - - - 20 kap. 13 § - Även vid tillkomsten av miljöskyddslagen förutsattes enligt förarbetena att prövotidsförfarandet skulle komma att utnyttjas restriktivt. Så har

emellertid inte blivit fallet utan det har visat sig nödvändigt att tillgripa detta förfarande i ganska stor omfattning. Institutet har visat sig vara mycket värdefullt. Koncessionsnämnden kan inte se att det i framtiden skulle föreligga mindre behov av prövotidsförordnanden. - - - Koncessionsnämnden vill också framhålla att prövotidsmöjligheten även bör föreligga i omprövningsärenden. Prövotidsförordnanden har meddelats i sådana ärenden enligt hittillsvarande praxis. Inledningen till paragrafens första stycket bör därför lyda: "Om det när tillstånd till miljöfarlig verksamhet lämnas eller beslut om omprövning enligt 22 kap. 2 eller 10 § meddelas ej tillräckligt ...". - - - 20 kap. 15 §: Igångsättningsmedgivande enligt den föreslagna 14 § söks för att sökanden har bråttom att komma i gång med anläggningsarbeten. För att sådant medgivande skall lämnas krävs vidare att det skall vara uppenbart att tillstånd kommer att lämnas. Härigenom torde även kraven för att verkställighetsförordnande skall lämnas var uppfyllda. Det saknas därför anledning att ändra nuvarande regel om att ett igångsättningsmedgivande gäller omedelbart.

12.10 Statens Strålskyddsinstitut, SSI: 7 kap. Miljöbalken motsvarar 4 kap. 1 § naturresurslagen dock med den ändringen att regeringen skall pröva tillåtligheten av vissa stora anläggningar, bl.a. anläggning för slutförvar av använt kärnbränsle och kärnavfall. Det är inte lätt att förstå vad det är för skillnad mellan att pröva tillåtligheten av en anläggning och att pröva frågan om tillstånd till en anläggning. Ordet tillåtlighet leder närmast tanken till att regeringen skall pröva frågan huruvida en anläggning med angivet ändamål överhuvud skall få komma till stånd. - - - Men enligt 10 § 2 p. kärntekniklagen skall den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet svara för att de åtgärder vidtas för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt. Enligt statsmakternas beslut skall det ske i Sverige. Det kan alltså inte komma på fråga att inte "tillåta" detta. Vad som kan bli föremål för regeringens prövning kan alltså inte vara annat än metoden, platsen och eventuellt tidpunkten för slutförvaringen. Detta borde återspeglas i lagtexten. - - - En ny regel som kan bli av betydelse från strålskyddssynpunkt är 20 kap. 8 §; enligt vilken ett tillstånd kan göras beroende av att ekonomisk säkerhet ställs för t.ex. skyldigheten att omhändertaga radioaktivt avfall. En sådan regel tillstyrkes av SSI.

12.11 Statens Kärnkraftsinspektion, SKI: Eftesom en kärnteknisk anläggning, t.ex. ett slutförvar för använt kärnbränsle, också utgör miljöfarlig verksamhet skall enligt kommitténs förslag tillståndsbeslutet meddelas av Koncessionsnämnden. Enligt 20 kap. 5 § miljöbalken blir det också nämnden som skall sörja för erforderlig utredning. Ärendet skall anhängiggöras hos nämnden, som därför får svara för att erforderliga kompletteringar av ansökningen kommer till stånd. Sedan regeringen

tagit ställning i tillåtlighetsfrågan, skall ärendet återlämnas till nämnden för fortsatt handläggning. - - - Huvudfrågorna vid prövningen av kärntekniska anläggningar gäller säkerhet och strålskydd. Vid prövningen enligt kärntekniklagen för kärntekniska anläggningar (såsom de anläggningar för behandling och slutförvaring av använt bränsle som enligt kärnkraftindustrins planer är aktuella att uppföra i Sverige) är SKI den myndighet som bereder ärendet inför regeringens beslut, och därvid inhämtar yttranden från relevanta myndigheter, däribland strålskyddsinstitutet. SKI har också ansvaret att meddela föreskrifter för miljökonsekvensbeskrivningar enligt kärntekniklagen. Det är enligt SKIs uppfattning uppenbart att en samordning av kraven enligt olika lagar på miljökonsekvensbeskrivningar behöver ske så att kraven blir tillräckligt fullständiga och sinsemellan konsistenta.

12.12 Svea hovrätt: Regeringen har lämnat en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till organisationsförändringar med anledning av förslaget till miljöbalk. Hovrätten vill emellertid redan i detta sammanhang anlägga vissa synpunkter på frågan om valet mellan domstolsprövning och administrativ prövning. - - - Det kan med fog hävdas att prövningen av en fråga om tillstånd till viss miljöfarlig verksamhet är en typisk förvaltningsfråga, eftersom prövningen innebär en avvägning av lämplighetskaraktär. Vid denna avvägning skall beaktas olika intressen, allmänna såväl som enskilda. Från denna utgångspunkt kan det sägas vara riktigt att låta tillståndsprövning enligt miljöbalken ske hos länsstyrelserna, hos Koncessionsnämnden för miljöskydd samt i regeringen. Inget hindrar emellertid att förvaltningsfrågor av nyss angiven karaktär prövas av domstolar - allmänna domstolar eller förvaltningsdomstolar; detta med hänsyn tagen till den enskildes rättsskydd. Det torde vara ostridigt att en domstolsprövning, i högre grad än en administrativ prövning, tillgodoser kraven på rättssäkerhet. - - - I likhet med kommittén hyser hovrätten stor respekt för Koncessionsnämndens kompetens i såväl juridiska som tekniska frågor. Enligt hovrättens mening bör emellertid tillståndsprövningen i fortsättningen ombesörjas av domstolar. Hovrätten tillstyrker således kommitténs alternativa förslag att omvandla de nuvarande vattendomstolarna till regionala miljödomstolar i första instans. Överklaganden av dessa domstolars avgöranden bör prövas av Vattenöverdomstolen och i sista hand av Högsta domstolen. En sådan lösning bör medföra att Koncessionsnämnden läggs samman med Vattenöverdomstolen.

12.13 Växjö tingsrätt: Kommittén redovisar utförligt ur olika aspekter för- och nackdelar med dels ett i huvudsak bibehållande av nuvarande prövningsförfarande och dels en övergång till tillståndsprövning av domstol. Tingsrätten ställer sig positiv till ordningen med tillståndsprövning enligt Miljöbalken av domstol i stället för förvaltningsmyndighet.

Att det med bibehållande av höga krav på rättssäkerhet och rimliga handläggningstider går att verkställa tillståndsprövning av domstol bekräftas av den tillståndsprövning som utförs enligt vattenlagen av tingsrätten i dess sammansättning som vattendomstol. En övergång till ett helt nytt prövningsförfarande torde dock erfordra ytterligare överväganden beträffande tänkt organisation och verksamhetsform m.m. Tingsrätten delar därför kommitténs uppfattning att i vart fall för närvarande de starkaste skälen talar för att i huvudsak bibehålla den nuvarande prövningsordningen.

12.14 Luleå tingsrätt: Tingsrätten tillstyrker att prövningen hos regeringen sker enligt den modell som föreskrivs i vattenlagen.

12.15 Kammarrätten i Stockholm: I betänkandet föreslås inte någon ändring i nuvarande ordning för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. Sålunda skall en förvaltningsprövning ske av Koncessionsnämnden och regeringen med möjlighet till domstolsprövning enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. I betänkandet förs (s. 533 ff.) emellertid en diskussion om domstolsprövning av sådana ärenden för att nå överensstämmelse med de krav som uppställs i artikel 6 i Europakonventionen. I detta sammanhang talas om att omvandla Koncessionsnämnden till domstol, alternativt att göra om vattendomstolarna till miljödomstolar med överprövning i Vattenöverdomstolen och Högsta domstolen. - - - Kammarrätten har i andra sammanhang avstyrkt inrättande av specialdomstolar. Kammarrätten avstyrker även i detta fall att särskilda domstolar inrättas. Att tillskapa specialdomstolar strider mot den rådande linjen i fråga om domstolsväsendet. Om en övergång till domstolsprövning av ifrågavarande ärenden övervägs, bör en lösning i första hand sökas inom de två befintliga domstolsorganisationerna. Resultatet av Fri- och rättighetskommitténs (JU 1992:01) arbete bör avvaktas. Det skall enligt direktiven (dir. 1991:119) bl.a. omfatta frågan om domstolskontrollen av förvaltningsbeslut bör förbättras så att en generell möjlighet till domstolsprövning införs. - - - I 7 kap. 3 § i balken föreslår kommittén att regeringens tillåtlighetsprövning av stora anläggningar m.m. skall vara bindande för andra myndigheters prövning enligt balken. Detta innebär, att någon annan reell domstolsprövning än i form av rättsprövning inte kan ske i en del centrala frågor, inte ens om dessa är av betydelse för civila rättigheter. Ytterligare överväganden kan behövas rörande lämpligheten av denna ordning i relation till kraven på domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen.

12.16 Stockholms universitet: Miljöskyddskommittén har i den allmänna motiveringen utförligt redovisat olika alternativ till överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut. Både fördelar och nackdelar med att ett sådant beslut fullföljs till en domstol beskrivs i detalj. Utredningens

slutsats, efter en jämförelse mellan de tänkbara möjligheterna, är att för närvarande de starkaste skälen talar för ett bibehållande av nuvarande ordning, dvs. med förvaltningsprövning av Koncessionsnämnden och regeringen. Överprövning av beslut har därmed, enligt lagförslaget, begränsats till förvaltningsmyndighet. Fakultetsnämnden anser det lämpligt, ur rättssäkerhetssynpunkt, att myndighetsbeslut i miljöfrågor kan överklagas vid domstol. Det föreslagna alternativet om förvandlingen av vattendomstolar till regionala mijödomstolar som första instans, med Vattenöverdomstolen och Högsta domstolen som andra och sista instanser är, enligt fakultetsnämnden, både realistiskt och mycket fördelaktigt. Rätten till att överklaga hos Vattenöverdomstolen eller Högsta domstolen tillgodoser dessutom Europakonventionens krav på att få frågor som berör civila rättigheter överprövade av domstol. Fakultetsnämnden finner det angeläget att möjligheten till att inrätta miljödomstolar, enligt utredningens förslag, undersöks närmare.

12.17 Uppsala universitet: 20 kap. behandlar tillståndsprövning och vi håller med om att ett sådant kapitel behövs. Vi anser emellertid att betänkandet skapar viss förvirring vad gäller tillståndsprövningsreglerna. I kapitlet finns regler som har formen av ett slags tillåtlighetsregler (8 §) men det påpekas inte kopplingen till kravreglerna i balken, något som med största sannolikhet kan komma att orsaka många missförstånd hos många tillämpare. - - - Vi anser vidare att det närmast före detta kapitel vore lämpligt med ett kapitel som lägger fast de olika styrmedlen.

12.18 Lunds universitet: Forskningsnämnden har i nuläget inget att erinra emot de resonemang och förslag som framförs i instansfrågan och erinrar i sammanhanget om pågående utredning (Dir. 1993:43).

12.19 Skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län: I den mån verksamheten som faller under skogsvårdslagstiftningen blir föremål för tillståndsprövning bör skogsvårdsstyrelserna vara prövningsmyndighet.

12.20 Länsstyrelsen i Uppsala län: Den arbetsfördelning mellan myndigheter på olika nivåer, som skisseras i betänkandet, synes naturlig. Den motsvarar i stort sett en fördelning som är möjlig att uppnå även inom ramen för nuvarande system med möjlighet för länsstyrelserna att delegera uppgifter till kommunerna. Kommitténs andrahandsförslag - att omvandla vattendomstolarna till regionala miljödomstolar - innebär däremot att länsstyrelsernas befattning med konkreta, individuella miljöfrågor reduceras ytterligare till förfång för länsstyrelsernas trovärdighet och acceptans i tillsynsärenden. I stället bör länsstyrelsernas roll som ansvarig för den övergripande tillsynen i länen, med möjlighet att ingripa även i enskilda fall, göras tydlig i balken. - - - Kommittén pekar på problemet att hitta en lämplig överklagningsinstans för de

tillståndsärenden som prövas av koncessionsnämnden som första instans. Länsstyrelsen anser att man borde ha övervägt att lösa problemet genom att göra länsstyrelserna till första instans i dessa ärenden.

12.21 Länsstyrelsen i Södermanlands län: 20:6: Möjligheten finns idag att frivilligt tillståndspröva miljöfarliga verksamheter som inte står i miljöskyddsförordningens bilaga. Det går dock inte att tvingande kräva tillståndsprövning av verksamheter som inte står med. Eftersom det är omöjligt att vara heltäckande förutseende över framtida och bortglömda verksamheter vore det smidigt om balken ger regeringen bemyndigande att genom föreskrift möjliggöra för tillståndsmyndigheten att kräva tillståndsprövning där sådan inte är obligatorisk. På motsvarande sätt skulle finnas möjlighet att fria verksamheter från tillståndsprövning om prövningen uppenbart inte är meningsfull och fyller den funktion miljöskyddslagen avser. Beslut om tvingande och friande tillståndsprövning skulle genom möjligheter att överklaga beslutet ge tillräckligt skydd mot godtycke. - - - 20:9: Att 18 § 4 st. NVL om vägrat tillstånd för den som inte fullgjort sina skyldigheter nu ges generell räckvidd tillstyrks. På samma sätt som regeln tillämpas beträffande täktverksamhet är det angeläget att tillståndsmyndigheten får ta in i bedömningen hur sökanden fullgjort sina skyldigheter på andra platser eller beträffande andra verksamheter än den som prövningen omfattar. Med en sådan tillämpning bör "skall" ersättas med "får", så att den aktuella paragrafen inte medför "strikt yrkesförbud".

12.22 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Det är bra att regeringens prövning inskränks till en tillåtlighetsprövning och att själva tillståndsprövningen sker hos annan myndighet (20:1 och 3). - - - Länsstyrelsen ifrågasätter om tillstånd eller godkännande alltid skall vägras om inte etc. - - - 20:9: Stadgandet kan göras mindre kategoriskt genom att skall byts ut mot får.

12.23 Länsstyrelsen i Kalmar län: Miljöfarliga verksamheter bör generellt tillståndsprövas av länsstyrelserna. - Koncessionsnämnden bör bli allmän besvärsinstans vid tillämpningen av miljöbalken. - Vid tillståndsärenden bör sökanden åläggas att inhämta yttrande och utfärda kungörelse i syfte att förenkla myndighetens handläggning av ärendet.

12.24 Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelsernas tillståndsprövning enligt ML har på det hela taget fungerat väl. Det administrativa förfarandet med en allsidig utredning och med god kunskap om enskilda anläggningar och om miljöförhållandena ger normalt bra och snabba beslut och bör därför behållas och utvecklas. Det finns emellertid anledning att ta allvarligt på den kritik som industriförbundet framfört i miljöskyddskommittén. Det är därför angeläget att det i det fortsatta

utredningsarbetet klarläggs vilka brister som kan föreligga och att där läggs fram de förslag till åtgärder som kan behövas för att ge stadga åt handläggningen. Generella föreskrifter bör för vissa branscher ersätta tillståndsprövning av befintliga anläggningar.

12.25 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Domstolsbegreppet i Europakonventionens artikel 6 (tribunal) har inte samma innebörd som domstolsbegreppet i Sverige. I motsats till vårt snäva formellt definierade domstolsbegrepp ges detta i Europakonventionen en vidsträckt materiell innebörd. Som framhållits av en av landets främsta kännare av Europakonventionen, justitierådet Hans Danelius (Svensk Juristtidning 1991 s. 300) godtar Europadomstolen som "domstolar" diverse myndigheter som ligger ganska långt från vad som i Sverige betraktas som sådana. Det avgörande är att vederbörande myndighet har till uppgift att inom sitt kompetensområde besluta på grundval av rättsregler och efter ett förfarande som följer bestämda föreskrifter. Om myndigheten därvidlag godtas som "domstol" gäller därutöver krav på att den skall vara oavhängig och opartisk. Beträffande de berörda kraven kan hänvisas till den redovisning av Europadomstolens praxis som lämnats av Danelius. - - - Man måste nu ställa krav på att vi i Sverige drar praktiska slutsatser av att gränsdragningen mellan "domstolar" och andra beslutsfattande organ i Europakonventionen görs på ett annat sätt hos oss. Redan från integrationssynpunkt är ett närmande till konventionens synsätt önskvärt. Men detta synsätt innebär också fördelar av annat slag. Här syftas då på de ökade möjligheterna att åstadkomma former för besvärsprövning som fyller erforderliga krav på sakkunskap och snabbhet i handläggningen. Dessa krav kan uppenbarligen inte tillgodoses inom det allmänna domstolsväsendet där det saknas den särskilda sakkunskap som är helt nödvändig i åtskilliga miljövårdsfrågor och där dessutom förfarandet är tungrott, tidsödande och statsfinansiellt betydligt dyrare. Missförståndet beträffande innebörden av artikel 6 i Europakonventionen har lett till att man felaktigt ansett att koncessionsnämnden inte skulle uppfylla "domstolskravet" i konventionen och till att man trott sig tvingad att förorda instansordningar som inte uppfyller önskvärda krav på snabbhet och effektivitet. - - - Länsstyrelsernas tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen bedöms på det hela taget ha varit effektiv och lett till en klart förbättrad miljösituation när det gäller utsläppen från punktkällorna. Det enkla administrativa förfarandet med brett upplagda kontaktytor och god kännedom om enskilda anläggningar och miljöförhållanden ger normalt goda och snabba beslut och bör därför behållas och utvecklas.

12.26 Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen ifrågasätter om regeringen bör göra en tillåtlighetsprövning av vissa större verksamheter i första instans. En sammanhållen lokaliserings- och villkorsprövning, dvs. en fullständig tillåtlighetsprövning, hos Koncessionsnämnden av de

verksamheter som anges i 1 § är att föredra. Överprövningen av KN:s beslut bör ligga kvar hos regeringen.

12.27 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: I ett rationellt miljöskyddsarbete bör kompetensen inte splittras utan användas effektivt. Därför bör mycket av tillståndsprövning och tillsyn samlas hos länsstyrelserna. Rollen som rådgivare och myndighetsrollen är två sidor av samma mynt, olika styrmedel för olika tillfällen men grundade på samma kompetens och kontaktnät. Avgörande för hur väl man lyckas är hur tydliga och självklara målen är för miljöarbetet, hur stark och effektiv den lagstiftning är som arbetet stöder sig på och hur resultaten följs upp. - - - I betänkandet förs ingående resonemang om Koncessionsnämndens roll i ett framtida prövningssystem. Där anförs bl.a. att det otvivelaktigt måste finnas en möjlighet att få Koncessionsnämndens avgöranden överprövade av domstol. I annat fall skulle inte Europakonventionens krav tillgodoses. Länsstyrelsen ifrågasätter om detta är riktigt. Koncessionsnämnden uppfyller väl de krav på opartiskhet och oavhängighet som ställs i Europakonventionens artikel 6. Det föreligger alltså inte något hinder ur denna synvinkel mot att Koncessionsnämnden görs till slutinstans. Tvärtom finns en rad goda skäl för en sådan ordning, bl.a. att åstadkomma ett snabbt och rättssäkert överprövningsförfarande. - - - Balkens tillåtlighetsregler består i stort av inledande allmänna bestämmelser, särskilda aktsamhetsregler för vissa angivna typer av verksamheter samt generella regler för prövningsförfarandet. Denna lagstiftningsteknik, som är logisk och kanske nödvändig för ett så brett tillämpningsområde som balkens, medför emellertid att en viss typ av reglering behandlas på flera olika ställen i balken. Denna splittring gör det svårare att förstå och tillämpa lagtexten. Förhållandet kan exemplifieras med utformningen av lokaliseringsbestämmelserna i miljöskyddslagen jämfört med de i balken.

12.28 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: I en eventuell lag om prövningsförfarandet bör anges att om en verksamhet inte lämnar prövotidsredovisning i tid får prövningsmyndigheten förelägga om detta. - - - 20 kap.: Att bestämmelser om samråd innan en ansökan lämnas in (jfr. 12 a § miljöskyddslagen) saknas, innebär en dramatisk försämring av sakägares möjlighet att få insyn i ett beslut. Detta strider dessutom mot det ökade inflytande genom överklagande av beslut som föreslås i 24 kap. Samrådsskyldigheten är så central att den bör skrivas in i en ny 2 §. - - - 20 kap. 2 § kan utgå. Lagen om koncessionsnämnden för miljöskydd, flyttas till kapitel 31. - - - 20 kap. 6 §: Av lagtext måste det klart framgå vad en tillståndsansökan och anmälan skall innehålla (jämför 13 § ML). Länsstyrelsen förordar därför att paragrafen omarbetas i enligthet med nuvarande 13 § i miljöskyddslagen. Förfarandet vid prövning av tillståndsärenden har strukits, vilket är en klar försämring

mot vad som idag gäller i 14 § ML. Omarbetning måste ske. I vilka fall skall t.ex. ett beslut kungöras och hur skall en sakägare i annat fall få kännedom om ett beslut? Det måste vidare förtydligas vem som beslutar om en ansökan är fullständig eller ej samt vad den prövande myndigheten kan göra om ansökan inte är fullständig. - - - Kravet på säkerhet bör formuleras om så att tillståndsmyndigheten har möjlighet att kräva in säkerhet innan tillstånd vinner laga kraft. Detta har gällt sedan 1991 och medfört en snabbare handläggning (säkerheterna har lämnats in snabbare eftersom annars inget tillstånd meddelas). I förslaget i balken har man gått tillbaka till det gamla systemet där säkerheten krävs in i samband med att beslutet meddelas. - - - 20 kap. 9 §: Texten bör kompletteras med "Tillstånd eller godkännande skall vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd eller gjort sig skyldig till miljöbrottslighet enligt balken eller brottsbalken, om inte särskilda omständigheter föranleder annat." I detta sammanhang bör även klaras ut vad som skall gälla vid en överlåtelse av en verksamhet. Prövning bör väl då rimligen ske av förvärvaren på samma sätt som en gång skett av överlåtaren? Man bör även beakta risken för bulvanförhållande, alltså att någon som själv är belastad från miljösynpunkt låter någon annan ansöka om tillstånd men sedan själv driver en verksamhet eller hanterar en produkt. Möjligen bör lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden utvidgas till att gälla även bulvanförhållanden enligt miljölagstiftningen (så är inte fallet idag). - - - 20 kap. 14 §: Här bör framgå vad en ansökan om igångsättningsmedgivande skall innehålla. Förslaget är annars en försämring gentemot vad som idag gäller i 21 a § ML.

12.29 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen tillstyrker kommitténs förslag att renodla regeringsprövningen av vissa stora anläggningar till en tillåtlighetsprövning. - - - Länsstyrelsen har goda förutsättningar för ett rättsenligt och effektivt arbete. Länsstyrelsen ser positivt på att särskilda handläggningsregler utvecklas. Härigenom bör ytterligare delegering kunna ske från koncessionsnämnden till länsstyrelserna. Det saknas således skäl att överlåta verksamheten på regionala domstolar. Länsstyrelsen hälsar därför med tillfredsställelse att regeringen i direktiven till den nu pågående organisationsutredningen med anledning av förslaget till miljöbalk (Dir. 1993:43) delar denna uppfattning.

12.30 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Tillståndsprövningen är redan nu en tung del av länsstyrelsens miljöarbete. Vi anser liksom kommittén att den adminstrativa tillståndsprövningen, integrerad i övrigt samhällsplaneringsarbete vid länsstyrelsen, är ägnad att ge goda resultat från samlade utgångspunker och bör fortsätta. Vi är ändå inte främmande för förslaget att formerna för just tillståndsprövningen vid länsstyrelserna stramas upp till att mer likna formerna i koncessionsnämnden för att

kompetens, enhetlighet och rättssäkerhet skall främjas, inte minst i EG-perspektivet. Bl.a. av effektivitetsskäl anser vi inte att prövningen bör överföras till domstol.

12.31 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Länsstyrelsen anser att länsstyrelsernas tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen, övervägande har varit framgångsrik och effektiv. Det enkla administrativa förfarandet med brett upplagda kontaktytor och god kännedom om enskilda anläggningar och miljöförhållanden ger normalt goda och snabba beslut och bör därför bibehållas och utvecklas. - - - Länsstyrelsen tillstyrker kommitténs förslag att formerna för länsstyrelsernas tillståndsprövning ses över. Det är viktigt att en sådan översyn klarlägger eventuella brister samt lägger fram de förslag till åtgärder som kan behövas för att styra upp handläggningen. Förslag till hur objektivitet och rättssäkerhet skall kunna upprätthållas underlättar för länsstyrelsen att få fortsatt förtroende och mandat som tillståndsmyndighet.

12.32 Huddinge kommun: 20 kap. 5 §: Vi förutsätter att det är den som söker tillstånd som bekostar en erforderlig utredning.

12.33 Eskilstuna kommun: Miljöskyddskommittén ifrågasätter i utredningen kommunernas lämplighet att genom miljönämnderna vara tillsynsmyndighet för all miljöfarlig verksamhet i kommunen, dvs. även för de egna verksamheterna. Miljöförvaltningen anser att denna bedömning saknar relevans och bygger på lösa antaganden snarare än praktisk erfarenhet.

12.34 Katrineholms kommun: Ifråga om kommunövergripande tillsynsansvar avvisar vi tanken att omvandla nuvarande vattendomstolar till regionala miljödomstolar. Istället förordar vi nyinrättade regionala domstolar. - - - Kommunens grundinställning i fråga om tillsyn är att bibehålla det vidgade kommunala ansvaret. Vi föreslår ett bibehållande av 44a § ML då den hittills visat sig fungera bra. Paragrafens krav på lämplighetsprövning garanterar kommunens kompetens som tillsynsmyndighet. Vi vill vidare framhålla vikten av att kommunrepresentanter ges tillfälle att medverka i den fortsatta utredningen om organisationsfrågorna inom miljöområdet.

12.35 Norrköpings kommun: Förslaget innebär att regeringens prövning endast skall avse tillåtligheten. Detta innebär att prövningen av stora viktiga anläggningar fortfarande skall delas upp i två steg. I dag när frågorna tenderar att bli mer och mer komplexa och överväganden om placering, tillåtlighet och skyddsåtgärder är nära sammanvävda borde denna prövning ske i en instans och i ett samlat beslut. Detta förutsätter givetvis en instans som är kunnig inom alla de områden som berörs. I

detta sammanhang är det också viktigt att komma ihåg att i dagens system skall regeringen dessutom överpröva vissa av dessa anläggningars tillståndsärenden.

12.36 Mjölby kommun: Mjölby kommun anser i likhet med utredningen att det finns ett behov av att flytta bort besvärsärenden från regeringens prövning och förskjuta tyngdpunkten avseende besvärsprövning till domstolarna enligt Europakonventionen. Europadomstolens praxis har visat att kravet på domstolsprövning omfattar ett stort antal förvaltningsbeslut. Den nu gällande tidsbegränsade rättsprövningslagen kan ej anses tillgodose Europakonventionens krav. - - - Förslaget om att låta tillståndsprövning inom miljöområdet ligga kvar hos förvaltningsmyndigheterna tillstyrks. Möjligheterna att utfärda generella föreskrifter kommer sannolikt att reducera behovet av tillståndsprövning. Regeringen bör dock inte i första instans pröva tillståndsfrågor utan endast avgöra frågor om tillåtlighet enligt vad som ovan redovisats. Det finns skäl för att tillståndsärenden även i fortsättningen skall prövas av förvaltningsmyndigheter. Däremot kan det behövas en rätt för enskild part att i sista hand kunna få avgörandets laglighet prövad av domstol. Däremot är det ej nödvändigt att domstolen fattar grundläggande beslut i sakfrågorna. Det torde vara tillräckligt att få frågor som berör civila rättigheter överprövade av domstol. Prövning i fyra eller fem instanser förefaller uteslutet. Ett alternativ är att förvandla nuvarande vattendomstolar till miljödomstolar i första instans. Detta alternativ ter sig tilltalande ur rättssäkerhetssynpunkt samt mot bakgrund av att Mjölby kommun förordar att även vattenlagstiftningen införlivas i miljöbalken. - - - En ytterligare vinst ligger i att sakägare skulle kunna få ersättning för sina rättegångskostnader enligt något av de system som nu gäller i de allmänna domstolarna. För sådan ordning talar även det förhållandet att vattendomstolarnas prövning till stor del avser frågor om miljöhänsyn. Dessutom slipper sökanden att vatten- och miljöprövningen splittras upp. Talan mot miljödomstolarnas avgöranden skulle, såsom utredningen förordat, föras i Vattenöverdomstolen med Högsta Domstolen som sista instans.

12.37 Kalmar kommun: Förslaget att skilja på tillsyn och prövning samt föra det senare momentet till speciella miljödomstolar anser vi vara angeläget att utreda närmare. Speciellt för frågor som rör mark och vatten kan en uppdelning baserad på naturliga gränser (vattendelarna) vara att föredra framför en rent administrativ avgränsning (läns- och kommungränser). En sådan utredning bör även beakta i vad mån tillsynen skulle kunna göras effektivare genom att bedrivas inom motsvarande naturliga i stället för som idag enbart administrativa gränser.

12.38 Halmstads kommun: Enligt 7 kap. 1 § skall regeringen pröva

tillåtligheten för större företag. Efter denna tillåtlighetsprövning skall en tillståndsprövning ske i vanlig ordning. En tillåtlighetsprövning enligt förslaget förefaller minst sagt onödig. Det planeringsunderlag som finns tillgängligt för myndigheter såväl centralt som regionalt och lokalt gör det fullt möjligt för normala tillståndsmyndigheter att göra en allsidig bedömning. Regeringen är ju även sista besvärsinstans och kan då slutligt pröva såväl tillåtlighet som tillstånd. - - - Nuvarande bestämmelse i Miljöskyddslagens § 44a föreslås bli ersatt med en bestämmelse i kapitel 22 § 1. Förändringen innebär att nuvarande regel, att länsstyrelsen skall kunna överlåta tillsyn till kommunen efter framställan av kommunen, ersätts med att regeringen skall kunna medge sådan överlåtelse. Med hänsyn till de olikheter vad beträffar resurser och kompetens hos kommunerna som föreligger förordar kommunen att nuvarande bestämmelse enligt miljöskyddslagen § 44a behålls. Om regeringen skall behandla all eventuell överlåtelse kommer denna möjlighet sannolikt att begränsas.

12.39 Göteborgs kommun: Eftersom tillåtlighetsprövningen skall innehålla miljökonsekvensbeskrivningar, alternativförslag och remissbehandling finns ingen tid att vinna genom en uppdelning av förfarandet, i en tillåtlighetsdel och en tillståndsdel, tvärtom. Det torde också gå mycket bra att erhålla en allsidig prövning genom ett traditionellt förvaltningsförfarande. Naturligtvis bör regeringen i sista hand kunna överpröva koncessionsnämndens beslut.

12.40 Köpings kommun: 22 kap. 1 §: I nuvarande miljöskyddslag 44a § ges möjlighet att frivilligt åta sig ett större tillsynsansvar än vad som är obligatoriskt. Många kommuner, bl.a. Köpings kommun, har åtagit sig ett sådant utvidgat tillsynsansvar. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver idag tillsynen över alla miljöfarliga verksamheter i kommunen, det vill säga också kommunala anläggningar och så kallade A-verksamheter (där tillstånd prövas av koncessionsnämnden). Tillsynen fungerar väl i kommunen och har skärpts efter kommunens övertagande 1989. Tillsynen bidrar också till att upprätthålla en hög samlad kompetens inom kommunen ur miljösynpunkt. Modellen med ett frivilligt övertagande av tillsynsansvar är bra med hänsyn till kommunernas olika förutsättningar. Vi förutsätter att tillsynen över all miljöfarlig verksamhet i kommunen även i fortsättningen kommer att bedrivas lokalt.

12.41 Hudiksvalls kommun: Det är mycket olyckligt att de viktiga frågorna om ansvarsfördelning mellan myndigheter, omprövning och om tillsyn m.m. inte blivit reglerade i balken utan överlämnats till regeringen, som bemyndigats att utfärda föreskrifter i dessa frågor. Många synpunkter på miljöbalksförslaget liksom bedömningen av förslagets betydelse för kommunerna är avhängiga hur dessa frågor kommer att

lösas. I detta avseende anser vi bl.a. att § 44a i miljöskyddslagen skall vara med i miljöbalken. Vi anser det som mycket viktigt, att om en miljöfarlig verksamhet påverkar kommunens miljö, då skall tillsynen vara på lokal nivå. Med detta innefattas även kommunala anläggningar.

12.42 Östersunds kommun: Vid val mellan domstolsprövning och förvaltningsprövning har utredningen i 20 kap. valt att bibehålla nuvarande ordning med förvaltningsprövning. Vi stöjder detta val. - - - Om domarkompetens skulle anses behövas vid prövning enligt balken, bör sådan kompetens, i likhet med nu, finnas inom koncessionsnämnden.

12.43 Svenska Kommunförbundet: Vi delar miljöskyddskommitténs bedömning att tillståndsärenden även i fortsättningen skall prövas av förvaltningsmyndigheter. Det innebär att nuvarande ordning består med förvaltningsprövning av bl.a. Koncessionsnämnden och regeringen samt med möjlighet till domstolsprövning enligt rättsprövningslagen. - - - Förbundet delar också miljöskyddskommitténs bedömning att en prövning i fyra instanser - eller fem om besvärsmålen från länsstyrelsen också skulle underkastas domstolsprövning - måste betraktas som utesluten mot bakgrund av kravet på snabbhet för tillståndsprövning enligt miljöbalken. Den särskilde utredare (Dir. 1993:43), som skall lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behövs med anledning av förslaget till miljöbalk, skall bl.a. behandla organisation inklusive instansordning för prövning av tillstånd enligt nuvarande miljöskyddslag. Vidare skall den särskilde utredare (Dir. 1992:104), som tillkallats för att se över vissa frågor i plan- och bygglagen (PBL) överväga instansordningen för överklagande i PBL. Uppenbart är att de båda utredarna förväntas lämna förslag till hur regeringen kan avlastas besvärsärenden. Förbundet anser att det från kommunal synpunkt är synnerligen viktigt att beslut som är fattade av en politiskt sammansatt nämnd och som avser lämplighetsfrågor också överprövas i politisk ordning.

12.44 Svenska naturskyddsföreningen: Kommittén föreslår att regeringen i ett antal situationer skall bemyndigas att föreskriva tillståndsprövning för en mängd olika företeelser. Tillståndsprövning bör enligt föreningens uppfattning så långt möjligt formuleras direkt i lagtexten. Detta gäller t.ex. införande av främmande eller gentekniskt förändrade organismer, som således bör vara obligatoriskt tillståndspliktiga redan enligt miljöbalken.

12.45 Sveriges advokatsamfund: Utredningen ger inga direkta förslag till hur den rättsliga prövningen av tillåtlighetsansökningar och tvister på miljöområdet skall hanteras. Denna från rättssäkerhetssynpunkt synnerligen väsentliga fråga lämnas alltså därhän, ett förhållande som har sin grund i direktiven men ändå framstår som anmärkningsvärt. - - - För

samfundet framstår det som oundgängligt att särskilda miljödomstolar med hög kompetens skapas. Möjligen kan de nuvarande vattendomstolarna frigöras från sambandet med tingsrätterna och ombildas till särskilda fristående miljödomstolar. Detta strider visserligen mot idén att avskaffa specialdomstolarna, men kan ändå i detta fall vara berättigat. - - - I 20 kap. 1 § sammanfattas vad som i huvudsak bör gälla i tillståndshänseende. En av de främsta anmärkningarna i utredningen mot den nu gällande ordningen är att olika myndigheter anser sig ha kompetens i samma ärende och inte sällan utfärdar mot varandra stridande direktiv och bestämmelser. En av avsikterna med införandet av en miljöbalk har angetts vara att råda bot på dessa missförhållanden. Ändå framlägger utredningen det förslag som framgår av 20:1. - - - Samfundet anser som nämnt att en miljödomstol skapas som får till uppgift att överta de uppgifter som för närvarande utförs av koncessionsnämnden och övriga nämnda myndigheter. Om en sådan domstolsorganisation ges föreslagen befogenhet kommer den att skapa den balans och samsyn på miljöfrågorna som förslaget till miljöbalk eftersträvar. Samtidigt kommer den att automatiskt tillse att miljöföreskrifter och liknande regler håller en hög vetenskaplig och teknisk nivå.

Samfundet kan alltså inte tillstyrka förslaget i de delar som förutsätter att någon av de nämnda myndigheterna skall ha det slutliga avgörandet i en tillståndsfråga eller annan fråga av den natur som anges i första paragrafen.

12.46 Svenska Kraftverksföreningen: Vi har inget att erinra mot att tillståndsprövningen hos regeringen ersättes med en tillåtlighetsprövning på sätt som sker enligt vattenlagen. Det borde dock vad gäller förbränningsanläggningar övervägas att reservera regeringsprövningen för betydligt större anläggningar än dem som det är fråga om idag. - - - Avsaknaden av förslag i syfte att nå en snabbare handläggning och en effektivare tillsyn har påtalats av kommitténs sakkunnige Allert Alverborg. Kraftverksföreningen instämmer i hans kritik och vill påpeka att utredningens förslag i ett avseende sannolikt kommer att försämra en redan dålig situation. Prövningsmyndigheten förutsättes ju få rätt att på tämligen godtyckliga skäl underställa regeringen ett miljöärende för prövning av tillåtligheten av en verksamhet. Enligt förslaget skall ett underställningsbeslut inte kunna överklagas och regeringen får heller inte vägra ta upp den underställda frågan. Kraftverksföreningen avstyrker förslaget. I varje fall måste det krävas att underställningsbeslutet skall vara överklagbart av den tillståndssökande och att regeringen skall kunna vägra ta upp frågan i sak.

12.47 Tjänstemännens Centralorganisation, TCO: I anslutning till koncessionsärenden vore det en klar fördel om handläggningstiderna kunde kortas ner mot EGs målsättning om maximalt sex månader. Stora

differenser i handläggningstider kan få menliga effekter för företag att placera nya anläggningar i Sverige. Dessutom kan diskuteras hur mycket ny information som erhålles mer än sex månader efter ansökningstillfället.

12.48 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Regeringen bör bemyndigas att utse även andra prövningsmyndigheter än dem som anges direkt i balken. - - - I den mån som verksamhet som faller under skogsvårdslagstiftningen blir föremål för tillståndsprövning bör skogsvårdsstyrelserna vara prövningsmyndighet.

12.49 Föreningen Skogsindustrierna: Det har vid åtskilliga tillfällen och i olika sammanhang påtalats av industrins företrädare att handläggningstiderna i tillståndsärenden i många fall är oacceptabelt långa, vilket medför negativa konsekvenser för industrin. Detta problem har inte beaktats av kommittén. Ett sätt att tillmötesgå industrins önskan om ökad snabbhet vid handläggningen vore att i 20 kap. 14 § möjliggöra att igångsättningsmedgivande kan ges utan att särskilda skäl behöver åberopas, om det är uppenbart att tillstånd senare kommer att lämnas. Ett sådant ändrat förfarande skulle exempelvis möljliggöra upphandling av arbeten och viss utrustning när tillfälle till förmånliga priser gives även om inte hela tillståndsärendet har avgjorts.

12.50 Kemikontoret: Mindre och medelstora företag är många gånger påtagligt beroende av att kunna "fånga tillfället i flykten". Om den "fångsten" måste föregås av en tillståndsprövning enligt nuvarande regler med den därav följande tidsutdräkten kan tillfället vara långt avlägset när tillståndsbeslutet väl föreligger. Med andra ord: formalia skall inte tillåtas försvåra en utveckling som på ett bra sätt kombinerar miljöns och samhällsekonomins intressen. Därför måste man i arbetet med följdlagstiftningen finna former som tillåter företag att på kortast möjliga tid omsätta nya idéer i faktisk produktion och marknadsföring. - - - Det bör särskilt beaktas att om det inom EG införs regler, som syftar till en begränsning av handläggningstiderna, är det nödvändigt att motsvarande regler införs även i Sverige. Vid valet av land för etablering eller utbyggnad av en verksamhet är nämligen frågan om hur lång tid det tar att erhålla erforderliga tillstånd en mycket viktig bedömningsfaktor.

12.51 Miljöcentrum: Vi rekommenderar att Koncessionsnämnden avvecklas med det snaraste och ersätts med miljödomstolar eller att prövningsförfarandet flyttas över till fastighetsdomstolarna. Högsta instans blir då automatiskt en domstol och inte som nu är fallet och som föreslås en förvaltningsmyndighet eller regeringen, vilket strider mot grundläggande rättssäkerhetsprinciper och Europakonventionens artikel 6, som föreskriver att envar skall ha rätt att få sina civila rättigheter

rättsligt prövade. - - - Fastighetsdomstolarna har vid handläggning av skadeståndsärenden visat sig synnerligen kompetenta att handlägga miljöproblem. I några fall har fastighetsdomstolar redan övertagit Koncessionsnämndens roll, när miljöoffer väckt en förbudstalan mot skadegöraren. Förbudstalan mot en verksamhet är som bekant f.n. möjlig endast om koncession saknas.

13 Miljökonsekvensbeskrivningar

13.1 Överbefälhavaren, ÖB: Miljökonsekvensbeskrivningar föreslås bli obligatoriska vid tillståndsprövningar. ÖB föreslår att tillämpningsföreskrifterna i 4 § kompletteras så att det tydligt framgår att alternativa lokaliseringar inte behöver redovisas när tillstånd söks för utökning i ringa omfattning av redan etablerad verksamhet. Verksamhet som vid ny lokalisering eller omstrukturering kräver regerings- eller riksdagsbeslut bör också vara undantagna beträffande beskrivning av alternativ lokalisering. För försvarsmaktens del gäller detta främst flottiljflygplatser, bas 90-systemet, övnings- och skjutfält. Nu gällande regler ger enligt ÖB uppfattning upphov till onödiga utredningar och kostnader.

13.2 Statens Järnvägar, SJ: Delar kommitténs bedömning att miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) bör vara obligatoriska för verksamhet som kan leda till betydande påverkan på miljön. Lagtexten bör dock tydligare ange vilka konkreta krav som skall ställas på en korrekt genomförd MKB. SJ vill i detta sammanhang erinra om de mer utförliga regler för MKB som utfärdats inom EG, och som enligt EES-avtalet även skall tillämpas i Sverige.

13.3 Banverket: I lagförslaget införs krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar i samband med tillståndsprövningar och anmälningsärenden. Några motsvarande krav finns inte för objekt som tillåtlighetsprövas (regeringen), vilket är förvånande. Banverket anser att miljökonsekvensbeskrivningar även här bör ingå i det nödvändiga prövningsunderlaget.

13.4 Vägverket: Inom vägsektorn liksom inom många andra sektorer behövs konsekvensbeskrivningar dels i ett översiktligt/strategiskt sammanhang, dels i samband med lokalisering och detaljutformning. Miljöbalken bör tydligare ange att miljökonsekvensbeskrivningar skall utarbetas i ett sammanhang där miljöfrågor analyseras integrerat med andra frågor. Det bör även anges att miljökonsekvensbeskrivningar kan tillämpas på flera nivåer i en stegvis planeringsprocess. Eventuella generella föreskrifter för miljökonsekvensbeskrivningar bör ange att beskrivningarna skall anpassas till det aktuella fallet och planeringsske-

det. - - - Kravet på miljökonsekvensbeskrivning gäller de fall där en åtgärd kan befaras medföra betydande påverkan på människors hälsa eller miljö eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser. Utredningens betänkande anger ingen förklaring till huruvida långsiktigt god hushållning skall motsvara balkens syfte som gäller långsiktigt hållbar utveckling. Såsom kraven på miljökonsekvensbeskrivning nu är skrivna i miljöbalken kan man göra en återkoppling till 1 kap. 2 § i balken för att tolka begreppet hushållning. Där anges att såväl ekologiska som sociala och samhällsekonomiska synpunkter skall beaktas vid bedömning av "god hushållning". Vägverket drar därför slutsatsen att socio-ekonomiska konsekvenser skall behandlas i en miljökonsekvensbeskrivning. Hälsoaspekterna förknippas enligt plan- och bygglagen med säkerhet. - - - Med denna tolkning kommer miljökonsekvensbeskrivningar att omfatta åtminstone samtliga typer av externa effekter av åtgärder i ett vägtrafiksystem. Sådana samlade konsekvensbeskrivningar bör enligt Vägverkets mening eftersträvas. (En bättre benämning vore dock "konsekvensbeskrivning". Bredare konsekvensbeskrivningar kommer att kräva att bredare kompetens även granskar och godkänner dessa.) - - - För att säkra en tillämpning av miljökonsekvensbeskrivningar som är anpassad till respektive sektor, och därmed effektiv, är det viktigt att sektorsvisa föreskrifter kan utfärdas även fortsättningsvis.

13.5 Luftfartsverket: Ifråga om miljökonsekvensbeskrivningar vill Luftfartsverket särskilt framhålla behovet av en tydlig koppling mellan olika krav som kan ställas enligt miljöbalkens regler och den fysiska planeringen i PBL. De krav som kan ställas i ett koncessionsärende - såväl ifråga om miljöpåverkan som i säkerhetshänseende - måste således få ett genomslag i den fysiska riksplaneringen. Sådan koppling finns inte idag och det ankommer väl närmast på den pågående PBL-utredningen att åstadkomma en förändring härvidlag. Luftfartsverket vill dock inte utesluta att sådana ändringsförslag även kan direkt beröra utformningen av bestämmelserna i miljöbalken.

13.6 Riksrevisionsverket, RRV: RRV anser att kommittén borde behandlat frågan om vem som skall utföra MKB och hur det kan förhindras att MKB enbart uppfattas som en partsinlaga från exploateringsintressena. Det är svårt och tidskrävande för utomstående myndighet att analysera om en MKB vetenskapligt håller måttet. Om MKB enbart kommer att uppfattas som partsinlagor vilka myndigheterna måste lägga ned stora analysresurser på kan MKB ha förfelat sitt syfte.

13.7 Boverket: Allmänmotiveringen innehåller klarläggande beskrivningar av t.ex. behovet och avgränsningen av MKB. Det föreslagna systemet för när MKB skall krävas är emellertid svåröverskådligt. - - - Boverket vill framhålla vikten av att MKB tydligt är ett underlag för att

göra hushållningsavvägningar inför beslut, inte bara en beskrivning av miljöeffekter av stora projekt. Den föreslagna § 3 motsvarar därvid dagens krav på innehåll. - - - Utökningen berör också naturvårdslagen, vilket kan ifrågasättas. Många ärenden enligt NVL, som t.ex. vilthägn och skyltar där kravet nu inte är obligatoriskt, behöver en nyanserad bedömning, för att inte kravet skall uppfattas som byråkratiskt och meningslöst. Dagens möjlighet för beslutsfattaren att avgöra om en MKB behövs bör bibehållas. - - - Det framgår av flera studier, bl.a. vid Manchester universitet på uppdrag av EG, att tillämpningen vinner på ett enkelt system och ett meningsfullt krav. Boverket tolkar förslaget så, att MKB-kraven kommer att återfinnas på olika ställen, att kravparagraferna ibland överlappar varandra och att kraven grundas på olika kriterier; ibland obligatorium och ibland betydenhetskriterium. Det är angeläget att främja en enhetlig tillämpning med ett entydigt och enkelt krav och med utgångspunkten att MKB är detsamma för alla lagarna. - - - Dagens allmänna och som huvudregel obligatoriska krav förordas och de föreslagna kravreglerna kan därvid förenklas. Ett stadgande i balken med hänvisning, och eventuella undantag som för NVL, i de berörda lagarna är att föredra framför det idag gällande med kravet som återfinns även i speciallagarna ibland. - - - Detta krav borde kompletteras med utveckling av kriterier för omfattningen av arbetet med MKB och av det slutliga dokumentet. Denna lösning ger visserligen som idag ett otydligt MKB-begrepp, eftersom ett tillräckligt beslutsunderlag kan variera mycket beroende på vad beslutet avser, men det ger förutsättningar för att utveckla en effektiv hantering av beslutsunderlag för prövning av förändringar. - - - Vad avser frågan att ha MKB-krav i PBL, är det en internationellt växande insikt att det är i tidiga och övergripande skeden som stora miljövinster i bred bemärkelse kan vinnas. Att koppla MKB till planeringen ger flera olika fördelar, varav tidigheten och möjligheten att se samband och indirekta konsekvenser kan framhållas. Boverket ställer sig därmed bakom tanken att koppla MKB till den kommunala fysiska planeringen. Däremot är det tveksamt om förslaget innebär en reell utökning av det krav som vilar i PBL i avbidan på EES-avtalet (SFS 1992:1769). Frågan är dessutom föremål för beredning inom PBL-utredningen, och kan därvid komma att beröra även de översiktliga plannivåerna som i flera avseenden ger större möjligheter än den detaljerade nivån där bindande beslut tas.

13.8 Statens Jordbruksverk: Vad som inte sägs explicit i utredningen, men som Jordbruksverket gärna vill poängtera, är att Sverige har infört ett ur internationell synvinkel helt unikt system, nämligen att knyta kravet på miljökonsekvensbeskrivning till i princip all tillståndsprövning. Det innebär att stora exploatörer såsom Öresundskonsortiet såväl som enskilda personer och jordbruksföretagare utsätts för samma grundläggande krav i tillståndsprocessen. - - - Jordbruksverket noterar att

utredningen på flera ställen understryker att miljökonsekvensbeskrivningar måste stå i rimlig proportion till vad beslutet avser och att rutiner utarbetas för en rimlig avvägning mellan fullständighet, relevans och betydenhet. Om denna grundsyn vinner tillämpning biträder Jordbruksverket utredningens förslag till 9 kap. miljöbalken.

13.9 Skogsstyrelsen: Genom riksdagsbeslut våren 1993 finns från den 1 januari 1994 krav på MKB för "nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial" i 32 § skogsvårdslagen. Detta krav stämmer väl överens med miljöbalkens förslag till 2 kap. 1 § samt 9 kap. 2 §. - - - Som anförs i specialmotiveringen finns verksamheter och åtgärder som inte är underkastade tillståndsplikt och där kravet på MKB därför inte kan användas som underlag vid tillståndsprövning. Skogsstyrelsen vill framhålla att detta är fallet med "nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial", som inte omfattas av tillståndsplikt där miljöfrågan prövas. Kravet på MKB i skogsvårdslagen blir följdaktligen just en sådan "principförklaring" som specialmotiveringen anger. Kravet på MKB vid samtliga tillstånds- och anmälningsärenden enligt 9 kap. 1 § första stycket bör begränsas till verksamhet eller åtgärd som kan befaras medföra betydande miljöpåverkan. Det bör vidare övervägas att i 9 kap. 5 § ange att kostnadsansvaret även kan fördelas mellan samhället och den enskilde. - - - Genom begränsningen undviks att begreppet MKB ges en alltför vid tolkning och därmed urholkas. Härigenom uppnås också en bättre överensstämmelse med texten i 20 kap. 6 § liksom med dagens 25 § naturvårdsförordningen.

13.10 Riksantikvarieämbetet, RAÄ: Alternativkravet bör gälla generellt och de eventuella farhågor som kan finnas för att alternativ därigenom utreds i onödan får istället lösas genom att formerna för att avgränsa omfattning och inriktning av en MKB utvecklas. - - - Kommitténs förslag innebär även en principiellt viktig inskränkning i kravet på MKB genom att införa ett betydenhetskriterium. - - - En möjlighet till medveten urskiljning av sådana fall, där en MKB har något att tillföra det övriga underlaget i ett ärende, bör i någon form regleras i lagstiftningen. - - - Det är väsentligt att ett betydenhetskriterium utformas så att det inte utesluter behandling av mindre åtgärder, som genom det sammanhang de ingår i kan få stor betydelse. - - - Formerna för detta bör utvecklas närmare. - - - Med vetskap om att man internationellt eftersträvar större flexibilitet anser RAÄ att den av utredningen föreslagna förändringen bör utredas vidare.

13.11 Sveriges geologiska undersökning, SGU: SGU har tidigt ställt sig bakom att ett bättre underlag rörande miljökonsekvenserna bör tas fram inför beslut i tillståndsärenden som är av större betydelse för miljön och hushållningen med naturresurser. - - - SGU vill påminna om att det i en

MKB, inte är möjligt att redovisa andra lokaliseringar eller alternativ, för de lägesbundna fyndigheter som ingår i minerallagstiftningen. - - - Alternativen är att bearbeta fyndigheten eller att inte bearbeta den. Att inte bearbeta fyndigheten är det s.k. nollalternativet.

13.12 Konkurrensverket: Från konkurrenssynpunkt är det viktigt att Sverige inte inför detaljkrav som fungerar handelshindrande. Det bör även föreligga proportionalitet mellan å ena sidan omfattningen av och kraven på miljökonsekvensbeskrivningarna och å andra sidan målet med dessa. Det är också viktigt att Sverige i internationella sammanhang verkar för att sådan proportionalitet uppnås.

13.13 Statens naturvårdsverk: Det är nödvändigt att arbetsgångens betydelse understryks i förarbetena och kommer till uttryck som förfaranderegler, lämpligen i en MKB-förordning. - - - Det är viktigt att det i MKB:n tydligt framgår vilka fakta beskrivningen grundas på. - - - Propositionen bör understryka vikten av kvalitetssäkring av MKB. - - - MKB bör inte enbart upprättas i enskilda ärenden utan även tas fram och nyttjas som underlag för beslut av övergripande karaktär, som t.ex. översiktsplanering enligt PBL eller systemplanering enligt trafiklagstiftningen. - - - Verket föreslår att enhetliga generella krav på upprättande av MKB återfinns i miljöbalken beträffande verksamheter som skall tillståndsprövas enligt någon av balkens bestämmelser eller vid tillämpning av de lagar som anges i 2 kap. 1 § 2 st miljöbalken. - - - Krav på MKB vid anmälan av vissa verksamheter m.m. bör, med stöd av bemyndigandet i 2 §, regleras genom föreskrifter i förordning. - - - Av formuleringen i 4 § kan inte utläsas att en MKB skall innehålla alternativ, även s.k. 0-alternativ, samt motiv för valt alternativ och tydlig redovisning av på vilka grunder övervägda alternativ har förkastats. Verket anser att det är angeläget att sådana krav tydligt uttrycks i miljöbalken, och att kravet skall gälla för samtliga lagar enligt vilka MKB skall upprättas. - - - Kommittén bör i arbetet med följdlagstiftningen till miljöbalken föreslå att i MinL tas in en bestämmelse om att även en ansökan om undersökningskoncession skall vara åtföljd av en miljökonsekvensbeskrivning.

13.14 Koncessionsnämnden för miljöskydd: 9 kap. 1 §. Koncessionsnämnden vill här först peka på ytterligare en konsekvens av att regeringens tillåtlighetsprövning i vissa fall kan komma att hänga i luften, nämligen att bestämmelsen i denna paragraf inte innehåller något krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivning som underlag för prövningen i sådana ärenden. I förslaget till lydelse av paragrafen nämns att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd eller i en anmälan enligt balken. Det kan naturligtvis inte ha varit kommitténs avsikt att härigenom i praktiken lätta på kravet på upprättande av

miljökonsekvensbeskrivningar i de från miljösynpunkt viktigaste ärendena. Avsikten synes inte ha varit att dessa fall skall täckas in av 2 § i kapitlet. Koncessionsnämndens förslag ovan att överväga sådana regler att man alltid får till stånd en tillståndsprövning i de ärenden som regeringen prövar enligt 7 kap. miljöbalken medför emellertid att problemet bortfaller. I annat fall måste ett tillägg göras till paragrafen där det framgår att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas också i de ärenden där regeringen enbart gör en tillåtlighetsprövning. - - - Skyldigheten att upprätta miljökonsekvensbeskrivning även i alla anmälningsärenden enligt balken kan ifrågasättas. I många mindre ärenden torde det inte vara nödvändigt att upprätta en sådan beskrivning. - - - Beträffande övriga förslag i 9 kap. har Koncessionsnämnden ingen invändning mot förslaget i 4 § att lagfästa kravet på redovisning av alternativ inklusive "nollalternativet", eftersom detta motsvarar vad som gäller i EG-rätten. Inte heller mot förslaget till lydelse av 7 § har Koncessionsnämnden någon invändning.

13.15 Statens Råd för kärnavfallsfrågor, KASAM: KASAM betraktar - utifrån sitt uppdrag att överväga hur kärnkraftens avfallsfrågor långsiktigt bör hanteras - ett system med väl genomarbetade och trovärdiga miljökonsekvensbeskrivningar som nödvändigt, om det skall bli möjligt att få acceptans bland allmänheten för de tekniska lösningar som kan bli aktuella. En förutsättning för denna acceptans är att miljökonsekvensbeskrivningar har tagits fram i öppen dialog mellan berörda intressen. - - - Den föreslagna begränsningen till sådana planerings- och beslutsprocesser som regleras i nuvarande naturresurs-, plan- och miljölagstiftning eller på annat sätt är direkt författningsreglerade har KASAM inga erinringar mot. - - - Det eller de system, för vilka konsekvenserna av alternativa beslut skall beskrivas, kan alltså ha en mycket stor utsträckning i rummet. Även den mest ambitiöst upplagda miljökonsekvensbeskrivning kan därför lätt kritiseras för att ha förbisett viktiga miljöaspekter, eller för att ha gjort alltför kraftiga avgränsningar. Sådan kritik är önskvärd i en öppen och demokratisk beslutsprocess. Det måste emellertid finnas ett sätt att skilja viktig och saklig kritik från sådan som ägnar sig åt petitesser in absurdum, kanske med enda syfte att förhala besluten. - - - För att bedöma fullständighet och avgränsning i stora och svårbemästrade miljökonsekvensbeskrivningar krävs kunnande inom flera specialområden. Enligt KASAMs uppfattning är det orealistiskt att föreställa sig att all denna specialistkompetens skall finnas representerad vid länsstyrelserna (jfr. s. 553 nederst). - - - I betänkandet finns en tendens att använda begreppet "nollalternativ" som om det vore en väl definierad företeelse. - - - Begreppet nollalternativ är ingalunda alltid identiskt med vad som är bäst för miljön. Ett icke-handlande, kan tänkas leda till större miljöpåverkan än den påverkan som själva anläggandet av reningsverket innebär. Kanske bör ett nollalternativ

generellt definieras som det scenario som kan skönjas om en föreslagen aktivitet inte alls kommer till stånd. I vart fall kan ett nollalternativ inte definieras som "att det inte sker någon förändring alls" (jfr. s. 550 överst). - - - Enligt KASAMs uppfattning måste alltså nollalternativet väljas med största omsorg. Den som i egenskap av sökande har att utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning kan ha behov av tillgång till en oberoende och kompetent instans som diskussionspartner inför valet av nollalternativ.

KASAM ansluter sig till grundsatsen att ansvaret för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning skall ligga på sökanden och att denne skall bära de kostnader som uppstår. Det är då av största vikt att säkerställa att en bred allmänhet uppfattar miljökonsekvensbeskrivningarna som dokument, vars innehåll präglas av hög kvalitet. Organisatoriska lösningar bör väljas som så långt möjligt säkerställer krav på hög kvalitet. --- KASAM ser det som väsentligt att ansvaret för allsidighet och kvalitetskontroll av miljökonsekvensbeskrivningar läggs utanför de sektorsmyndigheter, som skall ta ställning i tillståndsfrågan. Vi delar i väsentliga stycken de tankegångar om fristående ställning samt nära och bred kontakt med medborgarna som förs fram i reservation nr. 1 (del 2 s. 221) och om vikten av offentlig presentation och utfrågning kring miljökonsekvensbeskrivningar som uttalas i det särskilda yttrandet nr. 7 (del 2, s. 282). --- Också för den, som i egenskap av sökande har att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar, kommer sannolikt ett sådant fristående expertorgan att vara av största värde. Sökanden kan härigenom få tillgång till expertis som kan medverka till att ta tillvara, utveckla och samordna kunskap av betydelse för det aktuella projektet. --- KASAM föreslår att en oberoende MKB-instans, gärna efter nederländskt mönster, inrättas i Sverige och att den särskilde utredaren ges tilläggsdirektiv i detta syfte.

13.16 Växjö tingsrätt: Tingsrätten kan i dess egenskap av vattendomstol bekräfta att det vid tillståndsprövningen är ytterst betydelsefullt att ha en väl utförd redovisning av projektets förväntade miljökonsekvenser som beslutsunderlag. Det finns därför all anledning att på sätt kommittén föreslår ta in bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken. I betänkandet framhålls bland annat, att arbetet med beskrivningen måste bestå av bearbetning av information i större utsträckning än i själva insamlandet av data. Enligt tingsrättens erfarenhet är miljökonsekvensbeskrivningar tyvärr ofta bristfälliga i detta mycket väsentliga avseende och det kan därför finnas anledning att överväga om kravet på bearbetning av informationen också borde framgå direkt av lagtexten.

13.17 Stockholms universitet: I 9 kap. anges vissa mycket allmänna regler om miljökonsekvensbeskrivningar och annat planeringsunderlag. Tveklöst är det ur samhällsplanerings- och beslutsaspekter av yttersta vikt

att man vid beslutsfattandet har ett tillfredsställande analysmaterial till sitt förfogande. Det är viktigt att detta föreligger redan på ett sådant stadium av handläggningen att det i realiteten får betydelse för beslutsfattandet. Men det måste också vägas in att den sökande parten skall veta i vilken utsträckning som det föreligger ett sådant krav. --- Det är svårt att se vilka situationer som inte täcks av de i 2 kap. 1 § uppräknade lagarna. - - - I 9 kap. 1 § anges som ett tvingande krav att det skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning i verksamhet, där hantering av kemisk eller bioteknisk produkt eller vara eller någon annan åtgärd kan befaras medföra betydande påverkan på människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktig hushållning med naturresurser. Om man tar detta krav på miljökonsekvensbeskrivning och ställer det i linje med de funderingar om vilka överklagandemöjligheter som skall finnas, kan det tyckas ur rättssäkerhetssynpunkt tveksamt att ha ett så allmänt formulerat krav. Det synes i de flesta situationer vara tillfredställande med de krav som anges enligt 9 kap. 2 §. I betänkandet betonas behov av ett system som är balanserat och möjliggör ett praktiskt handläggande av tillståndsärenden. Betänkandet anger att det är viktigt att utveckla och använda en miljöanpassad beslutsteknik. Internationellt har ett flertal länder redan lagstiftat om sådana krav på miljökonsekvensbeskrivning, bl.a. USA och Kanada. Inom EG har särskilda direktiv utarbetats (85/337). Det kan dock inte anses självklart att en tvingande regel med så allmänna rekvisit skulle ge de agerande parterna större vilja att tillhandahålla ett bättre beslutsunderlag. Det synes ur flera synvinklar bättre befrämja ett kvalitativt bättre beslutsunderlag om man i detaljreglering angav i vilka situationer som man ställer krav på en miljökonsekvensbeskrivning.

13.18 Uppsala universitet: Det bör i själva lagtexten framgå vilka krav man kan ställa på MKB som dokument och procedur. Förebild bör vara Esbo-konventionen samt erfarenheter från främst USA.

13.19 Lunds universitet: Vad gäller frågan om MKB anser inte forskningsnämnden att kommittén i alla avseenden valt den mest lämpliga utformningen. Reglerna bör placeras i anslutning till 20 kap. 6 § lagförslaget, eller hellre komplettera densamma. Där behandlas nämligen frågan om vilket beslutsunderlag som krävs i ett tillståndsärende. I 20:6 sägs endast att ansökan eller anmälan skall innehålla de uppgifter som behövs för prövningen - utan minsta hänvisning till reglerna om MKB. Reglerna om beslutsunderlag är dessutom onödigt vagt utformade, även med hänsyn tagen till det välkomna förslaget att MKB:n "vid behov" skall redovisa alternativa lösningar, däribland den s.k. "nollösningen". EG:s direktiv i frågan är betydligt mer omfattande, likaså Esbo-konventionen vilken Sverige har tillträtt. (Det skulle m.a.o. inte innebära någon radikal förändring av svensk rätt att i 9 kap. (alternativt 20 kap.)

ange åtminstone det mera centrala innehållet i en MKB.)

13.20 Naturvetenskapliga forskningsrådet, NFR: NFR delar utredningens åsikt att miljökonsekvensbeskrivningar skall ingå i beslutsunderlaget i avgöranden som påverkar människor och miljö (del 1, s. 39), och att en sådan beskrivning skall föreligga på ett mycket tidigt stadium, innan de första reella besluten fattats i en fråga. Kraven på miljökonsekvensbeskrivningens omfattning bör naturligtvis stå i proportion till vad beslutet avser, men det är angeläget att varje konsekvensbeskrivning verkligen utgör ett seriöst försök att beskriva, analysera och bedöma konsekvenserna av olika åtgärder. Upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningar får inte bli en slentrianmässig procedur. Att bedöma vilka konsekvenser en föreslagen åtgärd eller verksamhet kan få på miljön kan ofta vara mycket komplicerat. NFR vill därför med kraft påtala vikten av att miljökonsekvensbeskrivningar skall vila på vetenskaplig grund. Man bör därför överväga om inte särskilda kunskapskrav bör fordras av de som skall upprätta miljökonsekvensbeskrivningar.

13.21 Sveriges lantbruksuniversitet: Lagförslagets kapitel 9 rörande miljökonsekvensbeskrivningar uppfyller de krav som kan ställas i detta avseende. En miljökonsekvensbeskrivning kan ses som en minimiförutsättning för att inte fatta miljömässigt dåliga beslut. En utvidgning till att även inkludera nollalternativ och någon alternativ lokalisering eller alternativ utformning förbättrar förutsättningarna för bra beslut. Än bättre vore ett mer planmässigt sökande efter alternativ som ger uthålliga lösningar. Detta kan dock ingå i utformningen av tillämpningsföreskrifter. - - - Det bör av pedagogiska skäl beskrivas vilka beslut som måste föregås av miljökonsekvensbeskrivningar och vilka beslut som inte kräver miljökonsekvensbeskrivningar (marknadsbeslut) behandlas mer genomgående i förarbetet till den färdiga lagprodukten och därigenom minska gränsdragningsproblematiken i denna fråga.

13.22 Skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län: Styrelsen instämmer i huvudsak i kommitténs bedömningar och tillstyrker förslagen. Kommittén anser att det är sökanden eller den som anmäler som skall ansvara för och bekosta att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas och att den uppfyller kraven. Skogsvårdsstyrelsen delar i stort även denna uppfattning. Vissa undantag bör dock finnas, då samhället bekostar en konsekvensbeskrivning helt eller delvis. - - - Av utredningen framgår inte några detaljer hur miljökonsekvensbeskrivningar skall utformas för skogsbrukets del. Det är därför svårt att bedöma vilka konsekvenser ett generellt krav på konsekvensbeskrivning kan få. Skogsvårdsstyrelsernas lokala erfarenhet bör dock utnyttjas på något sätt, t.ex. genom remisser. - - - Kommittén föreslår också att länsstyrelsen regelmässigt skall vara remissinstans vid tillståndsärenden som omfattas av krav på MKB. Detta

kan kanske bli något tungrott. Om länsstyrelserna regelmässigt skall vara remissinstans bör vara beroende av vilka tillståndsprövningar, som det kommer att krävas MKB för.

13.23 Skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län: Miljöskyddskommittén föreslår att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd eller i en anmälan som görs enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken. - - - Det finns en risk att miljöskyddskommitténs förslag ges en alltför vid tolkning, med följd att en mängd ärenden med mycket begränsad miljöpåverkan måste föregås av miljökonsekvensbeskrivning. - - - Skogsvårdsstyrelsen föreslår att krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken begränsas till ansökan om tillstånd för verksamhet eller åtgärd som kan befaras medföra betydande miljöpåverkan.

13.24 Länsstyrelsen i Södermanlands län: 9:2. När det gäller föreskrifter om MKB för arbetsföretag inom jord- och skogsbruket bör inte ske någon försvagning av nuvarande tillämpning, där möjlighet finns att kräva MKB i det enskilda fallet enligt naturvårdslagen. Det finns också anledning att i föreskrifter ange krav på samråd och information i tidiga skeden med myndigheter och allmänhet motsvarande vad som gäller i ML och PBL.

13.25 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Allmänt sett anser länsstyrelsen att det är bra att reglerna om MKB utvecklas. Lagen bör dock tydligare reglera dels hur processen med MKB skall genomföras och dels vad en MKB skall innehålla. Omfattningen av en MKB kan rimligen inte vara densamma i en tillståndsansökan och i en anmälan utan någon koppling till de planerade åtgärdernas effekter. En preliminär MKB enligt standardiserade krav bör upprättas i inledningsskedet av ett projekt eller ett ärende. Den bör presenteras för myndigheten samt för övriga berörda. Denna preliminära MKB bör ligga till grund för ett myndighetsbeslut om huruvida en fullständig MKB skall upprättas eller ej samt vilken omfattning den skall ha. - - - Krav bör införas om att beslut som går emot slutsatserna i en MKB om vad som är bästa alternativ för miljön alltid skall motiveras.

13.26 Länsstyrelsen i Gotlands län: Kravet på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) har enligt länsstyrelsen kommit att få en alltför vidsträckt tillämpning. I samband med att kravet på MKB förs över till miljöbalken bör det göras en behövlig avgränsning av de tillfällen då MKB skall krävas. Samtidigt bör övervägas om man inte i miljöbalken skall ta in regler om allmänhetens medverkan i samband med att MKB upprättas, något som nu saknas. Allmänhetens medverkan har haft stor betydelse när det gällt att utveckla den amerikanska förebilden till MKB

till ett instrument av betydelse för samhällsutvecklingen.

13.27 Länsstyrelsen i Blekinge län: Det måste ligga inom berörda länsstyrelsers ansvarsområde att gemensamt upprätta de åtgärdsplaner som behövs för att miljökvalitetsnormer skall kunna uppfyllas över länsgränserna. Naturvårdsverket skall inte och behöver inte ha denna operativa uppgift, men bör ha ett tillsynsansvar för att så sker.

13.28 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Det är viktigt att kravet på utredning av alternativa utformningar och lokaliseringar samt redovisning av en s.k. nollösning ställs redan i lagen. Det är fråga om grundläggande kriterier för en MKB. - - - Det kan i de situationer som åsyftas i 9 kap. 1 § 2 st. vara befogat att företagaren genom en MKB i förväg gör klart för sig de miljömässiga konsekvenserna av en tänkt åtgärd. Det är emellertid ur trovärdighetssynpunkt tveksamt att utforma regeln som ett absolut krav på en MKB i sådana fall där verksamheten kanske överhuvud taget inte står under tillsyn. Däremot när det gäller planärenden enligt PBL, vilka situationer utredningen främst åsyftar, borde det anges ett direkt krav, antingen i PBL eller i miljöbalken.

13.29 Länsstyrelsen i Hallands län: Om kraven på en "obligatorisk" MKB skall kunna upprätthållas både beträffande ansökan och anmälan enligt balken, kommer det att komplicera ärendehandläggningen avsevärt - särskilt om länsstyrelsens nedanstående synpunkter om "offentlighet" beträffande MKB vinner gehör. Kravet på MKB bör mot bakgrund av det nu anförda begränsas enbart till tillståndsärenden med en diskretionär rätt för länsstyrelsen att kräva MKB även i anmälningsärende där så anses påkallat. Alternativt kan MKB uteslutas vid tillståndsärende av mindre vikt eller omfattning. Länsstyrelsen finner i övrigt kommitténs förslag mycket bra. Likväl kvarstår en del brister vad gäller allmänhetens påverkan och insyn i MKB-arbetet. För att detta skall tillgodoses i enlighet med det ursprungliga syftet med en MKB måste någon form av offentliggörande eller samråd ske. Jämförelser kan göras med motsvarande som idag sker enligt 12 a § i ML med informationsskyldighet för den som söker tillstånd till en åtgärd, eller t.ex. förfarandet enligt PBL för detaljplaner m.m. Enligt länsstyrelsens mening bör därför 9 kap. kompletteras med sådana bestämmelser om utställning, kungörelse eller samråd beträffande MKB:n. Detta medför också att MKB:n kan bli föremål för eget beslut. Vidare kan då övervägas huruvida sådana godkännandebeslut skall kunna överklagas eller ej.

13.30 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Kravet på MKB tillhör paraplybestämmelserna i balken. Där anges syftet med MKB och när en MKB skall upprättas men inte dess omfattning och vad den mer i detalj skall innehålla. Det skall avgöras från fall till fall. Detta lägger större

ansvar och tyngd på själva processen, dvs. att prövningen eller planeringen går till så att råd och synpunkter angående MKB kan komma in tidigt och från en bred krets. Länsstyrelsen instämmer i denna inriktning men vill betona att det kommer att behövas garantier i följdlagstiftningen för tidiga samråd, öppenhet för allmänheten, befogenheter för prövningsmyndigheten och stödjande centrala råd, om MKB skall bli det hjälpmedel som var tänkt. Det uttryckliga kravet på redovisning av nollalternativ och andra alternativ tillstyrks av länsstyrelsen. - - - Beslut av genomgripande betydelse för miljön fattas ofta utanför miljöbalkens prövningssystem, t.ex. beslut om beskattning och avdragsrätt. Någon form av miljökonsekvensbedömning bör göras vid beslut inom andra politikområden. - - - Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar skall enligt 2 kap. 1 § tillämpas bland annat för skötsel av skogs- och jordbruksmark. Dagens fiskemetoder kan ha en liknande påverkan på miljön och det finns goda skäl för att låta bestämmelserna i 8 och 9 kap. i miljöbalken vara tillämpliga även på fiske och fiskevård.

13.31 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Av 9 kap. 6 § bör framgå att länsstyrelsen utöver sin roll som kunskapsförsörjare även har ett ansvar för uppföljning av miljövårdsarbetet och miljösituationen.

13.32 Länsstyrelsen i Örebro län: Att alla ansökningar och anmälningar skall åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) innebär att man ställer samma formella krav på en beskrivning som kan variera i omfång. - - - Det finns en uppenbar risk för att MKB-begreppet kan urvattnas av detta. Det finns därför goda skäl att precisera innehållet i en MKB och införa begrepp som förenklad MKB och fullständig MKB. Det bör vara den prövande myndigheten som avgör vilken nivå av MKB som skall krävas. Detta innebär att tidigt samråd måste ske med den prövande myndigheten. - - - Det är värdefullt att man i lagtexten understryker att miljökonsekvenserna skall utredas under planeringsprocessen och inte som ibland hittills har skett efter det att ett projekt har fastställts och antagits. I ett sådant fall utgör MKB inget underlag för bedömningen om det bästa alternativet valts, utan bara en uppräkning av påverkan från det aktuella och antagna alternativet. Ett särskilt problem utgör MKB när det gäller påverkan av människors hälsa.

13.33 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Genomarbetade miljökonsekvensbeskrivningar och krav på att redovisa alternativ till huvudförslaget inklusive ett nollalternativ är bra. Länsstyrelsernas roll som samordnare och förmedlare av underlagsmaterial är betydelsefull. För att länsstyrelserna på ett bra sätt skall kunna fullgöra den rollen krävs att lässtyrelsen får ett i balken lagstadgat ansvar för samordning av miljöfrågorna i länet.

13.34 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen tillstyrker att krav på konsekvensbeskrivning för alternativ och 0-alternativ skrivs in i balken. Krav bör även ställas på sökanden att denne har övervägt även de alternativa lösningarna innan ansökan eller motsvarande inlämnas till myndigheten. Miljöskyddslagens regler om samråd i tidiga skeden med tillsynsmyndigheterna och allmänheten bör föras in i balken och tillämpas generellt. Dessa krav, som delvis motsvarar kommunernas samrådsskyldighet vid planläggning enligt PBL, bör lämpligen knytas till regelsystemet om MKB.

13.35 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Den ökade ansvarsspridningen i miljövården ger till konsekvens att vissa uppgifter successivt flyttas från myndigheterna till företagen. Det gäller bl.a. för vissa utredningar och i kontrollhänseende. Man kan här, utan att anföra invändningar, peka på att bl.a. de höjda/breddade MKB-kraven medför ökade utredningskostnader på sökandesidan. Vi utgår även på denna punkt av praktiska skäl från, att behovet närmare får värderas i lika fall av den prövande myndigheten.

13.36 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Kunskapsförmedling och opinionsbildning är mycket viktiga för ett bra miljöarbete och som underlag för miljökonsekvensbeskrivningar. - - - Det är önskvärt att man exemplifierar vilken typ av arbetsföretag det kan gälla.

13.37 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen är i stort positiv till den föreslagna utvidgningen av skyldigheten att upprätta miljökonsekvensbeskrivningar. Ändå finns det anledning att i detta sammanhang varna för risken att det kan uppstå en omfattande "MKB-byråkrati". - - - Regeringen bör således ge myndigheter och andra berörda tillräckligt tydliga anvisningar i detta avseende, så att man vågar förenkla miljökonsekvensbeskrivningarna när så är motiverat.

13.38 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Det är av största vikt att tillstånds- och anmälningspliktiga arbetsföretag förses med MKB, miljökonsekvensbeskrivning. Detta krav bör, helt i enlighet med kommitténs förslag, även gälla sådana arbetsföretag inom jord- och skogsbruk som regleras genom miljöbalken. - - - Vad som framgår av specialmotiveringen till 3 kap. 2 § bör därför närmast gälla arbetsföretag som inte regleras i miljöbalken. Kravet på MKB för 0-alternativ och andra alternativ är en styrka i förslaget. Här bör krav också ställas på att sökanden har övervägt även de alternativa lösningarna innan ansökan eller motsvarande inlämnas till myndigheten. - - - Miljöskyddslagens regler om samråd i tidiga skeden med berörda myndigheter och allmämheten, bör föras in i balken och tillämpas generellt. Dessa krav, som delvis motsvarar kommunernas samrådsskyldighet vid planläggning

enligt PBL, bör lämpligen knytas till regelsystemet om MKB.

13.39 Huddinge kommun: MKB bör alltid göras så tidigt som möjligt i ett planeringsskede. Den är ett nödvändigt och självklart beslutsunderlag för all planering. - - - Detaljeringsgraden kommer att variera från en mycket enkel beskrivning till en mycket detaljerad och analyserande. Att alltid begära MKB för alla tillstånd eller anmälningspliktiga verksamheter enligt balken verkar dock något överdrivet. - - - Beskrivningar av konsekvenserna på miljön vid planläggning bör även följas av en beskrivning av de kommunalekonomiska konsekvenserna av planen. Även här bör redovisning av nollalternativ ske. Det är angeläget att metoder som är enkla att tillämpa även kan utvecklas på detta område.

13.40 Österåkers kommun: Utredningen föreslår att miljökonsekvensbeskrivningar skall vara obligatoriska vid prövningar och anmälningar enligt miljöbalken. Omfattningen av dessa beskrivningar måste naturligtvis anpassas till verksamhetens påverkan på miljön och människors hälsa och vi förutsätter att närmare föreskrifter kommer att ges ut med vägledning om beskrivningarnas utformning och omfattning.

13.41 Uppsala kommun: Enligt kommunen är det viktigt att lagtexten preciseras vad gäller miljökonsekvensbeskrivningar. Vidare är det enligt kommunen viktigt att hålla i minnet att en miljökonsekvensbeskrivning inte alltid kan ge svar på alla frågor. - - - Kommunen anser dessutom att lagtexten måste innehålla mer preciserade kriterier för när en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas. I annat fall blir detta obligatoriskt även i anmälningsärenden av enklare karaktär. Detta kan enligt kommunen inte anses vara motiverat.

13.42 Eskilstuna kommun: Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) bör byggas ut och förtydligas. Det bör bland annat framgå av lagtexten vilka krav som kan ställas på både dokument och process. (Kravet i MB på alternativ skall ges en vid tolkning och innefatta redovisning av hur verksamhetens, projektets, eller planens ändamål kan uppnås på annat sätt.) - - - Behovet av MKB, liksom omfattningen av densamma, bör särskilt utredas. Lokal miljömyndighet bör i första hand slutligt avgöra omfattning och innehåll i MKB. - - - Behovet av integrering av fler miljöanknutna lagstiftningar i miljöbalken blir särskilt tydligt när det gäller diskussionen om MKB-regler. Krav på miljökonsekvensbeskrivningar i all planering.

13.43 Katrineholms kommun: Enligt kommitténs förslag utvidgas kravet på miljökonsekvensbeskrivningar till att gälla alla tillstånds- och anmälningsärenden som görs enligt balken. Mot bakgrund av vad som senare framförs i balkens motiveringar, bl.a. 12 kap. 2 §, utgår vi från

att Tryckfelsnisse varit framme. Vi tolkar det som om 1 §, första stycket, enbart avser miljöfarlig verksamhet. Detta eller motsatsen bör klargöras. - - - Något som inte närmare berörts i kommitténs förslag är vilka former som bör finnas för att underlätta allmänhetens och olika organisationers möjligheter att ta del av och påverka beslutsprocesser. - - - För att miljöhänsynen skall hörsammas måste MKBn komma in mycket tidigare i processen. - - - Nya stora satsningar som bygger på traditionell vägbunden transport bör för övrigt inte komma till stånd utan att alternativa lösningar i första hand getts chansen att reellt prövas. Det förutsätter en MKB där den ekonomiska kalkylen tar hänsyn till de verkliga kostnaderna för långsiktig miljöpåverkan i de olika altenativen. Svårigheten att sätta pris på miljön kan överbryggas om naturekonomiska räkenskaper som bygger på miljöindex och nyckeltal får en allmän acceptans. - - - Vi saknar den här typen av miljömässiga avvägningsregler under kapitlet om MKB.

13.44 Norrköpings kommun: Kommunen konstaterar att skrivningen i 9 kap. § 1, att MKB skall genomföras om betydande miljöpåverkan kan befaras, måste innebära att de flesta planer och liknande enligt PBL skall innehålla en MKB. Även många andra beslut om förändringar, som i dag inte föregås av en systematisk analys av miljökonsekvenserna måste i framtiden miljökonsekvensbeskrivas. - - - Regeringen bör utnyttja möjligheterna i 9 kap. § 2, att föreskriva om ytterligare områden där MKB krävs, för att införa en storskalig planering av jord- och skogsbruket över fastighets-, kommun- och länsgränser. En sådan fortlöpande landskapsekologisk planering är en förutsättning för bevarandet av den biologiska mångfalden på sikt. - - - Det är viktigt att krav på MKB införs med stöd av 9 kap. § 2 vid regeringens och riksdagens hantering av den storskaliga planeringen av livsmiljön. - - - De regler som i miljöbalken förs in för hur miljökonsekvensbeskrivningar skall utformas och utföras är enligt kommunens syn inte tillräckliga. Tydliga regler för utformningen av MKB måste tas fram. Dessa bör innehålla krav på att alternativa lösningar/lokaliseringar alltid skall redovisas (inklusive nollalternativ), liksom hur processen skall gå till vad gäller samråd, remisser, kompletteringar och godkännande. Åtminstone de mer allmänna, övergripande och grundläggande kraven bör framgå av miljöbalken.

13.45 Mjölby kommun: Mjölby kommun delar uppfattningen om vikten av att i större utsträckning utveckla och använda en miljöanpassad beslutsteknik. En sådan teknik innebär att beslut om åtgärder, som var för sig eller som sammantagna med andra åtgärder har stor betydelse för miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser, skall grundas på en analys av beslutens miljökonsekvenser. Således tillstyrks förslaget att i miljöbalken införa bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Detta

motiveras bl.a. också av att naturresurslagen införlivas. Utredningen förespråkar en utvidgning av kravet på konsekvensbeskrivningar. Utredningen föreslår därvid att sådana beskrivningar bör upprättas i alla tillstånds- och anmälningsärenden enligt balken och även i andra fall vid tillämpning av balken. Mjölby kommun anser att dessa krav är alltför omfattande. Kravet på miljökonsekvensbeskrivningar bör kunna prövas i de enskilda fallen med ledning av noggranna tillämpningsföreskrifter. Upprättandet av konsekvensbeskrivningar får ej försena beslutsprocessen mer än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Det är tillika en resursfråga att utarbeta mer eller mindre omfattande miljökonsekvensbeskrivningar. Däremot delar kommunen uppfattningen om vikten av miljökonsekvensbeskrivningar som en del av beslutsunderlagen. Om beslut fattas av prövningsmyndigheten att miljökonsekvensbeskrivning skall ges in, bör även s.k. nollalternativ redovisas i förekommande fall. Miljökonsekvensbeskrivningar bör upprättas endast i ärenden av större vikt eller annars om särskilda skäl föreligger. Kommunerna bör därvid vara remissorgan.

13.46 Växjö kommun: MKB föreslås bli ett obligatorium för alla tillståndsärenden i miljöbalken. Det finns dock skäl att ifrågasätta om MKB fyller sin funktion i alla situationer i förhållande till den ökade administration som lätt blir följden. För små enkla anmälningar bör knappast krävas fullständigt MKB. Eftersom målet med MKB är att förse den prövande myndigheten med ett bättre beslutsunderlag bör myndigheten själv avgöra behovet av MKB för mindre ärenden.

13.47 Kalmar kommun: Förslaget att införa krav på MKB för alla tillstånd och anmälningar och även som en generell följd av föreskrifter är tveksamt. Risken är stor för att betydelsen av MKB urholkas. Det bör vara upp till respektive myndighet att i det enskilda fallet avgöra om en MKB behövs eller inte. Ett annat alternativ kan vara att i separata föreskrifter reglera de fall när MKB skall upprättas.

13.48 Gotlands kommun: En grundläggande tanke i miljöbalken är att miljökonsekvensbeskrivningar skall ingå i beslutsunderlag i avgöranden som påverkar människor och miljö. Detta synsätt är enligt vår uppfattning riktigt, dock bör endast syftet med miljökonsekvensbeskrivningen anges i miljöbalken, omfattningen bör inte närmare regleras. Enligt kommittén är det, för att syftet med en konsekvensbeskrivning skall uppnås, nödvändigt att alternativ redovisas. Också detta är enligt vår mening rimligt, dock bör ytterligare preciseringar inte göras. - - - Miljöbalkens förslag, om att miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas även i fråga om verksamheter som omfattas av bestämmelserna i lagen om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen samt utfärdande av föreskrifter med stöd av dessa lagar, tillstyrks.

13.49 Karlskrona kommun: I betänkandet föreslås att miljökonsekvensbeskrivningar skall ingå i en ansökan om tillstånd eller i en anmälan enligt balken. - - - Karlskrona kommun menar att detta till en del kan leda til onödig byråkrati. I miljöbalken ingår nuvarande hälsoskyddslag. - - - Att obligatoriskt kräva miljökonsekvensbeskrivningar torde i allmänhet inte vara meningsfullt. I stället bör aktuell myndighet ha befogenhet att avgöra om miljökonsekvensbeskrivning krävs i det enskilda ärendet. - - - Regeringen eller ett centralt verk bör kunna meddela generella föreskrifter om obligatoriska miljökonsekvensbeskrivningar för sådana verksamheter och branscher där detta behövs.

13.50 Landskrona kommun: Miljöskyddskommittén föreslår vissa regler för MKB. Sverige har anslutit sig till Esbokonventionen om MKB. Det finns inget skäl att inte införa de regler som finns i Esbokonventionen i miljöbalken. Miljöbalkens bestämmelser är oklara och otydliga som nuvarande bestämmelser är. Erfarenheten av MKB i Sverige hittills är inte uppmuntrande. Det beror troligen till stor del på oklara bestämmelser. - - - Opartiskheten i utförandet av en MKB är en viktig del i MKB-processen. - - - Kommunen delar uppfattningarna i avsnittet 13.2 att miljökonsekvensbeskrivningen skall vara en del av beslutsunderlaget och att den heller inte skall föregripa beslutsfattarnas avvägning genom att förorda ett visst alternativ. Kommunen stödjer tanken att omfattningen inte skall göras vidlyftigare än vad som är motiverat i det enskilda fallet och att kravet på fullständighet i beskrivningen inte får drivas in absurdum. Det är viktigt att finna rutiner för en rimlig avvägning mellan fullständighet, relevans och betydenhet, framhålls i betänkandet, något som också gäller avgränsningen av vilka och hur många olika alternativa lösningar som skall studeras. Reglerna för utarbetande av miljökonsekvensbeskrivningar samt deras innehåll bör inte vara alltför detaljerade. - - - Beskrivningen måste också vara så överskådlig och begriplig att även allmänheten skall kunna ta del av den.

13.51 Halmstads kommun: Det förefaller vara onödigt att alla ärenden skall innehålla miljökonsekvensbeskrivning. Det kan ju vara anmälan av sådan art att miljökonsekvensbeskrivning är uppenbart onödig. Man bör utforma parargrafen så, att om prövningsmyndigheten inte medger annat så skall ansökan eller anmälan innehålla miljökonsekvensbeskrivning.

13.52 Göteborgs kommun: I balken förslås att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) skall ingå i alla ansökningar om tillstånd m.m. Vi är tveksamma till detta generella krav, då många ärenden är av bagatellartat slag och med en mycket ringa och lokal påverkan på omgivningen. Med ett generellt krav på MKB i sådana ärenden finns en risk för att respekten för MKB urholkas. Lagtexten kunde utformas i likhet med det i plan- och bygglagen nyss införda, men ej ikraftträdda, kravet på MKB i detaljpla-

ner med betydande miljöpåverkan. - - - Det är viktigt att miljökonsekvensbeskrivningarna inte blir alltför tekniskt formaliserade utan anpassas och utformas efter vikten av de beslut som avses att fattas. Besluts- eller tillståndsmyndighet bör få möjlighet att bestämma om vilket beslutsunderlag som krävs i varje enskilt fall.

13.53 Örebro kommun: 9 kap. 4 § gäller om befintliga verksamheter omfattas av MKB-kravet och hur en sådan MKB skall se ut i jämförelse med t ex MKB för en ny verksamhet. Kommunen vill dock gärna att ett MKB-krav skall finnas för alla detalj- och översiktsplaner.

13.54 Västerås kommun: 9 kap. 2 §. Med hänsyn till balkens mål om en långsiktigt hållbar utveckling är det särskilt viktigt att kraven på MKB beträffande jord- och skogsbruk inte gäller dessa näringars påverkan på miljön utan också det omvända. - - - Sjunkande biologisk produktionsförmåga leder på sikt till minskad hållbarhet för samhället. - - - 9:4: Det är bra att det i balken regleras att miljökonsekvensbeskrivningarna även skall omfatta alternativa förslag och nollalternativ. - - - 9 kap. 6 § Kommunernas behov av planeringsunderlag från regional och central nivå bör främst omfatta basdata om naturssystemen. Data som kan integreras med andra data och användas som underlag för olika problem och planeringsändamål.

13.55 Borlänge kommun: När det gäller anmälningsärenden bör miljökonsekvensbeskrivningen göras betydligt allmännare och enklare än övriga ärenden, eftersom anmälningsföretagen ofta är småföretag, vars miljöstörningar oftast är av mindre karaktär. I förslaget bör det dock klart framgå att miljökonsekvensbeskrivningar alltid skall ingå i regeringens tillåtlighetsprövningar och större trafiksatsningar i riksdagen.

13.56 Gävle kommun: Miljökonsekvensbeskrivningar är i många fall välmotiverade, men det är uppenbart att man kommer att tolka uttrycket "betydande påverkan på människors hälsa eller miljö eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser" i 9 kap. 1 § på olika sätt. En miljökonsekvensbeskrivning kan, särskilt om den skall omfatta alternativ, bli mycket omfattande och kostsam. Mycket hårda krav kan förhindra eller fördröja även mycket små ärenden. Det är därför angeläget att tydliggöra när det behövs en miljökonsekvensbeskrivning och när man kan avstå. - - - För övrigt har en kommitté tillsatts för att göra en översyn av plan- och bygglagen, bl.a. vad avser miljökonsekvensbeskrivningar. Kommittén skall enligt sina direktiv lämna förslag i november 1993. Beslut som berör plan- och bygglagen bör lämpligen avvakta den kommitténs förslag och remissbehandlingen.

13.57 Sundsvalls kommun: Av själva lagtexten bör framgå vilka krav

man kan ställa på MKB som dokument och procedur.

13.58 Örnsköldsviks kommun: 9 kap. 1 §. Förslaget innebär en alltför vid tolkning av behovet av MKB. Att kräva MKB vid anmälan av ett BDT-avlopp kan inte vara nödvändigt och kan leda till att respekten för MKB-begreppet minskar. Eftersom målet med MKB är att förse den prövande myndigheten med ett bättre beslutsunderlag bör myndigheten ges befogenhet att själv avgöra behovet av MKB i mindre ärenden.

13.59 Östersunds kommun: Det är viktigt att kraven om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ställs i relation till den miljöpåverkan en ansökan/anmälan kan förväntas medföra. Det finns skäl att ifrågasätta om MKB i alla lägen erfordras som beslutsunderlag, för att kunna göra en samlad bedömning av inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med naturresurser. Små och enkla verksamheter hanteras ofta som rutinärenden av den prövande myndigheten. Det är också mycket osäkert om den sökande i ett sådant fall kan förväntas göra en meningsfull MKB. Prövande myndighet bör ges befogenhet att själv avgöra behovet av MKB i mindre ärenden.

13.60 Umeå kommun: Som följd av balkens karaktär av ramlag är reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) otydliga. En sak som inte behandlas i balken är kvalitén på MKB. Det finns en uppenbar risk att utredningkraven blir i det närmaste oändliga. MKB-verksamheten måste begränsas till verkligt betydelsefulla frågor.

13.61 Piteå kommun: Enligt miljöbalken skall en MKB ingå i en ansökan eller en anmälan som görs med stöd av balken eller föreskrift meddelad med stöd av densamma. Det kan dock ifrågasättas om MKB fyller en funktion i alla situationer i förhållande till den kunskap den ger och den ökade administation den medför. Tillstånds- eller tillsynsmyndigheten bör därför ges befogenhet att i mindre ärenden avgöra om MKB skall ingå.

13.62 Svenska Kommunförbundet: Förbundet avråder bestämt från att ett generellt krav på miljökonsekvensbeskrivningar införs. Då skulle MKB behöva upprättas också i ärenden med ringa och mycket lokal påverkan på omgivningen. Med ett generellt MKB-krav finns en påtaglig risk för att respekten för MKB snabbt urholkas. Kravet på MKB bör vara knutet till bedömningen att en betydande miljöpåverkan kan uppstå i det aktuella ärendet. - - - Förbundet vidhåller också uppfattningen att miljökonsekvensbeskrivningarna inte skall behöva utförs alltför formaliserat. De bör kunna anpassas och utformas med hänsyn till ärendets art och omfattning. Besluts- och tillståndsmyndigheterna bör därför ha möjlighet att bestämma vilket beslutsunderlag som krävs i varje enskilt ärende.

13.63 Svenska naturskyddsföreningen: Det är angeläget att arbetet med att utveckla MKB till ett kraftfullt instrument för miljöskyddet fortsätter. Enligt föreningens uppfattning fordras ytterligare preciseringar i lagen. - - - Förfarandet inför en miljökonsekvensutredning bör lagregleras. Miljökonsekvensutredarens integritet blir i vissa situationer en kritisk fråga. Särskilt i vägärenden, där den tillståndsgivande myndigheten samtidigt kan vara planerare och projektör, måste integriteten säkerställas om miljökonsekvensutredningen skall vara trovärdig. - - - Föreningen anser att miljökonsekvensbeskrivningar skall innefatta inte bara de alternativ det finns för själva utförandet och driften, utan även vad en helt annan driftsform eller ett annat förfaringssätt skulle innebära för miljön.

13.64 Sveriges advokatsamfund: I kapitlet föreslås regler om miljökonsekvensutredningar i stort sett i överensstämmelse med gällande regler. 1 § har enligt samfundets uppfattning fått en alltför strikt avfattning. Det finns och kommer att finnas ärenden där en MKB framstår som helt onödig. Det bör finnas möjlighet för en sökande att inge en ansökan utan MKB och låta domstolen avgöra om en MKB behövs och i så fall omfattningen av denna.

13.65 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: Det bör tydligare markeras att miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) kan vara mycket enkla när fråga är om okomplicerade verksamheter med begränsade störningar. Krav på alltför omfattande - och därmed kostsamma - konsekvensutredningar kan i praktiken fungera som effektiva hinder mot att tillstånd till projekt överhuvud söks.

13.66 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: Vi vill ifrågasätta om kommittén inte utsträckt kravet på konsekvensbeskrivningar för långt. Förslaget innebär att konsekvensbeskrivningar krävs i stort som smått. Visserligen uttalar kommittén att miljökonsekvensbeskrivningar enligt 9 kap. 1 § 2 st. miljöbalken som regel inte blir aktuella vid enskilda jord- eller skogsbruksföretag, utan tanken är att obligatoriet skall gälla enbart vid enstaka större sådana företag. Lagtexten innehåller emellertid inte någon sådan begränsning. LRF ställer sig överhuvudtaget avvisande till tanken i 9 kap. 1 § andra stycket miljöbalken att konsekvensbeskrivningar skall vara obligatoriska i de i lagrummet angivna fallen även om den verksamhet, hantering eller åtgärd som är i fråga inte förutsätter tillstånd eller ens anmälan. Ett krav på miljökonsekvensbeskrivning för åtgärder till vilka inte är kopplat vare sig en tillståndsprövning eller ett anmälningsförfarande är ägnat att leda till stor osäkerhet för den enskilde om vad som gäller i det enskilda fallet. Det är oacceptabelt inte minst med hänsyn till att en konsekvensbeskrivning är förenad med kostnader som den som skall vidta åtgärden har att stå för. Dessutom torde

erfordras tillskapande av en särskild byråkrati, med belastning på den redan hårt ansträngda statskassan, för att kontrollera efterlevnaden av den ifrågavarande regeln. - - - Beträffande bemyndigandefallen enligt 9 kap. 2 § miljöbalken uttalar kommittén, för de areella näringarnas vidkommande, att vad som kan föranleda krav på miljökonsekvensbeskrivningar inom jord- eller skogsbruket främst torde vara införandet av nya brukningsmetoder eller nya växt- eller trädslag. Enligt LRFs mening måste någon form av styrsel till för att inte föreskrifter från regeringen eller denna underordnad myndighet skall bli för betungande för de areella näringarnas utövare. Inte minst det ovan påtalade kostnadsansvaret för konsekvensbeskrivningar motiverar detta. LRF förordar därför att i 9 kap. 2 § miljöbalken tas in någon form av kvalifikationsbestämning. Den i 9 kap. 1 § 2 st. miljöbalken intagna lokutionen "betydande påverkan på människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktig god hushållning med naturresurser" skulle härvid kunna tjäna som förebild.

13.67 Svensk Kraftverksföreningen: Den skyldighet för länsstyrelsen att lämna ut planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter vilken föreslagits i 9 kap. 6 § bör utvidgas till att gälla även gentemot företag, kommuner och andra som kan behöva underlaget för exempelvis upprättande av ansökningshandlingar.

13.68 Värmeverksföreningen: I 9 kap. § 3 finns en bra beskrivning av syftet med MKB. Det är viktigt att miljökonsekvensbeskrivningens omfattning anpassas till objektets storlek, vilket också nämns i motiveringen. - - - Länsstyrelsen har skyldighet att lämna ut planeringsunderlag till kommuner och myndigheter. Denna skyldighet bör utvidgas att gälla även gentemot företag och andra, som kan behöva dokument för att t.ex. upprätta ansökningshandlingar.

13.69 Plan- och Byggutredningen: Enligt 9 kap. 1 § i betänkandet skall en miljökonsekvensbeskrivning, MKB, ingå i en ansökan om tillstånd eller i en anmälan som görs enligt balken eller enligt en föreskrift meddelad med stöd av balken. Vidare skall, enligt paragrafens andra stycke, MKB upprättas vid tillämpningen av balken eller en lag som anges i balkens 2 kap. 1 § andra eller tredje stycket - dvs. bl.a. PBL - om en verksamhet, hantering av en kemisk eller bioteknisk produkt eller av en vara eller någon annan åtgärd kan befaras medföra betydande påverkan på människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser. MKB:n skall i sådana fall upprättas innan verksamheten, hanteringen eller åtgärden kommer till stånd, även om det inte följer av första stycket. I specialmotiveringen till 9 kap. 1 § (Del 2 s. 69) uttalar utredningen: - - - Enligt vår mening är det lämpligt att i miljöbalken ställa ett principiellt krav på miljökonsekvensbeskrivningar i fall av betydande hälso- eller miljöpåverkan. Vi utgår från

att bestämmelsen främst kommer att få betydelse vid den kommunala planeringen, där krav på miljökonsekvensbeskrivningar bara bör gälla för planer som verkligen har betydelse för miljön och där det synes mindre lämpligt att kommunernas skyldigheter i frågan regleras genom regeringsföreskrifter. - - - Enligt lagen (1992:1769) om ändring i plan- och bygglagen skall MKB upprättas vid planläggning för vissa angivna typiskt miljöstörande anläggningar, om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande miljöpåverkan. Denna konstruktion innebär att det finns en presumtion för att de i bestämmelsen angivna anläggningarna är av sådan beskaffenhet att MKB skall upprättas. - - - Det är osäkert om bestämningen i betänkandets lagtext för när MKB skall upprättas i praktiken skiljer sig i någon högre grad från PBL:s bestämning. Under alla omständigheter kommer det att uppstå svårigheter att avgöra när betydande påverkan på människors hälsa eller miljön eller när ett projekt kan äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser i den mening som avses i den föreslagna lagtexten. Att projektet har de angivna effekterna kan komma att hävdas i snart sagt varje besvärsärende.

Enligt Plan- och byggutredningens direktiv ankommer det uttryckligen på utredningen att överväga om kravet på MKB skall utvidgas och ges en mer generell tillämpning i ärenden enligt PBL. Den frågan kommer för Plan- och byggutredningens del att besvaras i det betänkande som skall läggas senast den 30 november 1993. - - - Jag förutsätter att Plan- och byggutredningens förslag beaktas i beredningen av förslaget till miljöbalk.

13.70 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Eftersom målet med MKB är att förse den prövande myndigheten med ett bättre beslutsunderlag bör myndigheten ges befogenhet att själv avgöra behovet av MKB i mindre ärenden.

13.71 Föreningen Skogsindustrierna: Skogsindustrierna kan acceptera att miljökonsekvensbeskrivningar införs för skogsbruket så länge de avser nya brukningsmetoder eller trädslag. Samtidigt har vi svårt att avgöra innebörden av skrivningen i utredningens specialmotivering som kan tolkas som att även andra arbetsföretag inom skogsbruket skall innefattas, enligt 9 kap. 1 § första stycket. Detta stycke har följande lydelse: "En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd eller i en anmälan som görs enligt denna balk eller enligt en föreskrift meddelad med stöd av balken". - - - Skogsindustrierna kan inte tro att det är kommitténs mening att tillstånd eller anmälningar, som avser skogsbruket och som är kopplade till miljöbalken generellt skall beröras av kravet på miljökonsekvensbeskrivningar, men vill fästa uppmärksamheten på att skrivningarna kan misstolkas.

13.72 Skogsägarnas Riksförbund: Kommitténs förslag innebär att kravet på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) utsträcks väsentligt. MKB skulle kunna krävas också vid små ingrepp i miljön, vilket avviker *från det internationella synsättet.* Vi anser att MKB bör vara ett beslutsinstrument enbart när det handlar om betydande ingrepp i miljön. Därför bör MKB inte komma i fråga vid enskilda arbetsföretag i skogsbruket. Balkens förslag innebär emellertid att jord- och skogsbrukarna kommer att avtvingas miljökonsekvensbeskrivningar vid ett stort antal enskilda arbetsföretag enligt grundregeln att MKB skall krävas vid tillstånds- och anmälningspliktiga arbetsföretag i balken. Men kommittén går ännu längre och öppnar möjligheter för MKB även vid arbetsföretag som inte regleras i balken. Så när miljöskyddskommittén gör bedömningen att MKB inte kan bli aktuellt vid enskilda jord- och skogsbruksföretag motsägs alltså detta av motivtexten i övrigt. - - - Skogsbruksföretagen kommer inte att kunna bära de merkostnader som MKB innebär och konsekvensbeskrivningen skulle förflackas som miljöpolitiskt styrmedel som en följd av överdriven användning. Riksförbundet avvisar bestämt de föreliggande förslagen om MKB vid enskilda arbetsföretag i lantbruket.

13.73 Sveriges Jordägareförbund: Kommittén föreslår att miljökonsekvensbeskrivningar skall krävas i mycket större omfattning än hittills. - - - Sveriges Jordägareförbund avstyrker kommitténs förslag. Kravet på miljökonsekvensbeskrivning måste begränsas till dels sådana fall där miljöriskerna är extremt stora, dels där stora svårigheter föreligger att kräva ersättning och ansvar för eventuella skador och åtgärder för att reparera skadorna. I det senare fallet är det ofta fråga om verksamheter som staten och kommuner och andra offentliga organ och myndigheter själva beslutar om för att tillgodose allmänna intressen. Då kan det vara lämpligt med tvingande regler om miljökonsekvensbeskrivningar för att förbättra beslutsunderlaget. I övrigt tillgodoses behovet av miljökonsekvensbeskrivningar normalt genom de krav som redan i gällande lagstiftning ställs på företagarna att förhindra miljöstörningar och att ersätta och reparera uppkomna skador. - - - Sveriges Jordägareförbund vill med skärpa framhålla att den föreslagna utvidgningen av kravet på miljökonsekvensbeskrivningar medför starkt ökade kostnader för både statliga myndigheter och kommunerna som skall granska och bedöma beskrivningarna och även för företagarna som skall tillhandahålla beskrivningarna. Samhällsekonomin tillåter inte detta. - - - Kravet på miljökonsekvensbeskrivningar är oacceptabelt även ur rättssäkerhetssynpunkt. Det är uppenbart och förekommer redan nu att kravet på kostnadskrävande miljökonsekvensbeskrivningar kan missbrukas så att det i praktiken av kostnadsskäl blir omöjligt för medborgarna att utöva sin grundlagsfästa äganderätt.

14 Rättskraft och omprövning

14.1 Riksdagens Ombudsmän, JO: Jag har ingen principiell invändning mot de föreslagna reglerna om omprövning av villkor som knutits till individuella tillstånd. Reglerna motsvarar till stor del vad som gäller enligt nuvarande lagstiftning. - - - 21 kap. 2 § 2 st. synes ge tillståndsmyndigheten en så vid befogenhet att förändra i ett tillstånd fastlagda villkor för en viss verksamhet att det är svårt att överblicka konsekvenserna av regeln. Jag ställer mig tveksam till att tillståndsmyndigheten ges en så opreciserad befogenhet.

14.2 Banverket: Det skall enligt Banverkets åsikt föreligga synnerliga skäl för att ändra på villkor i en tillståndsprövning. Finns det osäkerheter i beslutsunderlaget bör villkoren i stället tidsbegränsas. Väljer man ändock att behålla föreslagen rätt till begäran om omprövning av villkor bör den skrivas om så att denna även omfattar den som bedriver den miljöfarliga verksamheten.

14.3 Statens naturvårdsverk, SNV: Reglerna för upphävande av tillstånd bör kompletteras så att även överskridande av tillståndsgränser kan leda till återkallelse. Ett sådant åsidosättande av tillståndsgränser bör också vara straffsanktionerat. Det har nämligen visat sig att motsvarande paragraf i nuvarande lagstiftning, 23 § ML, inte täcker de fall åsidosättande sker av produktionsgränser i själva tillstånden. Att även Naturvårdsverket bör ha befogenheten att påkalla omprövning vad gäller verksamheter som har en sådan karaktär att de finns på A-listan i miljöskyddsförordningens bilaga, är motiverat med hänsyn till det särskilda ansvar som verket har vad gäller åtgärder mot miljöolägenheter förknippade med sådana verksamheter. Naturvårdsverket måste förbli en aktör som får arbeta konkret med åtgärder för begränsning av utsläpp och annan miljöpåverkan. - - - Förslaget i 21 kap. 7 § om att ålägga tillsynsmyndigheten att minst en gång vart tionde år pröva frågan om den bör göra framställan om omprövning tillstyrks av verket. Verket anser att tillsynsmyndigheten skall kunna begära in underlag från verksamhetutövaren för denna bedömning. Verket föreslår därför att ett sådant uttalande som nu finns i specialmotiveringen till 21 kap. 11 §, att myndigheten skall vara hänvisad till miljörapporterna i detta fall, inte bör göras.

14.4 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden anser det viktigt att Naturvårdsverket ges en stark ställning i tillsynssystemet och instämmer i det särskilda yttrandet av experten Kitty Victor. - - - 21 kap. 1 §: Enligt 1 st. 2 skall ett tillstånd kunna upphävas om meddelande föreskrifter eller villkor inte iakttas. - - - Nämnden föreslår att paragrafen utformas så att även en bristande efterlevnad av tillståndet i sig bör

kunna föranleda att tillståndet återkallas. 21 kap. 2 § 2 st. motsvarar 25 § 2 st. miljöskyddslagen. - - - Den är inte att anse som en omprövningsregel, eftersom den inte avser ändring av villkoren för ett tillstånd. - - - Under alla förhållanden bör innehållet och den avsedda tillämpningen kommenteras i balkens förarbeten. - - - Kommittén föreslår att tidigare fastställda villkor skall kunna ändras i samband med prövning av en ny ansökan. - - - Om miljöbalken kommer att medföra en lika långtgående förprövningsskyldighet för ändringar av en verksamhet, som för närvarande gäller enligt 3 § 2 st. miljöskyddsförordningen, skulle en sådan omprövningsmöjlighet leda till en avsevärd urholkning av rättskraften hos ett tillståndsbeslut. Om en bestämmelse av detta slag införs i balken, bör den därför begränsas till att avse villkor som direkt berörs av den sökta ändringen i tillståndet. En sådan bestämmelse skulle även i vissa situationer kunna underlätta hanteringen av en ansökan om ändring i ett tillstånd. 21 kap. 4 §: Till skillnad från miljöskyddslagen upptas i 2 kap. 7 § miljöbalken inte utsläpp av avloppsvatten uttryckligen som en miljöfarlig verksamhet. - - - Detta torde komma att leda till att ett tillstånd i framtiden skall avse den anläggning från vilken avloppsvattnet släpps ut och inte själva utsläppet av avloppsvatten. 21 kap. 6 §: Koncessionsnämnden ifrågasätter om inte beslut enligt 10 § bör kunna omprövas på samma sätt som övriga beslut som anges i paragrafens tredje stycke. - - - Koncessionsnämnden vill också starkt ifrågasätta om länsstyrelsens roller som tillstånds- och tillsynsmyndighet och samtidigt initiativtagare till omprövning är förenliga med rättssäkerhetens krav. 21 kap. 7 § Koncessionsnämnden ifrågasätter om bestämmelsen behövs. - - - Givetvis skall tillsynsmyndigheterna bevaka möjligheterna att begära omprövning/ompröva. Denna bevakning skulle underlättas om tilllståndshavarna ålades att göra en fördjupad miljörapport det tionde året efter ett tillstånd och att därvid särskilt belysa frågor av betydelse för en eventuell omprövning av villkor. 21 kap. 12 §: Koncessionsnämnden anser att bestämmelsen inte bör föras över till en miljöbalk. Bestämmelsen skulle komma att gälla alla omprövningssituationer och oberoende av hur gammalt villkoret är. Ett alternativ till den föreslagna bestämmelsen kan vara att prövningsmyndigheten ges möjlighet att hänskjuta en villkorsändring till regeringen om myndigheten finner detta påkallat. 21 kap. 14 §: Paragrafen utgör en egendomlig rättsfigur som bör utgå ur balken. Tillåtlighetsprövningen måste knytas till ett efterkommande tillståndsbeslut av något slag, och det är detta som bör ta åt sig rättskraften. 20 kap. 16 §: Egentligen kan man, eftersom omprövningsmöjligheterna enligt balken är så stora, ifrågasätta om rättskraftsregeln i denna paragraf behöver omfatta något mera än själva tillståndet som sådant men däremot inte villkoren rörande försiktighetsmått för detta. R ö r a n d e rättskraftsfrågan vill Koncessionsnämnden tillägga följande. - - - Det finns varken i gällande miljöskyddslag eller den föreslagna balken några regler som ger möjlighet för tillståndsmyndigheten att inskränka eller

återkalla tillstånd t.ex. på grund av att en verksamhet har lagts ned sedan viss tid tillbaka. Koncessionsnämnden efterlyser sådana regler. Koncessionsnämnden har i några ärenden uttryckt den uppfattningen att ett tillstånd enligt allmänna rättsgrundsatser har upphört att gälla när verksamheten sedan en längre tid har legat nere och det inte är sannolikt att den kommer att återupptas i oförändrad form. - - - Nämnden har också i en del fall sett behov av att kunna göra mindre ändringar i ett tillstånd utan att ändra villkoren eller tiden för när omprövning av villkor är möjlig. Någon sådan möjlighet har inte införts i balken. - - - För att en fråga skall anses reglerad genom ett tillstånd krävs inte att ett villkor har meddelats rörande frågan. Prövningen omfattar även kemikalieanvändningen. - - - Rättskraften hos ett tillståndsbeslut enligt 22 § miljöskyddslagen gäller dock inte kemikaliefrågor. Ingripanden enligt kemikalielagstiftningen kan därför ske oaktat att tillstånd lämnats enligt miljöskyddslagen. Med den föreslagna lydelsen av 20 kap. 16 § kommer rättskraften hos ett tillståndsbeslut att omfatta alla områden som omfattas av miljöbalken, bl.a. kemikalieanvändningen. Något senare ingripande i kemikaliefrågor kan därför inte ske med stöd av balken. Koncessionsnämnden anser att denna verkan av ett tillståndsbeslut är otillfredsställande just när det gäller kemikaliefrågor. Det skulle bl.a. medföra ett omfattande merarbete för Koncessionsnämnden och andra prövningsmyndigheter och inte minst för Kemikalieinspektionen, vars yttrande skulle behövas i praktiskt taget alla ärenden, om kemikaliefrågorna i tillståndsärenden skulle ägnas den uppmärksamhet som krävs om de skall omfattas av ett tillstånds rättskraft. Koncessionsnämnden föreslår därför att ett uttryckligt undantag görs för ett tillstånds rättskraft när det gäller kemikaliefrågor.

14.5 Kammarrätten i Stockholm: I 21 kap. i balken ges för hela dess område generella bestämmelser om omprövning av tillstånd och villkor för tillstånd. Det är från rättssäkerhetssynpunkt angeläget att sådana bestämmelser är klara och tydliga i sin utformning. Kammarrätten sätter i fråga om det kan anses rimligt att rättskraften i givna tillstånd skall kunna rivas upp med stöd av så allmänt formulerade bestämmelser som exempelvis 21 kap. 2 § andra och sjätte-sjunde punkterna i balken. - - - 21 kap. 7 § Kammarrätten avstyrker att det i lag ställs upp krav på att ett "icke-beslut" skall motiveras.

14.6 Uppsala universitet: Det rimliga vore att ha två huvudtyper av tillstånd. Det ena är koncession, som kan ha en mer eller mindre tydlig expropriativ eller liknande effekt. Det andra benämner vi lov. Det är möjligt att skillnaden inte går att upprätthålla fullt ut men tanken är att koncessionen skall bli rättskraftig även gentemot tredje man medan lovet blir rättskraftigt mellan utövaren och "det allmänna". Detta bildar en bakgrund till frågan om upphävande av tillstånd. Många EG-direktiv

medför att miljöskyddslagens nuvarande regler om tillstånds rättsverkan inte kan behållas annat än för vissa slags verksamheter. Betänkandet har inte lagt någon större vikt vid detta.

14.7 Lunds universitet: I grova drag innebär kommitténs förslag härvidlag att nuvarande regler i huvudsak bibehålls. Vissa förslag rörande regelbunden uppföljning av givna tillstånd vart tionde år, ändringar i prövningens omfattning vid kompletterande tillstånd respektive omprövning samt, framförallt, som en konsekvens av MKN och meddelade generella föreskrifter, innebär dock en viss utvidgning av dagens möjligheter att ompröva tillstånd. - - - Forskningsnämnden välkomnar i princip dessa skärpningar. Forskningsnämnden vill dock redan här markera, att den ställer sig något tveksam till huruvida det är rimligt med helt olika omprövningsregler för verksamheter som omfattas av de EG-direktiv som ingår i EES-avtalet jämfört med dem som gäller för övrig verksamhet. Flertalet direktiv innehåller bestämmelser om att omprövning skall ske efter 4 år, medan huvudregeln enligt balken är att omprövning skall ske efter 10 år. Detta synes vid en första anblick kunna ge upphov till problem. Förslaget att ge respektive tillsynsmyndighet behörighet att påkalla omprövning är ett välkommet steg. - - - Enligt forskningsnämnden är frågan om behörighet för enskild att begära omprövning otillräckligt utredd. Redan på principiella grunder kan ifrågasättas att kommittén stannat för att föreslå vad man kan kalla för ett monistiskt system för intressebevakning; enbart myndighet ges initiativrätt. Internationella undersökningar och debatter har visat att pluralistiska system (kombination av enskild och publik talerätt) har klara fördelar, både ur enskild och allmän synvinkel. - - - En betydligt effektivare intressebevakning uppnås om den publika initiativrätten kombineras med talerätt för enskilda. - - - Det finns all anledning att närmare överväga om inte sakägare bör ges en sådan rätt vid sidan av tillsynsmyndighet, särskilt med tanke på att sakägare redan enligt gällande ordning i viss utsträckning har talerätt beträffande miljöfarlig verksamhet som icke tillståndsprövats.

14.8 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen anser att tillståndsmyndigheten måste ges en möjlighet att avvisa en framställan om omprövning om den finner att den inte är miljömässigt motiverad eller att skälen för omprövning i övrigt inte är tillräckliga. Ett beslut om avvisning bör inte var överklagningsbart.

14.9 Länsstyrelsen i Uppsala län: Kommitténs förslag för omprövning och upphävande av tillstånd tillstyrks i allt väsentligt.

14.10 Länsstyrelsen i Jönköpings län: 21 kapitlet innehåller flera intressanta nyheter. En sådan är möjlighet till omprövning av villkor

(21:2, p. 1) efter kortare tid än 10 år från det tillståndet vunnit laga kraft, dvs den kortare tid som följer av Sveriges internationella förpliktelser. En annan nyhet är regeln i 21:7 om återkommande bedömning av förutsättningarna för omprövning av villkor minst en gång vart tionde år i fråga om miljöfarlig verksamhet. Båda dessa nyheter kan medföra ökad arbetsbelastning för berörda myndigheter.

14.11 Länsstyrelsen i Malmöhus län: I samband med ändringar eller utvidgningar av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, sker det i praktiken en omfattande och fortlöpande omprövning av gamla villkor. Emellertid finns det ett stort antal verksamheter som drivits på samma sätt under lång tid och där det kan finnas behov av att skärpa eller ändra villkor på olika sätt. Förslaget att generellt låta tillsynsmyndigheterna ha ansvar för omprövningsfrågorna är därför positivt. Genom att sprida ansvaret på fler myndigheter, ökar möjligheterna till ett mer aktivt användande av omprövningsinstitutet. Ett sätt att bryta en slentrianmässig hantering kan vara att som föreslås i 7 § ställa upp ett krav på fortlöpande formella beslut även då det inte görs någon ändring i villkoren för en verksamhet. - - - I förslaget framgår dock inte närmare hur det är tänkt att beslutet skall hanteras och om det skall följas upp utanför myndigheten. - - - Inte minst med tanke på att villkoren i ett tillståndsbeslut kan ha fastställts under olika tidpunkter förefaller förslaget tveksamt. Länsstyrelsen har, med stöd av allmänna rättsgrundsatser, redan i dag upphävt tillstånd efter ansökan från tillståndshavaren i de situationer som anges i 10 § i förslaget. Det är dock bra att förfarandet får en uttrycklig rättslig reglering.

14.12 Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen tolkar 21 kap. 6 § som att myndigheten framgent kommer att sakna möjlighet att begära omprövning av sådan miljöfarlig verksamhet där kommunen övertagit tillsynen. Länsstyrelsen bör ges möjlighet att initiera en omprövning bl.a. som ett led i arbetet med att via åtgärdsplaner för ett område som kan omfatta flera kommuner uppnå fastställda miljökvalitetsnormer.

14.13 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen anser att även åsidosättande av förprövningsplikten i allvarliga fall skall medföra förbud. Detta skulle kunna tolkas in i begreppet föreskrifter i 21 kap. 1 § 2 p. med stöd av 14 kap. 5 §, men borde i så fall stå uttalat i motiveringarna till bestämmelserna. Alla tillsynsmyndigheter kan ta upp frågan om omprövning. Det är en fördel för miljövården. - - - Enligt förslaget skall dessutom tillsynsmyndigheten aktivt överväga behovet av omprövning vart tionde år. Det fordrar ett särskilt beslut, men vem det riktar sig till och om andra instanser kan påverka det bör preciseras, åtminstone i följdlagstiftningen. I 21 kap. 10 § föreslås att tillståndsmyndigheten på ansökan av tillståndshavaren skall få upphäva ett tidigare

meddelat tillstånd om kravet på tillstånd genom lagändring upphört att gälla. Länsstyrelsen instämmer i att det är viktigt att denna fråga tas upp till diskussion och klarläggs. De motiv som kommittén redovisar för förslaget måste dock allvarligt ifrågasättas. - - - Tillståndsplikten grundar sig på regler i 3 § miljöskyddsförordningen, som utfärdats med stöd av 10 § miljöskyddslagen. Reglerna stadgar förbud mot att utan tillstånd utöva olika slag av miljöfarlig verksamhet. Den som har tillstånd att på vissa villkor utöva en förbudsbelagd verksamhet drabbas följaktligen inte av förbudet. Om emellertid förbudet upphävs genom en lagändring upphör grunden för tillståndet. Det behövs således inte längre för att verksamheten lagligen skall få utövas. Det finns ingen regel eller allmän rättsprincip som säger att ett tillstånd, trots att tillståndsplikten upphävts, fortsätter att gälla med rättsverkningar av olika slag. Det kan alltså inte hävdas att utövaren, trots att förbudet upphävts, alltjämt skulle vara bunden av tillståndet och dess villkor. Den som bryter mot ett förbud som inte längre gäller eller mot villkor i ett tillståndsbeslut som inte längre behövs kan givetvis inte drabbas av några straffsanktioner. Det vore emellertid rimligt att jämställa sådana äldre tillstånd med tillstånd som erhålls efter frivillig prövning enligt 6 § miljöskyddsförordningen. Men för att denna rättsverkan skall tillkomma äldre tillstånd krävs uttryckligt lagstöd. Vad kommittén anför om verkan av äldre tillstånd bör med hänsyn till vad som sagts ovan korrigeras under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det kan ifrågasättas om det alls föreligger något behov av den föreslagna regeln. Vilken rättsverkan ett tillstånd har, vare sig det är tillkommet efter obligatorisk eller frivillig prövning, är under alla förhållanden en fråga av fundamental betydelse som måste klarläggas. Det har många gånger visat sig svårt att pröva sådana tillståndspliktiga ändringar som kan vara nödvändiga när ett haveri inträffat. Kommittén har inte alls berört frågan i betänkandet. Länsstyrelsen anser att det utförliga förslag som Naturvårdsverket fört fram (se SNV rapport nr. 3440 s. 75 ff.) bör beaktas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

14.14 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Ett tillstånd borde kunna upphävas på begäran av tillståndshavaren även när en tillståndspliktig verksamhet upphört helt eller delvis p.g.a. driftsinskränkning eller nedläggning av viss del.

14.15 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Länsstyrelsen saknar i förslaget till miljöbalk regler för hur tillstånd för verksamheter som står stilla på grund av nedläggning, konkurs eller liknande skall hanteras. Hur skall en verksamhet med tillstånd, vilken inte varit i drift under en viss tidsperiod behandlas vid nystart? - - - Förslagsvis kan en tidsgräns införas för hur länge en verksamhet får vara avställd eller ligga helt nere innan ett tillstånd upphör att gälla.

14.16 Länsstyrelsen i Värmlands län: Naturvårdsverket bör få möjlighet att begära omprövning av villkor i tillståndsbeslut enl balken för större anläggningar även om verket inte är tillsynsmyndighet.

14.17 Länsstyrelsen i Örebro län: Ytterligare en grund för upphävande av tillstånd bör skrivas in i 1 §, nämligen 6. när verksamheten upphört. I och med att det idag är många verksamheter som upphör men få som startar finns det klara behov av att kunna "städa upp" så att outnyttjade tillstånd saneras bort. Lämplighetsprövningen i 20 kap. 9 § talar också för detta. Ett nytt sista stycke bör därför skrivas till nämligen: "Ett tillstånd enligt denna balk förfaller om den med tillståndet avsedda verksamheten upphör." 21 kap. 6 § innebär, så som länsstyrelsen tolkar paragrafen, att tillståndsmyndighet som själv inte är tillsynsmyndighet inte kan ta upp fråga om omprövning. Detta kan vara till nackdel när tillstånd för en hel bransch skall omprövas. 21 kap. 7 § "Miljöfarlig verksamhet" bör bytas mot "miljöpåverkan från vissa fasta anläggningar". - - - 10 § Möjlighet bör finnas att upphäva ett tillstånd på tillståndshavarens begäran, åtminstone så länge ett tillstånd är knutet till en viss plats. "Om ett ... upphört att gälla, eller på tillståndshavarens begäran, får tillståndsmyndigheten på ansökan av tillståndshavaren upphäva tillståndet." 21 kap. 11 § Skyldighet för tillståndshavaren att lämna de uppgifter som behövs för prövningen bör även gälla ansökan enligt 10 §.

14.18 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen anser att det är viktigt att förutsättningarna för att sådana regler som 21 kap. 2 § 2 p. skall komma att tillämpas, liksom vilken eller vilka verksamheter som skall beröras, måste motiveras utförligt för att undvika att rättssäkerheten äventyras. Förslaget i 21 kap. 7 § kommer förmodligen att bli mycket resurskrävande för myndigheterna. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i 21 kap. 6 § att framställning av omprövning får göras av tillsynsmyndighet och att frågan, om tillsynsmyndigheten också är tillståndsmyndighet kan tas upp utan särskild framställan.

14.19 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: 14 kap. 5 § bör kunna tolkas så att tillståndspliktiga anläggningar från tiden före 1969 som ännu inte har tillstånd eller endast dispens framöver blir tvungna att söka tillstånd. En tänkbar precisering är att låta omprövningsreglerna i balken gälla fullt ut även för anläggningar med gamla dispensbeslut. En sådan omprövning kommer då att omfatta hela verksamheten. Samma förfaringssätt bör gälla även för helt oprövade verksamheter. Länsstyrelsen anser att specialmotiveringen för 14 kap. 5 § bör omformuleras så att detta klart framgår. Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverket även i framtiden bör ha möjlighet att parallellt med tillsynsmyndigheten begära omprövning av tillstånd. Denna rätt bör begränsas till branscher med stor miljöpåver-

kan och få företag.

14.20 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Kommitténs förslag kräver klargörande av ett antal frågeställningar som kan uppkomma vid tillämpningen av balken. I vad mån kan t.ex. andra tillsynsmyndigheter påverka en tillsynsmyndighets beslut efter att ha övervägt behovet av omprövning? Till vem riktar sig beslutet, hur tillkännages det och går det att överklaga? - - - Ett efterlängtat förtydligande utgör 21 kap. 10 §, enligt vilken ett tillstånd kan hävas på begäran när tillståndsplikten har tagits bort.

14.21 Svenska Kyrkans Centralstyrelse: Centralstyrelsen ställer sig tvekande till en bred användning av generella bestämmelser och ansluter sig till Naturvårdsverkets syn att generella bestämmelser enbart passar i "en relativt enhetlig och stabil bransch eller verksamhetstyper med många små anläggningar". - - - Vad gäller omprövningar av givna miljötillstånd kan sådana komma i konflikt med kravet på rättstrygghet. Men som framhållits på flera ställen i utredningen sker f.n. en snabb förändring av miljöförhållandena i landet liksom förändringar av värderingen av olika miljöproblem. Möjlighet till omprövning av givna miljötillstånd är därför ett vitalt samhällsintresse.

14.22 Uppsala kommun: Kommunen ser positivt på förslaget om obligatorisk översyn av gällande tillstånd vart 10:de år. Även förslaget om rätt för tillsynsmyndighet att initiera omprövning är en förbättring av gällande rätt. - - - Befintliga tillstånds rättskraft i förhållande till kommande föreskrifter och miljökvalitetsnormer bör ytterligare klarläggas.

14.23 Eskilstuna kommun: Miljöförvaltningen anser, vilket också utredningen föreslår, att rätten för en myndighet att begära omprövning koncentreras till tillsynsmyndigheten.

14.24 Mjölby kommun: Det förefaller önskvärt att behandla alla typer av omprövning och återkallande av tillstånd i balken med vidhängande detaljföreskrifter i administrativa författningar. De grundläggande reglerna för återkallelse och omprövningar bör vara gemensamma. Enligt Mjölby kommuns uppfattning bör tillståndshavare, sakägare och tillsynsmyndigheter ha möjlighet att begära omprövning av beslut eller av villkor förenade med beslutet. Tillståndshavare bör även ha möjlighet att begära återkallelse eller upphävande av tidigare meddelade beslut. Däremot avstyrks utredningens förslag till införande av obligatorisk omprövning av tillstånd eller tillståndsvillkor efter viss tid. Omprövningsbedömningar bör i stället fortlöpande ske inom ramen för myndigheternas tillsyns- och uppföljningsansvar. Däremot bör möjligen en minimitids-

gräns för första omprövning införas. - - - Inom miljöområdet bör även företagsekonomiska intressen vägas in i behovsbedömning om huruvida omprövning kan anses påkallad, mot bakgrund av ofta omfattande investeringar, som gjorts vid beslutstillfället. - - - Möjligheterna till omprövning av meddelade beslut bör regleras strikt, så att rättskraften i ett tillståndsbeslut inte urholkas alltför mycket och med hänsyn till berättigade höga rättssäkerhetskrav. Förslaget om att ersätta krav på omprövning med generella föreskrifter för vissa typer av branschgemensamma anläggningar och verksamheter tillstyrks.

14.25 Nässjö kommun: Nässjö kommun ser särskilt positivt på att möjligheterna till omprövning av villkor utvidgas (21 kap. 2 §) samt att möjlighet ges till styrning med avgifter (23 kap. 5 §).

14.26 Kalmar kommun: I utredningen nämns att meddelade tillstånd inte bör påverkas av de generella föreskrifterna. Implementeringen av åtminstone två EG-direktiv (76/464 respektive 80/68) kommer dock att medföra att gällande tillstånd behöver ses över. I de nämnda direktiven krävs omprövning av gällande tillstånd, inte enbart villkor, vart fjärde år jämfört med tio år som varit och även föreslås bli fortsatt gräns i Sverige. Detta måste föranleda en komplettering av den i MB föreslagna bestämmelsen om omprövning av tillstånd (21 kap. 1 §).

14.27 Halmstads kommun: Kommitténs förslag, att en omprövning av meddelade tillstånd får göras efter tio år men att en sådan prövning inte är nödvändig om tillståndsmyndigheten kan motivera detta, anser kommunen riktig. - - - Det förefaller även rätt att en tillståndshavare skall kunna bli befriad från tillståndskrav för sådan verksamhet som inte längre är tillståndspliktig.

14.28 Skövde kommun: Miljömyndigheter har inte och kommer inte att få tillräckliga personella resurser för att klara att själva driva fram en omprövning av villkor. MHN anser att miljöstörande verksamheter bör tvingas till omprövning efter 10-15 år.

14.29 Borlänge kommun: Det är viktigt att omprövningar baseras på miljömässiga fakta och ej på generella intervall. - - - Detta skulle bli en resursmässigt tung post för tillsynsmyndigheterna. Kommunernas roll vad gäller omprövningsarbetet är vag i förslaget. Detta behöver närmare belysas.

14.30 Gävle kommun: Omprövning av villkor i ett tillstånd fastslås i 21 kap 2 § som en generell regel med ett tidsintervall på 10 år. Dagens miljöpolitik med viljeyttringar och ambitioner att nå miljömålen kan bli svåra att genomföra med så långa tidsintervall. - - - Inom EG har man

kortare tidsintervall för omprövning av villkor. Gävle kommun föreslår att det generella tidsintervallet förkortas till 4-7 år.

14.31 Örnsköldsviks kommun: Omprövning av villkor bör kunna ske efter kortare tid än 10 år, förslagsvis 7 år.

14.32 Piteå kommun: Att som en generell regel fastslå omprövning av villkor i ett tillstånd med ett så långt tidsintervall som 10 år motsvarar inte de ambitioner som miljöpolitiken i dag har och speglar inte den tekniska utvecklingen i samhället. - - - Tidsintervallet bör förkortas till 4-7 år och regleras individuellt i varje tillståndsbeslut. Frågan om omprövning av villkor enl 21 kap. 8 § för två eller flera tillstånd bör även kunna väckas av tillsynsmyndigheten/-erna.

14.33 Sveriges advokatsamfund: Samfundet ställer sig tveksamt till behovet av de regler som intagits i förslagets fjärde kapitel. Det kan enligt samfundets mening av rättssäkerhetsskäl i vart fall inte komma ifråga att ett lagakraftvunnet tillstånd, mot tillståndshavarens bestridande skall kunna ändras innan tiden för omprövning är inne. - - - Samfundet ansluter sig i huvudsak till de föreslagna omprövningsreglerna såvitt gäller tillstånd meddelade i överensstämmelse med den föreslagna lagstiftningen. För äldre tillstånd bör de regler tillämpas som gällde vid tiden för tillståndets meddelande. Är det oundgängligen nödvändigt att ett gällande tillstånd ändras bör den som drabbas av ändringen vara oförhindrad att erhålla ersättning av det allmänna för de inskränkningar eller kostnader som en nyprövning kan medföra i verksamheten eller för utnyttjandet av miljön.

14.34 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: Rättskraften i meddelade tillstånd för miljöfarlig verksamhet urholkas dramatiskt om kommitténs förslag genomförs i alla delar. Särskilt oroande är - som Allert Alverborg påpekat - den till synes obegränsade möjligheten för regeringen att med stöd av 4 kap. 2 § meddela föreskrifter som skär igenom meddelade tillstånd. - - - Det förtjänar att upprepas att osäkerhet om villkoren - bl.a. i miljöskyddshänseende - för framtida verksamhet är en av de faktorer som utgör det största hotet mot industriinvesteringar inom landet.

Vi hemställer därför att möjligheten att genom generella föreskrifter skärpa villkoren i meddelade tillstånd till miljöfarlig verksamhet, inskränks i förhållande till kommitténs förslag. Möjligheten att åsidosätta villkor bör begränsas till situationer när internationella förpliktelser kräver detta eller riksdagen fattat ett bindande beslut. I övriga fall bör en generell föreskrift inte ersätta en individuell prövning. - - - 21 kap. 2 § Vid en jämförelse med 24 § Miljöskyddslagen framkommer att orden "efter vad som är skäligt" har tagits bort i inledningen av omprövnings-

bestämmelsen. Ändringen har inte kommenterats. Organisationerna utgår från att avsikten inte är att i detta avseende åstadkomma någon förändring i förhållande till dagens bestämmelse. Detta bör dock framhållas i motivtexten eller ännu hellre framgå av lagtexten. - - - Att en åtgärdsplan som grundas på en bindande norm skall kunna utlösa möjlighet till omprövning kan möjligen accepteras. En icke bindande miljökvalitetsnorm bör däremot inte få utlösa någon omprövning vare sig direkt eller indirekt via en åtgärdsplan som upprättats med normen som grund. Vad särskilt gäller handläggningen av frågor om omprövning av villkor vill föreningen understryka vikten av ett tvåpartsförfarande. Enligt nu tillämpat system - - - råder inget tvåpartsförhållande. Det är inte tillfredsställande att den som har rätt att ta initiativ också skall vara den som skall avgöra om förutsättningar föreligger för att tillgodose initiativet. - - - Frågan bör bli föremål för förnyade överväganden.

14.35 Värmeverksföreningen: Miljöbalken förslås bli en ramlag. Det skall därmed gå fortare att genomföra ändringar i regelsystemet, när nya förhållanden påkallar det. Ändring av villkor i gällande tillstånd blir också lättare att genomdriva. Det talas om mycket korta tider, exempelvis fyra år. Detta är enligt föreningens mening inte rimligt.

14.36 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Det är bra att miljötillstånd kan omprövas efter framställning från en tillståndsmyndighet. - - - Omprövning av villkor bör kunan ske efter kortare tid än 10 år, förslagsvis 7 år. - - - 21 kap. 8 § Bör vara: "får tillståndsmyndigheten själv, eller på anmodan av tillsynsmyndigheten, ta upp frågan om omprövning".

14.37 Föreningen Skogsindustrierna: Enligt 21 kap. 2 § 2 p. kan omprövning av villkor ske om verksamheten bidrar till att en bindande norm överskrids eller en åtgärdsplan upprättats. Vi vill understryka vikten av att normerna baseras på ett stringent, vetenskapligt underlag och ej får vara av alltför lokal karaktär. Det är vidare viktigt att möjligheterna kvarstår för en miljöfarlig verksamhet att hantera mindre förändringar inom ramen för givet tillstånd genom anmälan till länsstyrelsen.

14.38 Kemikontoret: Det bör med skärpa understrykas att det inte kan accepteras att regeringen får en i stort sett godtycklig rätt att göra ingrepp i gällande tillstånd, som följer av 4 kap. 2 § 2 st.

14.39 Miljö- och Hälsoskyddstjänstemannaförbundet, MHTF: Dagens miljöpolitik med viljeyttringar och ambitioner att nå miljömålen kan bli svåra att genomföra med så långa tidsintervall som 10 år. Inom EG har man kortare tidsintervall för omprövning av villkor. - - - MHTF föreslår

att det generella tidsintervallet begränsas till kortare tid och/eller anpassas till gällande EG-regler.

14.40 Jernkontoret: Stålindustrin tillhör de kapitalintensiva branscherna vad gäller investeringar. Detta innebär att företaget måste kunna bedöma under vilka förhållanden som produktionen kommer att ske under minst en tioårsperiod. Bestämmelserna i miljöbalken måste därför utformas så att samma rättssäkerhet finns som i nuvarande miljöskyddslag. Den individuella tillståndsprövningen skall i alla lägen vara utgångspunkt för sättande av de enskilda företagens miljövillkor. Ändringar i dessa måste ske genom omprövning. När detta av något skäl ej är möjligt måste företagen ges en adekvat omställningstid.

14.41 Miljöcentrum: I nuläget kan offer för miljöfarlig verksamhet ej inför Koncessionsnämnden eller annan tillståndsgivande myndighet initiera en omprövning av ett meddelat tillstånd, som vunnit laga kraft. Detta har lett till stort förfång för de som lidit skada av Koncessionsnämndens beslut. Rätten att initiera en omprövning tillkommer i nuläget Naturvårdsverket samt länsstyrelserna i den mån de meddelat ett tillstånd. Hitintills har Naturvårdsverket endast initierat omprövning av ett 20-tal beslut. Det innebär att många miljöfarliga verksamheter bedrivs på basis av primitiv reningsteknik och till priset av för människa och miljöskadliga och onödiga utsläppsnivåer. - - - Ur rättssäkerhetssynpunkt sett är det direkt stötande, att de som drabbas av miljöstörningar från en verksamhet, till vilken tillstånd har meddelats, ej har rätt att initiera en omprövning av gällande villkor. Därför har offer för sådana beslut inget annat rättsligt vapen till sitt förfogande än skadeståndsvapnet. Vi föreslår i motsats till utredningen, att också sakägare och andra enskilda, som drabbas av miljöstörningar, som har sin grund i meddelade utsläppsvillkor, skall ges rätten att initiera en omprövning inför den tillståndsgivande institutionen.

15 Tillsyn

15.1 Allmänt

15.1.1 Riksdagens ombudsmän, JO: En omfattande utvidgning av möjligheterna till verkställighet genom kronofogdemyndigheternas försorg och till särskild handräckning föreslås (22 kap. 11 §). Någon analys av behovet att införa dessa institut på områden där de inte föreligger för närvarande liksom konsekvenserna härav saknas emellertid. Frågan bör uppmärksammas inom ramen för det fortsatta arbetet med förslaget.

15.1.2 Försvarets Sjukvårdsstyrelse, SjvS: vill framhålla vikten av att det redan i lagtexten klargörs att miljönämnderna inte utövar tillsyn inom

miljö- och hälsoskyddsområdet vid verksamheter som utövas av försvarsmakten.

15.1.3 Kustbevakningen: I Kustbevakningens uppgifter ingår att medverka i polisiär övervakning och därvid utöva polisiära befogenheter inom ett flertal rättsområden, däribland miljö- och naturvårdslagstiftningen. Bl.a. föreskrifter om bevarande av den marina miljön och annan naturvård. 17 § i tillsynskapitlet bör med hänvisning härtill kompletteras med att sådana beslut som avses i paragrafen skall uppvisas för "en naturvårdsvakt eller en polis eller kusbevakningstjänsteman". - - - Kustbevakningen beslutar även om vattenföroreningsavgift. Bägge dessa uppgifter ryms inom kommitténs förslag till definition på begreppet tillsyn nämligen att "tillse att gällande lagar, föreskrifter och villkor efterlevs". Betänkandet, liksom författningstextens 22 kapitel, tar dock till synes främst sikte på sådana åtgärder som att meddela förelägganden och förbud. Samtidigt föreslås i 22 kap. 18 § en särskild regel om att den som har att utöva tillsyn skall verka för att överträdelser beivras. - - - Kustbevakningen har tillsynsuppgifter av varierande art. Från myndighetens synpunkt finns inte f.n. några egentliga oklarheter kring begreppet tillsyn. Kommitténs förslag bringar å andra sidan inte någon ny klarhet i begreppet. Möjligen finns det anledning att söka en klarare gränsdragning mellan ingripanden av rent polisiär natur och sådana som sker av miljövårdsskäl i administrativ ordning samt mer reparativt inriktade åtgärder. Här kan dock uppstå nya gränsdragningsproblem genom införandet av ekonomiska sanktionsformer som varken har ett repressivt eller reparativt syfte men som samtidigt kan ha en kraftig preventiv verkan till skydd för miljön.

15.1.4 Socialstyrelsen: Enligt Socialstyrelsen är det av största vikt att tillsynsmyndigheterna enligt balken ges möjlighet att påfordra undersökningar angående t.ex. brister i inomhusmiljöer. Idag är kommunen enligt hälsoskyddslagen skyldig att vidta och bekosta de undersökningar som behövs för att fastställa om sanitär olägenhet föreligger eller inte. För hälsoskyddets del är det önskvärt at bevisbördan så långt det är möjligt och skäligt läggs på den som orsakar eller misstänks orsaka hälsorisken.

15.1.5 Folkhälsoinstitutet: Delar utredningens uppfattning att begreppet tillsynsmyndighet förbehålls de myndigheter som tilldelas rätt att ingripa med stöd av tillsynsreglerna i miljöbalken i händelse av åsidosättande av lagreglerna i balken. Med utredningens förslag kan tillsynsmyndigheten ges adekvat möjlighet att följa upp lagstiftningens efterföljd, vilket är angeläget för att bl.a. hot mot människors hälsa i miljön skall undanröjas. Med utgångspunkt i en enhetlig miljöbalk och ett Miljöverk bör i analogi med detta en samordning av den centrala tillsynen och myndig-

heters arbete också ske. Tillsynen kan, om den samlas, få enhetlig tillämpning.

15.1.6 Vägverket: Det är mycket väsentligt att skilja mellan tillsyn och kontroll (övervakning), vilket utredningen också gör. Miljöövervakning för vägsektorn bör i första hand utföras som egenkontroll efter principer som fastställs efter överenskommelse mellan Vägverket, Naturvårdsverket och Svenska Kommunförbundet.

15.1.7 Statskontoret: Den föreslagna samordningen av tillsynsreglerna bedömer vi som värdefull. De motiv som allmänt anförs för den samlade miljölagstiftningen i kapitel 4 gäller också tillsynen. Överskådlighet och konsekvens är viktiga egenskaper för de allt fler som är berörda, både miljöpåverkande och miljömyndigheter. - - - Tillsyn utförs i dag ofta av en och samma organisation enligt flera av de separata lagarna. Det gäller på regional nivå, men i ännu högre grad på lokal nivå. Strävan att bedriva ett rationellt, väl prioriterat tillsynsarbete bör underlättas av att kraftfulla instrument står till förfogande över organisationens hela verksamhetsområde. - - - Strävan att definiera de gemensamma tillsynsbegreppen är lovvärd. Vi håller med om att tillsyn i princip bör avse myndigheternas arbete med att tillse att gällande lagar, förordningar, föreskrifter och villkor efterlevs. - - - Genom att förbehålla begreppet tillsynsmyndighet för de myndigheter som tilldelas rätten att ingripa med stöd av tillsynsreglerna i miljöbalken - dvs. meddela förelägganden och förbud, vidta eller föranstalta om rättelseåtgärd m.m. i händelse av åsidosättande av lagreglerna i balken - begränsar Miljöskyddskommittén väsentligt vad som formellt är tillsyn jämfört med praxis i dag. - - - Att främja efterlevnaden av lagar genom att utveckla styrmedel, informera och ge allmänna råd samt följa upp och utvärdera förefaller därmed inte kunna inordnas under rubriken tillsyn för så vitt inte myndigheten samtidigt äger rätten ingripa med stöd av tillsynsbestämmelserna i de enskilda fallen. Följden blir att man inte kan tala om centrala eller regionala tillsynsmyndigheter för det fall lokal myndighet är tillsynsmyndighet. Arbetet centralt och regionalt att främja efterlevnaden av lagar och uppfyllelsen av miljömål bör som en följd härav i detta fall beskrivas i mer verksamhetsspecifika termer än "central tillsyn" resp "regional tillsyn". - - - Vår bedömning är att Miljöskyddskommitténs tillsynsbegrepp övervägande gagnar miljöarbetet och organisationsutvecklingen inom miljöområdet. Att det på angränsande lagområden används vidare tillsynsbegrepp bör inte vara ett avgörande hinder.

15.1.8 Riksrevisionsverket, RRV: Beträffande vitesföreläggande framför utredningen både att erfarenheterna varit i stort sett positiva och att det finns "klagomål som synes ge vid handen att det finns behov av en undersökning av hur viteslagen allmänt sett fungerar". En utredning av

kommittén om vitesinstrumentets möjligheter och brister hade varit befogad. Behovet av detta belyses av att JO i ett utlåtande (Beslut 1993-03-02 Dnr 952-1992) nyligen sagt att "det verktyg som en tillsynsmyndighet i första hand bör använda - om maktmedel behövs - är enligt min mening vite".

15.1.9 Statens naturvårdsverk: 22 kap. i förslaget till miljöbalk tar upp de bestämmelser som behövs för att reglera myndigheternas skyldigheter och befogenheter vid tillsyn över balkens efterlevnad. Speciellt värdefullt är att man frångått den nuvarande ordningen i miljöskyddslagen och skilt ut frågorna om verksamhetsutövarnas ansvar för att utöva kontroll över sin verksamhet från tillsynsfrågorna och i stället tagit upp dem som aktsamhetsregler där de naturligen hör hemma i balken. - - - Naturvårdsverket anser att 22 kap. bör renodlas till att enbart innehålla bestämmelser som reglerar tillsynsmyndigheternas arbete. De aktsamhetsregler i 3-5 §§ som riktar sig till andra aktörer bör därför utgå ur detta kapitel och i förekommande fall föras till de ställen i balken där det sakligt hör hemma. - - - Verket delar åsikten att begreppet tillsyn skall avse myndigheternas arbete med att tillse att gällande lagar, förordningar, föreskrifter och villkor efterlevs. Det är emellertid viktigt att fastslå att tillsynsmyndigheterna på miljöområdet, förutom att bedriva tillsyn i den mening som nu är i fråga, också har andra mycket viktiga uppgifter inom miljöarbetet, t.ex. i planerings- och prövningssammanhang och att arbeta med upplysnings- och rådgivningsverksamhet.

15.1.10 Lunds universitet: Forskningsnämnden har inga allvarligare invändningar mot kommitténs förslag i denna del. Vissa av de i 22 kap. föreslagna reglerna är dock av sådan specialkaraktär att det kan övervägas om de inte med fördel kunde placeras i de kapitel som reglerar den särskilda typen av verksamhet. Den generella delen av balken bör vara förbehållen regler av mera allmän räckvidd.

15.1.11 Sveriges lantbruksuniversitet: Mot bakgrund av det stora kommunala markinnehavet bör tillsynen över miljöbalkens regler inte ligga på samma beslutsmässiga nivå som där den skall tillämpas, eftersom detta kan leda till för miljön olämpliga intressekonflikter. Det föreslås därför att en statlig regional tillsynsmyndighet, förslagsvis länsstyrelsen, i stället för en kommunal miljönämnd har ansvaret.

15.1.12 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Att samla alla tillsynsregler i ett kapitel, och att inte såsom tidigare blanda in regler som riktar sig mot andra aktörer, t.ex. verksamhetsutövarnas egenkontroll, är utmärkt. - - - 22 kap. 1 § Det är bra att definitionen av tillsyn entydigt begränsas till myndigheternas kontroll av lagefterlevnaden.

15.1.13 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Balkens regler för tillsyn bör samordnas bättre mellan olika områden. Tillsynsmyndigheternas möjligheter att kräva undersökningar av miljöpåverkande verksamhet bör samordnas genom att bestämmelsen i 22:13 utvidgas från att bara omfatta upplysningsskyldigheten till att gälla även undersökningar. De speciella reglerna i 14:7 och 17:5 kan då utgå. Detta förfarande skulle även göra det möjligt att kräva undersökningar av naturpåverkande aktiviteter, vilket kan vara önskvärt om man kan befara att en åtgärd leder till att den biologiska mångfalden inte kommer att kunna bevaras.

15.1.14 Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelserna bör ges ett lagfäst ansvar för uppsikten inom länet för hela miljöbalkens område. Detta gäller särskilt uppföljning och utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet i länet vilka uppgifter är grundläggande för miljökvalitetsarbetet.- - - Länsstyrelsen får ett i författningen fastslaget övergripande, regionalt samordnings- och uppföljningsansvar för tillsynsfrågor vad gäller miljöfarlig verksamhet.

15.1.15 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Tillsynsansvaret enligt miljöbalken bör klart och entydigt fördelas mellan länsstyrelsen och kommunerna genom branschvisa listor i en kommande miljöbalksförordning. - - - Vid fördelningen bör grundprincipen vara att länsstyrelsen skall ha tillsynen över stora, komplicerade anläggningar med miljöpåverkan av mer än lokal betydelse. Hur gränsdragningen skall ske bör noga övervägas. Naturvårdsverket bör inte ges tillsynsansvar över enskilda miljöfarliga verksamheter. En sådan uppdelning av det statliga tillsynsansvaret skulle inte öka effektiviteten i miljövårdsarbetet. Naturvårdsverkets huvuduppgift bör även i framtiden vara att utarbeta generella råd och föreskrifter som stöd för tillsynsmyndighetenas arbete ute på fältet. Det är viktigt att få till stånd nya samarbetsformer mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna för ett fördjupat utbyte av erfarenheter, kunskap och resurser. - - - I och med att kommunerna får ett ökat tillsynsansvar är det viktigt att länsstyrelsen får ett övergripande regionalt samordningsansvar för tillsyn av miljöfarlig verksamhet i länet. Länsstyrelsens betydelsefulla samordningsroll för uppföljning av miljövårdsarbetet i länet och länsstyrelsens befogenheter i sammanhanget bör noga klarläggas.

15.1.16 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Även om "råd", som meddelats i enskilda fall, inte anses ha någon egentlig rättsverkan, så är det i dag ett väl etablerat begrepp och bör även fortsättningsvis anges i lagen som en form av myndighetsutövning. Genom att i 3 § föra in kriterierna "förstört" respektive "ödelagt", omfattas även företag som i sig är tillåtliga eller som kan ha tillåtits enligt särskilda beslut. Det kan vara svårt att i detta sammanhang objektivt avgöra vad som enligt specialmotiveringen, s. 157, är att anse som "vandalisering". Begreppen behöver

definieras och lagtexten kompletteras så att dessa oklarheter undanröjs.

15.1.17 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Tillsynsbestämmelserna är i stort hämtade från nuvarande lagstiftning, särskilt miljöskyddslagen. Vissa bestämmelser om kontroll och rapportering har mer karaktär av aktsamhetsregler och har därför förts till andra avsnitt i balken. Det är bra då det understryker att huvudansvaret åligger den som bedriver miljöfarlig verksamhet. Tillsyn och kontroll är mycket viktiga instrument i ett miljöarbete med allt större inslag av målstyrning och generella föreskrifter. Länsstyrelsen rekommenderar att frågor om rapportering, kvalitetssäkring och egenkontroll prioriteras vid utformningen av föreskrifter som ett stöd för tillsynsmyndigheternas arbete.

15.1.18 Älvsborgs län: Organisationsfrågorna behandlas endast översiktligt i utredningen. Redan nu bör poängteras att länsstyrelserna bör ges ett lagfäst ansvar för uppsikten inom länet för hela miljöbalkens område. Detta gäller särskilt uppföljning och utvärdering av miljötillståndet (det är en brist att miljöövervakningen inte behandlas i miljöbalken) och miljöarbetet i länet.

15.1.19 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Det är naturligt att huvuddelen av det praktiska miljöarbetet sker på kommunal nivå. Tillsynen över bl.a. tillämpningen av föreskrifter bör därför vara i huvudsak en kommunal fråga. Däremot bör tillsynen över vissa större anläggningar även i fortsättningen vara en arbetsuppgift för länsstyrelserna. En sådan fördelning liksom frågan om kommunal tillsyn över kommunala anläggningar är viktig att överväga ytterligare.

15.1.20 Länsstyrelsen i Örebro län: Länsstyrelsen bör ha ett omfattande ansvar när det gäller tillsyn enligt balkens bestämmelser. Detta gäller särskilt att få upplysningar om olika verksamheter samt att fullfölja en åtgärdsplan för att nå en miljökvalitetsnorm. Länsstyrelsens roll bör preciseras mot ett övergripande tillsynsansvar i länet med möjligheter att ingripa även i enskilda fall när problem uppkommer. Länsstyrelsen bör vidare vara tillsynsmyndighet över kommunala anläggningar.

15.1.21 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Kommunen föreslås få huvudansvaret för tillsynen. Det finns inget att invända mot detta. - - - Länsstyrelsen vill dock framhålla vikten av att fördelningen av tillsynsansvar mellan stat och kommun läggs fast. Länsstyrelsen anser att kommitténs förslag till fördelning av tillsynsansvar mellan stat och kommun verkar rimlig. Det innebär att staten skulle svara för tillsynen av ett litet antal av de mest miljöstörande verksamheterna. Länsstyrelsen anser att tillsynen av kommunala anläggningar av större storlek skall ligga på staten.

15.1.22 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen har inget att erinra mot den samordning som föreslås av de olika lagarnas tillsynsregler till ett kapitel i balken. När det gäller den framtida organisationen och fördelningen av tillsynsansvaret, delar länsstyrelsen kommitténs uppfattning att staten bör ha ansvaret för anläggningar vars miljöpåverkan sträcker sig över stora områden eller där miljöfrågorna i annat avseende är särskilt betydelsefulla eller där tillsynen förutsätter speciell kompetens. Länsstyrelsen delar dock inte den uppfattningen att tillsynsansvaret för dessa anläggningar enbart skall ligga på Naturvårdsverket och större länsstyrelser.

15.1.23 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Innebörden i begreppet lokal tillsyn i 1 § måste klargöras. Begreppet har fått en definition inom Miljöskyddslagens tillämpning, men används inte inom Naturvårdslagen. Med den föreslagna inplaceringen i balken kommer begreppet att omfatta alla former av tillsyn. Den regionala tillsynens omfattning och förhållande till den lokala tillsynen bör preciseras.

15.1.24 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Vad gäller tillsyn och uppföljning är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun blir klar och tydlig. Det är angeläget att länstyrelsen som regional myndighet får ett övergripande ansvar för tillsynen i länet. Det kommer nämligen alltid att finnas situationer där tveksamhet uppstår om ansvarsfördelningen och då måste någon ta initiativ till ett agerande. Det är lämpligt att länsstyrelsen får ett sådant ansvar, något som bör framgå av lagtexten.

15.1.25 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Inom områden där väl utvecklade lokala och regionala myndigheter finns bör de centrala verken inte ha ansvar för löpande tillsyn. Länsstyrelsen vill därför bestämt avstyrka att Naturvårdsverket tilldelas ansvar för den löpande tillsynen över de största anläggningarna. Verkets viktiga roll på tillsynsområdet bör vara att utöva "tillsyn över tillsynen", dvs. styra och följa upp det arbete som bedrivs i länsstyrelser, sektorsorgan och kommuner.

15.1.26 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Balkens förslag beträffande tillsyn medför en viktig samordning av den nuvarande tillsynen, utspridd på flera lagar, och har framförallt betydelse för naturvårdstillsynen, som härigenom får ökad stadga.

15.1.27 Svenska Kyrkans Centralstyrelse: Tillsyn och efterlevnaden för givna koncessioner och andra miljöbeslut är viktiga. Tillsynen utgör därmed en nyckelfråga för miljöpolitikens tillämpning i praxis. Centralstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att tillsynsbestämmelserna inte tas in i miljöbalken utan meddelas av respektive tillsynsmyndighet.

Den rådande bristen på personella och andra resurser för miljötillsyn och miljökontroll bör uppmärksammas mera. Varje tillsynsmyndighet bör redovisa grunderna för hur man prioriterat sin miljötillsyn och miljökontroll.

15.1.28 Uppsala kommun: Det är viktigt att tillsynskapitlet ger vägledning och blir lätt att tillämpa i en konkret situation. Kapitlet bör därför kompletteras med tillsynsbefogenheter och skyldigheter. - - - Vid ett första påseende framstår det som oklart hur lagförslaget skall tillämpas i en konkret situation. Kommunen får intrycket att lagstöd för ingripanden av tillsynsmyndighet har fördelats på flera olika kapitel samtidigt som paragrafernas innehåll blivit otydligare. Det är viktigt att lagstiftningen blir överskådlig och lätt att tillämpa.

15.1.29 Mjölby kommun: Mjölby kommun delar utredningens uppfattning om nödvändigheten av att införa gemensamma tillsynsbestämmelser i miljöbalken, under förutsättning att begreppen tillsyn och kontroll klart definieras. En samordning av tillsynsbestämmelserna förutsätter dock att detaljreglering av ansvarsfrågor m.m. sker genom särskilda förordningar utfärdade av regeringen med stöd av balken.

15.1.30 Kalmar kommun: För att MB skall få genomslag i det praktiska arbetet krävs att tillsynsbestämmelserna är enkla, entydiga och överskådliga. Utredningens förslag uppfyller i vissa delar inte dessa kriterier. Den föreslagna detaljregleringen av t.ex. nedskräpning, stängsel och skyltar, omfattas enligt vår bedömning av de allmänna bestämmelserna i 22 kap. 2 § och kan därför utgå. Bestämmelserna om naturvårdsvakter bör med fördel kunna lyftas över till separata föreskrifter. Dessutom föreslås en försämrad rättsverkan av tillsynsbeslut (22 kap. 19 §), något som knappast kan sägas överensstämma med direktiven för utredningen. - - - Vi anser därför att kapitlet om tillsynsbestämmelser bör genomgå en grundlig översyn och revidering innan det blir föremål för fastställelse. Lagtexten i det slutliga förslaget bör ges en generell utformning, enligt den disposition som finns på s. 592 i den Allmänna motiveringen. - - - Det praktiska miljöarbetet kräver enkla, entydiga och överskådliga regler. Tillsynsbestämmelserna i MB är ibland inkonsekventa. Vissa regler är t.ex. för detaljerade och bör passa bättre som föreskrifter eller omfattas av allmänna bestämmelser och kan därmed utgå. - - - Ett ökat kommunalt tillsynsansvar anges som ett viktigt styrmedel, detta kräver naturligtvis att kommunerna får möjlighet att finansiera arbetet. - - - Ett ökat kommunalt tillsynsansvar anges som ett viktigt styrmedel i MB. En förutsättning för en sådan delegering är emellertid att kommunerna får större resurser för arbetet. Annars kan detta bara uppfattas som ett sätt för staten att frånhända sig det ansvar som följer av lagstiftningen.

15.1.31 Heby kommun: I den nuvarande miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen finns nära nog inga materiella kravregler. Nästan allt sådant material finns bara i Naturvårdsverkets allmänna råd till miljöskyddslagen. Naturvårdsverket utger visserligen enstaka författningar under miljöskyddslagen, men inte heller dessa innehåller några materiella kravregler. Detta är knappast en tillfredsställande situation i ett land som ser sig som föregångsland på miljöskyddsområdet. I praktiken har tillsynsmyndigheterna tillämpat de allmänna råden som om de vore generella föreskrifter. För att råda bot på allt detta bör inhemska detaljföreskrifter med miljökrav utfärdas i och under miljöbalken där de behövs och där EES-avtalet inte medför detaljreglering. Låt oss komma bort från lagstiftning via allmänna råd!

15.1.32 Borlänge kommun: Femtonde kapitlet tar upp tillsynsfrågor. I förslaget påpekas att generella föreskrifter och branschgenomgångar syftar till att minska tillstånds- och tillsynsbehov. Detta måste dock kombineras med möjligheter till förelägganden enligt 40 § i dagens miljöskyddslag, då generella genomgångar ej helt kan förutsäga alla miljöproblem. I dessa arbeten med branschgenomgångar bör representanter för kommuner ingå i olika arbetsgrupper, eftersom kommunerna ofta besitter stor praktisk kompetens kring branscher, som idag vare sig behöver tillstånd eller anmälan för sin verksamhet.

15.1.33 Gävle kommun: Noterar med tillfredsställelse att enligt 22 kap. 1 § kommunens miljönämnd utövar den lokala miljötillsynen, om inte regeringen bestämmer något annat. Kommunen vill understryka vikten av att detta verkligen innebär en huvudregel.

15.1.34 Sundsvalls kommun: I balken bör ingå ett avsnitt där de olika miljömyndigheternas uppgifter och ansvar till sin huvuddel fastslås.

15.1.35 Skellefteå kommun: I rubricerade kapitel har kommittèn haft vissa funderingar kring olika tillsynsnivåer. Bl.a. har ifrågasatts om kommunal myndighet skall ha tillsyn över kommunens anläggningar. Frågeställningen är inte ny, men har aktualiserats av att Danmark har undvikit denna konstruktion. Vad kommittèn uppenbarligen förbisett är att detta inte bara gäller det som anförs i utredningen, utan i betydligt större utsträckning kommunala bostäder, skolor, daghem, fritidsanläggningar m.m. Förhållandet gäller även inom andra områden som berör myndighetsutövning. Att göra sådana genomgående förändringar skulle närmast vara "att kasta ut barnet med badvattnet".

15.1.36 Luleå kommun: Vi delar kommitténs uppfattning om att det i första hand bör ankomma på kommunerna att utöva tilsynen över de områden som omfattas av miljöbalkens regelsystem. - - - Kommunens

ökade ansvar och aviserade krav på ökade tillsynsinsatser måste dock åtföljas av möjligheter till full kostnadstäckning för detta.

15.1.37 Svenska Kommunförbundet: Förbundet anser att kommunerna ska få huvudansvaret för miljötillsynen. Staten bör ha ansvar endast för ett fåtal verksamheter med särskilt stor miljöpåverkan. Eventuella problem med tillräcklig fackkompetens i kommunerna kan lösas genom förbättrade möjligheter till tjänsteutbyte mellan kommuner eller ordnade former för mellankommunal samverkan. De grundläggande kraven på varje kommun bör stå inskrivet i lag - såväl vad avser tillsynen som i fråga om kommunens befogenheter i övrigt. I balkförslagets 22 kap. 1 § anges att den lokala tillsynen utövas av miljönämnden om inte regeringen bestämmer annat. Det framgår av den allmänna motiveringen att statlig tillsyn endast bör omfatta de största anläggningarna och att dessa ska vara specificerade i en särskild lista. Detta innebär att kommuner, oavsett förutsättningar, åläggs ett obligatoriskt tillsynsansvar. För vissa kommuner kan detta komma att innebära en försvårad arbetssituation, om kommunerna inte ges bättre möjligheter att samarbeta. För kommuner som har god kapacitet och hög kompetens innebär bestämmelsen å andra sidan en inskränkning i möjligheten att utöva en effektiv tillsyn. Den nämnda bestämmelsen anger också att efter åtagande av en kommun, tillsynen "i visst avseende" kan överlåtas på kommunen. Denna bestämmelse stämmer väl överens med 44 a § i miljöskyddslagen, men i motiveringen hänvisas inte till miljösyddslagen, utan endast till strålskyddslagen. Förbundet kan inte acceptera skrivningen, utan anser att möjligheten i nuvarande 44 a § i miljöskyddslagen ska finnas kvar. Dessutom anges i motiveringen att kommunerna inte bör ha tillsynsansvaret över kommunala verksamheter. Redan idag utövar många miljönämnder tillsyn över kommunala anläggningar och verksamheter, både enligt miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen. Förbundet ser inga stora problem med detta så länge man inom kommunen skiljerpå tillsyn och drift. Nuvarande ordning kan således bestå.

15.1.38 Svenska naturskyddsföreningen: Att Naturvårdsverket blir den centrala tillsynsmyndigheten under Miljö- och naturresursdepartementet är bra. - - - Länsstyrelserna bör även fortsättningsvis utöva tillsyn över de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämndernas verksamheter och även vara överprövningsmyndighet ifråga om förvaltningsbesvär. En uppdelning av ansvarsområdena mellan ett framtida ombildat naturvårdsverk och länsstyrelserna borde ses över och utformas på ett lämpligt sätt.

15.1.39 Sveriges advokatsamfund: Beträffande innehållet i det föreslagna 22 kap har samfundet uppfattningen att tillsynsmyndigheterna skall verka för samförståndslösningar med markägare, företagare etc. Kan sådan lösning inte uppnås skall frågan överlämnas till avgörande av

den föreslagna miljödomstolen.

15.1.40 Sveriges industriförbund och Sveriges arbetsgivareförening: 22 kap. 18 § Som Allert Alverborg påpekat i sitt yttrande bör "angiveribestämmelsen" upphävas. Om detta av någon outgrundlig anledning inte är möjligt, måste antingen lagtexten eller sista stycket i specialmotiveringen ändras. De nuvarande formuleringarna synes mindre väl anpassade till varandra.

15.1.41 Landsorganisationen i Sverige, LO: Ökat kommunalt engagemang i tillsynsarbetet är viktigt med hänsyn till arbetets omfattning, men anser också att det är tveksamt om kommunerna har möjlighet att leva upp till sin roll som tillsynsorgan. Utredningen har ej heller på detta område presenterat tillräckligt underlag om konsekvenserna av förslaget och en förutsättningslös prövning av alternativ.

15.1.42 Michelssons Advokatbyrå: Tillsynsmyndigheterna i den nuvarande organisationen har alltför oklara och "blandade" roller. Det saknas förutsättningar för beslutsfattare och tjänstemän att under sådana förhållanden bedriva ett effektivt miljövårdsarbete. - - - Tillsynen av miljöfarlig verksamhet har enligt vår erfarenhet alltför ofta varit ineffektiv och av låg kvalitet. Detta beror inte på bristande vilja eller dåliga kunskaper hos dem som arbetar på fältet. Deras skyldigheter att samtidigt tillvarata en mängd inbördes motstridiga intressen neutraliserar däremot deras möjligheter att från miljövårdsperspektiv göra ett bra arbete. Om rättssäkerhetskrav, arbetsmarknadsaspekter, ekonomiska skäl och enskilda hänsyn fordrar kompromisser på miljövårdsarbetets alla nivåer, är risken stor att tillsynsarbetet reduceras till formalia och att all "miljövårdsenergi" försvinner i konkurrens med mäktigare intressen. Tillsynsorganen bör i betydligt högre grad än hittills tilldelas initiativtagande och utredande roller med klar partsställning och uppgift att framför allt annat bevaka och hävda kraven på bättre miljö. Från både sakägares och allmänhetens synvinkel har det hittills många gånger varit beklämmande att uppleva hur tjänstemän och myndigheter varit uppenbart fångna i kraven på att tillmötesgå också andra intresen än de rent miljövårdande. Detta är skadligt och undergräver allmänhetens förtroende för myndigheternas vilja att bedriva ett gott miljövårdsarbete. - - - Om tillsynsmyndigheterna enligt vårt förslag med miljödomstolar befrias från tillåtlighetsprövande uppgifter, kan deras resurser bättre än hittills tas tillvara.

15.2 Tillsynens utformning

15.2.1 Överbefälhasvaren, ÖB: I § 1 anges att den lokala tillsynen i en kommun utövas av miljönämnden om inte regeringen bestämt annat. Det

är enligt ÖBs uppfattning väsentligt att komplettera 1 § med text att undantag gäller försvarsmakten, där regeringen beslutar i särskild ordning. Undantag bör också göras för Försvarets Materielverk. Kompletteringen bör göras för att undvika det missförstånd som kan uppstå genom att bara ange en tillsynsmyndighet särskilt som kommunal nivå inte alltid uppfattat länsstyrelsens och sjukvårdsstyrelsens roller som tillsynsmyndigheter.

15.2.2 Statskontoret: Av särskilt värde anser vi det vara att ansvaret för att sörja för kontroll genomgående förts in bland aktsamhetsreglerna. Detta tydliggör att det är de miljöpåverkande som har huvudansvaret för att miljölagarna efterlevs. Tillsynen lyfter inte av kontrollansvaret från de miljöpåverkande. - - - Kommittén föreslår att även frågor om undersökningsplikt regleras genom aktsamhetsregler. Vi ser även detta som lämpligt av motsvarande skäl. - - - Kommitténs överväganden om innehållet i tillsynsverksamheten fäster uppmärksamheten på spännvidden i verksamheten - mellan att lämna information, att stå till förfogande och lämna råd, samt slutligen att övervaka/kontrollera. Kommittén avstår från att föreslå obligatorisk rådgivningsplikt för tillsynsmyndighet. Detta anser vi vara välbetänkt. Samtidigt vill vi emellertid framhålla att det vore olyckligt om förslaget tolkades som om övervakningen/kontrollen genomgående skall dominera. Beroende på miljöproblem eller bransch kan en offensiv informationsgivning vara effektivast. - - - På vissa områden utvecklas marknadslösningar för rådgivning. Information lämnas i olika former som särskilda samarbetsprojekt mellan flera aktörer och berörda, branschorienterade kampanjer, etc. Kvar blir där bara övervakningen/kontrollen som då kan effektiviseras i renodlad form. - - - Vi håller för troligt att åtskilliga organisationsförändringar inom tillsynsområdet kommer att handla om särkoppling och nykombinationer med bl.a. information, rådgivning, övervakning/kontroll som komponenter. Miljöbalksförslaget förefaller inte lägga hinder i vägen utan snarare stimulera till utveckling.

15.2.3 Boverket: Kapitlet ger uttryck bara för den typ av tillsyn som kan kallas för miljöskyddstillsyn. Den uppsiktsverksamhet som t.ex. länsstyrelserna och Boverket bedriver med stöd av 6 kap. 3 § NRL har därvid fallit bort. Det är en viktig del av myndighetsuppgifterna att i förebyggande och uppföljande syfte iaktta tillämpningen av bl.a. de hushållningsregler som finns. En motsvarande paragraf bör införas. - - - En detalj i sammanhanget är att tillsynsregler återfinns även utanför 22 kap., t.ex. 8 kap. 4 § 2 st. I denna del har även organisationsutredningens slutsatser föregripits och ansvaret lagts fast, vilket logiskt sett inte är rimligt.

15.2.4 Skogsstyrelsen: Av föreslagna regler för att åstadkomma rättelse

i 22 kap 10 och 11 §§ framgår inte klart om detta även kan ske vid brott mot lagen utan att föreläggande eller förbud meddelats. Skogsstyrelsen anser att detta är angeläget vid brott mot exempelvis 11 kap. 1 eller 4 §§. Dagens regler i 39 § naturvårdslagen bör således återfinnas i miljöbalken.

15.2.5 Styrelsen för teknisk ackreditering, SWEDAC: Balken reglerar bl.a. tillsynen över miljöförstörande verksamheter. De föreslagna tillsynsreglerna avser i första hand myndigheternas arbete, men omfattar även en omfattande egenkontroll som skall bedrivas inom berörda företag och verksamheter. - - - Egenkontroll av lagstadgade normer förutsätter en myndighetstillsyn som, enligt Riksrevisionsverkets rapport F 1993:7, myndigheterna inte alltid har resurser till. - - - SWEDAC vill i detta sammanhang peka på den nyligen antagna EG-förordningen om frivilliga miljörevisionssystem med oberoende miljörevisorer. Deltagandet i sådana system är helt frivilligt för företagen men målsättningen är att industrin skall uppmuntras att kontinuerligt förbättra miljöhänsynen. Detta skall ske genom upprättande av miljöprogram och styrmedel för verksamheten och genomförandet av en systematisk, objektiv och periodisk utvärdering av dessa. De oberoende utvärderarnas kompetens skall formellt bekräftas och övervakas genom ackreditering. - - - För att ge nödvändiga resurser för tillsynen av egenkontrollen bör det enligt SWEDAC:s mening övervägas om system liknande EG:s frivilliga system kan införas även inom områden med obligatorisk egenkontroll.

15.2.6 Statens naturvårdsverk: Verket noterar med tillfredsställelse de vidgade befogenheterna för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden och förbud. Detta kommer bl.a. att innebära att ingripanden kan göras mot det faktum att en verksamhet, som är tillståndspliktig enligt miljöskyddslagen eller naturvårdslagen, saknar tillstånd. - - - Vissa formella hinder för större flexibilitet i tillsynsmyndigheternas kompetensförsörjning bör undanröjas. Naturvårdsverket får i denna fråga hänvisa till sitt yttrande över KLIV-utredningens betänkande (SOU 1993:19). - - - Utformningen av 2 § kommer bl.a. att innebära att ingripanden kan göras mot det faktum att en verksamhet, som är tillståndspliktig enligt miljöskyddslagen eller naturvårdslagen, saknar tillstånd. - - - På flera ställen i betänkandet pekar utredningen på vikten av att tillsynsmyndigheterna besitter erforderlig kompetens för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Denna uppfattning delas fullt ut av verket. Dock är det av resursskäl ofta inte möjligt. - - - Verket välkomnar förslaget i 22 kap. 8 § att utöka möjligheten att översända ett vitesföreläggande för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken till att gälla även beträffande miljöfarliga verksamheter. Förslaget att tillsynsförrättaren har ett självständigt ansvar att anmäla överträdelser, som framförs i specialmotiveringen till 22 kap. 18 §, bör tydligare komma till uttryck i lagtexten, vilken nu snarare

säger tvärtom. Sekretessfrågor kan bli aktuella inte bara vid myndigheternas tillsyn utan också vid annan form av myndighetsutövning, t.ex. tillståndsgivning och godkännande. Sekretessreglerna borde därför placeras i balken på ett mer allmängiltigt ställe än i tillsynskapitlet.

15.2.7 Koncessionsnämnden för miljöskydd: 22 kap. 8 § synes gälla även viten som har förelagts någon som med stöd av nyttjanderätt bedriver en verksamhet på fastigheten och som således inte är fastighetsägare. Koncessionsnämnden ifrågasätter om detta kan vara meningen. Ett sådant föreläggande kan nämligen inte göras gällande gentemot den som äger fastigheten vid den tidpunkt när vitet föreskrivs och inte heller mot en ny ägare, vilket föreslås i andra stycket. Det saknas då även anledning att göra en anteckning i fastighetsboken. Koncessionsnämnden föreslår att lagtexten ändras så att det framgår att den endast gäller när fastighetsägaren tillika är utövare av verksamheten etc. - - - 22 kap. 18 §. Lagtext och specialmotivering (s. 165 i Del 2) stämmer inte. I lagtexten står det "den som har att" utöva tillsyn, medan det i specialmotiveringen talas om den som "faktiskt utövar" tillsynen. Ett klarläggande behövs.

15.2.8 Statens Strålskyddsinstitut, SSI: Den regel som föreslås i 22 kap. 18 § och som innebär att en inspektör på eget bevåg skall anmäla överträdelser av balken, avstyrks som direkt olämplig. Enligt SSI:s mening bör frågor om åtalsanmälan avgöras av strålskyddsmyndigheten.

15.2.9 Kammarrätten i Stockholm: 22 kap. 15 §. I andra stycket bör ordet "han" bytas ut mot "denne". - - - 22 kap. 18 §. Sista stycket i specialmotiveringen synes inte förenligt med den lagtext som föreslagits.

15.2.10 Uppsala universitet: 22 kap. handlar om tillsyn. Ett sådant särskilt kapitel behövs. Tillsynsbefogenheter och -skyldigheter måste förtydligas avsevärt. - - - Vi föreslår därefter ett pliktkapitel. Bakgrunden till detta är bl.a. och särskilt Brundtlandkommissionens synpunkter på att etablerade myndighetsstrukturer, samhällsstrukturer etc. inte skulle få vara något hinder för förbättringen av miljövården. - - - Vi skissar ett förslag byggt på tanken att en rättsordning och ett samhällssystem skall ha ett säkerhetssystem syftande till att få nationell miljöpolitik och gällande regler att fungera, även om en enstaka myndighet eller beslutsfattare inte fungerar. Vi utvecklar ombudsmannatanken men för ombudsmannen till riksdagen (på samma sätt som JO) samt föreslår därtill ett miljörevisionsverk med rapporteringsskyldighet till riksdagen och inte till regeringen. Vidare föreslår vi att statliga myndigheter måste gripa in om kommunala organ missköter något. - - - Det kan invändas att så gör man inte i Sverige och vi instämmer. Men Brundtlandkommissionen påpekade att etablerade strukturer m.m. inte skall vara hinder i

vägen. Om vårt förslag förbättrar effektiviteten i genomförande av miljöpolitik och miljölagstiftning, är invändningarna om att förslaget strider mot etablerade strukturer ovidkommande.

15.2.11 Länsstyrelsen i Stockholms län: Kommitténs förslag om föreläggande och förbud i 22 kap. 2 § miljöbalken innebär att det inte anges mot vem ett föreläggande eller förbud skall kunna riktas. Tillsynsmyndigheten är därigenom inte bunden att adressera föreläggandet till gärningsmannen utan kan i varje enskilt fall välja fritt vem som lämpligen bör åläggas att vidta rättelse. Enda kravet är att adressaten skall ha rättslig och faktisk möjlighet att kunna följa föreläggande, som anges i viteslagen. Eftersom det är fråga om så många skiftande situationer när bestämmelsen skall kunna tillämpas borde en precisering göras mot vem föreläggandet skall kunna riktas i olika situationer. - - - Lagrådet har tidigare i samband med ett förslag till ändringar i naturvårdslagens 39 § avstyrkt ett motsvarande förslag till bestämmelse om föreläggande att vidta rättelse. Det kunde enligt lagrådet förekomma situationer där några materiella regler om åligganden för ägaren inte föreligger och som varken ägare eller annan innehavare anses ha något ansvar för. Lagrådet pekade särskilt på den typ av bestämmelser som riktar sig till allmänheten och rör utövandet av allemansrätten. Regeringen beaktade lagrådets invändningar vid utformningen av 39 § naturvårdslagen (prop. 1981/92:220). - - - Länsstyrelsen föreslår att bestämmelsen i 22 kap. 2 § miljöbalken omarbetas så att den, när det är fråga om rättelseåtgärder som omfattar byggnader och sådana anläggningar som även regleras i PBL, får samma lydelse som bestämmelsen om rättelseåtgärder m.m. i 10 kap. 14 § PBL, där det endast är ägaren till fastigheten som får föreläggas vid brott mot PBL. Adressaten är således klart angiven i lagen. I vart fall bör överensstämmelse gälla mellan PBL och miljöbalk i dessa frågor när det gäller behandlingen av liknande åtgärder. - - - I övrigt bör den föreslagna bestämmelsen överarbetas och preciseras även i andra fall än de som nämnts i det föregående så att det tydligare framgår mot vem ett föreläggande skall riktas. Oklara bestämmelser om föreläggande att vidta rättelse leder erfarenhetsmässigt till svårigheter vid tillsynen av att bestämmelserna efterlevs. Ett alternativ till omarbetning är att bestämmelsen närmare preciseras i tillämpningsbestämmelser som regeringen utfärdar. - - - Av 8 § framgår att det blir möjligt att föra in föreläggande och förbud som är av större betydelse i fastighetsboken om föreläggandet är förenat med vite. Länsstyrelsen anser att möjligheten även bör omfatta förelägganden utan vite som är av större betydelse, t.ex. kontroll av utläckage från gammal industritomt som måste pågå i många år. Ett exempel: Ett företag har åtagit sig att utföra kontrollen varför det inte är motiverat att förena ett föreläggande med vite. Däremot är det bra att få in upplysningarna om att området är förorenat och att kontroll av utläckage bör ske i minst 100 år i fastighetsboken.

15.2.12 Länsstyrelsen i Uppsala län: Förslaget till lydelse av 22 kap. 18 § innebär att den enskilde tjänstemannen - och inte tillsynsmyndigheten - blir skyldig att anmäla för åtal och i övrigt verka för att överträdelser av balkens bestämmelser beivras. Länsstyrelsen anser det olämpligt att en enskild tjänsteman skall ha denna skyldighet.

15.2.13 Länsstyrelsen i Södermanlands län: 22 kap. 2 §. De vida och generella befogenheterna tillstyrks. Det kan ifrågasättas om inte möjligheten att meddela råd (jmf. 39 § ML) borde stadfästas i balken.

15.2.14 Länsstyrelsen i Hallands län: I 22 kap. 18 § anges: "Det åligger den som har att utöva tillsyn enligt detta kapitel att verka för att överträdelser av denna balk beivras". I kommentaren anges: "Skyldigheten ... har ... knutits till den som faktiskt utövar tillsynen och inte såsom nu gäller i miljöskyddslagen till den myndighet som har att utöva tillsyn." Detta måste tolkas så att bestämmelsen riktas mot den enskilde tjänstemannen. Länsstyrelsen anser att den föreslagna ordningen är olämplig. Skyldigheten att verka för att överträdelser beivras bör även i fortsättningen gälla för myndigheten.

15.2.15 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Föreskrifter om myndigheternas rådgivning har tagits bort såsom obehövliga i den nya lagstiftningen. Inte desto mindre kommer rådgivning att vara en del i myndigheternas arbete. Att bestämmelser om rådgivning inte förs in i balken ökar otydligheten ifråga om myndighetsutövningens gränser enligt länsstyrelsen. Då avsikten inte är någon saklig ändring av rätten att meddela råd bör denna också finnas omnämnd i lagtexten. - - - På miljöskyddsområdet finns inget som hindrar att en tillsynsmyndighet meddelar förbud mot en planerad verksamhet om den bedöms strida mot tillåtlighetsreglerna. På hälsoskyddsområdet har däremot den motsatta ordningen gällt. Det är utmärkt att dessa begränsningar i miljö- och hälsoskyddsnämndernas möjligheter att ingripa mot planerade verksamheter inte föreslås gälla i fortsättningen. - - - Enligt 22 kap. 2 § får en tillsynsmyndighet under vissa förutsättningar meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att balkens regler m.m. skall efterlevas. Innebörden av ordet "får" har nyligen varit omtvistad. Enligt länsstyrelsens mening innebär föreskriften att tillsynsmyndigheten får göra en diskretionär prövning av frågan om ett föreläggande eller förbud skall meddelas. Någon obetingad skyldighet att ingripa med rättelseåtgärder föreligger alltså inte. Länsstyrelsen anser att en sådan ordning bör gälla även enligt miljöbalkens regelsystem. Det bör finnas en möjlighet att avstå från rättelseåtgärder när det uppenbarligen är opåkallat eller oskäligt.

15.2.16 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Uppdelningen av tillsynsansvaret

enligt 1 § bör vara strikt. Länsstyrelsernas roll bör preciseras mot ett tydligt övergripande tillsynsansvar i länet.

15.2.17 Uppsala kommun: I nuvarande miljöskyddslag finns en skyldighet för tillsynsmyndighet att beivra miljöbrott. I förslaget 22 kap. 18 § har denna skyldighet knutits till den som faktiskt utövar tillsynen, dvs. den anställde vid myndigheten, istället för till myndigheten som sådan. Förändringen klarlägger på ett positivt sätt rollfördelningen mellan myndighet och enskild tjänsteman.

15.2.18 Eskilstuna kommun: I avsnittet om föreläggande och förbud har vi noterat att utredningen inte funnit anledning att införa särskilda regler för meddelande av råd, motsvarande nuvarande 39 § miljöskyddslagen. Kommittén har uppfattat dessa råd som en allmän rådgivningsverksamhet från myndigheternas sida. Vår uppfattning är den att råd, lämnade med stöd i lagstiftning, är snarare att betrakta som en markerad uppmaning. De praktiska erfarenheterna av tillsynsarbetet visar emellertid att användandet av råd enligt 39 § ML hittills varit mycket effektiv när det gäller att uppnå rättelse vid bristande miljöförhållanden.

15.2.19 Mjölby kommun: Beträffande myndigheternas rådgivningsverksamhet kan anföras att det bör vara upp till tillsynsmyndigheterna att själva avgöra i vilken utsträckning och i vilka sammanhang råd bör medgivas. - - - I likhet med vad som föreslås beträffande gemensamma tillsynsregler bör också gemensamma regler införas i balken avseende myndigheternas möjligheter att meddela förelägganden och förbud. Därvid tillstyrks förslaget att använda de nuvarande bestämmelserna i strålskyddslagen och lagen om kemiska produkter som utgångspunkt för ett nytt regelsystem. Det bör då också framgå att förelägganden och förbud skall användas restriktivt. - - - Även bestämmelser om vite bör införas i miljöbalken. Viten och straffrättsliga sanktioner bör kunna användas parallellt inte minst mot bakgrund av svårigheterna att straffrättsligt lagföra juridiska personer för t.ex. miljöbrott. Det bör finnas en möjlighet för myndigheterna att översända ett vitesföreläggande för anteckning i fastighetsbok eller tomträttsbok. Motiven är, såsom utredningen konstaterar, oftast att svårigheter föreligger avseende verkställighet av vitesföreläggande när egendom överlåtes. Beslut om föreläggande eller förbud bör gälla omedelbart, om ej annat förordnas i beslutet. - - - Vidare tillstyrks förslaget om att tillsynsmyndigheten även i fortsättningen bör få besluta om rättelse på någons bekostnad om vederbörande underlåter att vidta en åtgärd som åligger honom enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av balken eller enligt beslut om föreläggande eller förbud. I brådskande fall bör rättelse kunna vidtas direkt. Till sin hjälp bör då myndigheterna kunna använda handräckningsinstitutet.

En samordning av de nuvarande tillträdesbestämmelserna tillstyrks. Den nya lagregleringen bör ge tillsynsmyndigheterna samma tillträdesrätt som de har idag. Även nuvarande möjligheter om myndigheternas rätt att vid tillsyn utföra undersökningar och ta prover bör regleras i en gemensam bestämmelse. Förslaget om att ge hälsoskyddsmyndigheterna möjligheter att påfordra undersökningar av otillfredsställande bostadsmiljöer tillstyrks.

15.2.20 Göteborgs kommun: I 22 kap. 4 § första stycket har intagits en skyldighet för ny ägare till fastighet att under vissa förutsättningar avhjälpa skador som uppkommit under tidigare ägares tid. Det kan ifrågasättas om en skyldighetsregel av detta slag hör hemma i kapitlet om tillsyn. - - - I 22 kap. 10 § regleras tillsynsmyndigheternas möjligheter att förordna om rättelse på den försumliges bekostnad. Vi vill peka på att det andra stycket i paragrafen fått en olycklig inledande formulering som medför att regeln inte blir tillämplig i de situationer som avses enligt specialmotiveringen. Regeln skall enligt motiven kunna tillämpas utan föregående föreläggande eller förbud i brådskande fall, under förutsättning att balken, föreskrifter eller villkor överträtts. Hänvisningen till de fall som avses i första stycket blir då oriktig - där avses endast fall där föreläggande eller förbud redan utfärdats.

15.2.21 Marks kommun: Beträffande tillsynen bör grundregeln vara att den skall bedrivas av lokal myndighet. Avsteg från denna grundregel är de fall då det är orimligt att hålla lokal kompetens eller om kommunen inte tar sitt tillsynsansvar.

15.2.22 Skövde kommun: I vissa speciella miljöärenden bör tillsynsmyndigheten få möjlighet att meddela generella förelägganden eller förbud. Genom att gå ut generellt med krav inom en bransch underlättas införandet av miljöskyddsåtgärder. Samtidigt införande av krav på branscher som inte är tillståndspliktiga skapar en ur konkurrenssynpunkt fördelaktig situation för företagen. - - - Miljö- och hälsoskyddsnämnden (MHN) som tillsynsmyndighet bör få samma möjlighet som länsstyrelsen att besluta om tillträde till egendom och föreskriva om förbud att rubba eller skada mätinstrument enligt 14 kap. 8 §. - - - I tolkningen av nuvarande miljöskyddslag tvistas det om det finns möjlighet att förelägga en miljöstörande verksamhet om utredning som kan klargöra vilka tekniker som finns tillgängliga för att minska miljöskador, samt kostnader för sådana åtgärder. För att det inte skall finnas möjlighet till feltolkning anser MHN att miljöbalken bör kompletteras med ett klargörande i denna fråga.

15.2.23 Köpings kommun: 22 kap. 18 § Skyldigheten att tillse att miljöbrott beivras bör ej läggas på den enskilde myndighetspersonen utan

även i fortsättningen åligga den myndighet som har att utöva tillsyn.

15.2.24 Västerås kommun: Vi vill påpeka att det andra stycket i 22 kap. 10 § fått en olycklig inledande formulering som medför att regeln inte blir tillämplig i de situationer som avses enligt specialmotiveringen. - - - I 22 kap. 18 § föreskrives att den som faktiskt utövar tillsyn har skyldighet att tillse att miljöbrott beivras. För närvarande gäller enligt miljöskyddslagen att det är myndigheten som har detta ansvar. - - - Då denna fråga ofta är av känslig natur kan det föreligga ett behov av myndighetens stöd innan ärendet lämnas till åtalsprövning. - - - Det bör därför övervägas om det finns tillräckligt vägande skäl att ändra paragrafen till nu föreslagen lydelse.

15.2.25 Gävle och Hudiksvalls kommuner: I balken 22 kap. 8 § införs en tidigare paragraf i hälsoskyddslagen om möjlighet till inskrivning i fastighetsbok eller tomträttsbok; detta är en riktig skrivning och som möjliggör ett effektivt miljöarbete.

15.2.26 Örnsköldsviks kommun: I 22 kap. 11 § anges: "skall kronofogdemyndigheten verkställa tillsynsmyndighetens beslut." Av motivtexten framgår ej hur detta skall ske i alla de situationer som kan uppkomma enligt 22 kap. 2 §.

15.2.27 Luleå kommun: Enligt 14 kap. 8 § kan länsstyrelsen besluta om tillträde till annan fast egendom om det behövs för att utreda verkningarna av miljöfarlig verksamhet. Denna möjlighet bör tillskrivas tillsynsmyndigheten, alltså även miljönämnden ifall denna utövar tillsyn över verksamheten, liksom den möjlighet som ges för länsstyrelsen att föreskriva förbud att rubba eller skada instrumentet.

15.2.28 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: I 22 kap. 11 § anges: "skall kronofogdemyndigheten verkställa tillsynsmyndighetens beslut." Av motivtexten framgår ej hur detta skall ske i alla de situationer som kan uppkomma enligt 22 kap. 2 §.

15.2.29 Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, MHTF: MHTF anser att nuvarande 44 a § i miljöskyddslagen skall finnas med i miljöbalken. Det är fortsättningsvis nödvändigt och mycket viktigt att tillsynen är lokal om den miljöfarliga verksamheten påverkar kommunens miljö. Med detta innefattas även kommunala anläggningar.

15.3 Delegation av tillsynsansvaret

15.3.1 Statens Strålskyddsinstitut, SSI: 22 kap. 1 § i förslaget till Miljöbalk utesluter den möjlighet som nu finns för SSI att själv bestämma

om delegering av tillsynsuppgifter till en kommun med stöd av 30 § strålskyddslagen och 16 § strålskyddsförordningen. SSI finner det angeläget att få behålla denna möjlighet.

15.3.2 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Vad beträffar överlåtelsen av tillsyn till en kommun bör paragraferna ge utrymme för regeringen att också ge t.ex. länsstyrelserna viss delegationsrätt av tillsynsuppgifter till en kommun.

15.3.3 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen hälsar med tillfredsställelse att den nuvarande möjligheten till frivilligt övertagande av tillsynsansvar enligt § 44 a miljöskyddslagen kommer att upphöra. Denna konstruktion har länge varit en källa till irritation mellan tillsynsmyndigheterna och har skapat förvirring hos företag och allmänhet om vem som har tillsynsansvaret i det enskilda fallet.

15.3.4 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning att nuvarande system där kommunerna har möjlighet att frivilligt överta tillsyn från länsstyrelsen bör slopas. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör tillsynen för verksamheter som i dag tillståndsprövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd obligatoriskt åvila länsstyrelsen, liksom för verksamheter vars tillåtlighet prövas av regeringen enligt 7 kap. i den föreslagna miljöbalken. Det är vidare angeläget att länsstyrelsen även fortsättningsvis har kvar tillsynen över miljöfarlig verksamhet som är av regional betydelse eller har en regional påverkan. Listan över objekt där länsstyrelsen är tillsynsmyndighet bör baseras på branscher på liknande sätt som i den nuvarande bilagan till miljöskyddsförordningen och inte på en förteckning över enskilda verksamheter. Länsstyrelsen avstyrker förslaget att låta naturvårdsverket ha tillsyn över de större trafikanläggningarna. Ansvaret bör istället åvila länsstyrelserna, gärna i samarbete. Länsstyrelsen delar uppfattningen att det är tveksamt att kommunerna utövar tillsyn över egna verksamheter. Tillsynen över kommunala verksamheter med miljöpåverkan av betydelse bör därför åvila länsstyrelsen.

15.3.5 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Kommitténs förslag innebär en avveckling av den nuvarande möjligheten för en kommun att överta tillsynen av miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen 44a § och innebär en återgång till en ordning där alla landets kommuner förutsätts bedriva en exakt liknande tillsyn. Länsstyrelsen är kritisk till en sådan ordning. Skilda förutsättningar råder i landet. Därför bör kommunerna ges betydande frihet att själva avgöra omfattningen av sitt tillsynsarbete utifrån bl.a. resurser och kompetens. Utredningens förslag avvecklar ett system som medgett en relativt hög grad av flexibilitet och utnyttjande av samhällets totala tillsynsresurser och förordar ett system där samtliga

kommuner förutsätts bedriva en likartad tillsyn oavsett struktur, kompetens och resurser.

15.3.6 Huddinge kommun: Miljöskyddslagens 44 a § ger kommunerna möjlighet att överta tillsynen över tillståndspliktiga anläggningar. Vi anser att denna paragraf skall inarbetas i sin helhet i balken. Kommunernas lokalkännedom och närhet till verksamhetsobjekten gör dem bäst lämpade för tillsynen. Vår erfarenhet är att tillsynen fungerar bättre sedan 1990 då vi övertog tillsynen av de tillståndspliktiga verksamheterna i kommunen.

15.3.7 Uppsala kommun: I 22 kap. 1 § bibehålls möjligheten att som i nuvarande 44 a § ML frivilligt överta tillsynsuppgifter från staten. I miljöbalkens avsnitt 19.6.3 ifrågasätter dock miljöskyddskommittén lämpligheten av om kommunen skall ha tillsyn över kommunala anläggningar. - - - En sådan begränsning är felaktig och bör inte göras. Detta bör beaktas i den pågående utredningen om tillsynsmyndigheternas organisation. Möjligheten för kommuner som har resurser och kompetens att frivilligt överta tillsynsuppgifter måste finnas kvar fullt ut.

15.3.8 Katrineholms kommun: Vi föreslår ett bibehållande av 22 kap. 44 a § ML då den hittills visat sig fungera bra. Paragrafens krav på lämplighetsprövning garanterar kommunens kompetens som tillsynsmyndighet. Vi vill vidare framhålla vikten av att kommunrepresentanter ges tillfälle att medverka i den fortsatta utredningen om organisationsfrågorna inom miljöområdet.

15.3.9 Karlskrona kommun: I förarbetena till miljöbalksförslaget tar man upp frågan om kommunernas tillsyn över egna verksamheter. Man menar att en statlig tillsyn bättre skulle tillgodose kraven på opartiskhet i myndighetsutövningen. - - - En sådan ordning konsekvent införd skulle emellertid medföra betydande konsekvenser eftersom hälsoskyddslagen införlivas i miljöbalken. Den traditionellt kommunala tillsynen över skolor, barnstugor, vårdinrättningar och idrottsanläggningar skulle övergå till staten om anläggningarna drivs i kommunal regi. - - - Erfarenheterna av kommunal tillsyn enligt miljöskyddslagen är i allmänhet goda och inget styrker uppfattningen att tillsyn i kommunal regi över kommunala verksamheter skulle brista i opartiskhet eller vara mindre effektiva. Närheten mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt underlättar ett förtroendefullt samarbete. En kommunal tillsynsmyndighet kan utöver den reglerande miljötillsynen samarbeta med den enskilde om miljöplan. Undertecknad förordar därför att den obligatoriska kommunala miljötillsynen utökas och att delegationsmöjligheterna enligt nuvarande ML 44 a § för kommunerna att ta över statlig tillsyn kvarstår. Detta förutsätter att kommunerna i sin organisation så tydligt skiljer mellan tillsynsmyn-

digheten och de miljöstörande verksamheternas huvudmän att myndighetens opartiskhet inte ifrågasätts.

15.3.10 Västerås kommun: Det är principiellt viktigt och ett absolut krav att 22 kap. 1 § ges den utformning som motsvarar § 44 a i dagens miljöskyddslag. Det skall även vara möjligt, om kommunen så önskar, att även ha tillsyn över kommunens egna anläggningar. Kommunerna har med framgång i många år utövat tillsyn över kommunala anläggningar i enlighet med bl.a. hälsoskyddslagstiftningen. - - - Något ifrågasättande vad gäller statlig tillsyn utförd av statlig myndighet på statens anläggningar förekommer ej i betänkandet. 18 §: i avsnitt 19.6.3 har kommittén redogjort för hur de framtida tillsynsuppgifterna bör fördelas. Det är principiellt viktigt och ett absolut krav att paragrafen ges den utformning som motsvarar § 44 a i dagens miljöskyddslag. Det innebär att det är kommunerna själva som skall avgöra vilka anläggningar som skall ligga på den kommunala tillsynsmyndigheten.

15.3.11 Hudiksvalls kommun: 22 kap. 1 § Enligt nuvarande miljöskyddslag § 44 a har kommunerna möjlighet att frivilligt överta mer tillsyn. - - - I 1 § tar balken upp en viktig principiell fråga, nämligen den att kommunerna bör tilldelas ett huvudansvar för tillsyn av miljöfarlig verksamhet. - - - Kommunen skall naturligtvis även ha tillsyn över kommunala anläggningar. - - - 1 § måste omformuleras så att dess innebörd överensstämmer med nuvarande 44 a § i miljöskyddslagen. - - - I detta avseende anser vi bl.a. att § 44 a i miljöskyddslagen skall vara med i miljöbalken. Vi anser det som mycket viktigt, att om en miljöfarlig verksamhet påverkar kommunens miljö, då skall tillsynen vara på lokal nivå. Med detta innefattas även kommunala anläggningar.

15.3.12 Örnsköldsviks kommun: Det faktum att 44 a § i ML tagits bort bäddar dock för att hantera dessa frågor utifrån andra principer än vad som hittills skett. Detta framgår också klart av de resonemang som förs i såväl den allmänna motiveringen som i specialmotiveringen. Vad som avses skrotas är den flexibla synen på kommunernas miljöengagemang som möjliggjorts av exempelvis 44 a § ML och 18 b och 43 §§ NL. I stället avses tydligen att genomföra en strikt bodelning med strävan att kommunernas miljöansvar skall vara detsamma oavsett folkmängd, resurser, kompetens etc. Det oflexibla synsättets nackdelar kommer att visa sig både i toppen och botten. Ambitiösa kommuner kan komma att hindras i sina ambitioner och resurssvaga kommuner kan komma att få ett ansvar de inte är vuxna. Borttagandet av de paragrafer som tar hänsyn till kommunernas olikhet kan också sägas förekomma. Petris utredning som nyligen tillsattes för att reda ut dessa frågor.

15.3.13 Östersunds kommun: Förslaget ger ej någon möjlighet till

anpassning av tillsynsnivån över balken beroende på lokala förhållanden, kompetensnivå etc. Möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn bedöms var lika såväl i landets största kommun som i den minsta, och oavsett om kommunen är en utpräglad tätortskommun eller glesbygdskommun. Förslaget 22 kap. borde kompletteras med en regel, som medger att tillsynsansvar kan väljas mer individuellt utifrån de olika förutsättningar som kan föreligga. En regel motsvarande nuvarande § 44 a i miljöskyddslagen bör övervägas.

15.3.14 Luleå kommun: Kommitténs förslag innebär en avveckling av den nuvarande möjligheten för en kommun att överta tillsynen av miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen 44 a § och innebär en återgång till en ordning där alla landets kommuner förutsätts bedriva en exakt likadan tillsyn. Med de skilda förutsättningarna som råder i landets kommuner måste kommunerna ges betydande frihet att själva avgöra omfattningen av sitt tillsynsarbete utifrån bl.a. resurser och kompetens. Utredningens förslag avvecklar ett system som medgett en relativt hög grad av flexibilitet och utnyttjande av samhällets totala tillsynsresurser och förordar ett system där samtliga kommuner förutsätts bedriva en likartad tillsyn oavsett struktur, kompetens och resurser. - - - Miljöbalken är därför konstruerad som en ramlag för att möjliggöra ett demokratiskt inflytande. Att tillsynen av kommunala anläggningar utövas av en kommunal myndighet är därför i högsta grad förenligt med balkens intentioner.

15.3.15 Greenpeace: Möjligheterna att bedriva tillsynsverksamhet på kommunal nivå bör utredas närmare. Dock bör kommunerna aldrig ha tillsyn över egna verksamheter. - - - Det framstår som klart olämpligt att kommunerna skall ansvara för tillsynen beträffande anläggningar vari man har större egna intressen. Härmed avses inte bara kommunala verksamheter och kommunala bolag, utan även andra verksamheter som har kommunalt intresse av olika anledningar, t.ex. sådana som är mycket betydelsefulla av arbetsmarknadsskäl. Enligt Greenpeace bör en kommun aldrig utöva tillsyn över verksamheter oavsett drifts- och ägarformer, om kommunen har särskilda intressen i verksamheten.

15.3.16 Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, MHTF: Enligt nuvarande miljöskyddslag § 44 a har kommunerna möjlighet att frivilligt överta tillsyn från länsstyrelsen. - - - I 22 kap. 1 § tar balken upp en viktig principiell fråga, nämligen den att kommunerna bör tilldelas ett huvudansvar för tillsyn av miljöfarlig verksamhet på lokal nivå. - - - I paragrafen föreslås också att efter åtagande av en kommun får regeringen överlåta åt kommunen att i ett visst avseende utöva tillsyn som annars skulle ankomma på statlig myndighet. - - - MHTF anser att det även fortsättningsvis är nödvändigt och mycket viktigt att en kommun kan åta

sig tillsynen av en miljöfarlig verksamhet. - - - Den miljöfarliga verksamheten skall vara av betydelse för kommunens miljöbelastning, med andra ord om verksamheten har stor lokal påverkan skall tillsynen vara lokal. - - - Kommunerna skall naturligtvis även ha tillsyn över kommunala anläggningar. 1 § måste formuleras så att dess innebörd överensstämmer med nuvarande 44 a § i miljöskyddslagen.

15.3.17 Sveriges Försäkringsförbund: Det är väsentligt att en långtgående delegering av tillsynsansvaret ej får inverka på kvaliteten vad gäller tillsyn och rättstillämpning. Tillsynen får ej påverkas av det förhållandet att eventuella skador kan komma att täckas av förekommande försäkringar.

16 Talerätt och Överklagande

16.1 Talerätt

16.1.1 Riksdagens Ombudsmän, JO: Om förslaget att ideella organisationer som tillvaratar miljövårdsintressen skall tillerkännas talerätt kommer att genomföras, bör enligt min uppfattning i balken regleras vilka slag av beslut som skall kunna överklagas av en sådan organisation. Vidare bör även de grundläggande krav som skall ställas för att en organisation skall tillerkännas sådan rätt framgå av balken.

16.1.2 Justitiekanslern, JK: Vad gäller talerätt för ideella organisationer i 24 kap. 5 § synes argumentationen inte helt övertygande. Inför ett ställlningstagande i denna fråga bör saken övervägas dels i belysning av ett bredare förvaltningsprocessuellt perspektiv, dels bör behandlingen av grupptalanutredningens nu väntade betänkande avvaktas.

16.1.3 Överbefälhavaren, ÖB: Det är mindre lämpligt att utöka talerätten till ideella organisationer enligt förslaget 24 kap. 5 §, 6 p. även om dessa redan idag har viss rätt att överklaga.

16.1.4 Fortifikationsförvaltningen, FortF: FortF anser att det är olämpligt att utöka talerätten till ideella organisationer enligt förslagets 5 § 6 p.

16.1.5 Statens Jordbruksverk: Man bör inte göra avsteg från allmänna förvaltningsrättsliga principer utan att tungt vägande skäl härför föreligger. Några sådana skäl för förslaget att låta ideella organisationer få en självständig talerätt har ej redovisats. Jordbruksverket avstyrker därför förslaget i den delen.

16.1.6 Skogsstyrelsen: Skogsstyrelsen ställer sig tveksam till förslaget

att utöka kretsen av de som har rätt att överklaga ett beslut enligt miljöbalken. Åtgärden ökar medinflytandet men kommer enligt Skogsstyrelsens uppfattning att leda till ökade kostnader för samhället genom utökad administration hos tillsynsmyndigheter, domstolar och regering. Förslaget kommer också generellt att leda till ökade kostnader för skogsägare och andra näringsutövare genom ökad administration och tidsutdräkt. I enskilda fall kan dessa kostnader bli betydande.

16.1.7 Sveriges geologiska undersökning, SGU: SGU anser att en utvidgad rätt att föra talan mycket väl kan kopplas till ett system där viktigare ärenden avgörs genom domstolsprövning. Ett sådant system medför att endast seriösa sakägare kommer att kunna föra talan. För att bibehålla effektivitet i domstolsarbetet erfordras en klar och tydlig avgränsning av sakägarbegreppet.

16.1.8 Domän AB: Kommittén redogör för hur frågan om utvidgad talerätt har varit uppe till diskussion flera gånger under senare år. - - - Förutom principiella juridiska argument mot en sådan utvidgad rätt finns också praktiska. En miljöorganisation, som inte fått gehör för ett generellt förbud mot en viss tillståndspliktig åtgärd, skulle kunna blockera sådana arbetsföretag tidsmässigt genom att regelmässigt anföra besvär mot givna tillstånd. Detta skulle vara till avsevärt men för brukandet av marken, även om besvären så småningom skulle avslås i de flesta fallen. - - - En ideell intresseorganisation är i sin fulla rätt att kämpa ensidigt för sin sak, utan eller med ringa hänsynstagande till andra intressen. Att "allmänheten" skulle få så mycket större inflytande över beslut, därför att en ideell miljöorganisation ges talerätt, kan diskuteras. Domän anser nuvarande regler väl grundade och avstyrker bestämt en utvidgad talerätt.

16.1.9 Kammarkollegiet: En talerätt för ideella föreningar kan, som kommittén konstaterar, inte vara helt generell utan måste på något sätt begränsas till organisationer som har en fastare struktur och en målsättning eller bärande idé som sträcker sig längre än det aktuella projektet. Redan dessa inskränkningar skapar gränsdragningsproblem och motverkar samtidigt det grundläggande syftet med en vidgad talerätt nämligen att aktivera och ta till vara allmänhetens intresse, kompetens och engagemang i miljöfrågor. Det finns också en risk för att en på det föreslagna sättet utvidgad talerätt kommer att uppfattas som en skenåtgärd och därmed motverka sitt syfte. Kollegiet anser därför att andra vägar bör prövas. Strävan bör vara att samla upp allmänhetens synpunkter och ge dem en reell tyngd i prövningsförfarandet. En intressant möjlighet är tanken på en "miljöombudsman" eller enhet inom Naturvårdsverket i kombination med ett nytt rättsinstitut - grupptalan. Kollegiet avstyrker således kommitténs förslag om en till ideella föreningar utvidgad talerätt

och förordar att frågan ytterligare övervägs mot bakgrund av de förslag utredningen om grupptalan kan komma att lägga fram.

16.1.10 Konsumentverket: Vi anser i likhet med utredningen att ideella organisationer bör tillerkännas talerätt. - - - Det kan dock ifrågasättas om en organisation skall uteslutas från talerätt enbart på den grunden att den bildats för att bevaka intressen i anslutning till ett speciellt projekt. Det är värdefullt om enskilda genom att gå samman känner att de har möjlighet att påverka utvecklingen av sin närmiljö.

16.1.11 Koncessionsnämnden för miljöskydd: 24 kap. 5 § - Rätten för den som berörs av ett beslut, dvs. sökanden eller adressaten för ett föreläggande eller en sakägare, att överklaga regleras genom 22 § förvaltningslagen (1986:223) och behöver således inte även regleras i miljöbalken. När det gäller rätten för myndigheter, kommuner och organisationer att överklaga ett beslut regleras denna för närvarande i speciallagarna. Koncessionsnämnden ifrågasätter om det bör överlämnas till regeringen att i framtiden fatta beslut i dessa frågor.

16.1.12 Svea hovrätt: Hovrätten vill uttala sin anslutning till kommitténs förslag att tillerkänna vissa ideella organisationer rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken. Flera av dessa organisationer gör värdefulla insatser på miljöområdet. Att ge sådana organisationer rätt att fullfölja talan i miljöfrågor är också ett sätt att fånga upp många människors engagemang och kunskaper i miljöfrågor.

16.1.13 Växjö tingsrätt: Tingsrätten ställer sig mycket kritisk till kommitténs förslag att utöka talerätten i tillståndsärenden enligt Miljöbalken på så sätt att vissa ideella organisationer efter regeringens medgivande skall erhålla rätt att besvära sig över meddelade tillståndsbeslut. Främst ifrågasätter tingsrätten därvidlag lämpligheten av att på detta sätt tillskapa ett slags "partiell talerätt". - - - Enligt tingsrättens uppfattning torde syftet med förslaget bättre uppnås om man i stället tillskapar en rätt för olika intresseorganisationer att i närmare angivna former yttra sig och redovisa sina synpunkter direkt till respektive tillståndsmyndighet, som därefter har att med sin officialprövningsskyldighet beakta all relevant utredning i tillståndsärendet. Detta är för övrigt något som är ytterst vanligt förekommande i vattenmål, där såväl rikstäckande intresseorganisationer som lokala naturvårds- och miljövårdsgrupper tillåts framföra skriftliga och muntliga synpunkter samt inge utredningar i målen. - - - Genom att ge organisationerna besvärsrätt riskerar man säkerligen längre sammanlagd handläggningstid av ärendena. Det föreligger vidare en överhängande risk för att en "besvärsberättigad" förening väntar med att föra fram sina synpunkter först i besvärsinlagan varigenom ärendet kan komma att tillföras nytt material av betydande omfattning i besvärsinstan-

sen. - - - Tingsrätten avstyrker därför kommitténs förslag.

16.1.14 Luleå tingsrätt: Tingsrätten avstyrker även förslaget om talerätt för intresseorganisationer för yrkesfiskare. Tingsrätten anser att intresseorganisationer på yrkesfiskets område inte intar en sådan särställning i förhållande till andra jämförbara organisationer att de på grund därav bör tillerkännas talerätt.

16.1.15 Kammarrätten i Stockholm: Kommittén föreslår, att ideella organisationer, som tillvaratar miljövårdsintressen, skall tillerkännas talerätt vid tillståndsprövning enligt balken. - - - En sådan talerätt kommer oundvikligen att medföra kostnader för andra parter och tidsutdräkt vid handläggningen av tillståndsfrågorna. Rent praktiskt kan den medföra inte obetydliga problem med exempelvis delgivning av beslut. Detta kan i sin tur leda till att en del beslut aldrig kommer att vinna laga kraft. Problem ger sig också till känna när det gäller att på ett ändamålsenligt sätt avgränsa gruppen av taleberättigade organisationer. I den mån talerätten överhuvud anses böra vidgas utöver den egentliga sakägarkretsen talar starka skäl för att avsevärd varsamhet iakttas.

16.1.16 Länsrätten i Östergötlands län: Det är givetvis angeläget att en beslutande instans får ett uttömmande och korrekt underlag för att med beaktande av allmänna och enskilda intressen kunna ta ställning i ett miljöärende. Detta talar för en utvidgning av sakägarbegreppet. Å andra sidan bör beaktas att t.ex. ekonomiska skäl talar i motsatt riktning. Länsrätten delar utredningens uppfattning att det som hittills får överlämnas åt rättstillämpningen att utstaka gränserna för kretsen av sakägare. - - - Utredningen föreslår talerätt för ideella organisationer. Avsikten är att förbättra möjligheten att föra talan när det är motiverat att så sker trots att det är svårt att utpeka en taleberättigad enskild part (s. 610). - - - Länsrätten anser att tillräckligt bärande skäl inte framkommit som motiverar den föreslagna utvidgningen. Särskilt om den av utredningen föreslagna miljöombudsmannen kommer till stånd bör denne kunna ta tillvara de intressen som här är i fråga. - - - Det är emellertid angeläget att de ideella organisationernas sakkunskap tas tillvara. Länsrätten föreslår därför att man överväger ett system med yttranderätt i miljöärenden. En tänkbar lösning vore att införa ett kungörelseförfarande beträffande inkomna ansökningar med angivande av senaste dag för yttrande. Var och en som anser sig ha något att tillföra ärendet skulle på så sätt kunna göra sin stämma hörd.

16.1.17 Stockholms universitet: Lagförslaget kännetecknas av flera goda idéer som med stor sannolikhet kommer att blir förebild för andra länders miljölagstiftning. Ett exempel är förslaget i 24 kap. 6 § beträffande ideella organisationers rätt att överklaga beslut som rör natur- och

miljövården. Den allmänna motiveringen fäster större vikt vid dessa organisationers roll i själva miljöbeslutsförfarandet. Nämnden anser dock det är särskilt viktigt att ideella organisationer också har möjligheten att på allmänhetens vägnar väcka talan när den pågående verksamheten befaras ge upphov till miljöskador eller när den redan har orsakat sådana skador. Naturskyddsföreningen eller Greenpeace har i detta fall både intresse och resurser för att vända sig till rätten på de berördas vägnar.

16.1.18 Uppsala universitet : Det förefaller lämpligt att lagstiftaren och inte regeringen anger kriterier för vilka slags organisationer som skall ha talerätt. Med hänsyn till den speciella karaktär som ideella organisationer har, kan det uppfattas som att ett bemyndigande till regeringen att "auktorisera" vissa organisationer ger möjlighet till politisk sållning. Vidare kan s.k. ad-hoc organisationer spela en mycket viktig roll i vissa miljöfrågor. Sådana bör om de uppfyller vissa kriterier kunna ha talerätt. Det ligger i sakens natur att de inte kan ha det med Miljöskyddskommitténs förslag. - - - Troligen skulle en jämförande studie täckande ett antal länder på kort tid ge uppslag till användbara kriterier för när en organisation skall ha talerätt.

16.1.19 Lunds universitet : När det gäller talerätt för ideell organisation är det, enligt forskningsnämnden, ett väl övervägt förslag att låta ideella organisationer få talerätt på det miljörättsliga området. Det är emellertid högst diskutabelt om frågan om vilka organisationer som bör ges talerätt skall regleras genom föreskifter meddelade av regeringen. De skäl som i betänkandet (s. 619) har anförts för en sådan lösning är inte övertygande. Sett ur rättsstatlig synvinkel är att föredra att domstol bedömer talerättsfrågor på det miljörättsliga området, bl.a. därför att risken är betydligt mindre för att domstolarna kommer att låta tillfälliga och ovidkommande politiska hänsyn inverka på lösningen av talerättsproblemen. Det bör dessutom vara fullt möjligt att på ett tillfredsställande sätt ange förutsättningarna för talerätt i lag. Frågan är om inte den organisationsbeskrivning som har angivits i betänkandet skulle kunna bilda underlag för en adekvat talerättsregel, låt vara att det som vanligt vid en abstrakt lagstiftningsteknik blir nödvändigt att överlämna åt rättstillämpningen att närmare utmejsla kriterierna för talerätten. Den i betänkandet uttryckta farhågan att en sådan talerättslösning skulle medföra en besvärande och kostsam arbetsbelastning på domstolarna (s. 619) är en gissning lika god som någon annan och bör därför inte tillmätas någon avgörande vikt i sammanhanget.

16.1.20 Länsstyrelsen i Stockholms län: Hittills har man i olika utredningar funnit att skäl saknas att utvidga talerätten så långt. De skäl som utredningen nu stödjer sig på är på intet sätt starkare än vid tidigare försök att lämna en fast förvaltningsrättslig praxis. - - - Att ta med 24

kap. 5 § 6 p. kommer att medföra ett stort merarbete - och inte någon motsvarande vinst för miljön - för besvärsinstanserna som vid varje besvär måste noga utreda om den klagande ideella organisationen faller inom ramen för de föreskrifter som regeringen meddelat.

16.1.21 Länsstyrelsen i Uppsala län: Kommittén föreslår att de ideella organisationer som regeringen utser skall få talerätt i mål och ärenden om miljöfrågor. Med hänsyn till att uppgiften är mycket grannlaga är länsstyrelsen synnerligen tveksam till förslaget.

16.1.22 Länsstyrelen i Södermanlands län: 24 kap. 5 § - Länsstyrelsen ser positivt på möjligheten att ge intresseorganisationer och ideella organisationer som tillvaratar miljövårdsintressen rätt att överklaga beslut enligt balken under de förutsättningar som kommittén föreslår.

16.1.23 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Det är bra att ideella organisationer inom naturvårds- och miljöskyddsområdet tillerkänns talerätt i fråga om beslut enligt miljöbalken. Det är oklart om talerätten gäller endast tillståndsbeslut eller även andra beslut. Det är viktigt att den ideella organisationen har en tillräckligt fast organisation och att detta krav framgår av regeringens kommande föreskrifter inom området.

16.1.24 Länsstyrelsen i Kronobergs län: För att kunna ge allmänheten ökat inflytande över besluten i miljövårdsärenden kan länsstyrelsen tillstyrka att vissa ideella organisationer, som tillvaratar miljövårdsintressen, får talerätt. Det bör inte medföra några större tillämpningsprobem eftersom kretsen av sakägare inom detta område enligt praxis redan idag varit vidsträckt.

16.1.25 Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen ställer sig tveksam till den föreslagna utvidgningen av den krets som ges rätt att överklaga beslut enligt balken. - - - Att nu utvidga kretsen inom miljöbalkens område bör rimligen innebära att motsvarande övervägande görs inom andra områden. Skall kretsen besvärsberättigade utvidgas bör ställning till detta tas i ett större sammanhang och inte allt eftersom olika lagstiftningar blir föremål för översyn. Länsstyrelsen kan när det gäller miljöbalken tänka sig ett undantag för yrkesfiskarnas organisationer eftersom det, när det gäller fiskare, annars inte finns någon som överhuvudtaget kan företräda dessa. - - - Länsstyrelsen utgår ifrån att föreskrifter som regeringen beslutar, att en statlig myndighet får överklaga en viss typ av beslut enligt balken, inte kommer att medföra att länsstyrelsernas roll som uttolkare av olika riksintressen inskränks eller undermineras.

16.1.26 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Frågan är hur organisationerna

skall kunna väljas ut och om inte den mest ändamålsenliga lösningen är att regeringen genom lista i en förordning anger de "godkända" organisationerna. I annat fall uppkommer vid ärendehanteringen frågor om åberopsbörda och bevisprövningar som kan leda till att ett ärende kantrar i processer angående olika organisationers talerätt.

16.1.27 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Miljöskyddskommittén föreslår att regeringen skall få meddela föreskrifter om att beslut enligt miljöbalken får överklagas av bl.a. en ideell organisation som tillvaratar miljövårdsintressen. - - - Förslaget strider mot tidigare praxis och ställningstaganden men är en följd av tilläggsdirektiv. Om förslaget genomförs är det viktigt att regeringen i föreskriftsform klart anger vilka organisationer och sammanslutningar som skall ha talerätt. Prövningsförfarandet hos länstyrelser och Koncessionsnämnden bör inte fördröjas och kompliceras av osäkerhet kring denna rent processuella fråga. Om ideella organisationer sålunda ges talerätt är det en självklarhet att samma rätt tillkommer yrkesfiskarnas intresseorganisationer, som föreslås i 24 kap. 5 §. En konsekvens av den föreslagna utvidgningen av talerätten är att även intresseorganisationer för andra areella näringar än yrkesfiske också ges besvärsrätt.

16.1.28 Länsstyrelsen i Örebro län: 24 kap. 5 § - Här vore det ytterst lämpligt att skriva in vilka som alltid har rätt att överklaga ett beslut; nämligen de som berörs av beslutet, t.ex. sökanden och fastighetsägande grannar. Dessutom är det nödvändigt att klargöra hur de som får eller eventuellt får rätt att föra talan skall få del av ett beslut, därför behövs förtydliganden i främst 20 men även 21 kap. Balkförslaget innebär att helt nya grupper kan få rätt att föra talan; fackföreningar och miljöföreningar. Detta kommer att skapa merarbete för tillståndsgivande myndigheter när det gäller att eventuellt kungöra, hålla infomöten och remittera till dessa föreningar. - - - Om föreskrifterna genomföres innebär bestämmelsen att rätten att överklaga naturvårdsbeslut utvidgas kraftigt. Detta innebär bland annat att ett stort antal beslut skall delges allmänheten exempelvis genom kungörelser.

16.1.29 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Länsstyrelsen anser i likhet med utredningen att det är rimligt att ideella föreningar ges formell möjlighet att överklaga.

16.1.30 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Enligt 24 kap. 5 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att beslut enligt balken får överklagas av vissa där angivna grupper, däribland ideella organisationer. Länsstyrelsen anser att detta lika väl kunde ha framgått direkt i balken och att något särskilt behov att överlåta till regeringen att utfärda föreskrifter inte finns.

16.1.31 Huddinge kommun: 24 kap. 5 § - Talerätten utökas till att även gälla ideell organisation som tillvaratar miljöintressen och intresseorganisation för yrkesfiskare. Vi stödjer denna utökning.

16.1.32 Uppsala kommun: I 24 kap. 5 § ges regeringen möjlighet att förordna att vissa organisationer får rätt att överklaga beslut fattade med stöd av miljöbalken. Närmare kriterier för vilka typer av organisationer som kan komma ifråga anges inte. Sådana kriterier bör enligt kommunen utarbetas, så att beslut om vilka organisationer som ges sådan rätt inte blir godtyckliga.

16.1.33 Mjölby kommun: Förslaget om talerätt för ideella organisationer som tillvaratar miljövårdsintressen avstyrks. Ett system med en utvidgad sakägarkrets bör istället övervägas. Annars är risken uppenbar för utdragna rättsliga processer och s.k. missnöjesyttringar i opinionsskapande och politiskt syfte. Vidare föreligger enligt Mjölby kommuns förmenande svårigheter att bedöma vilka ideella organisationer som i så fall skulle erhålla särskild talerätt.

16.1.34 Växjö kommun: Utredningen föreslår att besvärsrätten utvidgas så att den även gäller för intresseorganisationer för yrkesfiskare samt ideella organisationer som tillvaratar miljöns intresse. Kommunen anser att andra intresse- eller ideella organisationer skall få rätt att överklaga beslut som berör respektive intresseområde.

16.1.35 Landskrona kommun: Miljöskyddskommittén diskuterar även talerätt för enskilda och organisationer och konstaterar att det inte torde "vara möjligt, eller ens lämpligt, att utvidga talerätten till alla och envar." Kommittén vill inte definiera sakägarbegreppet i lagtexten utan överlämna frågan åt rättstillämpningen, liksom hittills. Talerätt för ideella organisationer vill kommittén delegera till regeringen. - - - Kommitténs synsätt är gammalmodigt och argumentationen inte övertygande. Det finns alla skäl att uppmuntra medborgarnas engagemang i miljfrågor, även sådana som inte enbart rör deras egen bakgård. Utan medborgarnas delaktighet och engagemang i miljöfrågorna blir vägen mot en hållbar utveckling betydligt svårare. Kommittén verkar se överklaganden från enskilda och organisationer mest som besvär och aldrig som ett bidrag till en bättre miljö. Medborgarmedverkan förutsätter ett verkligt inflytande och därmed även talerätt i miljöfrågor. Av detta följer att det är självklart att organisationer som bildas med anledning av ett speciellt projekt eller en speciell situation bör ges talerätt. Det borde även vara självklart att en medborgare som bor i närheten av en soptipp, badar i havet i närheten av den, idkar yrkesfiske eller sportfiske i dess närhet bör ha talerätt. Även en organisation som har på sitt program att arbeta för ett kretsloppssamhälle bör ha talerätt i detta sammanhang.

16.1.36 Halmstads kommun: 24 kap. 5 § innehåller regler för vilka som har rätt att överklaga beslut. Det sägs bl.a. att regeringen får meddela föreskrifter om att beslut enligt denna balk får överklagas av en kommun. Med hänsyn till att beslut kan beröra en kommunal verksamhet och att den kommunala byråkratin tar tid bör den kommunala miljönämnden ha besvärsrätt.

16.1.37 Köpings kommun: 24 kap. 5 § - Beslut enligt balken bör också kunna överklagas av kommunernas miljönämnder.

16.1.38 Örnsköldsviks kommun och Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: 24 kap. 5 § 6 p. bör formuleras: "... tillvaratar miljö- eller hälsointressen."

16.1.39 Umeå kommun: Kommunstyrelsen avstyrker bestämt att man inte av förslaget i det enskilda fallet kan utläsa vem som har besvärsrätt. Det måste vidare vara fel och en helt ny lagstiftningsprincip att låta regeringen i administrativ ordning avgöra besvärsrättens omfattning.

16.1.40 Göteborgs och Bohus läns landsting: Vi tillstyrker förslaget att yrkesfiskarnas intresseorganisationer skall få talerätt i tillståndsfrågor. Yrkesfisket på allmänt vatten riskerar ofta att skadas och har nu inte samma möjligheter att bevaka sina intressen som andra areella näringar.

16.1.41 Svenska Kommunförbundet: Kommittén föreslår att regeringen får meddela föreskrifter om vilka som skall få överklaga beslut enligt miljöbalken. Kommunförbundet kan inte acceptera förfaringssättet med en reglering genom föreskrifter. Förbundet anser att kretsen av taleberättigade skall bestämmas av lagstiftaren, dvs. riksdagen. - - - Konsekvenserna av att ge ideella organisationer talerätt i den omfattning som förslaget medger är enligt förbundet mycket svåröverblickbara. Förbundet anser också att den lagtekniska lösningen för att ge ideella organisationer talerätt är helt oacceptbel. Förbundet vill vidare peka på att erfarenheterna från sex års tillämpning av PBL tyder på att överklagandeinstitutet inte sällan kommit att användas som ett medel för medborgarinflytande i stället för som en yttersta garanti för rättssäkerheten.

16.1.42 Svenska naturskyddsföreningen: Föreningen välkomnar förslaget att miljöorganisationer skall kunna erhålla talerätt. Därmed stärks deras möjligheter att på egna premisser bevaka enskilda miljöärenden. Allmänhetens insyn i och möjlighet att påverka dessa ärenden stärks. De begränsningar kommittén föreslår ifråga om organisationers möjlighet att få talerätt anser Naturskyddsföreningen är rimliga.

16.1.43 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: LRF kan inte ansluta sig till förslaget att ideella organisationer på miljöområdet skall få en formell rätt att överklaga beslut i frågor som rör natur- och miljövården. Sådan talerätt bör endast den ha som är sakägare. LRF vill varna för att en sådan talerätt minskar viljan att frivilligt samråda med andra intressen. En lagreglering motverkar de syften man önskar uppnå. Det saknas bärande motiv för en utvidgning av sakägarbegreppet. För övrigt kan framhållas att ideella organisationer i praktiken redan i dag har talerätt i en inte ringa utsträckning. En sådan rätt är möjlig därigenom att organisationerna skaffar sig ombudsuppdrag bland personer i sakägarkretsen. Vidare har en ideell organisation givetvis alltid rätt att överklaga sådana beslut som rör organisationen själv, exempelvis i egenskap av ägare till egendom som påverkas av en verksamhet. - - - Förutom de nu anförda principiella invändningarna mot förslaget om utvidgad talerätt finns också invändningar av praktisk natur. En generell klagorätt för miljöorganisationer skulle kunna leda till stora fördröjningar av arbetsföretag för vilka sökts och beviljats tillstånd. Eftersom den ideella organisationen inte har något ansvar för de ekonomiska konsekvenser överklagandet har för en markägare som beviljats tillstånd, blir markägaren, vid avslag på besväret, drabbad på ett oacceptabelt sätt.

16.1.44 Svenska Kraftverksföreningen: Förslaget att ge vissa ideella organisationer talerätt är onödigt. I praktiken går det idag till så att ideella organisationer anknyter till sakägare på platsen och utför deras talan på grund av fullmakt. Detta fungerar och behöver inte förändras. Systemet borgar för en lokal förankring som lätt kan gå förlorad om en aldrig så seriös, rikstäckande miljöorganisation ges generell talerätt överallt i landet.

16.1.45 Grupptalanutredningen: Den inskränkta processuella friheten för organisationerna stämmer dåligt överens med det ofta, inte minst från politiskt håll, påtalade behovet av att alla och envar aktivt tar del i arbetet för att skydda och vårda miljön. Det är en väl förankrad svensk tradition att i sådana sammanhang kanalisera intresset och arbetet genom organiserad samverkan med andra. - - - Miljöskyddskommitténs bedömning att ideella organisationer, liksom vissa intresseorganisationer, skall ges rätt att överklaga beslut i miljöskyddsärenden är således både välkommen och välmotiverad. - - - Miljöskyddskommittén nämner inte vilka beslut som besvärsrätten skall avse. I den allmänna motiveringen diskuteras i princip endast tillståndsärenden, men lagtexten innehåller inget om att rätten att överklaga skulle begränsas till en viss beslutstyp. Möjligen menar kommittén att också denna fråga bör överlämnas til regeringen att besluta om. Oavsett vilket finns det skäl att påpeka att det inte är endast i tillståndsärenden som organisationernas ansträngningar och engagemang kan fylla en viktig funktion. Dessa kan spela en väl så

viktig roll när det gäller tillsynsmyndigheternas verksamhet, särskilt som kommitténs förslag syftar till att minska behovet av tillståndsprövning. - - - Man kan rikta vissa invändningar mot kommitténs förslag att överlämna åt regeringen att bestämma vilka organisationer som skall ges besvärsrätt. Rent principiellt kan det sättas i fråga om det bör läggas på regeringen att peka ut vissa namngivna organisationer som särskilt lämpliga att föra talan mot myndighetsbeslut. Det kan hävdas att det är olämpligt att regeringen skall tvingas ta ställning för och emot en besvärsrätt för olika organisationer. Ytterligare invändningar kan resas om regeringen överlämnar åt en myndighet att bestämma i frågan. Myndigheten kan då ha att ensam bestämma vem som skall ha rätt att klaga på myndighetens egna beslut. Behovet av att på detta sätt begränsa den besvärsberättigade kretsen synes basera sig på en föreställning om att det i annat fall finns risk för att prövningsmyndigheterna överhopas av sakligt ogrundade besvärstalan från organisationer. Emellertid saknas det ofta fog för farhågor av det slaget. Den sannolika utvecklingen är att en vidgad besvärsrätt åstadkommer en liten men principiellt viktig ökning av antalet processer. Det är svårt att, nationellt och internationellt, finna bevis för att en friare talerätt eller besvärsrätt ger upphov till ett större antal onödiga processer. - - - Goda skäl finns således att i stället låta besvärsrätten bero av vissa i lag angivna materiella förutsättningar. Mot detta alternativ brukar sägas att det försvårar hanteringen och fördröjer handläggningen av ärendet i sak (se s. 619). Inte heller dessa påståenden torde dock kunna beläggas, om man ser på förhållandena inom rättsområden där organisationer har en vid besvärsrätt eller talerätt. Det finns sålunda flera skäl för att en utvidgning av besvärsrätten för organisationer bör göras genom en allmän lagregel av det slag som redan i dag gäller för arbetstagarorganisationer angående miljörättsliga beslut och för konsument- och näringsidkarorganisationer på marknadsrättens område. Därmed nås en tillräcklig garanti för att besvärsrätten kan utövas av enbart organisationer med en fast och bestående struktur, vars verksamheter vilar på demokratisk grund (jfr. s. 618 f.).

16.1.46 Plan- och Byggutredningen: Konsekvenserna av att tillerkänna organisationer talerätt i den omfattning som förslaget i denna del medger, är svåröverblickbara.

16.1.47 Friluftsfrämjandet: Vi välkomnar förslaget att ideella organisationer på miljöområdet får besvärsrätt mot beslut enligt miljöbalken. Vi instämmer i utredningens motiveringar för denna förändring.

16.1.48 Föreningen Skogsindustrierna: Kommittén föreslår att ideella miljöorganisationer som tillvaratar miljöintressen skall ges formellt rätt att överklaga tillståndsbeslut enligt balken. Skogsindustrierna avstyrker förslaget. Såväl praktiska som principiella skäl talar för att nuvarande

regler bibehålls. Risken är upppenbar att överklagandefrekvensen ökar påtagligt. Det är också svårt att objektivt avgränsa den krets av organisationer som skall tilldelas talerätten. - - - Vad gäller skogsbruket vill vi framhålla att byråkratin och det administrativa extra arbetet runt skogsbruket redan idag är omfattande och tidsödande. Antalet myndigheter som en skogsägare måste kontakta är många och att i det läget införa formell talerätt för ideella organisationer skulle förlänga handläggningstiderna och försvåra skogsägarens situation ytterligare. - - - Flera miljöorganisationer arbetar numera nära skogsägarna när det gäller den praktiska verksamheten i fält. På det viset sker ett utbyte av kunskaper mellan skogsägaren och miljöorganisationen lokalt och intressemotsättningar kan ofta lösas direkt i anslutning till brukandet. Detta arbetssätt ger de bästa resultaten både för miljö- och brukarintresset.

16.1.49 Skogsägarnas Riksförbund: Vi avvisar kommitténs förslag att ideella organisationer skulle få formell rätt att överklaga beslut i frågor som rör natur- och miljövården. Sådan talerätt bör endast ges sakägare. Det är uppseendeväckande att Miljöskyddskommittén anser att en ideell organisation skall kunna ersätta myndigheten i kontrollverksamheten och det är mycket anmärkningsvärt att inte överväga de praktiska och ekonomiska konsekvenserna för brukarna av ett sådant förslag. - - - Däremot kan det vara lämpligt att såväl skogsägare som myndigheter samråder med den ideella naturvården i de fall dessa bedöms ha god kompetens.

16.1.50 Svenska Insjöfiskarnas Centralförbund, SIC: SIC tillstyrker i stort förslagen i 16:e kapitlet. - - - Vad avser sakägarbegreppet bör det klarläggas tydligare. Yrkesfiskarna har tillstånd av länsstyrelserna att fiska med mer nät än vad en medborgare i allmänhet får göra. De har också en yrkesfiskarlicens. - - - Enligt det vattenrättsliga sakägarbegreppet är en yrkesfiskare som fiskar med fast redskap på allmänt vatten efter tillstånd av en myndighet sakägare. Analogt med den tolkningen bör den som fiskar med rörligt redskap på allmänt vatten efter tillstånd av myndighet också anses vara sakägare enligt miljöbalken vad avser miljöfarlig verksamhet som berör det vatten han fiskar i. Enligt SIC:s uppfattning bör denna problematik helt klarläggas i en kommande proposition till riksdagen. Den rådande osäkerheten om rättsläget är inte bra för yrkesfiskeföretagen. - - - Det är rimligt att personer som investerar i yrkesfiske har status som sakägare när miljöstörande verksamhet planeras som berör hans fiskevatten. För att begränsa kretsen av sakägare kan enligt SIC:s mening krävas att ifrågavarande fiskare skall ha en yrkesfiskelicens. - - - Det är också rimligt att den som söker tillstånd till en miljöfarlig verksamhet bör svara för sakägarnas kostnader i samband med förfarandet, enligt samma regler som gäller för vatten-

mål. - - - SIC har positivt noterat förslaget om att yrkesfiskets organisationer skall få talerätt enligt miljöbalken. Förslaget är angeläget och tillstyrkes.

16.1.51 Sveriges Fiskares Riksförbund: Instämmer i miljskyddskommitténs förslag angående yrkesfiskets särställning och tillstyrker den föreslagna utvidgningen av talerätten för yrkesfiskarnas intresseorganisationer.

16.1.52 Michelsons Advokatbyrå: Vi delar kommitténs uppfattning, att frågan om bestämmandet av sakägarbegreppet liksom hittills väl kan överlämnas till rättstillämpningen. Vi avstyrker den utformning av en talerätt för ideella organisationer som kommittén föreslagit. Det skulle vara till gagn för den allmänna utvecklingen mot en bättre miljövård om ideella organisationer tillerkändes en vidgad talerätt. - - - Det bör aldrig få komma i fråga, att såsom kommittén föreslagit, vissa särskilt utvalda organisationer skulle få talerätt och att regeringen skulle bestämma vilka organisationer som skulle tillerkännas detta privilegium. Ett sådant system vore i grunden djupt odemokratiskt och skulle innebära en mycket märklig ordning med en sorts "auktoriserad klasskillnad" mellan de organisationer som arbetar på området. Föreningar med regeringens "tillstånd" att föra talan skulle bli "finare" än andra sammanslutningar, och även det ideella miljövårdsarbetet skulle på det sättet ledas in i banor och fållor som den vid varje tid etablerade maktapparaten helst önskar. Särskilt betänklig ter sig en sådan ordning med tanke på att de allra viktigaste och bästa ideella insatserna hittills många gånger gjorts av sammanslutningar som vuxit fram spontant och med en viss bestämd fråga som enda ändamål.

16.1.53 Miljöcentrum: Vi noterar med tillfredsställelse att utredningen nu föreslår att också ideella organisationer skall få talerätt i samband med koncessionsprövningar. Utredningen lämnar dock åt regeringen att avgöra vilka ideella organisationer som skall få talerätt. Utredningen yttrar i frågan bl.a.: "De organisationer som bör komma ifråga måste ha rättsligt bestående uppbyggnad. Ledningen av organisationernas verksamhet bör vila på en demokratisk grund ...". - - - Vi är medvetna om att det kan finnas ett visst behov av att begränsa talerätten för organisationer. Men att lämna den frågan i händerna på regeringen kan leda till favorisering av gentemot statsmakten följsamma organisationer. - - - Kriterierna för vilka organisationer som skall erhålla talerätt bör klart definieras i lag och inte lämnas till regeringen. I sammanhanget bör kriterierna för talerätt baseras på dokumenterad kompetens och samhällsnytta och inte på demokratisk uppbyggnad. - - - En prövning av organisationernas ideella status utgår lämpligen från om de klassificeras som ideella, dvs. inskränkt skattskyldiga, av skattemyndigheterna. Universitet och

högskolor bör inte minst med tanke på behovet av kompetens i beslutsprocessen också garanteras talerätt.

16.2 Överklagande

16.2.1 Riksdagens Ombudsmän, JO: Jag tillstyrker att regeringen, i den omfattning som kommittén föreslagit, befrias från uppgiften att pröva överklaganden och att prövningen förs över till de allmänna förvaltningsdomstolarna. - - - Jag ser ingen anledning att nu frångå denna inställning och delar kommitténs uppfattning (s. 633) att frågan om vilken förvaltningsdomstol som skall vara första fullföljdsinstans bör lösas i ett större sammanhang gemensamt för fler rättsområden än miljörättens. - - - Som kommittén har föreslagit bör länsstyrelsen behålla uppgiften att överpröva kommunala myndigheters beslut.

16.2.2 Försvarets Sjukvårdsstyrelse, SjvS: I 24 kap. 1 § under överklaganderubriken (del 2, s. 171) anser SjvS att paragrafen bör formuleras så, att det klargörs vem som är besvärsmyndighet, i det fall SjvS/Generalläkaren utövar tillsyn. Eftersom Generalläkaren i sin tillsynsroll arbetar direkt under regeringen, kan det också vara lämpligt att regeringen är besvärsmyndighet. Det är också tänkbart att en kammarrätt, såsom idag gäller, är besvärsmyndighet. Nackdelen med detta kan vara att endast en kammarrätt beroende av Generalläkarens blivande stationeringsort, Stockholm behandlar beslut som gäller försvarsmaktens verksamhetsställen över hela landet. Några besvär från militära myndigheter pga. föreläggandebeslut från SjvS inom miljö- och hälsoskyddsområdet har ännu inte förekommit. Detta beror bl.a. på att SjvS deltar i planering och inventeringar av behov vid förbanden, på ett sådant sätt att berörd myndighet inte finner några skäl till besvär efter ett föreläggandebeslut. Trots detta bör frågan om besvär vara helt klar.

16.2.3 Socialstyrelsen: Socialstyrelsen vill med anledning av den föreslagna lagtexten i 24 kap. 1 § 3 p. framhålla att det i art. 6 i Europakonventionen föreskrivs att envar skall ha rätt till domstolsprövning när det gäller civila rätttigheter och skyldigheter eller anklagelser för brott. Ett av tilläggsprotokollen (nr. 7 art. 2) till konventionen innebär dessutom att var och en som har dömts av domstol för brottslig gärning i princip skall ha rätt till omprövning i högre instans av skuldfrågan och/eller straffet. Utveckling och praxis hos Europadomstolen har medfört att kravet på domstolsprövning enligt artikel 6 även omfattar ett stort antal förvaltningsbeslut.- - - Enligt den föreslagna miljöbalkenär tillståndsprövning i första instans uppdelad mellan flera myndigheter. Gemensamt för dessa är att de all är förvaltningsmyndigheter.- - - Socialstyrelsen anser att alla förvaltningsbeslut som rör civila rättigheter eller skyldigheter bör kunna prövas av allmän domstol eller

av allmän förvaltningsdomstol. För att undvika gränsdragningsproblem kan det till och med övervägas att göra domstolsprövningen av förvaltningsbeslut mer allmän. Socialstyrelsen anser mot bakgrund härav att alla beslut i tillståndsärenden enligt den framtida miljöbalken skall kunna överprövas av domstol i två instanser. Härigenom skulle Sverige tillgodose de krav som kan ställas på svensk rätt enligt Europakonventionens art. 6. Härtill kommer att en domstolsprövning enligt Socialstyrelsen otvivelaktigt skulle vara till fördel ur rättssäkerhetssynpunkt. Vidare skulle ett system med domstolsprövning medföra en samordning av tillstånds- och ersättningsfrågorna, dvs. sådana frågor skulle inte behöva splittras upp i två skilda förfaranden. En vinst skulle också ligga i att sakägaren därigenom skulle få ersättning för sina rättegångskostnader enligt det system som gäller vid domstolarna.

16.2.4 Koncessionsnämnden för Miljöskydd: Undantaget i inledningen till 24 kap. 1 § 1 st. bör också omfatta vad som har föreskrivits med stöd av 4 §. - - - 24 kap. 3 §: Fall som avses i 14 kap. 7 § bör utgå. Koncessionsnämndens erfarenhet är att skyldigheten att delta i en kontroll och kostnadsfördelningsfrågorna hänger så intimt samman att de bör överklagas till samma myndighet. Koncessionsnämnden förordar för sin del att den vanliga besvärsordningen enligt 1 § får gälla.

16.2.5 Växjö och Luleå Tingsrätt: Domstolarna har inga invändningar mot det föreslagna besvärsförfarandet.

16.2.6 Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten tillstyrker, att regeringen i föreslagen utsträckning befrias från uppgiften att pröva överklaganden och att dessa uppgifter överförs till de allmänna förvaltningsdomstolarna. - - - När det gäller frågan om till vilken instans överklagande skall ske, bör framhållas att regeringen har uttalat sig för att tyngdpunkten i rättsskipningen skall ligga i första instans också inom de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. i länsrätt. Justitieutskottet har i princip anslutit (JuU 1992/93:24 s. 23) sig till vad regeringen uttalat. Utskottet har därvid betonat, att en principiell ordning med länsrätt som första instans i de måltyper som prövas av förvaltningsdomstol inte behöver gälla för alla måltyper. I denna del vill kammarrätten erinra om att Domstolsutredningen föreslagit (SOU 1991:106 s. 424 ff.) att bl.a. byggnadsmål, hälsoskyddsmål och renhållningsmål skall utgöra sådana måltyper som skall flyttas från kammarrätt till länsrätt som första domstol. Såväl hälsoskyddslagen (1982:1080) som renhållningslagen (1979:596) föreslås inordnade i miljöbalken. Kammarrätten anser att överklaganden enligt balken, i enlighet med principerna bakom Domstolsutredningens förslag, bör prövas av länsrätt som första domstol. Därigenom skulle också samstämmighet uppnås med bestämmelsen i 27 kap. 8 § i balken om prövning av frågor om miljöskyddsavgift.

16.2.7 Länsrätten i Östergötlands län: Länsrätten delar utredningens uppfattning att frågan om länsrätten eller kammarrätten skall vara fullföljdsinstans bör lösas i ett större sammanhang.

16.2.8 Länsstyrelsen i Stockholms län: 24 kap. Överklagande - Instansordningen och övervägandena kring denna föranleder inga erinringar.

16.2.9 Länsstyrelsen i Gotlands län: Enligt 24 kap. 2 § framgår inte annat än att beslut som länsstyrelserna meddelar om utvidgning och inskränkning av strandskyddet skall överklagas till kammarrätt. Länsstyrelsen ifrågasätter detta. Sådana beslut framstår för länsstyrelsen i hög grad som politiska och bör, i likhet med vad som gäller för naturreservat och naturvårdsområden, överklagas till regeringen.

16.2.10 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att låta länsstyrelserna även fortsättningsvis överpröva beslut som har meddelats av miljönämnderna. Det bör samtidigt vara en fördel om koncessionsnämnden ges en klarare roll som domstol och att det på så sätt byggs in en domstolsprövning i det ordinarie förfarandet. - - - För att koncessionsnämnden skall få status av domstol enligt Europakonventionen torde möjligen krävas att inslaget av intresseledamöter tas bort och att det i lag förs in bestämmelser om förfarandet och ett krav på att ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Det är i varje fall inte fråga om några oöverstigliga eller ens svåra hinder. Koncessionsnämndens arbetssätt och verksamhetsfält kan övervägas ytterligare, bl.a. huruvida det är möjligt att låta nämnden, med vissa undantag, som slutinstans pröva samtliga överklagade ärenden enligt miljöbalken. Att därefter vid överprövning av länsstyrelsens beslut dela prövningen på två instanser, som skall gå igenom samma utredning och som skall göra sina bedömningar med delvis samma utgångspunkt, är inte ändamålsenligt. Att överhuvud taget skapa en sammanhållen instans för prövning av ärenden enligt de mark- och miljörättsliga lagarna har, jämfört med alternativet prövning i ordinarie domstolsorganisation, ur allmän och ur enskild synpunkt många och påtagliga fördelar för hanteringen, såväl kostnads- och kompetensmässigt som med beaktande av tidsaspekten. Dessutom skulle syftet att avlasta regeringen från besvärsärenden gynnas. Viktigare ur ett större perspektiv än den strukturella målsättningen, att skapa en enhetlig och sammanhållen domstolsorganisation är att ärendehanteringen ur allmän synpunkt fungerar väl och att den enskilde tillförsäkras en ändamålsenlig och rättssäker prövning. Dessa målsättningar torde ha bäst förutsättningar för att uppfyllas med den här föreslagna ordningen.

16.2.11 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen konstaterar med tillfredsställelse att kommittén anser att länsstyrelserna

bör behålla uppgiften att överpröva kommunala myndigheters beslut. - - - Länsstyrelsens beslut vid överprövning av kommunal nämnds beslut enligt miljöskyddslagen överklagas hos Koncessionsnämnden, men om det grundats på hälsoskyddslagen överklagas det till kammarrätten. I många fall är dock båda lagstiftningarna tillämpliga samtidigt och det framgår inte klart vilken lag nämnden tillämpat. Kommittén har inte föreslagit någon förändring i detta avseende. För dessa fall bör tillskapas en gemensam besvärsväg, förslagsvis till Koncessionsnämnden.

16.2.12 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Enligt länsstyrelsens mening bör det övervägas om inte de beslut av länsstyrelsen eller annan statlig myndighet som enligt förslaget skall överklagas hos kammarrätten i stället skall prövas av Koncessionsnämnden, som torde ha eller i varje fall på så sätt skulle få en bättre kompetens inom en samlad miljölagstiftning där de olika områdena kompletterar och även är integrerade i varandra. - - - Kravet på en domstolsprövning bör kunna lösas genom att Koncessionsnämnden ombildas till en domstol, något som utredningen inte varit främmande inför. Genom inrättande av en miljödomstol, som i praktiken blir sista instans, kommer alla enskilda mål och ärenden att kunna avgöras genom en kvalificerad bedömning av såväl rätts- som lämplighetsfrågor. Den splittrade instansordning som föreslås i miljöbalken kommer snarare att motverka än att underlätta den uttalade ambitionen att balken skall ge uttryck för en enhetlig inställning till miljöfrågorna. - - - En miljödomstol med erforderlig specialistkompetens skulle också med fördel kunna sköta de uppgifter som behandlas i departementspromemorian (Ds 1991:84) med förslag om inrättande av en särskild nämnd för överprövning i plan- och byggärenden m.m.

16.2.13 Mjölby kommun: Beträffande överklagande är det eftersträvansvärt om en samordning av överklagandereglerna sker. I möjligaste mån bör överprövningsfrågor hänskjutas till domstolsprövning. Därvid förordas inrättande av särskilda miljödomstolar organiserade utifrån vattendomstolarnas nuvarande kompetens samt i vissa fall prövning av förvaltningsdomstol. Denna prövning bör kunna ske även i de fall besluten grundas på av regeringen med stöd i miljöbalken utfärdade bemyndiganden.

16.2.14 Växjö kommun: Kommitténs förslag går ut på att överprövningsordningen i stort sett förblir som idag. Kommunen föreslår att Koncessionsnämnden blir slutinstans för merparten av ärendetyperna i miljöbalken bl.a. ärenden enligt 15 kap. kemiska produkter, 17 kap. hälsoskydd och 18 kap. avfall.

16.2.15 Örebro kommun: När det gäller överprövning av beslut rörande människors hälsa föreslår utredningen en administrativ besvärsgång när

det gäller beslut om störningar orsakade av fasta anläggningar och verksamheter i omgivningen. Motsvarande beslut i frågor om inomhusmiljön bör överprövas domstolsvägen. Denna uppdelning i två olika besvärsordningar är olycklig och bör arbetas bort så att endast en besvärsordning föreligger för hälsoskyddsfrågorna. Den administrativa besvärsgången förordas.

16.2.16 Svenska Kommunförbundet: När det gäller förbundets syn på instansordningen och överprövningsmöjligheter i miljöbalken hänvisas till vad som tidigare sagts om tillstånd.

16.2.17 Sveriges advokatsamfund: Samfundet kan inte godta den överklagandeordning som föreslås i 24 kap. Eftersom samfundets mening är att miljöfrågor skall vara föremål för judiciell handläggning och inte administrativ sådan skall en sedvanlig instansordning i under- och överdomstolar tillämpas. Om vattendomstolarna omvandlas till miljödomstolar är instansordningen given.

16.2.18 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: Organisationerna vill i detta sammanhang betona vikten av att överprövningssystem utformas så att en reell två- eller treinstansprövning kommer till stånd. I nuvarande system förekommer att besvärsinstanser saknar egen kompetens inom det aktuella området. Detta får till följd att beslutsmyndigheten engageras för att granska sitt eget beslut och att yttra sig över anförda besvär. I praktiken uteblir den opartiska överprövning som är avsikten med besvären. Denna ordning är givetvis otillfredsställande. Besvärsmyndigheter måste självfallet ha den kompetens och självständighet som fordras för att göra en fri och obunden prövning av anförda besvär. Kan detta inte tillförsäkras inom ramen för en administrativ process återstår endast att överföra besvärsprövningen till domstol.

16.2.19 Svenska Insjöfiskarnas Centralförbund, SIC: SIC tillstyrker också förslaget om att miljöskyddsärenden som prövas i första instans i Koncessionsnämnden även fortsättningsvis skall kunna överklagas till regeringen.

16.2.20 Sveriges Fiskares Riksförbund: Stöder miljöskyddskommitténs bedömning att Koncessionsnämndens beslut även i fortsättningen skall kunna överklagas hos regeringen.

16.2.21 Michelsons Advokatbyrå: De frågor kommittén berört under detta avsnitt skulle i allt väsentligt få sin lösning med vårt förslag till inrättande av miljödomstolar. - - - Särskilt bör observeras, att det på s. 628 övervägda alternativet om eninstansförfarande är helt ogenomförbart

redan med hänsyn till innehållet i art. 13 i Europakonventionen.

16.3 Miljöombudsman

16.3.1 Riksdagens Ombudsmän, JO: Vilka befogenheter en Miljöombudsman borde få diskuteras i betänkandet egentligen inte på annat sätt än att det anges att ombudsmannen skulle ha till uppgift att ta emot och utreda enskilda personers klagomål över olika förhållanden på miljöområdet, utredningar som sedan skulle kunna användas som underlag för Naturvårdsverket att utnyttja sin egen talerätt och vid utarbetandet av förslag till generella föreskrifter. Någon ny uppgift för verket skulle således inte följa med inrättandet av en miljöombudsman. Som skäl att föreslå inrättandet av en Miljöombudsman som en särskild enhet inom Naturvårdsverket anförs att förslaget skulle utgöra det bästa sättet att förstärka enskilda personers möjligheter att komma till tals samt att en sådan tjänst kan vara ägnad att göra Naturvårdsverket bättre känt som central miljövårdsmyndighet. Resonemanget framstår alls inte som övertygande och jag avstyrker att en miljöombudsman inrättas.

16.3.2 Riksrevisionsverket, RRV: Utredningen diskuterar möjligheten att inrätta en funktion på Naturvårdsverket som benämns miljöombudsman. RRV anser att denna fråga bör behandlas av följdutredningen. Enligt RRV:s uppfattning bör dock inte en funktion med en sådan benämning förläggas till Naturvårdsverket på grund av jävsskäl. SNV är en aktör i miljövårdsfrågor och enskilda personer som vänder sig till Miljöombudsmannen kan vara missnöjda med just SNV:s agerande.

16.3.3 Konsumentverket: Vi stödjer förslaget att inrätta en Miljöombudsman. Ombudsmannen bör dock ha en självständig ställning och inte enbart vara en tjänsteman inom Naturvårdsverket.

16.3.4 Statens naturvårdsverk: Verket avstyrker förslaget om att inrätta en särskild miljöombudsmannafunktion, oavsett om denna funktion skulle finnas utom eller inom verket. Skulle det ändå anses motiverat att inrätta en särskild miljöombudsmannafunktion bör dessa uppgifter utföras fristående från Naturvårdsverket. - - - Allmänhetens möjligheter att komma i kontakt med verket och att därvid få det gensvar som rimligen kan begäras får anses vara goda. I betänkandet antyds att ett skäl för att inrätta en miljöombudsmannafunktion vid verket skulle kunna vara att verket därmed skulle kunna bli bättre känt som central miljövårdsmyndighet. Verket torde emellertid vara väl känt som central myndighet på miljövårdsområdet. Det finns enligt verkets mening inte tillräckliga skäl för att inrätta en särskild miljöombudsmannafunktion vid verket med huvudsaklig uppgift att ta emot och besvara frågor från allmänheten. - - - Att skapa ett särskilt fristående miljöombudsmannaämbete skulle enligt

verkets mening inte heller vara en bra lösning. För att en fristående Miljöombudsman skall kunna få en någorlunda meningsfylld funktion skulle vederbörande sannolikt behöva ges egen överklagningsrätt. En sådan rätt för Miljöombudsmannen skulle emellertid leda till betydande komplikationer, särskilt med hänsyn till Naturvårdsverkets talerätt. Inte minst resurssynpunkter leder verket till samma slutsats i denna fråga som kommittén kom till i sitt principbetänkande, nämligen att det skulle innebära överorganisation att inrätta ett särskilt miljöombudsmannaämbete. - - - Vad gäller allmänhetens tilltro till en eventuell Miljöombudsman skulle denna sannolikt bli mindre pga. tänkbara jävssituationer om funktionen knöts till verket än om ett från verket fristående organ skapas för denna funktion.

16.3.5 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden anser att med den utvidgade talerätten som föreslås av kommittén ökas allmänhetens inflytande tillräckligt, varför inrättandet av en Miljöombudsman enligt nämndens uppfattning inte är befogat. - - - Om en ombudsman skulle inrättas, anser Koncessionsnämnden att det är olämpligt att knyta en sådan till Naturvårdsverket. Ombudsmannen bör ges en fristående ställning.

16.3.6 Svea hovrätt: Det behövs en kontinuerlig, gränsöverskridande forskning på miljöområdet liksom en ständig kritisk granskning av de föreskrifter som utfärdas av regeringen och berörda myndigheter, av de individuella avgöranden som träffas i tillåtlighets- och tillståndsfrågor och av effektiviteten av tillsynsapparaten. Det kan enligt hovrättens mening därför ifrågasättas om det inte borde tillsättas ett särskilt organ med ansvar för att en sådan uppföljning verkligen äger rum. Eventuellt kan uppgifter anförtros den Miljöombudsman som kommittén föreslagit. Till skillnad mot kommittén anser emellertid hovrätten att en Miljöombudsman inte skall utgöra en särskild enhet inom Naturvårdsverket. En Miljöombudsman bör enligt hovrätten ha en helt självständig ställning med skyldighet att kontinuerligt redovisa resultatet av sin verksamhet för riksdagen.

16.3.7 Växjö tingsrätt: I stället för att ge Naturvårdsverket som sådant ökade resurser för att kunna bevaka och tillvarata allmänna intressen med avseende på naturvård och miljöskydd föreslås i betänkandet att denna uppenbarligen erforderliga resursförstärkning tillförs verket genom inrättande av en Miljöombudsman. Tingsrätten vill framhålla att det skulle kunna uppstå intressekonflikter för en sådan myndighet som har att beakta dels Naturvårdsverkets roll att tillvarata allmänna intressen och dels allmänhetens krav och intressen. - - - Således avstyrker tingsrätten kommitténs förslag i dessa delar.

16.3.8 Kammarrätten i Stockholm: Förslaget att inrätta en Miljöombudsman som en särskild enhet inom Naturvårdsverket avstyrks. Det förefaller tveksamt om en sådan institution skulle leda till någon reellt utökad möjlighet för enskilda att komma till tals i miljöfrågor. Risken finns för att den snarare skulle splittra bilden av Naturvårdsverket som central miljövårdsmyndighet.

16.3.9 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Inrättandet av en Miljöombudsman kan bidra till att stärka miljövårdens ställning. Det är dock tveksamt att ge Naturvårdsverket denna roll. Ett alternativ till en Miljöombudsman skulle kunna vara att inrätta en särskild avdelning inom JO för de frågor som omfattas av balken. JO har ju redan betydande erfarenhet av miljöärenden.

16.3.10 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Länsstyrelsen avstyrker förslaget att inrätta en Miljöombudsman. Om en sådan ändå inrättas anser länsstyrelsen att den inte bör vara knuten till Naturvårdsverket.

16.3.11 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen ser inte något behov av att det inrättas något miljöombudsmannaämbete inom Naturvårdsverket eller annorstädes. Allmänhetens inflytande och rättssäkerhet borde kunna tillgodoses inom nuvarande tillsynsorganisation samt inom JO-ämbetet.

16.3.12 Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen ställer sig också tveksam till att inrätta en tjänst som Miljöombudsman, i synnerhet om tjänsten skall knytas till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket är en av de myndigheter som kan komma att bli föremål för granskning av ombudsmannen. Att placera ombudsmannen i verkets organisation innebär att man skapar en jävsrisk.

16.3.13 Länsstyrelsen i Blekinge län: Inrättandet av en Miljöombudsman kan bidra till att stärka miljövårdens ställning. Det är dock mycket tveksamt om en Miljöombudsman bör bilda en särskild avdelning inom SNV. Att stärka kontakterna mellan myndigheter, enskilda och organisationer genom förtroendeskapande åtgärder är emellertid angeläget. Detta kan ske genom ökad insyn och större möjlighet till påverkan. Ett exempel är MKB-processsen som, vilket ligger i sakens natur, bör regleras genom föreskrifter. För övrigt finns ett utvecklat system för överprövning av beslut samt tillsyn av JO och JK. - - - Ett alternativ till en särskild Miljöombudsman skulle kunna vara att inrätta en särskild avdelning inom JO för de frågor som omfattas av miljöbalken. JO har ju redan betydande erfarenhet av miljöärenden.

16.3.14 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen är ur flera synvinklar tveksam till förslaget att vid sidan av JO-ämbetet inrätta ett särskilt miljöombudsmannaämbete. Miljöfrågor har, förutom de vetenskapliga och tekniska aspekterna, ofta en politisk dimension. Mot denna bakgrund torde det vara svårt för en Miljöombudsman att - i varje fall om ämbetet knyts till en annan myndighet som bevakar allmänna intressen - kunna vinna det förtroende som allmänheten skulle kräva. Sannolikt skulle det nödvändiggöra att det inrättas ytterligare en offentlig institution.

16.3.15 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen är avvisande till tanken på en särskild Miljöombudsman. Denna ombudsmans kompetensområde förefaller redan vara täckt av Justitieombudsmannens och medför att ännu ett led tillskapas i samhällets övergripande tillsynsfunktioner, miljöteknik och naturvetenskap. Om ett sådant ämbete ändå skulle komma till stånd bör det, för att dess integritet inte skall ifrågasättas, inte inrättas som en särskild enhet vid Naturvårdsverket eller någon annan befintlig miljömyndighet.

16.3.16 Länsstyrelsen i Värmlands län: Miljöombudsman - Bra förslag men bör inte tillhöra Naturvårdsverket.

16.3.17 Länsstyrelsen i Örebro län: Tillstyrker inrättandet av en miljöombudsman.

16.3.18 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Utredningen föreslår att en Miljöombudsman skall inrättas för att stärka enskilda personers möjligheter att komma till tals i miljöärenden. Länsstyrelsen kan tillstyrka en sådan men anser inte att den skall finnas inom Statens Naturvårdsverk. Ett sådant ämbete bör vara helt fristående från myndigheterna inom miljöområdet. Ett alternativ skulle kunna vara att inrätta en särskild Miljöombudsman inom JO-ämbetet.

16.3.19 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen ifrågasätter behovet av att inrätta en särskild Miljöombudsman vid Naturvårdsverket. En Miljöombudsman, om en sådan anses behövas, bör i vart fall ha samma fristående position i förhållande till aktörerna.

16.3.20 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen anser det olämpligt att placera den föreslagna befattningen som Miljöombudsman vid Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har en central roll inom flera av miljöbalkens tillämpningsområden, vilket kan leda till jävssituationer. De problem som förslaget avser att lösa bör i stället lösas genom att öka JO:s kompetens inom miljöområdet.

16.3.21 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Förslaget om en Miljöombudsman inom Naturvårdsverket är tvivelaktigt. Vi anser att man borde föra ihop frågan om talerätt för miljöorganisationer med frågan om Miljöombudsman. Vi kan se ett behov för allmänheten att kunna få vissa miljöfrågor prövade i annan ordning än den som de ordinarie myndigheterna står för, vilket kan motivera en särskild Miljöombudsman. Men denne bör i så fall inrättas som fristående från myndigheterna.

16.3.22 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen är inte odelat positiv till tanken att inrätta en miljöombudsmannaexpedition. Frågan bör studeras ytterligare. Redan nu kan emellertid sägas att om en sådan inrättas bör den vara fristående från Naturvårdsverket.

16.3.23 Österåkers kommun: Utredningens förslag att inrätta en särskild enhet på Naturvårdsverket med uppgift att ta emot och utreda enskilda personers klagomål över olika förhållanden inom miljöområdet uppfattas som ett bra förslag. Nämnden stödjer även utredningens förslag att i likhet med vad som gäller vid Konsumentverket ge en tjänsteman vid Naturvårdsverket beteckningen Miljöombudsman.

16.3.24 Uppsala kommun: I betänkandet föreslås inrättande av en befattning som Miljöombudsman. Kommittén har föreslagit att denna skall knytas till Naturvårdsverket. - - - För att stärka medborgarnas inflytande anser kommunen att Miljöombudsmannen skall ges en fristående ställning gentemot såväl andra myndigheter som gentemot dem som förorsakar miljöstörningar. - - - Miljöombudsmannens uppgift bör bl.a. vara att ta emot och utreda enskilda personers klagomål över olika förhållanden i miljön. Ombudsmannen bör även ges möjlighet att vidarebefordra klagomål och synpunkter till tillsynsmyndigheter och till dem som förorskar miljöproblemen. - - - Miljöombudsmannen bör även ges rätt att väcka åtal mot dem som gör sig skyldiga till brott mot miljöskyddsförfattningarna.

16.3.25 Norrköpings kommun: Utredningens förslag om en Miljöombudsman placerad på Naturvårdsverket är kommunen tveksam till. Miljöombudsmannen som sådan kan ge positiva effekter på allmänhetens möjligheter till inflytande. Däremot är det tveksamt om placeringen på Naturvårdsverket är så bra. Även om närheten och kontakten med Naturvårdsverkets kunskap kan vara positiv så bör detta kunna uppnås även med en annan organisation. Bindningen till Naturvårdsverket kan i stället bli negativ om myndighetens syn kommer på kollisionskurs med allmänhetens.

16.3.26 Mjölby kommun: Inrättandet av ytterligare ombudsmannainstitut i form av särskild Miljöombudsman avstyrks. Det kan inte anses rimligt

att alltför många sektorsintressen eller särintressen erhåller särskilt skattesubventionerat ombudsmannainstitut. Kontrollen över myndigheternas verksamhet avseende tillämpningen av miljölagstiftningen kan utföras av JO och överordnad tillsynsmöjlighet.

16.3.27 Kalmar kommun: Vi ställer oss positiva till utredningens förslag om en särskild Miljöombudsman, men anser att denna funktion inte bör knytas till Naturvårdsverket utan istället kopplas till en från miljömyndigheterna fristående organisation t.ex. Riksrevisionsverket eller ett separat miljörevisionsverk.

16.3.28 Landskrona kommun: Erfarenheten visar att någon form av tillsyn över myndigheterna behövs. Miljöskyddskommittén föreslår att en Miljöombudsman skall inrättas. Det är ett bra förslag som borde förstärka den enskildes rättssäkerhet på miljöområdet och förstärka miljöintressena. Förutsättningen är att placeringen och instruktionen för Miljöombudsmannen utformas på rätt sätt. En Miljöombudsman bör vara en fristående myndighet direkt under riksdagen som har att bevaka att den enskildes rätt till god miljö tillgodoses och att förutsättningarna för att nå det långsiktiga målet en hållbar utveckling främjas och inte försvåras. Miljöombudsmannen måste kunna väcka åtal mot försumliga myndigheter och miljöstörare. Det är olämpligt att placera Miljöombudsmannen inom Naturvårdsverket. Någon skall vakta väktarna. Naturvårdsverkets eventuella försummelser blir dåligt bevakade av en intern avdelning inom verket. Naturvårdsverkets expert i utredningen har påpekat det olämpliga i förslaget i ett särskilt yttrande där hon hävdar att det kan skapa en jävssituation som kan minska tilltron till Miljöombudsmannens oberoende. - - - En Miljöombudsman bör inrättas och placeras direkt under riksdaagen och vara fristående från Naturvårdsverket.

16.3.29 Göteborgs och Bohus läns landsting: Kommittén föreslår inrättande av en Miljöombudsman för att förstärka allmänhetens inflytande i miljöfrågor. Vi välkomnar förslaget, men anser att Miljöombudsman bör vara en fristående myndighet och inte en enhet inom Naturvårdsverket. Det kan inte uteslutas att en hel del av allmänhetens klagomål över olika miljöförhållanden avser Naturvårdsverkets myndighetsutövande.

16.3.30 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: Ställer sig också avvisande till förslaget om tillsättande av en Miljöombudsman. Några bärande motiv för att ett sådant tillsättande skulle leda till vidgade möjligheter för enskilda personer att föra sin talan har inte presenterats. Risken är i stället uppenbar att en ny sådan institution skulle leda till ökad byråkrati. På samma sätt som när det gäller ideella organisationers talerätt får

förslaget motsatt effekt än den man önskar uppnå. Miljövården behöver inte fler polariserande inslag.

16.3.31 Svenska Kraftverksföreningen: Kan inte heller finna att förslaget om inrättandet av en miljöombudsman är tillräckligt motiverat. Föreningen instämmer i det särskilda yttrandet till utredningen av Kitty Victor, vari miljöombudsmannens inrymmande inom Naturvårdsverket kritiserats. Den där påtalade risken för jäv är uppenbar.

16.3.32 Grupptalanutredningen: Att inrätta en Miljöombudsman kan öka allmänhetens inflytande i miljöskyddsärenden på samma sätt som KO stärkt konsumenternas ställning på t.ex. marknadsrättens område. I vilken mån en Miljöombudsman verkligen får sådan betydelse beror väsentligen på vilka maktmedel denne ges. Rätten att föra talan är i det sammanhanget ett viktigt instrument. - - - En ombudsman inom miljörätten kan ges behörighet att föra talan vid domstol bl.a. när miljöstörningar drabbar många människor på samma eller likartat sätt. Det ingår i Grupptalanutredningens uppdrag att överväga införandet av bl.a. offentlig grupptalan, dvs. att en statlig eller kommunal myndighet för talan till förmån för enskilda. Det finns anledning att i det sammanhanget återkomma till för- och nackdelarna med en särskild Miljöombudsman. - - - I Miljöskyddskommitténs betänkande behandlas Miljöombudsmannen som ett organ för att ta emot och utreda enskilda personers klagomål över olika förhållanden på miljöområdet. Också dessa uppgifter är viktiga, särskilt om ombudsmannen ges behörighet att besvära sig över myndighetsbeslut. - - - Det finns i anslutning till det senare anledning att ta upp frågan om på vilket sätt ombudsmannaämbetet bör vara inrättat. Kommitténs förslag att det inrättas en särskild enhet inom Naturvårdsverket har vissa fördelar, främst administrativa och organisatoriska. Det finns emellertid också brister med detta. Miljöskyddskommittén tycks visserligen mena att Miljöombudsmannens kontrollområde inte skall omfatta beslut som fattats av Naturvårdsverket. Det sägs i stället att ombudsmannens utredningsresultat skulle användas för att utnyttja Naturvårdsverkets besvärsrätt. Det är emellertid svårt att se varför allmänhetens ombudsman inte skall kunna klaga också på ett beslut av Naturvårdsverket att t.ex. inte påkalla omprövning av ett tillstånd. Delar man den uppfattningen kan det uppstå svårlösta intressekonflikter, om ombudsmannen är inrättad som en särskild enhet inom Naturvårdsverket. Övervägande skäl talar därför för att Miljöombudsmannen inrättas som en fristående myndighet.

16.3.33 Friluftsfrämjandet: En allmänhetens Miljöombudsman bör vara helt fristående. Alltså inte vara fast knuten till Naturvårdsverket genom att en tjänsteman på Naturvårdsverket upprätthåller ämbetet.

16.3.34 Greenpeace: Greenpeace anser att Miljöombudsmannen bör

utses av regeringen samt vara fristående från såväl Naturvårdsverket som andra institutioner. - - - Naturvårdsverket är en av de viktigaste aktörerna på miljöområdet. Det torde med hänsyn till detta inte vara ovanligt att Miljöombudsmannen kan komma att handlägga frågor som intimt berör Naturvårdsverkets verksamhet. Om förtroendet för Miljöombudsmannen skall kunna upprätthållas bör alla eventuella jävssituationer undvikas. Miljöombudsmannen bör därför vara ett fristående ämbete. Tjänsten som Miljöombudsman bör tillsättas av regeringen.

16.3.35 Michelsons Advokatbyrå: Rent generellt vill vi framhålla, att en levande miljörätt förutsätter att så många som möjligt äger vad som i vissa rättssystem kallas "access to justice", eller fritt översatt "tillträde till rättvisan". I en god civilisation är rätten till domstolsprövning lika självklar som den allmänna rösträtten. Det är därför av stor vikt, att alla möjligheter för enskilda människor att sätta regelsystemet i spel hålls öppna i så stor utsträckning som möjligt. - - - Vår uppfattning är härvid, att varje medborgares möjlighet att vid behov själv välja ombud bör uppmuntras istället för att en av statsmakterna tillsatt ombudsman skall iklädas en särskild roll på just detta område. Av dessa skäl avstyrker vi förslaget att inrätta en särskild tjänst som s.k. Miljöombudsman.

16.3.36 Miljöcentrum: Vi kan till nöds acceptera inrättandet av en statlig Miljöombudsman men inte till priset av fortsatt omyndigförklarande av ideella miljöorganisationer vad gäller talerätt samt individer och miljöorganisationer vad gäller rätten att initiera omprövning av gällande villkor för olika verksamheter.

16.3.37 Jordens Vänner: tycker att det är bra att det inrättas en allmänhetens Miljöombudsman, såsom här föreslås. Vi tycker dock att det är viktigt att Miljöombudsmannen är fristående från Naturvårdsverket: också Naturvårdsverkets beslut kan behöva överklagas.

17 Sanktioner

17.1 Allmänt

17.1.1 Riksåklagaren, RÅ: RÅ har betonat betydelsen av att ekonomiska sanktioner används i ökad utsträckning. I första hand bör alternativa sanktionsformer sökas i stället för nykriminalisering. Det är angeläget med en allmän översyn av det straffrättsliga regelsystemet på miljöområdet för att göra det enhetligt och överskådligt, särskilt som antalet straffbestämmelser är mycket stort. En analys borde ha gjorts om vad som brister i det nuvarande systemet. En djupare diskussion borde ha förts om sambandet mellan åklagare, polis och miljöansvariga myndigheter. - - - Straffbestämmelserna i miljöbalken bygger på s.k. blanketts-

traffbud. Bl.a. skattebrottslagen är uppbyggd på det sättet. Skillnaden är dock att de underliggande reglerna i skattelagstiftningen är tämligen homogena och intagna i lag, medan miljöbalkens regler huvudsakligen vilar på ett betydligt mer disparat regelsystem i form av detaljföreskrifter från olika myndigheter. Det kan innebära att reglerna blir betydligt svårare att tillämpa i praxis. Reglerna är inte i första hand utformade för att passa in i det straffrättsliga systemet. Författningar av denna lägre dignitet har ofta inte samma stringens som lagtext. Brister kan föreligga i formellt hänseende, ex.vis att föreskriften inte ligger till inom ramen för bemyndigandet eller inte har tillkännagivits på ett korrekt sätt.

17.1.2 Rikspolisstyrelsen: Rikspolisstyrelsen instämmer i kommitte'ns bedömning och tillstyrker förslaget. Styrelsen anser att det är utomordentligt angeläget och positivt att allvarliga överträdelser av olika slag av miljöstörningar tydligt markerats med i vissa fall betydande straffskärpningar och utökade möjligheter att beivra överträdelser. Förslaget synes innebära att polisen på ett bättre sätt kan koncentrera sina resurser till allvarliga miljöbrott som därmed kan ges en högre prioritet. En miljöbalk med överblickbart och konsekvent sanktionssystem med så långt möjligt enhetliga regler torde ha goda förutsättningar att förbättra samordningen mellan och effektiviteten hos myndigheterna. - - - Styrelsen delar kommittens uppfattning att kriminalisering kanske inte är det enda och inte alltid mest effektiva medel som samhället har för att motverka oönskade bete'enden. Polisens ansträngda resurser gör det önskvärt att försöka undvika att belasta verksamheten med sådana regler som kräver stora utredningsresurser och där överträdelse ändå i praktiken är mycket svår att beivra. Emellertid är miljöbalken av sådan omfattning och karaktär att det kan visa sig vara befogat med en utvärdering av dess konsekvenser när man bättre kan bedöma tillämpligheten.

17.1.3 Kustbevakningen: Kustbevakningen föreslår:
- att förbudet mot utsläpp av olja från fartyg i vatten regleras i miljöbalken,
- att straffbudet för utsläpp av kemikalier från fartyg likställs med utsläpp av olja ,
- att definitionen på miljöräddningstjänst till sjöss i räddningstjänstlagen kompletteras, samt
- att metoder utvecklas för att spåra och bestämma otillåtna kemikalieutsläpp i havet.

17.1.4 Miljöcentrum: Miljöcentrum anser att kommitte'n borde ha föreskrivit att polis och åklagare tilldelas nödvändiga ekonomiska resurser för att på allvar ta itu med miljöbrottsligheten.

17.2.1 Justitieombudsmannen, JO: JO anser att resultatet av kommitténs arbete inte är helt lyckat. Det är svårt att bedöma huruvida den föreslagna kriminaliseringen ligger på en godtagbar nivå eller om den i något fall går för långt. Det bör vidare ytterligare övervägas om inte alla miljöbrott bör intas i miljöbalken eller om det inte skulle vara lämpligare att införa en särskid miljöbrottslag med skattebrottslagen som förebild.

17.2.2 Riksåklagaren, RÅ: RÅ anser av pedagogiska skäl, två balkar med samma juridiska tyngd och som inte kan rangordnas, att bestämmelserna om miljöbrott i brottsbalken bör föras över till miljöbalken. Detta skulle tillfredställa kraven på överskådlighet och enkelhet i miljölagstiftningen.

17.2.3 Brottsförebyggande rådet, BRÅ och länsstyrelsen i Kopparbergs län: De ifrågasätter om det behövs särskilda bestämmelser om miljöbrott i brottsbalken vid sidan av miljöbalkens bestämmelser. Därtill kan det förväntas att den problematik som är förenad med en ramlagstiftning i straffrättsliga sammanhang kan förväntas öka om kommitténs förslaget genomförs.

17.2.4 Sveriges geologiska undersökning, SGU: SGU anser att kommitténs förslag förhindrar att ett enhetligt och överskådligt system införs i en balk (miljöbalken).

17.2.5 Stockholms universitet: Vi anser att det är svårt att få grepp om innehållet i miljöbalkens straffbestämmelser då även dessa utgörs av blankettstraffbud. Universitetet ifrågasätter därför om det är lämpligt att bestämmelser om straff införs i ett lagverk av miljöbalkens karaktär. Det kan vara lämpligare och tydligare för enskilda om straffbestämmelserna tas upp i anslutning till de olika positivrättsliga bestämmelserna som bör anges i separat lagstiftning.

17.2.6 Uppsala universitet och Svenska Kyrkans Centralstyrelse: Anser att fördelningen mellan brottsbalken och miljöbalken är bra.

17.2.7 Lunds universitet: Delar i princip kommittens förslag om fördelning av reglerna mellan brottsbalken och miljöbalken. De straffregler som sanktionerar materiella bestämmelser i miljöbalken bör naturligen vara placerade i denna. En regel som straffbelägger orsakande av miljöskadlig effekt bör finnas. Den bör få prioritet och placeras i brottsbalken, för att inskärpa hos allmänheten (och domarkåren) att miljöbrott är en allvarlig historia.

17.2.8 Örebro kommun: anser att så stor del som möjligt av sanktioneringen bör ske i brottsbalken.

17.3 Ändringar i brottsbalken

17.3.1 Riksåklagaren, RÅ: RÅ anser att kommitténs förslag inte är tillfredsställande. Miljöbrottsbestämmelsen avser typiskt sett framkallande av konkret eller abstrakt fara för miljöskador vid verksamhet av kommersiell natur medan spridande av gift och förgöring snarast tar sikte på sabotage eller skadegörelseliknande förhållanden. Det är olämpligt att i samma straffbestämmelse ta upp gärningar med så skilda syften, varför förslaget i denna del avstyrks. Riksåklagaren har, med instämmande från länsstyrelsen i Kopparbergs län, förutsatt att förslaget för miljöbrottets del innebär att, till skillnad från idag, endast konkret fara skulle bli straffbar. Detta skulle innebära en återgång till vad som gällde innan det nuvarande miljöbrottet infördes i brottsbalken. Stränga krav på att gärningen i det särskilda fallet hade framkallat fara uppställdes. Detta skulle nu som då innebära att stadgadet skulle tillämpas i mycket få fall, varför förslaget avstyrks även i denna del.

17.3.2 Brottsförebyggande rådet, BRÅ: BRÅ har anfört att bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning (som ofta kallas lex BT-kemi) infördes bl.a. av det skälet att det visat sig att kravet på "allmän fara" i brottsbalkens 13 kapitel mycket sällan kunde anses uppfyllt alternativt i vart fall inte kunde bevisas. Bestämmelserna tillämpas sällan men det har inte framkommit att de är överflödiga eller olämpliga. De är att föredra framför de föreslagna.

17.3.3 Kammarrätten i Stockholm: Anser att om kommittens förslag skulle genomföras behöver 13 kap. 10 och 11 §§ ses över.

17.3.4 Stockholms universitet: Anser att den föreslagna straffbestämmelsen om miljöförstöring fått en mera lyckad utformning än det nuvarande miljöbrottet och större ordning och reda åstadkommes inom kapitlet.

17.3.5 Lunds universitet: Anser att den nuvarande lydelsen av BrB 13:8a utan minsta tvekan är att föredra före den föreslagna. Förslaget i denna del bör lämpligen förbigås med största möjliga tystnad.

17.3.6 Svenska naturskyddsföreningen, SNF: SNF anser att rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen är för stränga. Dessa måste ses över så att paragrafen går att använda.

17.4 Brottsbeskrivningar och brottsnamn i miljöbalken

17.4.1 Justitiekanslern, JK: JK anser att att det är av stort värde att särskilda brottsbenämningar föreslås. Det är dock viktigt att dessa särskiljs på ett tydligt sätt. Brottsbenämningarna olaga miljöförstöring och olovlig miljöförstöring synes kunna leda till missuppfattningar.

17.4.2 Riksåklagaren, RÅ: Har också erinringar rörande de valda brottsbenämningarna: Den enda egentliga motiveringen som ges - - - är att de ska markera brottens allvarliga natur. Enligt RÅ framhävs inte detta med de valda benämningarna. - - - Lagstiftaren har under de senaste åren haft en strävan att använda enhetliga brottsbenämningar inom olika regelsystem inom specialstraffrätten. - - - RÅ anser det väsentliga vara att markera att det skett ett brott mot miljöbalken, oavsett om bakgrunden till detta är överträdelse av ett förbud eller ett villkor. RÅ förordar att beteckningen miljöbrott eller brott mot miljöbalken används. De föreslagna rubriceringarna av brotten mot 7-9 §§ har jag inget att invända emot.

17.4.3 Rikspolisstyrelsen: Polismyndigheten kan med tillfredsställelse konstatera att huvuddelen av brotten i 25 kap. miljöbalken endast kommer att vara straffbara vid uppsåtliga brott. Enligt vår mening fordras inte så stora utredningsinsatser för att konstatera om en gärning kan bedömas som uppsåtlig eller om den är straffri genom att den begåtts av oaktsamhet.

17.4.4 Statens naturvårdsverk: Ifrågasätter om det inte trots brottsbeskrivningar och brottsnamn är nödvändigt med direkta hänvisningar till lagrum vars överträdande straffsanktioneras. Verket föreslår att 25:5 i miljöbalken kompletteras så att den även täcker de fall där åsidosättande av produktionsgränserna i vilkoren sker.

17.4.5 Uppsala universitet: Uppsala universitet anser att brottsbeskrivningar och brottsbeteckningarna inte är lyckade. Kanske är ett enda miljöbrott (oavsett beteckning) i tre varianter att föredra.

17.5 Allmänna aktsamhetsnormer, bemyndiganden och sanktioner

17.5.1 Riksdagens ombudsmän, JO: JO har framfört att reglerna i 3 kap. visserligen inte är direkt straffsanktionerade, vilket i och för sig är tillfredställande, i jämförelse med vad som gäller idag, d.v.s. den aktsamhetsregel som finns i 5 § lagen om kemiska produkter, vilken ställt till med problem vid kommunernas tillämpning av lagen. Emellertid skall enligt förslaget de allmänna aktsamhetsreglerna tillämpas av regeringen

och berörda myndigheter, när dessa med stöd av balken utfärdar föreskrifter, vilka i sin tur kan bli straffsanktionerade, liksom av domstolar och tillstånds- och tillsynsmyndigheter i enskilda mål och ärenden. Mot den bakgrunden måste enligt min mening vissa av de allmänna aktsamhetsreglerna anses alltför långtgående.

17.5.2 Kommerskollegium och Grossistförbundet Svensk Handel: Dessa välkomnar att 3 kap. 5 § miljöbalken inte görs straffsanktionerad av rättsäkerhetsskäl.

17.5.3 Statens Järnvägar, SJ: SJ anser att förslaget är otillräckligt eftersom det innebär att utbytesprincipens ställning försvagas, vilket kommer att skapa oklarhet kring en av de viktigaste förutsättningarna för ett utvecklat producentansvar.

17.5.4 Statens naturvårdsverk och Kemikalieinspektionen: Dessa har framfört att åsidosättande av den nuvarande allmänna aktsamhetsregeln om försiktighetsmått i lagen om kemiska produkter, LKP i åtskilliga fall föranlett straff, vilket sannolikt har motverkat överträdelser. Ett borttagande av straffsanktionen skulle enligt verket innebära en betänklig försvagning i jämförelse med det nuvarande sanktionssystemet och därför stå i strid med avsikten att skärpa attityden mot miljöstörande verksamheter. Inspektionen har upplyst att av hittills ett femtiotal brottmålsdomar som gällt överträdelser av LKP har närmare trettio avsett överträdelser av försiktighetsmått enligt 5 § första stycket LKP. Såvitt inspektionen känner till finns det dock inga domar som rör substitutionsprincipen.

17.5.5 Uppsala universitet: har bl.a. anfört att en allmän aktsamhetsregel avseende riskabla produkter som inte är straffsanktionerad blir utan egentlig verkan samt anmärkt att om kommitténs förslag genomförs så kommer inte uppsåtligt eldande av förorenad spillolja för att värma upp ett hus att vara straffsanktionerat.

17.5.6 Lunds universitet: Anser att de allmänna aktsamhetsreglerna bör sanktioneras då det inte är möjligt att i detalj förutse vilka förseelser olika verksamhetsutövare kommer att göra sig skyldiga till. Att avskaffa de få materiella miljöstraffbestämmelser vi har innebär en allvarlig nedrustning av svensk miljörätt. Balken bör innehålla en bestämmelse som straffbelägger allvarliga överträdelser av de generella kravreglerna i 3 kap. Dessa måste därför ges ett tydligare och mer konkret innehåll. Den viktigaste regeln torde vara den som straffbelägger underlåtenhet att vid miljöpåverkan vidta alla rimliga försiktighetsmått. Den generella straffbestämmelsen bör inleda 25 kap. för att markera den grundläggande regeln. En sådan regel finns redan i 5 § LKP. Även om denna regel inte är enkel att tillämpa så har den tillämpats ett antal gånger och den fyller

en viktig funktion genom att markera att vissa handlingssätt och beteenden är så förkastliga att de inte kan accepteras.

17.5.7 Länsstyrelsen i Örebro län samt Örebro kommun: Dessa anser att det är bra att 3 kap. 5 § inte straffsanktioneras då det inte är rimligt att en så pass oprecis skrivning skall kunna leda till straff.

17.5.8 Länsstyrelserna i Hallands och i Älvsborgs län: Dessa är emot att straffsanktioneringen upphävs.

17.5.9 Huddinge, Uppsala, Kalmar, Landskrona, Borås, Trollhättans, Skövde, Borlänge, Gävle, Sundsvalls och Umeå kommuner: Dessa kommuner är emot att straffsanktioneringen upphävs.

17.5.10 Malmö kommun: Finner det angeläget att tillsynsmyndigheternas påtryckningsmedel inte försvagas, men - - - kan finna det förståeligt om man av lagtekniska skäl föredrar att låta en utveckling och straffsanktionering av utbytesregeln få formen av en föreskrift med stöd av lagen. En utveckling av regeln synes under alla förhållanden nödvändig eftersom den nuvarande straffsanktioneringen fått kritik för att vara svårtillämplig i praktiken.

17.5.11 Svenska Kommunförbundet: Kommunförbundet kan tillstyrka den föreslagna skärpningen och synen att de allmänna aktsamhetsreglerna inte ska vara straffsanktionerade. Men den allmängiltiga utformningen av aktsamhetsreglerna medför att det i dagsläget är oklart hu dessa kommer att fungera i det praktiska arbetet hos miljömyndigheterna. Bemyndiganden att med stöd av aktsamhetsreglerna utfärda generella, bindande föreskrifter kan förväntas få stor betydelse om de av kommitte'n föreslagna förändringarna genomförs. Därför är det viktigt att även balkens 3 kap. bearbetas ytterligare för att klarlägga tillämplighet och syfte med aktuella paragrafer. - - - köpmannaförbundet har förut kritiserat den nuvarande utformningen av den s.k. utbytesprincipen. - - - Vi ser därför positivt på förslaget att utforma regeln som en rambestämmelse. - - - Den utbytesskyldighet som regeln dock fortfarande ger uttryck för måste emellertid förklaras och förtydligas i förarbetena för att överhuvud kunna tjäna som en praktisk vägledning för myndigheter, enskilda och näringsidkare. Endast därigenom kan regeln få önskade positiva effekter i miljöarbetet.

17.5.12 Svenska naturskyddsföreningen: Naturskyddsföreningen anser att ett borttagande av straffsanktioneringen innebär en oacceptabel försvagning av utbytesregeln.

17.5.13 Sveriges Köpmannaförbund: Har framfört att förbundet vid

flera tillfällen kritiserat den nuvarande utformningen av utbytesprincipen i LKP för att vara otydlig och otillbörligt skapa lokala försäljnings- och förbrukningsförbud, vilka i sin tur medför rättsosäkerhet. Förbundet ser därför positivt på kommitténs förslag att utforma regeln som en rambestämmelse, i form av en hjälpregel till den allmänna aktsamhetsregeln, utan straffsanktion och med närmare preciseringar i föreskrifter eller villkor (vilka senare dock kan vara straffsanktionerade).

17.6 Straffskärpningar och kraven för straffbarhet

17.6.1 Riksåklagaren, Brottsförebyggande rådet; BRÅ, Koncessionsnämnden för miljöskydd samt Lunds och Uppsalas universitet: Dessa anser, med instämmande från ett par länsstyrelser och en kommun, att kraven på "åsidosättande i väsentlig mån" för straffbarhet medför att straffbestämmelserna blir ineffektiva. Kraven innebär en återgång till vad som gällde före 1981 (BT-kemi). I stället bör det föreskrivas att endast ringa fall skall vara straffria. Dessutom är i huvudsak samma remissinstanser, med tillägg av Justitiekanslern, kritiska till det nybildade begreppet klar oaktsamhet. Att uttrycket är svårtolkat och leder tankarna till en bevisregel är en del av den kritik som framförts. Lunds universitet har härom tillagt att förslaget innebär att det införs en högre tröskel än den normala för vad som skall anses oaktsamt. BRÅ har tillagt att problemen med dagens miljöstraffrätt inte är att strafflatituderna är för låga. Det hade varit att föredra att man föreslagit att straffvärdet för de brott som faktiskt begås höjs.

17.6.2 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden anser att det bör ses allvarligare på brottet nedskräpning. - - - Konsessionsnämnden anser också att ansvarsfrihet bör gälla för endast ringa fall av samtliga brott som tas upp i balkens straffbestämmelser.

17.6.3 Greenpeace: Anser att uppsåtliga brott endast bör ha fängelse i straffskalan samt att oaktsamhetsgränsen bör sättas lägre än i förslaget.

17.6.4 Sveriges industriförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Kemikontoret och Svenska petroliuminstitutet: Dessa anser att det är olämligt att introducera begreppet "klar oaktsamhet" som rekvisit för straffbarhet. De tycker att frågan ytterligare bör övervägas i avsikt att det i lagtexten införs en uttrycklig gränsdragning så att sanktionssystemet inte blir än mer svåröverskådligt.

17.7 Grova brott och åtalspreskription

17.7.1 Riksåklagaren, RÅ: Vilken typ av brott som ska betraktas som uppenbar likgiltighet mot naturen har kommitte'n inte givit något exempel på. Som regeln är formulerad kan den innefatta en så vid krets av handlingar, att den i sin nuvarande utformning knappast kan vara tjänlig som ett kvalificerande rekvisit i en brottsbeskrivning. Med uttrycket torde kunna förstås att gärningsmannen varit likgiltig inte bara för människors hälsa, utan också för djurs hälsa eller för omfattande skador på växtligheten. En sådan formulering torde stå mer i samklang med vad kommitte'n kan anses ha menat.

17.7.2 Universiteten i Lund och Uppsala: De anser att det är andra faktorer än uppsåt eller oaktsamhet som har betydelse för om grovt brott skall anses föreligga i fråga om miljöbrott. Som exempel nämns nonchalanta beteenden vad gäller att hålla sig informerad om vad som gäller för verksamheten samt stora risktaganden.

17.7.3 Svenska naturskyddsföreningen samt Borlänge, Göteborgs, Skövde och Mjölby kommuner: Dessa har framfört att det är önskvärt med längre preskriptionstider.

17.8 Försök, förberedelse och stämpling

17.8.1 Riksåklagaren, RÅ: RÅ anför att den föreslagna kriminaliseringen av försök, förberedelse och stämpling till en del av straffbestämmelserna i 25 kap. har inte någon motsvarighet i gällande rätt. Något exempel på praktiska förfaranden som skulle göra en kriminalisering nödvändig har inte givits av kommittén. Jag är för egen del tveksam till förslaget eftersom något praktiskt behov av en sådan utvidgning såvitt jag vet inte föreligger.

17.9 Förverkande

17.9.1 Länsstyrelsen i Jönköping: Lst. har påpekat att bestämmelsen inte bör stå ensam i ett eget kapitel i miljöbalken.

17.10 Företagsbot

17.10.1 Riksdagens ombudsmän, JO: Ändringarna i bestämmelserna om företagsbot kommer att få genomslag beträffande även andra typer av brottslighet. Effekterna härav har inte analyserats i betänkandet. En sådan analys bör föregå en ändring av bestämmelserna.

17.10.2 Riksåklagaren, RÅ: RÅ anser att det behövs en översyn över institutet företagsbot men att den måste föregås av en analys som omfattar även andra typer av brott än miljöbrott eftersom de sistnämnda inte är de enda brott som institutet är avsett för.

17.10.3 Sveriges industriförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, och Kemikontoret: Instämmer i att en sådan föregående analys, som RÅ föreslår bör vidtas.

17.11 Miljöskyddsavgifter

17.11.1 Riksdagens Ombudsmän, JO: I 57 § den nu gällande miljöskyddslagen (1967:387) finns möjlighet att till säkerställande av anspråk på miljöskyddsavgift förordna om kvarstad. Någon motsvarighet härtill finns inte i förslaget till miljöbalk. Kommittén har inte berört varför regler om kvarstad utelämnats.

17.11.2 Rikspolisstyrelsen: Polismyndigheten delar miljöskyddskommitténs uppfattning om att systemet med andra sanktionsformer än straff i de flesta fall kommer att vara mycket mer effektiva. Härigenom ges också tillsynsmyndigheterna kraftfulla medel att agera med i sin myndighetsutövning. Det borde innebära att tillsynsverksamheten i framtiden kommer att få större betydelse och tyngd i miljöarbetet. - - - Avslutningsvis vill polismyndigheten fästa uppmärksamheten på regeln i 27 kap. 9 §, där det sägs at "Miljöskyddsavgift får ej påföras, om ansökningen inte har delgetts den som anspråket riktas mot inom tio år från det att de i 1 § angivna förutsättningarna för påförandet inträtt". Det är här inte osannolikt att mindre seriösa företrädare för rörelseidkare som är juridiska personer kommer att tillse att det inte finns någon behörig person att delge. Detta sker idag för att blockera möjligheten att försätta juridiska personer i konkurs. Det är därför viktigt att reglerna om kungörelsedelgivning, som införts, även är tillämliga på den typ av delgivningar som avses i 9 § ovan.

17.11.3 Kustbevakningen: Sanktionsavgiftssystemet upplevs av Kustbevakningen som betydligt mer verkningsfullt än traditionella straffpåföljder. - - - Kustbevakningens erfarenheter ger alltså anledning att tillstyrka en ökad användning av miljöskyddsavgifter. För att de skall bli effektiva bör de dock vara knutna till lätt definierbara parametrar, bygga på strikt ansvar och kunna bedömas efter färdiga schabloner. Om avgifterna skall beslutas efter omfattande utredningar och med större eller mindre mått av skönsmässiga bedömningar finns det däremot enligt Kustbevakningens mening skäl att ifrågasätta om avgifterna kan bli effektiva och ha avsedd preventiv verkan.

17.11.4 Statens naturvårdsverk: Om förändringar görs i den nuvarande miljöskyddsavgiftssanktionen i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag bör den kunna bli ett väl fungerande styrmedel i miljöskyddsarbetet. - - - Verket är berett att ta på sig att fastställa riktlinjer för miljöskyddsavgiftens storlek. Verket avstyrker förslaget att enligt 27 kap. 4 § införa ett system med förhandsprövning av villkorsöverträdelser. Det bör övervägas om inte miljöskyddsavgift bör kunna utdömas även för nedskräpning. I så fall bör 27 kap. 1 § kompletteras i enlighet med detta. Den övre gränsen för miljöskyddsavgiften bör anges till ett betydligt högre belopp än 500 000 kr (27 kap. 6 §). Gränsen till "fall av större vikt" (27 kap. 10 §), under vilken avgiftsföreläggande skall kunna komma i fråga, bör tillåtas ligga ganska högt. - - - Verket har i olika sammanhang framhållit att en på lämpligt sätt utformad ekonomisk sanktion bör kunna fungera väl som styrmedel på miljövårdsområdet. Betydelsefullt är naturligtvis särskilt att ärendena framöver inte skulle behöva tyngas av utredningsarbete om ekonomiska fördelar till följd av överträdelserna. För att miljöskyddsavgiften skall kunna bli ett effektivare styrmedel än idag måste man i så stor utsträckning som möjligt undvika att vid fasstställandet av avgiften i det enskilda fallet vara hänvisad till de mycket svårtillämpade beräkningsgrunder som kommittén föreslår som "sista utväg" på s. 681, näst sista stycket. Utfärdande av riktlinjer bör medverka till detta.

Principen om förhandsbestämning av avgifter fördes fram redan av miljökostnadsutredningen (SOU 1978:43). Denna tanke föranledde kritik från ett flertal remissmyndigheter och ledde inte till genomförande. Bl.a. skulle, som Koncessionsnämnden hade påpekat, tyngdpunkten i tillståndsprövningen kunna förskjutas till frågorna om överutsläppsavgifternas storlek. Motsvarande argument gäller även nu. Tid och resurser bör inte tas i anspråk i samband med tillståndsprövning för att behandla hypotetiska situationer av detta slag. Enligt betänkandet skall miljöskyddsavgiften kunna tillämpas över hela miljöområdet, vilket innebär att även överträdelser som avser naturvården bör kunna föranleda miljöskyddsavgift. Av det nuvarande antalet domar i mål om ansvar för brott mot naturvårdslagen gäller ca 90 % brott mot förbudet mot nedskräpning i 23 § i naturvårdslagen. Hänvisningen i 27 kap. 1 § till överträdelser enligt 25 kap. för vilka miljöskyddsavgift skall utgå inkluderar inte nedskräpningsöverträdelsen i 25 kap. 9 §. Såvitt verket kan bedöma skulle polis och åklagare avlastas väsentligt om även nedskräpningsöverträdelsen togs med bland de överträdelser som kan föranleda miljöskyddsavgift. - - - De ekonomiska sanktioner, företagsbot m.m., som kan blir aktuella vid grövre överträdelser har hittills visat sig vara relativt svåra att tillämpa. Det får antas att skillnaderna i framkomlighet nu ökar mellan miljöskyddsavgift och dessa övriga sanktioner, trots de förändringar som föreslås även för de senare. För att miljöskyddsavgiften skall kunna bli ett effektivt styrmedel bör enligt verkets mening den övre

gränsen för dess storlek anges till ett relativt högt belopp. - - - För att man skall kunna nå en generellt sett så enkel och smidig procedur som möjligt för beivrandet genom miljöskyddsavgift bör avgiftsföreläggande genom tillsynsmyndighetens försorg tillämpas i så stor utsträckning som möjligt. För att flertalet fall skall kunna hanteras på det sättet bör den övre gränsen för sådana fall där avgiftföreläggande skall kunna komma i fråga tillåtas ligga ganska högt.

17.11.5 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden ser positivt på de nya regler om miljöskyddsavgift som föreslås. Enligt nämndens uppfattning bör förslaget leda till att reglerna blir lättare att tillämpa än hittills och att avgiften blir ett mer effektivt instrument för att motverka överträdelser. - - - Koncessionsnämnden ser positivt på de nya regler om miljöskyddsavgift som föreslås. - - - I 1 § anges de fall när miljöskyddsavgift skall kunna utgå. Enligt specialmotiveringen skall miljöskyddsavgift emellertid kunna utgå även vid vårdslös miljöförstöring (BrB 13:9), men detta framgår inte av lagtexten. En komplettering av lagtexten måste därför ske. Enligt paragrafen skall miljöskyddsavgift inte utgå om överträdelsen är av ringa betydelse. Såvitt Koncessionsnämnden kan bedöma stämmer detta dåligt med vad som sägs dels i specialmotiveringen till 6 § där det anges att avgiften är avsedd som en schabloniserad sanktion för enklare fall och dels i den allmänna motiveringen (s. 679) där det sägs att institutet bör användas vid bl.a. sådana överträdelser som skett av oaktsamhet av så lindrig art, att det ter sig föga motiverat att straffa den enskilda person som begått oaktsamheten, men som ändå inte bör lämnas osanktionerade - en anledning härtill kan vara att överträdelserna är frekventa och därför bör motverkas. - - - Erfarenheterna hittills av bestämmelserna om miljöskyddsavgift visar att stora svårigheter har förelegat vid tillämpningen, med påföljd att institutet inte har blivit något effektivt instrument när det gäller att motverka överträdelser. Enligt Koncessionsnämndens mening bör, såsom sagts ovan, de nu föreslagna ändringarna innebära att tillämpningen avsevärt underlättas och att institutet därmed blir betydligt mer effektivt än i dag. Bestämmelserna måste emellertid, för att bli verkningsfulla i framtiden, kunna tillämpas på alla grader av överträdelser, alltså även ringa fall. De motiv som anförts i fråga om undantag för ringa fall vad gäller påföljder, gör sig inte gällande beträffande miljöskyddsavgifter med den konstruktion bestämmelserna fått i förslaget. Någon anledning att undanta ringa fall föreligger därför inte enligt Koncessionsnämndens mening.

I 4 § talas om att visst belopp för miljöskyddsavgift kan ha fastställts i ett tillståndsbeslut av den myndighet som prövar frågan om tillstånd. - - - Koncessionsnämnden konstaterar att det i förslaget inte finns någon bestämmelse som ger en tillståndsmyndighet rätt att fastställa miljöskyddsavgift i samband med att tillstånd meddelas. Koncessionsnämnden anser, till en början, att det inte är möjligt för tillståndsmyndigheten att

fastställa en sådan avgift utan ett uttryckligt lagstöd. Huvudinvändningen mot förslaget är emellertid att det måste anses som synnerligen olämpligt att en sökande, i samband med att tillstånd lämnas, får en "prislapp" på vad det kostar att inte rätta sig efter beslutet. Ett sådant system kan inte vara ägnat att övertyga en sökande om att beslutet ovillkorligen måste följas. Systemet kan också leda till att en företagare medvetet spekulerar i vilket som är mest ekonomiskt lönsamt - att följa beslutet eller att bryta mot det och betala den i förväg fastställda avgiften. En i ett tillståndsbeslut fastställd avgift förlorar med tiden också alltmer i ekonomiskt värde. Detta kan leda till att avgiften kan komma att bli försumbar i sådana fall där lång tid förflyter mellan ett tillståndsbeslut och en överträdelse. Mot bakgrund av vad som nu sagts avstyrker Koncessionsnämnden bestämt den föreslagna ordningen på denna punkt. - - - I 6 § föreslås ett visst högsta respektive lägsta belopp för miljöskyddsavgift. Med hänvisning till vad som sägs ovan ifrågasätter Koncessionsnämnden behovet och även lämpligheten av en sådan bestämmelse. I vart fall anser nämnden att något maximibelopp inte bör finnas angivet. Det kan, när det gäller maximibeloppet, också påpekas att, enligt specialmotiveringen, bestämmelsen motiveras av att avgiften inte bör kunna sättas för högt eftersom den är avsedd för enklare fall av överträdelser. Som påpekats ovan (1 §) är förslaget rent allmänt motsägelsefullt när det gäller omfattningen av det "straffbara" området. Om, som Koncessionsnämnden anser, miljöskyddsavgift kommer att kunna påföras även i ringa fall, bortfaller därmed även det motiv som i förslaget anförs för en maximigräns. - - - Enligt 8 § skall tillsynsmyndigheten väcka talan om miljöskyddsavgift. Frågan inställer sig om inte en jävssituation uppstår i de fall en kommunal nämnd i egenskap av tillsynsmyndighet väcker talan mot en kommun i egenskap av huvudman för en miljöfarlig verksamhet. Även om en formell jävssituation inte skulle föreligga, kan det lämpliga i konstruktionen i ett sådant fall ifrågasättas, bl.a. med hänsyn till att svårigheter måste uppstå för tillsynsmyndigheten att i denna situation agera självständigt. Det kan också ifrågasättas om en kommunal nämnd rent allmänt alltid har den kompetens som krävs för att föra talan inför domstol. - - - 12 § bör kompletteras med "eller föreläggandet godkändes".

17.11.6 Kammarrätten i Stockholm: Svårigheter måste uppkomma med avseende på tillämpningen av denna reglering, eftersom inga fasta parametrar har lämnats för avgiftens bestämmande. Även om schabloner kan utarbetas för några situationer ger regleringen avsevärt utrymme för skönsmässiga bedömningar från tillämparnas sida. Kammarrätten föreslår därför att tillämpningsområdet för miljöskyddsavgifter begränsas till situationer där sådana sanktioner är särskilt angelägna och för vilka fastare normer kan utarbetas. - - - Miljöskyddsavgifterna påminner, som kommittén har påpekat (s. 683), om tilläggsavgifterna i plan- och

bygglagen (1987:10). Utdömandet prövas där av allmän domstol på talan av åklagare. Om, såsom Åklagarutredningen har föreslagit (SOU 1992:61 s. 239 ff.), utdömandet av tilläggsavgifter flyttas över till förvaltningsdomstolarna, vill kammarrätten inte motsätta sig att även frågor om utdömande av miljöskyddsavgifter handläggs där. Svårigheter torde emellertid uppkomma då avgiftsprocess och brottmålsprocess förs parallellt. I sådana fall torde länsrätten få avvakta utgången av brottmålsprocessen innan den bedömer om det föreligger jämkningsgrund till följd av straffsanktionerna i brottmålet (jfr. 27 kap. 7 § i balken).

17.11.7 Stockholms universitet: Vad sedan den nya miljöskyddsavgiften beträffar finner fakulteten det otillfredsställande att man på detta sätt fortsätter att sy ihop en särskild lösning för varje problemområde, innan man först tagit principiell ställning till juridiska personers straffansvar, såsom man gjort i många andra straffsystem. Det betyder inte att fakulteten finner att direkta rättssäkerhetsaspekter talar emot den föreslagna miljöskyddsavgiften. Avskaffandet av kravet att överträdelsen medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten torde vidare bota åtminstone ett av de tillämpningsproblem som vi brottas med idag.

17.11.8 Länsstyrelsen i Stockholms län: Systemet med miljöskyddsavgifter tillstyrks. Att andra än SNV skall kunna föra talan om utdömande av avgift är bra och borde resultera i att avgiftssystemet faktiskt kommer att tillämpas. Förslaget tillstyrks.

17.11.9 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Länsrätten anser att det är riktigt att försöka komma till rätta med vissa överträdelser med hjälp av en miljöavgift. Avgiften bör enligt utredningen inte riktas mot särskilt klandervärda förfaranden. Vidare anförs att det bör användas bl.a. mot överträdelsen som skett av oaktsamhet av så lindrig art, att det ter sig föga motiverat att straffa den enskilde som begått en oaktsamhet. Länsrätten vill peka på att det, trots det anförda, är fråga om en kännbar påföljd, högst 500 000 kr. Det kan förutses att svårigheter uppkommer vid gränsdragningen mot överträdelser som skall föranleda straff eller företagsbot. Författningsförslaget (27 kap. 3-5 §§) innehåller bestämmelse om hur miljöskyddsavgiftens storlek skall fastställas. Med de i hög grad olikartade situationer som kan tänkas föreligga när det gäller såväl föreläggande som utdömande av avgift är det angeläget ur rättssäkerhetssynpunkt att författningstexten så långt det är möjligt innehåller regler för hur avgiften skall bestämmas. Enligt 8 § i lagförslaget gäller att det ankommer på länsrätt att pröva frågan om (utdömande av) miljöskyddsavgift. I första hand förordar länsrätten att miljödomstolar inrättas. Om så sker, förefaller det naturligt att dessa prövar frågor om miljöskyddsavgift. - I valet mellan prövning i allmän domstol och allmän förvaltnings-

domstol delar länsrätten kommitténs förslag om att dessa frågor bör prövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

17.11.10 Länsstyrelsen i Kronobergs län: 27 kap. Miljöskyddsavgift - Vi tillstyrker kapitlet i dess helhet. Vi ser med tillfredsställelse att man föreslår ett strikt ansvar för påförande av miljöskyddsavgift samt att rätten att väcka frågan om avgift nu tillkommer tillsynsmyndighet i allmänhet. - - - Förslaget om avgiftsföreläggande i 10 § verkar särskilt angeläget då det möjliggör en snabb påföljd som kan riktas även mot en juridisk person. De bör dock klargöras att miljöskyddsavgift kan påföras även om den som har begått gärningen inte kan fällas till straffansvar.

17.11.11 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Institutet miljöskyddsavgift har, liksom företagsbot, använts mycket sällan och med klent resultat. Detta påverkar systemets trovärdighet. Sådana sanktioner skulle kunna ha en viktig funktion inom det repressiva systemet och vara verkningsfulla instrument för att bl.a. komma åt en del av de ekonomiska vinster som många gånger följt och varit drivkraften till en överträdelse. För att miljöskyddsavgiften skall ha förutsättningar för att bli ett sådant instrument, bör som föreslås hanteringen flyttas från naturvårdsverket. Det är i och för sig ur allmän synpunkt mest ändamålsenligt att generellt lägga detta ansvar på tillsynsmyndigheterna. Emellertid är det fråga om en hantering där starka rättssäkerhetsaspekter gör sig gällande, se särskilt bestämmelsen om avgiftsföreläggande i 10 §, och det kan ifrågasättas om samtliga tillsynsmyndigheter har de resurser, den kompetens och den överblick som ett sådant ansvar kräver.

17.11.12 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Sanktionsavgifter bör i och med förslaget få en väsentligt utökad betydelse i det framtida påföljdssystemet. Tillämpning av instituten företagsbot och förverkande bör kunna effektiviseras. Även miljöskyddsavgift får med de föreslagna ändringarna bättre förutsättningar att främja ökad respekt för föreskrifter och beslut på miljöområdet. Det är viktigt att administrativt beslutade sanktionsavgifter kan bestämmas efter objektiva och förutsebara kriterier. Med all säkerhet kommer dessa avgifter att bestämmas utifrån skönsmässiga beräkningar enligt 27 kap. 5 §. För att begränsa denna svaghet i lagstiftningen bör det lämnas tydligare riktlinjer för hur avgiften skall bestämmas i olika fall.

17.11.13 Länsstyrelsen i Örebro län: Allmänt bedömer länsstyrelsen att dessa bestämmelser verkar krångliga och svåra att tillämpa.

17.11.14 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att sanktionssystemet för miljöbrott inte fungerat tillfredsställande. Uppmärksamheten i massmedia vid misstankar om

miljöbrott har säkert haft större preventiv effekt än rättsprövningarna. - - - Länsstyrelsen har tidigare i olika sammanhang framfört att nuvarande ordning borde ersättas med ett ekonomiskt sanktionssystem för mindre allvarliga lagöverträdelser på miljöområdet. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ekonomiska sanktionsavgifter. Det kommer att bli en del svårigheter med att fastlägga avgifter men det bör ändå kunna bli betydligt effektivare system än nuvarande.

17.11.15 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: När det gäller miljöskyddsavgift föreslås en sådan kunna tas ut som ett komplement till straff för lindrigare gärningar om de objektiva rekvisiten i 25 kap. 3-5 §§ samt 13 kap. 7 § BrB är uppfyllda. Detta oavsett om de subjektiva rekvisiten är uppfyllda eller ej. Enligt motiven till 27 kap. 1 § avses inte väsentliga överträdelser. Ordalydelsen av 27 kap. 1 § kan dock knappast tolkas på detta sätt.

17.11.16 Norrköpings kommun: Systemet med miljöskyddsavgift föreslås få ett något förändrat utseende. Bland annat skall avgiften dömas ut i förvaltningsdomstol på talan av tillsynsmyndigheten. I enklare fall skall tillsynsmyndigheten istället kunna förelägga om att avgift skall tas ut. Det här kan innebära att kommunen som tillsynsmyndighet för talan mot kommunen som utövare av miljöstörande verksamhet. Denna dubbla roll har flera svårigheter. Dels svårigheten att i princip föra talan i domstol mot sin arbetsgivare, men också det faktum att kommunen är en juridisk person och därmed i princip för talan mot sig själv. - - - Systemet innehåller ytterligare en tveksamhet och det är en ekonomisk sådan. Hur skall tillsynsmyndigheten få ersättning för sitt arbete i ärendet. Kostnaderna kan sannolikt inte tas ut i domstolsärendet och det är tveksamt om det kan anses ingå en fast tillsynsavgift. Eller skall timkostnad debiteras separat som en ytterligare avgift för verksamhetsutövaren? - - - Tillsynsmyndighetens medverkan i arbetet med miljöskyddsavgifter reser många frågetecken, dels hur finansieringen av myndighetens arbete skall gå till, och dels det rättsliga problem det innebär att kommunen som tillsynsmyndighet skall föra talan mot kommunen som utövare av miljöstörande verksamhet.

17.11.17 Mjölby kommun: Vad sedan avser särskilda sanktionsavgifter tillstyrks förslaget att institutet miljöskyddsavgift i dess nuvarande form avskaffas. Däremot bör det i systemet finnas tillgång till en form av sanktionsavgifter. Den förordade konstruktionen med s.k. strikt ansvar förefaller acceptabel ur rättssäkerhetssynpunkt vid överträdelser av miljöreglerna. Sanktionsavgifter kan ha en preventiv effekt och samtidigt ge möjlighet att avstå från straffrättslig prövning vid lindrigare former av oaktsamhet. Således bör sanktionsavgifter kunna användas som komplement till eller i stället för straffansvar. Mjölby kommun delar upp-

fattningen att svårigheter föreligger att beräkna sanktionsavgifter. I möjligaste mån bör dock schablonisering tillämpas. Därvid kan den nyligen införda konkurrensskadeavgiften användas som en utgångspunkt. Fråga om utdömande av sanktionsavgift bör prövas av domstol, i första hand förvaltningsdomstol. Uppgiften att föra talan om åläggande av sanktionsavgift bör läggas på tillsynsmyndigheten. Avgift i fall som inte är av större vikt bör kunna utgå efter föreläggande från tillsynsmyndigheten under förutsättning av motpartens godkännande.

17.11.18 Göteborgs kommun: Den föreslagna nya sanktionen miljöskyddsavgift får säkert, vid sidan av det utvidgade straffrättsliga ansvaret, stor betydelse för efterlevnaden av balken och föreskrifter m.m. - - - Kommittén föreslår att det skall ankomma på tillsynsmyndigheten att inför domstol föra talan om utdömande av miljöskyddsavgifter. Tillsynsmyndigheten får anses besitta erforderlig kompetens för denna uppgift, skriver kommittén. Vad gäller miljönämnderna torde dock, enligt vårt förmenade, kompetensen variera högst väsentligt. Antagligen innebär detta åliggande också en väsentllig ökning av arbetsbördan utan ekonomisk kompensation. Vi anser därför att detta förslag bör utredas vidare.

17.11.19 Borås kommun: Enligt förslaget skall det vid överträdelser av balken, som innebär ansvar enligt 25 kap. 3-5 §§ tas ut en miljöskyddsavgift. Det är tillsynsmyndigheten som skall väcka talan om avgift hos länsrätten. I fall av mindre betydelse får tillsynsmyndigheten själv ta beslut om miljöskyddsavgift. - - - Vi anser att betänkandet i denna del lägger över arbetsuppgifter från åklagarmyndigheten på tillsynsmyndigheten. Utan tvekan kommer förslaget om miljöavgifter att medföra ett merarbete. Vi ser heller inte hur tillsynsmyndigheten resursmässigt skall kunna hantera detta. - - - Tillsynsmyndigheterna kommer heller inte att ha någon kostnadstäckning för arbetet med miljöavgifterna. Dessa föreslås gå in till statskassan. Vår uppfattning är att det är åklagarmyndighetens sak att handlägga och döma ut dylika avgifter. Därför föreslår vi att detta kapitel ändras så att åklagarmyndigheten blir den som dömer ut miljöskyddsavgifterna. - - - I det fall någon ändring inte görs i förslaget vad gäller vem som skall väcka talan m.m. så bör den ändringen göras att en viss del av miljöavgiften går till kommunen. Ett sådant förfarande finns i Plan- och Bygglagen beträffande olovligt byggande.

17.11.20 Luleå kommun: I miljöbalken införs en ny sanktionsmöjlighet, miljöskyddsavgift. Enligt förslaget skall tillsynsmyndigheten föra talan om detta i domstol. Vi är tveksamma till att det i små och medelstora kommuner finns resurser att göra detta.

17.11.21 Kungliga Vetenskapsakademin: Med anledning av förslaget om miljöskyddsavgiftens storlek (27 kap. 6 § i förslaget till miljöbalk) kan ifrågasättas om inte med tanke på inflationens inverkan avgiften bör relateras till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

17.11.22 Sveriges industriförbund, Svenska arbetsgivareföreningen och Kemikontoret: Som framgår av ovan tillstyrker vi att kriminalisering i vissa fall ersätts av ekonomiska sanktioner mot företaget. Det finns emellertid skäl att med skärpa invända mot de kategoriska skrivningarna angående driftsstörningar i avsnittet om miljöskyddsavgift. Betänkandet ger uttryck för en övertro såvitt avser möjligheterna att helt undvika driftstörningar. Även med god organisation och förebyggande underhåll kan aldrig driftstörningar helt elimineras. Avgiften bör därför inte utgå i sådana fall där överträdelsen orsakats av omständigheter som verksamhetsutövaren inte rimligen kan anses kontrollera. Detta bör komma till uttryck i motivtexten och således ersätta den kategoriska skrivning angående driftstörningar som finns i betänkandet. Avslutningsvis vill vi betona vikten av att det snabbt utarbetas riktlinjer för avgiftssättningen. Endast härigenom kan det av rättssäkerhetsskäl betingade kravet på förutsebarhet tillgodoses. I avgiftssystem måste beloppsbestämningen utgå från faktorer som gör det möjligt att i förväg förutse avgiftens storlek. Endast i ett inledningsskede kan den osäkerhet som förutses i betänkandet accepteras.

17.11.23 Värmeverksföreningen: Miljöskyddsavgifter blir i princip en skatt till staten. Värmeverksföreningen anser att avgifterna i stället bör återföras till de betalande på samma sätt som sker beträffande NOx-avgiften.

17.11.24 Miljöcentrum: Utredningen tycks inte heller inse att miljöbrott är förknippade med grov ekonomisk brottslighet, eftersom att man föreslår att den s.k. miljöskyddsavgiften, vid överträdelse av meddelade villkor, som ej är belagda med särskild avgift eller skatt, maximeras till 500 000 kronor. Beloppet är för lågt i relation till den vinning som kan vara förknippad med en villkorsöverträdelse (se t.ex. bilaga 3). I övrigt ifrågasätter vi den aktuella paragrafens skrivning: "Har en sådan överträdelse som anges i 25 kap. 3-5 §§ denna balk eller i 13 kap. 7 § brottsbalken ägt rum och är den inte av ringa betydelse skall, även om det ej skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, en särskild avgift (miljöskyddsavgift) betalas". - - - Rekvisitet "inte av ringa betydelse" är svårtolkat. Kvantitativt ringa överutsläpp kan t.ex. vara förknippade med stor skaderisk eller med stor ekonomisk vinning utan att skaderisk kan styrkas. Vi rekommenderar en lagtext, som innebär att alla icke tillåtna överutsläpp beläggs med en miljöskyddsavgift, som ställs i relation till vinningen av verksamheten och att begreppet "ringa betydelse" utgår ur

lagtexten.

17.11.25 Sveriges Köpmannaförbund: Som i all annan samhällelig verksamhet måste det även på miljöområdet finnas straff för konstaterade lagöverträdelser. Men att som kommittén föreslår införa en miljöskyddsavgift som också skall kunna dömas ut för enklare former av överträdelser "där det inte går att utreda att någon varit oaktsam och i fall där oaktsamhet har förekommit, men denna inte är så påfallande att det finns anledning att straffa någon enskild person" är olämplig i ett rättssamhälle och motverkar sitt syfte om ett ökat miljöansvar i samhället. En sådan avgift bör därför inte införas.

18 Ersättning och skadestånd

18.1 Ersättning

18.1.1 Vägverket: Vägverket har ingenting emot förslagen om ersättning och skadestånd.

18.1.2 Statens Jordbruksverk: Begreppet "pågående markanvändning" förekommer i flera lagar. Det är besvärande för såväl enskilda som för länsstyrelserna och andra inblandade myndigheter att det inte finns något klart uttalande om vad som inryms i begreppet. Det är nu angeläget att problemet får en snabb lösning. - - - Miljöskyddskommittén förklarar på sidan 690 "Däremot torde omföring av åker, äng eller betesmark till skogsmark alltid vara att anse som ändrad markanvändning. Sålunda torde en markägare som genom föreskrift eller beslut enligt naturvårdslagen hindras från att odla energiskog inte vara berättigad till ersättning". Detta synsätt delar inte Jordbruksverket. - - - Jordbruksverket delar kommitténs uppfattning att de ersättningsregler som är kopplade till intrång skall ändras, så att vad som motsvarar intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas vid sådana intrång som är ersättningsgilla. Jordbruksverket delar vidare kommitténs inställning att intrånget bör relateras till "berörd del" av fastigheten. - - - Vid intrång i pågående markanvändning som beror av ett beslut enligt 11 kap. 4 § andra stycket skall ersättning kunna utgå med stöd av 28 kap. 2 § 1 st. I andra stycket sistnämnda paragraf inskränks dock möjligheten att utfå ersättning till situationer då tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor. Detta i kombination med den föreslagna utformningen av 11 kap 4. § 1 och 2 st. innebär emellertid att förutsättningarna för ersättning aldrig kan inträda, eftersom det förbud som innebär intrång följer direkt av miljöbalken så snart en biotop utpekats på det sätt som där anges, och inte av ett beslut riktat mot den som nyttjar marken.

18.1.3 Skogsstyrelsen: Skogsstyrelsen anser att starka skäl talar för att

dagens ersättningsregler i naturvårdslagen överförs till miljöbalken utan större ändringar. Detta innebär att intrånget även i fortsättningen skall relateras till "berörd del av en fastighet". Det är dock rimligt att värdet av hänsyn upp till kvalifikationsgränsen frånräknas ersättningen i enlighet med 3 §. Skogsstyrelsen tillstyrker således de föreslagna ersättningsreglerna, dock med ändring av 5 § första styckets sista mening "Dessutom skall beaktas ... inom samma tid" bör utgå.

18.1.4 Riksantikvarieämbetet, RAÄ: RAÄ delar i och för sig Miljöskyddskommitténs uppfattning att utgående ersättning skall minskas med det belopp som motsvaras av vad som en markägare får tåla utan ersättning, men vill åter framhålla att ersättningsreglerna i olika lagar bör systematiskt vara uppbyggda på liknande sätt så som riksdagens ambition var 1986. Miljöbalkens ersättningsregler för avsevärt intrång i pågående markanvändning bör inte skilja sig från bl.a. KML:s regler. Vidare vill RAÄ åter betona att det inte räcker med att endast införa en självriskprincip i de berörda lagarna. Reglerna behöver genomgående förenklas och sättas in i ett större system.

18.1.5 Domän AB: Domän välkomnar, att Miljöskyddskommittén liksom Skogspolitiska kommittén nyligen har kommit fram till att ersättningsreglerna från 1987 skall vara oförändrade med undantag för att tröskelvärdet skall dras av, då ersättning utgår. Något fungerande, genomtänkt alternativ har aldrig framförts i relateringsfrågan. Man har ibland talat om fastighet utan att klargöra om man menar skifte eller registerfastighet, ibland om brukningsenhet och ibland om innehav i kommunen. Hur värdering av en sådan till storleken mycket varierande relateringsenhet skall gå till har ännu inte redovisats, och inte om andra ekonomiska omständigheter skall beaktas, om nu intrång skall relateras till den ekonomiska bärkraften. Det är mycket klokt att hålla fast vid gällande regler, i varje fall så länge ett genomtänkt, praktiskt fungerande alternativ inte har presenterats för analys och diskussion. Med nuvarande regler blir lika mark lika bedömd när det gäller skyddsvärde och rätt till ersättning, och så bör det också vara.

18.1.6 Kammarkollegiet: I förslaget har det tagits upp en regel som begränsar markägarens ersättning med ett belopp som motsvarar vad han är skyldig att tåla utan ersättning (28 kap. 3 och 4 §§). En sådan regel kan uppfattas som mer rättvis, särskilt i de fall då intrånget ligger nära kvalifikationsgränsen. Mot detta bör dock ställas de ökade förvaltnings- och processkostnader som uppkommer genom att nämnda gräns måste fastställas i alla ersättningsfall. Kollegiet tillstyrker dock förslaget utom i inlösenfallen (§ 4). Om ett ingrepp är så väsentligt att inlösen blir aktuell, bör full ersättning utgå.

18.1.7 Konsumentverket: Vi har inget att invända mot de föreslagna bestämmelserna om ersättning och skadestånd.

18.1.8 Statens naturvårdsverk: Verket anser att ett annat synsätt behöver göra sig gällande beträffande definitionen av "intrång", innebärande att det inte kan vara ett ersättningsgillt ingrepp från samhällets sida, när en verksamhet som skadar naturmiljön hindras. Ansvaret för miljökostnaderna måste fördelas på ett rimligare sätt mellan samhället och den som förorsakar skadorna. Kommittén har föreslagit att 26 § naturvårdslagen (29 kap. 3 § miljöbalken) ändras så att ersättning aldrig skall utgå för sådant hinder för brukaren som inte når upp till den s.k. kvalifikationsgränsen. Detta är en välkommen förbättring för miljövården. Den uppväger emellertid inte den betydande försämring som skedde genom 1987 års ändringar av ersättningsbestämmelserna. Den nu föreslagna bestämmelsen kommer sannolikt att få endast marginelll ekonomisk betydelse så länge relateringen skall ske till berörd del av fastigheten och skadan endast får vara bagatellartad. Tillämpningen i det enskilda fallet har givit stora tolkningsproblem, något som visat sig tydligt i konkreta ärenden under de senaste åren. Därtill kommer att bestämmelsen även kan ge upphov till betydande orättvisa mellan olika markägare. Gällande ersättningsregler motverkar förutsättningarna att inom de areella näringarna minska hotet mot naturmiljön och den biologiska mångfalden. Fördelningen mellan samhället och brukaren av det ansvar som skall gälla för att skona naturmiljön är inte förenlig med uppsatta mål. - - - Bestämmelserna om ersättning i samband med biotopskydd i 11 kap. 4 § bör ses över, eftersom det är tveksamt om ersättningstalan överhuvudtaget inte skulle kunna medges med den föreslagna formuleringen.

18.1.9 Statens Lantmäteriverk, LMV: LMV tillstyrker förslaget att ersättningen vid intrång samt vid inlösen skall minskas med det belopp som markägaren är skyldig att tåla utan ersättning. I konsekvens med detta bör en motsvarande bestämmelse om avräkning införas även i de fall det blir aktuellt med ersättning eller inlösen på grund av markreglerande bestämmelser enligt annan lagstiftning. - - - LMV delar inte kommitténs uppfattning om innebörden i begreppet pågående markanvändning. När det först gäller energiskog, bör denna betraktas som en jordbruksgröda. Odling av energiskog bör alltså inte betraktas som omföring till skogsmark. - - - Dessutom torde skogsplantering på jordbruksmark i dag ofta vara en lämplig rationaliseringsmetod. Från denna synpunkt bör en sådan åtgärd hänföras till pågående markanvändning, åtminstone om det är fråga om ett kombinerat jord- och skogsbruksföretag.

18.1.10 Uppsala universitet: De föreslagna 14-16 §§ i 28 kap. är

ologiskt placerade eftersom de främst handlar om att gå domstolsvägen för att en företagare skall tvingas vidta försiktighetsmått m.m. - - - Vad gäller ersättning för sådant som idag främst regleras i naturvårdslagen, föreslår vi att man behandlar alla markägare lika och inte ger ekonomiska fördelar till stora markägare. Bl.a. därför föreslår vi att man återgår till rättsläget före 1987, så att man relaterar intrånget till hela verksamheten på samma sätt som man i miljöskyddslagen relaterar reningskostnaden till hela verksamheten. Detta medför även att bedömningen skall vara relativ. Det skall inte finnas något absolut moment i bedömningen. Om en sådan relativ bedömning inte återinförs, blir små markägare hårdare behandlade än stora. - - - Vidare bör lagtexten förtydligas i ett antal hänseenden. Särskilt påpekar vi att detta kapitel inte är det rätta för de paragrafer som handlar om enskild talan avseende försiktighetsmått m.m. vid miljöfarlig verksamhet.

18.1.11 Lunds universitet: Kommittén föreslår att ersättning skall utgå för avsevärt intrång i pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten, dock med den ändringen att avräkning bör ske för ersättning upp till den s.k. kvalifikationsnivån. - - - Forskningsnämnden kan i princip godta förslaget, trots de nackdelar denna begränsade ersättningsskyldighet medför för den gröna miljövården. Skälen är framförallt samordningen med PBL.

18.1.12 Skogsvårdsstyrelsen i Kronobergs län: Det framgår i motiven till PBL att verksamheter med så egenartade drag att de bara får utövas efter särskilt tillstånd är att betrakta som annan form av markanvändning. Dikesrensning och skyddsdikning bör enligt skogsvårdsstyrelsens mening däremot vara ett led i pågående markanvändning. Ersättning bör utgå om denna typ av arbetsföretag ej får utföras och andra alternativ är uteslutna. - - - En viktig princip för skogsbruket är att avverkning i olika former, markberedning och plantering betraktas som pågående markanvändning. Trädslagsbyte bör även falla därunder. - - - Utgångspunkten att en markägare bör tåla ett intrång som är bagatellartat, är enligt vår mening riktig. - - - Förslaget att belopp upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas vid intrång som är ersättningsgilla är enligt vår bedömning logisk men kan möjligen vara orationellt. Det kan kanske finnas anledning att överväga att slopa kvalifikationsgränsen och istället välja principen "bagatellartad eller full ersättning".

18.1.13 Skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län: Även fortsättningsvis är det den berörda delen av fastigheten som skall utgöra grund för bedömningen av vilka inskränkningar en markägare får tåla. Kommittén föreslår också att den del av kostnaden som uppgår till kvalifikationsgränsen skall avräknas vid intrång som är ersättningsgilla. Skogsvårdsstyrelsen ansluter sig till detta förslag. - - - Skogsvårdsstyrelsen anser att om

avverkning inom svårföryngrad skog inte får utföras av naturvårdsskäl innebär detta att pågående markanvändning avsevärt försvåras, och att ersättningsfrågan då skall bedömas enligt samma principer som gäller för ordinär skogsmark. - - - Skogsvårdsstyrelsen anser vidare att normal naturhänsyn enligt 21 § SVL eller frivillig hänsyn utöver denna inte bör komma ifråga för ersättning.

18.1.14 Länsstyrelsen i Stockholms län: Nuvarande lagstiftning har medfört att markägaren inte längre behöver tåla lika stort intrång som tidigare, innan ersättning skall utgå. - - - Kommitténs förslag att ersättning för intrång alltjämt skall utgå och relateras till berörd del av en fastighet i enlighet med 1987 års riksdagsbeslut överensstämmer inte med de av kommittén i övrigt gjorda uttalandena om vikten av att bibehålla en biologisk mångfald samt behovet av att skydda fler naturområden än som idag är fallet. - - - Länsstyrelsen anser att regeln om att ersättningen skall bestämmas i förhållande till "berörd del" av fastighet skall tas bort ur miljöbalken. Härigenom ges ökade möjligheter att använda områdesskydd för att bevara biologisk mångfald.

18.1.15 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen anser det rimligt att ersättningsregeln kombineras med en relatering av skadan till hela företaget eller brukningsenheten, inte bara till berörd del. Detta är befogat med hänsyn till den enskildes ansvar enligt 3:1 och 2:6 i ansöknings-/anmälningsärenden.

18.1.16 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Ersättning för intrång baseras på nuvarande ersättningsregler i naturvårdslagen. Dessa regler ger ekonomiska fördelar för stora markägare. Rättvisekrav talar för att ersättning bör relateras till hela verksamheten och inte till "berörd del".

18.1.17 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Utredningen konstaterar att måluppfyllelsen till stor del är en kostnadsfråga, men föreslår ingen ändring i nuvarande regler om ersättning för intrång. Länsstyrelsen delar uppfattningen att ersättningen även i fortsättningen skall relateras till berörd del av fastigheten.

18.1.18 Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att ersättningen bör bestämmas i förhållande till "berörd" del av fastigheten.

18.1.19 Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen förordar en återgång till vad som gällde före 1987, dvs. att ersättning relateras till hela brukningsenheten och inte till "berörd del". Under alla omständigheter bör en återgång ske beträffande förbud som meddelas i ett enskilt ärende enligt 10 kap. 6 § eller 12 kap. 5 § eftersom sådana beslut, till skillnad från permanenta föreskrifter tillkomna på initiativ av en

myndighet, fattas som en följd av att en enskild sakägare ämnar utöva miljöpåverkan i enlighet med 2 kap. 6 §. Det synes länsstyrelsen befogat med hänsyn till den enskildes ansvar såsom detta framgår av 1 kap. 3 §.

18.1.20 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen vill konstatera att det hade varit önskvärt att miljöbalken gett ökade möjligheter att använda områdesskydd för att bevara biologisk mångfald. Detta kan enklast åstadkommas genom att regeln att ersättningen skall bestämmas i förhållande till "berörd del" av en fastighet tas bort i miljöbalken. - - - Frågor om ersättning är ofta tvistiga och för tillämpningen vore det därför värdefullt att vissa begrepp närmare definierades i lagen.

18.1.21 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Kommittén föreslår att den del av kostnaden som motsvarar den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas vid ersättningsgilla intrång. - - - Även om den föreslagna ändringen i sig är till fördel för naturvården och därtill motiverad av rättviseskäl, stämmer kommitténs ställningstagande i övrigt mindre bra med dess synsätt i 11:2 där man kraftigt understryker vikten av att värna om arternas betydelse i den biologiska mångfalden och människans ansvar inför kommande generationer.

18.1.22 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: 28 kap. Frågan om ersättning för berörd del bör ånyo utredas, bland annat mot bakgrund av införandet av biotopskyddet.

18.1.23 Länsstyrelsen i Värmlands län: Begreppet "berörd del" bör definieras tydligare. Begreppet bör under alla förhållanden tillämpas endast i fråga om permanenta föreskrifter av typ biotopskydd enligt 11 kap. 4 § och inte de fall då det meddelas särskilda beslut i enskilda ärenden enligt 12 kap. 5 §. - - - 28 kap. 3 §: Länsstyrelsen tillstyrker avräkningsbestämmelserna.

18.1.24 Länsstyrelsen i Örebro län: Ersättning bör relateras till hela brukningsenheten och inte till "berörd del".

18.1.25 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen föreslår vidare att ersättning relateras till hela brukningsenheten och inte till "berörd del", som gäller sedan 1987. Under alla omständigheter bör begreppet tas bort beträffande sådana förbud som meddelas i ett enskilt ärende enligt 12 kap. 5 § eller 10 kap. 6 §, eftersom dess beslut (till skillnad från ovanstående permanenta föreskrifter på initiativ av myndigheten) fattas till följd av att berörda sakägare ämnar utöva miljöpåverkan i enlighet med 2 kap. 6 §. En sådan åtskillnad är även befogad med hänsyn till den enskildes ansvar så som framkommer av 1 kap. 3 §. - - - Vidare tillstyrker länsstyrelsen den föreslagna avräkningsprincipen som framgår

av 3 §. Det är logiskt att den endast skall tillämpas när det är fråga om intrångsersättning. I fråga om inlösen bör alltjämt reglerna i expropriationslagen gälla utan den föreslagna avräkningen. - - - Länsstyrelsen lämnar i övrigt de föreslagna reglerna om ersättning och skadestånd utan erinran.

18.1.26 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen anser att begränsning till berörd del av en fastighet bör utgå och att en återgång till äldre rätt bör ske där bedömningen gjordes utifrån hela fastigheten. Med tanke på de höga ambitionerna i balkens inledande avdelning synes en ändring i 2 § vara mycket välmotiverad. - - - Ingen ersättning för stängselgenomgång är påkallad i 7 §. Det är önskvärt att utjämna ersättningsreglerna mellan de areella näringar och annan verksamhet för att få en enhetlig tillämpning av balkens inledande bestämmelser.

18.1.27 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Vi anser att kommitténs slutliga motiv för att inte ta bort "berörd del" (av fastighet) från kriteriet för avsevärt försvårande av pågående markanvändning är svaga. Denna fråga borde nu lösas på ett bättre sätt. - - - Intrångsvärderingen vid krav på naturvårdshänsyn som nu är relaterad till "berörd del" av fastighet eller brukningsenhet i främst skogsbruket är inte bra från naturvårdssynpunkt då den medger en viss manipulering med avverkningsytor och minimering av naturvårdshänsyn i främst det enskilda skogsbruket. - - - Kommittén föreslår tillståndskrav för husbehovstäkter, utan ersättningsrätt vid avslag. Vi ser i länets perspektiv de flesta (små) husbehovstäkter som mindre kontroversiella än frågan om "berörd del av fastighet" i skogsbruket. Vi vill trycka på behovet att man dels är konsekvent i värderingen av enskilda fastighetsägares miljöansvar, dels undviker onödig byråkrati när lagreglerna på dessa punkter skall stämmas av.

18.1.28 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Begreppet "berörd del" i ersättningsbestämmelserna bör utgå. Normalt bör ersättningen i stället relateras till hela brukningsenheten. Särskilt viktigt är detta när ersättningskraven uppkommer till följd av beslut i enskilda ärenden, som gäller rätt att utöva miljöpåverkan.

18.1.29 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Beträffande 28 kap. 2 § föreslås att biotopskyddet enligt 11 kap. 4 § benämns föreskrift och inte förbud, i enlighet med övriga förordnandeformer med stöd av 10 kap. Dessa har alla karaktären av permanenta inskränkningar och ersätts därefter. - - - I likhet med flera av reservationerna mot betänkandet föreslås att ersättning skall relateras till hela brukningsenheten och inte som nu "till berörd del". Under alla omständigheter bör begreppet tas bort beträffande sådana förbud som meddelas i ett enskilt ärende enligt 12 kap. 5 § eller 10 kap. 6 §. I övrigt tillstyrks de föreslagna ersättnings-

bestämmelserna och i synnerhet då den avräkningsregel som framgår av 3 §.

18.1.30 Huddinge kommun: 28 kap. 2 §. Vi anser att uttrycket "berörd del" bör tas bort ur lagtexten.

18.1.31 Norrköpings kommun: Kommittén föreslår visserligen att ersättningen endast skall utgå för den del som överskjuter den nivå man får tåla, men reglerna innebär fortfarande stora svårigheter att skydda skyddsvärd natur utan att betala stora ersättningsbelopp. Kommunen inser att för framförallt mindre fastighetsägare skulle en återgång till reglerna före 1987 bli mycket kännbara men vi anser ändå att reglerna bör förändras på något sätt så att möjligheterna att kräva hänsynstagande mot rimlig ersättning ökas.

18.1.32 Mjölby kommun: Utredningens förslag att ersättning för intrång skall minskas med ett belopp som markägaren är skyldig att tåla utan ersättning avstyrks. I stället bör prövning ske i varje enskilt fall mot bakgrund av att olika former av intrång kan vara av avgörande betydelse för den som bedriver näring ur privatekonomiska och företagsekonomiska perspektiv. Vikten av att i möjligaste mån lämna äganderätten okränkt bör också understrykas.

18.1.33 Jönköpings kommun: Ersättningen för försvårad pågående markanvändning relateras till "berörd del" av fastigheten. En återgång till tidigare gällande regler, där intrångsersättningen relaterades till brukningsenheten, skulle vara till stor nytta för naturvården.

18.1.34 Växjö kommun: Begreppet "berörd del" som används i samband med "avsevärt försvårande av pågående markanvändning" bör tas bort. Om principerna om biologisk mångfald skall gälla är det en förutsättning att de areella näringarna tål visst intrång. Idag sker ofta en godtycklig bedömning av vad berörd del är.

18.1.35 Kalmar kommun: Vad gäller ersättning för intrång föreslår vi att denna bör relateras till hela verksamheten i likhet med nuvarande bestämmelser i miljöskyddslagen. Det nuvarande regelsystemet innebär att stora markägare behandlas fördelaktigare än mindre. En förändring enligt ovan torde även vara en förutsättning för att kommunen skall ta en mer aktiv del i skydd och bevarande av värdefull natur.

18.1.36 Gotlands kommun: Begreppet "berörd del" bör enligt vår mening slopas och en återgång ske till den formulering som gällde före 1987, dvs. att skadan sätts i relation till fastigheten.

18.1.37 Landskrona kommun: Miljödelegationen för västra Skåne påpekade detta och föreslog en ändring av 26 § naturvårdslagen och att man återgick till rättsläget som det var 1987 då ersättning relaterades till hela brukningsenheten och inte som nu endast till den berörda delen av fastigheten. När miljölagstiftningen ändras, miljökraven skärps och miljöaspekterna ges större tyngd än andra intessen borde den ändring som miljödelegationen föreslog var en självklarhet.

18.1.38 Trollhättans kommun: 28 kap. 2 §. Regeln om att ersättning endast utgår i förhållande till berörd del av fastighet bör slopas. Intrånget bör istället bedömas i relation till hela den berörda fastigheten.

18.1.39 Skövde kommun: Att relatera intrång i pågående markanvändning till "berörd del" av fastigheter innebär ett hinder för effektivt naturvårdsarbete. Möjligheten att åstadkomma optimal utformning av naturvårdshänsyn inom t.ex. skogsbruket kommer i sådant fall att fortsättningsvis vara liten. De ekonomiska möjligheterna att använda områdesskydd för bevarande av biologisk mångfald bör förbättras i miljöbalken. Detta görs enklast genom att stryka orden "berörd del".

18.1.40 Örebro kommun: Kommunen förespråkar att PPP (Polluter Pays Principle) tillämpas i vid bemärkelse, dvs. att markägare/verksamhetsutövare måste tåla "intrång" från samhällets sida på samma sätt som enskilda industrier får göra. - - - Detta innebär att ordet "berörd del" i 28 kap. 2 § måste strykas (i enlighet med departementspromemorian Ds 1991:87). Kommittén delar inte denna uppfattning enligt sidorna 483-484. Jämför kommitténs syn på inskränkningar i industriell verksamhet t.ex. på sidan 270 i del 1.

18.1.41 Köpings kommun: Begränsningen "inom berörd del" gör att ersättningsreglerna, alternativt möjligheterna till skydd, blir beroende av hur fastighetsägaren till exempel planerar sitt arbetsföretag. Begreppet bör bytas ut mot förslagsvis "inom brukningsenheten".

18.1.42 Gävle kommun: Texten "inom berörd del" bör strykas ur paragrafen. Denna konstruktion på paragrafen gör att markägaren inte behöver ta något ansvar för naturvärdena, vilket bl.a. kan innebära att markägaren exploaterar skyddsvärd natur, om inte möjlighet finns till ersättning. - - - Begreppet "inom berörd del" har diskuterats under lång tid alltsedan naturresurslagen kom till. Starka skäl talar nu för att ta bort denna textdel.

18.1.43 Skellefteå kommun: 28 kap. 2 § Begränsningen "... inom berörd del av en fastighet ..." bör definieras. Bevarandet av biologisk mångfald är tillräckligt komplicerat utan att drabbas av denna typ av invändningar.

18.1.44 Piteå kommun: Föreskrifter i samband med naturreservatsbildning o.dyl. som avsevärt försvårar pågående markanvändning, t.ex. skogsbruk, inom berörd del av en fastighet eller att mark tas i anspråk berättigar markägaren till ersättning. Genom denna konstruktion har markägaren brukningsrätten på sin sida men behöver inte ta något ansvar för naturvärden utan att erhålla ersättning. Uttrycket "berörd del av" bör strykas ur balken.

18.1.45 Svenska naturskyddsföreningen: Det är en stor besvikelse att inte miljöskyddskommittén föreslagit förändringar i ersättningsreglerna. Detta gäller särskilt regeln att intrång i pågående markanvändning skall relateras till berörd del av fastighet och inte hela fastigheten. Enligt föreningens mening innebär dagens regler att ett mycket långt drivet skydd för äganderätten, som går utöver europakonventionens regler, ges högre prioritet än upprätthållandet av den biologiska mångfalden. Detta försvårar i hög grad dagens naturvårdsarbete. - - - Då värdefulla naturområden och biotoper skall skyddas eller då skadlig miljöpåverkan skall stoppas kan det vara nödvändigt att det allmänna får ta mark i anspråk genom expropriation. Som den nya av fri- och rättighetskommittén föreslagna skrivningen av RF 2:18 kommer att se ut ser vi en mycket stor risk att miljöbalkens syften inte kommer att uppnås, liksom att delar av de allmänna rättsprinciper vi tidigare tagit för givna helt eller delvis sätts ur spel genom att den enskildes äganderätt prioriteras framför en god livsmiljö. - - - Enligt kommitténs förslag skall ersättning för intrång i pågående markanvändning även i framtiden endast relateras till "berörd del" av fastighet. Därigenom kommer samhällets möjlighet till att ingripa för att få till stånd en optimal utformning av naturvårdshänsyn inom skogsbruk att vara små. Enligt föreningens uppfattning måste intrång i pågående markanvändning relateras till hela fastigheten, inte bara del därav. Förutom de starka sakskälen för detta vill föreningen i detta sammanhang påpeka att denna princip skulle stå i analogi med hur man i miljöskyddslagen relaterar reningskostnaden till hela verksamheten.

18.1.46 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: Kommittén uttalar att det får antas föreligga en presumtion för att en verksamhet med så egenartade drag att den bara får utövas efter särskilt tillstånd är att betrakta som förändrad markanvändning (s. 690). Detta uttalande är alldeles för generellt. Enligt LRF:s uppfattning finns det flera tillståndspliktiga verksamheter som med fog kan betraktas som pågående markanvändning. Skulle förslaget likväl genomföras, menar LRF sålunda att ett vägrat tillstånd till husbehovstäkt utgör ett ingrepp i pågående markanvändning. LRF vill framhålla att kommittén slagit in på en farlig väg, när den okritiskt anslutit sig till uppfattningen att tillståndspliktig verksamhet är att anse som en annan form av markanvändning än tidigare. En sådan uppfattning kan nämligen ge näring åt den beklagliga utveckling att det

allmänna belägger "fria" verksamheter med tillståndsplikt med den konsekvensen att en markägare som får avslag på sin ansökan om tillstånd förlorar rätten till ersättning. LRF tar avstånd från denna utveckling, som för övrigt måste anses stå i strid med den äganderättspolitik regeringen lagt fast i sina regeringsförklaringar. - - - Kommittén går även in på frågan om skogsplantering på åkermark är pågående markanvändning eller inte. Utan närmare motivering slår kommittén fast att omföring av åker, äng eller betesmark till skogsmark alltid torde vara att anse som ändrad markanvändning. LRF har en annan uppfattning i dessa frågor. - - - Vid remissbehandlingen av Naturvårdsberedningens betänkande (SOU 1990:38) utmärkte sig särskilt två remissinstanser. Det var Lantbruksstyrelsen och Naturvårdsverket. Lantbruksstyrelsen, numera ingående i Jordbruksverket, höll med Naturvårdsutredningen och ansåg alltså att skogsplantering på såväl åker- som betesmarker utgjorde ett led i pågående markanvändning. Naturvårdsverket hade motsatt uppfattning. Skogsplantering på åker- eller betesmarker var enligt verket ändrad markanvändning. Det får alltså konstateras att den diskussion som förts om den nya jordbrukspolitikens inverkan på innebörden av pågående markanvändning präglas av motsägelser och förvirring. Vad som är anmärkningsvärt är Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets skilda uppfattningar. Verkens olika synsätt genomsyrar verksamheten hos de regionalt ansvariga myndigheterna för jordbruks- och naturvårdsfrågorna, nämligen länsstyrelserna. Detta har lett till att enskilda markägare med omställningsplaner fått dubbla budskap från dessa myndigheter. Myndighetens ena hand vet inte vad den andra gör. Sådant myndighetsagerande är oacceptabelt. Det sätter rättssäkerheten ur spel. - - - Miljöskyddskommittén har nu, till synes helt okritiskt, anammat Naturvårdsverkets uppfattning att skogsplantering på öppen mark, såväl av energiskog som annan skog, innebär ändrad markanvändning. LRF har en annan mening. I förarbetena till den lagstiftning varigenom begreppet pågående markanvändning introducerades i naturvårdslagen uttalades att begreppet skulle ges en relativt generös tillämpning. Dessa lagmotiv ger vid handen att lagstiftaren inte avsett att pågående markanvändning skulle vara ett statiskt begrepp. - - - Beträffande det slag av skogsplantering som utgör odling av energiskog får LRF även peka på ett regeringsuttalande med anledning av att skötsellagen ändrades 1987 (prop. 1986/87:122). Enligt uttalandet borde odling av energiskog betraktas som jordbruksgröda. Energiskogsodling som jordbruksproduktion är ytterligare ett argument som med stor styrka talar för att omföring av öppen mark till energiskog är pågående markanvändning.

Sammanfattningsvis anser LRF således att starka skäl talar för att all skogsplantering på åker, äng eller betesmark utgör pågående markanvändning. I det fortsatta lagstiftningsarbetet måste därför klarläggas att energiskogsodling och all annan skogsplantering på åker, äng eller betesmark är ett led i pågående markanvändning. - - - I övrigt konstaterar

LRF med tillfredsställelse att Miljöskyddskommittén kommit fram till att naturvårdslagens ersättningsregler, som dessa kommit att utformas genom 1987 års lagstiftning, i princip skall vara oförändrade. - - - LRF kan inse att förslaget vilar på en viss logisk grund. Enbart logiska skäl är emellertid inte tillräckliga för ett ändringsförslag av förevarande slag. Om man som kommittén nu gör, rycker bort en del av kompromissen, rubbar man hela grunden för denna. LRF avstyrker därför förslaget.

LRF delar inte i alla delar Miljöskyddskommitténs uppfattning om nuvarande ersättningsprinciper enligt naturvårdslagen vid förfogandeinskränkningar speciellt vad gäller innebörden i begreppet pågående markanvändning. Enligt LRFs uppfattning finns det flera tillståndspliktiga verksamheter som med stort fog kan betraktas som pågående markanvändning. Statens dubbla budskap som kommer till uttryck i Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets olika uppfattningar om innebörden i begreppet är oacceptabelt och sätter rättssäkerheten ur spel. - - - LRF motsätter sig den ändring Miljöskyddskommittén gör i förhållande till nuvarande regler vad gäller ersättning vid intrång enligt 28 kap. 3 §. - - - I förhållande till naturvårdslagen ändras avgränsningsbegreppet i 10 kap. 3 § så att uttrycket "inom berörd del" utgår. LRF avstyrker detta ändringsförslag.

18.1.47 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Det framgår i motiven till PBL att verksamheter med så egenartade drag att de bara får utövas efter särskilt tillstånd är att betrakta som annan form av markanvändning. Sveriges jägmästares och forstmästares riksförbund, SJFR menar då att nydikning bör vara en annan form av markanvändning. Dikesrensning och skyddsdikning bör däremot vara ett led i pågående markanvändning. Ersättning bör därför utgå om denna typ av arbetsföretag ej får utföras och andra alternativ är uteslutna, exempelvis en dränerande skärm, samt om skadebeloppet ej är bagatellartat. - - - En viktig princip för skogsbruket är avverkning i olika former, markberedning och plantering betraktas som pågående markanvändning. Trädslagsbyte, med undantag för där trädslagvalet bestäms via ädellövskogslagen, bör falla under begreppet pågående markanvändning. - - - Utgångspunkten att en markägare bör tåla ett intrång som är bagatellartat är enligt vår mening riktig. - - - Sveriges naturvetareförbund anser att begreppet "berörd del" som används i samband med "avsevärt försvårande av pågående markanvändning" måste lyftas bort helt. Om grundprinciperna om bevarande av biologisk mångfald och PPP skall gälla är det en förutsättning att de areella näringarna tål ett större intrång än de som relateras till berörd del av fastighet, särskilt med tanke på att det ofta sker en godtycklig bedömning av vad "berörd del" är.

18.1.48 Föreningen Skogsindustrierna: I det skogspolitiska beslut som riksdagen fattade i maj 1993 förändrades ersättningsreglerna vid intrång

på skogsfastighet. Miljöskyddskommittén har lagt fram motsvarande förslag i sitt betänkande. Denna förändring innebär att skogsägaren skall stå för kostnaden upp till kvalifikationsgränsen. Krav har framförts från vissa håll om ytterligare inskränkning av ersättningsrätten. Att ytterligare övervältra kostnader för gemensamma samhällskrav på skogsägarna är enligt vår mening inte rimligt och kan dessutom leda till en felaktig hushållning med naturresursen skog. Det är därför tillfredsställande att kommittén i övrigt förutsätter att 1987 års ersättningsregler skall ligga fast. Speciellt viktigt är att bibehålla principen om relatering till berörd del av fastigheten. Om denna princip överges, blir ersättningsrätten i många fall illusorisk och de intrång som skall accepteras utan ersättning beroende på fastighetsindelning, fastighetsstorlek m.m. i stället för de objektiva skyddsbehoven.

18.1.49 Miljö- och Hälsoskyddstjänstemannaförbundet: Texten "inom berörd del" bör strykas ur paragrafen. Denna konstruktion på paragrafen gör att markägaren inte behöver ta något ansvar för naturvärdena, vilket bl.a. kan innebära att markägaren exploaterar skyddsvärd natur, om inte möjlighet finns till ersättning.

18.1.50 Skogsägarnas Riksförbund: Kommittén drar, efter en diskussion om principer, slutsatsen att intrång skall relateras till direkt berört område, dvs. man anför samma princip som Skogsägarna hävdar. - - - Kommitténs "bevisföring" beträffande ersättning vid tillståndsprövning är fullkomligt ologisk och skulle leda till stor rättsosäkerhet. När riksdagen beslutar om tilstånd skulle, enligt kommitténs omvända bevisföring, en åtgärd automatiskt betraktas som förändrad markanvändning och ersättningsrätten därmed försvinna. Idag när företagen tvingas söka nya verksamhetsgrenar borde samhället tillämpa en mycket vid syn på begreppet. Definitionen av pågående markanvändning måste förbli oberoende av eventuella styrmedel som t.ex. tillståndsplikt.

18.1.51 Sveriges Jordägareförbund: Kommittén anser att rätten till ersättning ökar "samhällets" kostnader för naturvården. Den föreslår därför att rätten till ersättning skall begränsas ytterligare så att "den del av kostnaden som motsvarar ett intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas vid intrång som är ersättningsgilla". Sveriges Jordägareförbund avstyrker kommitténs förslag. - - - Inskränkningar i rätten till ersättning innebär i verkligheten inte några samhällsekonomiska besparingar, men däremot på sikt stora samhällsekonomiska kostnader och ökad miljöförstöring genom en sämre hushållning med resurserna. - - - En annan viktig funktion hos ett rättvis ersättningssystem är att förhindra den konfrontation och de konflikter mellan olika samhällsgrupper som är oförenliga med en harmonisk samhällsutveckling. Detta syfte kan uppnås först om privata ägare får ersättning för hela förlusten,

när deras egendom tas i anspråk för att tillgodose kollektiva intressen.

Sammanfattningsvis anser Sveriges Jordägareförbund att ersättningsreglerna i miljöbalken måste utformas så att den faktiska ekonomiska skadan ersättes. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt grunderna för skadeståndsrätten och vad som flertalet medborgare anser vara rättvist. Det är en nödvändig förutsättning för marknadsekonomi.

18.1.52 Michelsons Advokatbyrå: 28 kap. avser enligt kapitelrubriken regler om ersättning för intrång. 14-15 §§ i detta kapitel gäller emellertid en helt annan sak, nämligen frågan om forum vid och verkan av en talan som avser andra enskilda anspråk än skadestånd. Reglerna är tillämpliga på enskilda anspråk om förbud, skadeförebyggande åtgärder och begränsning i miljöfarlig verksamhet. 14 § bör enligt vår uppfattning utvidgas till att gälla generellt för miljöpåverkan. Reglerna bör i alla händelser inplaceras i ett sammanhang där de hör hemma, lämpligen i balkens femte avdelning.

18.2 Skadestånd

18.2.1 Allmänt

18.2.1.1 Malmö kommun: Gatunämnden har i sitt yttrande berört väghållarens begränsade styrmöjligheter i befintlig miljö och en skadeståndsaspekt på detta. - - - Enligt kommunstyrelsens mening bör skadeståndsansvar inte drabba t.ex. en väghållare för förhållanden över vilka han ej råder och inte kan påverka. Regeln om ortsvanlighet m.m. i 1 § sista stycket ger enligt styrelsens mening inte tillräckligt skydd mot detta. Frågan bör ses över.

18.2.1.2 Greenpeace: Greenpeace har föreslagit att atomansvarighetslagen avskaffas och att skador orsakade av joniserande strålning skall omfattas av miljöbalkens skadeståndsbestämmelser. Krav på miljöskadeförsäkring enl. 30 kap. skall gälla för innehavare av kärntekniska anläggningar.

18.2.1.3 Svenska insjöfiskarnas centralförbund, SIC: SIC hävdar att den licensierade yrkesfiskare som fiskar med rörliga redskap efter tillstånd av myndighet på allmänt vatten, skall få sina skador ersatta om någon förstör hans fiskevatten. Skadeståndet skall då givetvis betalas av den som orsakat skadan enligt reglerna i lagförslagets 29 och 30 kap.

18.2.1.4 Michelssons Advokatbyrå: - Anser att rättspraxis är för restriktiv när det gäller att ekonomiskt kompensera den som drabbas av

miljöskador. Även svårigheter att utreda och styrka skadornas omfattning är ett stort problem. De föreslår därför, att reglerna efter mönster i t.ex. 7 kap. 54 § upphovsrättslagen och 55 § lagen om medbestämmande i arbetslivet kompletteras med föreskrifter om ersättning även för lidande och annat förfång samt om att hänsyn skall tagas även till intresset av att lagens bestämmelser iakttages och till övriga omständigheter av annat än rent ekonomisk betydelse.

18.2.1.5 Miljöcentrum: Miljöcentrum anser att det i miljöbalken också bör intas en lagtext, som utan begränsning garanterar miljöoffer full rättshjälp vid skadeståndsprocesser. - - - Det bör dessutom i miljöbalken införas föreskrifter om rättshjälp till sakägare vid koncessionsprövning. Alternativt kan det åläggas sökanden att stå för sakägarnas kostnader vid koncessionsprövning enligt de regler som gäller vid vattenmål. - - - Slutligen bör försäkringsbolagen åläggas att till privatpersoner tillhandahålla en rättsskyddsförsäkring till ett belopp i storleksordningen 500 000 kr.

18.2.2 Bör miljöskadelagen ingå i miljöbalken?

18.2.2.1 Statens Järnvägar, SJ: SJ tillstyrker kommitténs förslag att införa miljöskadelagens regler i den nya miljöbalken. Skadestånd vid miljöskada är ett betydelsefullt sanktionsmedel med nära anknytning till de övriga sanktioner som behandlas i miljöbalken. Skadeståndsinstrumentet måste dock tydligare kopplas till till de allmänna aktsamhetsreglerna och de regler som baseras på gränsvärden, t.ex. miljökvalitetsnormer. Kommittén konstaterar själv i kap. 18 att denna koppling är otydlig i förslaget och att en skadeståndsskyldighet inom hela miljöbalkens område skulle medföra en mycket stor utvidgning av det strikta skadeståndsansvaret. Kommitte'n har därför avstått från en sådan lösning. Enligt SJ:s mening visar detta mer på svagheterna i de övergripande reglerna i miljöbalken , än att principen som sådan skulle vara felaktig.

18.2.2.2 Mjölby kommun: Kommunen tillstyrker förslaget om att införliva miljöskadelagen i miljöbalken. Mjölby kommun delar utredarens uppfattning att skadestånd vid miljöskada onekligen har ett nära samband med kravet på en ren och hälsosam miljö. Införs miljöskadelagens regler i balken ges dessutom en bättre överblick över sanktionssystemet inom hela miljörätten.

18.2.2.3 Borås kommun: Kommunen har anfört att en utökning av miljöskadelagens omfattning fås genom att den införs i miljöbalken. För att miljöskadelagens intentioner skall kunna förverkligas krävs enligt kommunens uppfattning vissa förändringar av det nuvarande systemet. Förändringarna rör miljöskadeförsäkringen.

18.2.2.4 Försäkringsjuridiska föreningen: Föreningen har anfört att förslaget innebär att den relativt färska miljöskadelagens regler nu skulle föras över till den nya miljöbalken, där de bl.a. med tanke på sin civilrättsliga karaktär passar mindre väl. Som berörs i motiven, arbetar man vidare samtidigt inom Europarådet på en konvention om ersättning för miljöskador; miljöskyddskommittén har dock inte kunnat anpassa sitt förslag till konventionsförslaget som det för närvarande ter sig. Också konventionsarbetet kan vara ett skäl för att tills vidare inte vidta några mera genomgripande ändringar i skadeståndssystemet på området.

18.2.3 Fastighetsanknytningen

18.2.3.1 Kustbevakningen, Lunds universitet och Miljöskadeförsäkringsutredningen: Dessa är positiva till att fastighetsanknytningen frångås. Detta främst eftersom gränsdragningen är oklar och då det är omotiverat att göra skillnad mellan t.ex., å ena sidan, skador som härrör från verksamhet på en fastighet och, å andra sidan, skador vid transporter. Kustbevakningen har tillagt att regleringen bör kunna ske utan att avvakta det pågående internationella arbetet. Lunds universitet tillägger att gränsdragningsproblem kan uppstå vad angår de ersättningsberättigade, vilket bör föranleda ytterligare utredning.

18.2.3.2 Sjöfartsverket och Sveriges redareförening: Dessa anser att det pågående internationella arbetet bör avvaktas. Någon ordentlig analys har inte gjorts i betänkandet. Det är olämpligt med en svensk särlösning. Det skulle bl.a. kunna störa arbetet med en HNS-konvention genom att omöjliggöra en uppdelning av det strikta ansvaret mellan redarna och lastägarna.

18.2.3.3 Sveriges försäkringsförbund och Sjöassuradörernas förening: De är kritiska. Konsekvenserna av förslaget är inte tillräckligt utredda. Dagens trafikförsäkring omfattar inte ren förmögenhetsskada. Konsekvenserna av en ren förmögenhetsskada är omöjliga att beräkna. Det är därför osäkert om försäkringsbolagen kan åta sig att teckna försäkring för ren förmögenhetsskada vid t.ex. transporter. Vem som skall vara ansvarig enligt miljöbalken är oklart. Är det fordonsägaren? Vem blir i så fall ansvarig om fordonet brukas olovligen? Vid transporter kan flera olika rättssubjekt vara inblandade. Den faktiske fraktföraren kan sakna kännedom om vad lasten består av. I kommittéförslaget saknas vägledning om vem som i sådant fall har ansvaret. Ansvarighetsreglerna för internationella godstransporter grundas på internationella konventioner. Eftersom transporter ofta är gränsöverskridande bör reglerna vara enhetliga i olika länder. Detta för att inte störa den internationella handeln och snedvrida konkurrensförhållandena. Stor möda har i det

internationella arbetet lagts ned på detta. Kommittéförslaget berör överhuvudtaget inte denna typ av aspekter. Europarådskonventionen undantar transporter.

18.2.3.4 Försäkringsjuridiska föreningen: Föreningen har anmärkt att förslaget innebär en avsevärd utvidgning av skadeståndsansvaret genom att bl.a. vattenförorening från fartyg och buller från flygplan och båtar kommer att omfattas. Vidare är det ovisst vad som krävs för att medverkan skall anses föreligga och hur ansvaret i sådana fall skall fördelas. Skälighetsregeln som i miljöbalksförslaget återfinns i 29 kap. 5 § 2 stycket lär bli betydligt svårare att tillämpa om förslaget genomförs. Det uppstår försäkrigstekniska svårigheter, som inte närmare behandlats i betänkandet. Det är lämpligt att avvakta det internationella arbete som pågår för sjöfartens del (HNS-konventionen).

18.2.4 Omgivningsbegreppet

18.2.4.1 Miljöskadeförsäkringsutredningen: Utredningen har lämnat två exempel på nackdelar med det idag använda begreppet omgivning. Det första är ett som framförts från försäkringshåll. Det har därifrån framhållits att ett vanligt avgränsningsproblem i dag, vid bedömningen av om försäkringsfall föreligger eller ej, är vad som är att hänföra till omgivningen när en fabriksägare (verksamhetsidkare) har anlitat en byggentrepenör för att utföra t.ex. målningsarbeten som får till följd att inom fabriksområdet parkerade bilar, som tillhör de anställda, får lackskador genom färgfläckar. Fabriksägaren har för sådant fall låtit bedriva den skadegörande verksamheten (6 § miljöskadelagen). När det gäller att bedöma fabriksägarens ansvar, uppstår frågan om det är i förhållande till fabriksägarens egna verksamhet eller till entrepenörens verksamhet som avgränsningen mot omgivningen skall ske. Vad svaret är på denna fråga är oklart. Det andra exemplet som Miljöskadeförsäkringsutredningen har tagit upp rör att avgränsning mellan verksamhetsområdet och omgivningen har fått en mindre lyckad lösning när det gäller flygbesprutning (jfr. förarbetena till miljöskadelagen, prop. 1985/86:83 s. 39). Om ett bekämpningsmedel sprids genom flygbesprutning som har skett inom ett noga avgränsat område och allmänheten har varnats för tillträde så betraktas besprutningsområdet som verksamhetsområde. Den som med stöd av allemansrätten uppehåller sig inom området och lider t.ex. personskada med anledning av besprutningen kan därför inte åberopa den nuvarande miljöskadelagen som grund för rätt till ersättning. Den skadelidande har att hålla sig till skadeståndslagen (1972:207) med dess krav på uppsåt eller vållande. Detta anser utredningen inte vara tillfredsställande.

18.2.4.2 Sveriges försäkringsförbund: Försäkringsförbundet har anfört att det är oklart vad som menas med skada på "omgivningen". Är det meningen att personer eller föremål som vistas tillfälligt på fastigheten skall omfattas av lagen? Det är åter oklart vad som menas med att verksamhet på fastighet orsakar skada. Skall ansvar föreligga för vådahändelser eller sabotage, där de som bedriver verksamheten inte kunnat förhindra att miljöskada inträffat?

18.2.5 Störningskällor

18.2.5.1 Statens Jordbruksverk samt Uppsala och Lunds universitet: Dessa är kritiska i vad avser biotekniska produkter. De motargument som framförs är i huvudsak att ytterligare analys behövs, att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att specialreglera produktansvaret för en specifik produkt, att den korta preskriptonstiden kan ställa till problem, att biotekniska produkter många gånger inte är farligare än kemiska produkter som inte omfattas, att det är svårt att definiera vad som är en bioteknisk produkt, samt att tillstånd för hanteringen kommer att krävas och förbud kommer att kunna meddelas mot hanteringen.

18.2.5.2 Miljöskadeförsäkringsutredningen, Koncessionsnämnden för miljöskydd och Försäkringsjuridiska föreningen: Miljöskadeförsäkringsutredningen anser att uppräkningen bör utökas med biotekniska produkter och strålning samt, tillsammans med, Koncessionsnämnden för miljöskydd och Försäkringsjuridiska föreningen att bestämmelserna om spräng- och grävskador bör stå kvar och införas i miljöbalken. Om en överfyttning av de sistnämnda skadorna till jordabalken skulle ske finns det ytterligare skadeorsaker som borde följa med t.ex. buller. Miljöskadeförsäkringen omfattar dessutom inte skador enligt jordabalken.

18.2.5.3 Sveriges försäkringsförbund: Förbundet anser att det i miljöbalken bör införas en hänvisning om att grav- och sprängskador regleras i 3 kap. jordabalken.

18.2.6 Privatpersoners ansvar

18.2.6.1 Miljöskadeförsäkringsutredningen och Sveriges försäkringsförbund: Dessa är kritiska och anser att privatpersoner som orsakar skador genom de störningskällor som är aktuella bör omfattas av strikt ansvar. För den skadelidandes del är det lika illa om det är en privatperson som orsakat skadan. Principen att förorenaren betalar bör gälla även för privatpersoner. Skulle skadeståndet i något fall bli oskäligt be-

tungande kan jämkning ske enligt skadeståndslagen. Den vanligaste skadorsaken, en läckande oljetank, täcks av den vanliga villaförsäkringen som näst intill alla villaägare har. Att undanta privarpersoner skulle begränsa området för rätt till ersättning ur miljöskadeförsäkringen. Försäkringsförbundet har tillagt att, om det strikta ansvaret tas bort för privatpersoner, så kan det antas att försäkringsbolagen anpassar sina ansvarsförsäkringar till detta och således kräver culpa för att försäkringsfall skall föreligga.

18.2.6.2 Försäkringsjuridiska föreningen: Anser att goda skäl kan anföras för att det strikta ansvaret inte skall träffa privata fastighetsägare och tomträttshavare. Det är även om ansvaret delvis kan täckas genom ordinär försäkring sällynt att privatpersoner bär ett strikt ansvar inom skadeståndsrätten.

18.2.7 Preskription

18.2.7.1 Sveriges geologiska undersökning, SGU samt Kammarkollegiet och Kammarrätten i Stockholm: Dessa tillstyrker förslaget om att förlänga preskriptionstiden till 30 år för personskadorna.

18.2.7.2 Lunds universitet: Universitetet har ifrågasatt varför preskriptionstiden skall utsträckas just på detta område och inte i andra sammanhang där risken för allvarlig skada är överhängande, såsom när det gäller atomolyckor och produktskador. Det föreligger dessutom en internationell dimension som belyses av diskussionen om produktansvaret, nämligen en anpassning till övriga Europa. Ej heller kan bortses från de särskilda tillämpningsproblem som uppstår när mycket lång tid har gått mellan beteende och skada.

18.2.7.3 Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges industriförbund, Svenska kraftverksföreningen, Föreningen skogsindustrierna och Svenska arbetsgivareföreningen: Dessa anser att det inte finns skäl att förlänga den nuvarande preskriptionstiden på 10 år till 30 år. De har också hänvisat till nackdelarna i förhållande till miljöskadeförsäkringen.

18.2.7.4 Miljöskadeförsäkringsutredningen, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Försäkringsförbundet och Försäkringsjuridiska föreningen: Dessa har påtalat svårigheter med att täcka ansvaret genom försäkring och svårigheterna med att efter lång tid framställa krav och processa mot den skadeståndsskyldige. Rätten att få ersättning från miljöskadeförsäkringen kommer att försämras. En skadelidande kan få ersättning ur miljöskadeförsäkringen om rätten till ersättning har preskriberats. Nu gäller tio år, om kommitténs förslag genomförs kommer

en tid om trettio år att gälla.

18.2.7.5 Sjöassuradörernas förening: Även de pekar på svårigheterna att täcka ansvaret genom försäkring.

18.3 Miljöskadeförsäkring

18.3.1 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Vi anser att systemet bör byggas ut till att omfatta även handräckningskostnader vid insolvens vad avser sanering och återställning. Ett återkommande problem som tenderar att växa är frågan hur man i samband med konkurser skall kunna finansiera kvarstående skyldigheter beträffande sanering av t.ex. miljöfarligt avfall eller förorenad mark. Den av utredningen föreslagna 20:8 § öppnar visserligen möjlighet för prövningsmyndigheten att ställa krav på säkerhet även för miljöfarlig verksamhet. Det kommer likväl att finnas ett behov av ytterligare finansieringslösningar för befintliga verksamheter eller i de fall säkerheten visar sig vara för liten.

18.3.2 Länsstyrelsen i Kalmar län: I samband med konkurser har i Kalmar län uppstått saneringsbehov där finansieringen varit problematisk. Det är därför angeläget att medel kan ställas til förfogande för sådana saneringar. En möjlighet vore att bredda den obligatoriska miljöskadeförsäkringen till att gälla även dessa fall.

18.3.3 Länsstyrelsen i Örebro län: Hur gamla miljöproblem som beror på "gamla synder" skall avhjälpas tas inte upp i balken. Balken riktar sig till fysiska och juridiska personer som driver någon form av verksamhet eller vidtar någon form av åtgärd som omfattas av balkens bestämmelser. Många av miljöproblemen är ofta förorsakade av verksamheter och fysiska/juridiska personer som inte längre finns. För att lösa sådana miljöproblem krävs en omfattande insats från statens sida. De medel som idag finns avsatta för att återställa t.ex. förorenad mark är inte på långt när tillräckliga. Medel behövs för att återskapa biotoper, återställa land- och vattenmiljöer, sanera mark m.m. Länsstyrelsen har tidigare föreslagit (yttrande rörande SOU 1992:141 Miljöfarligt avfall - nya regler) att det är rimligt att en del av de medel som nu finns inom den s.k. miljöskadeförsäkringen kan disponeras för liknande ändamål. Någon form av fondering av medel måste ske för att göra det möjligt attt komma till rätta med gamla miljöproblem. - - - 1 § Följande tillägg bör göras "För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt 29 kap., samt för att vidta åtgärder enligt 3 kap. 3 § 2 st. om den som orsakat skadan inte längre finns, skall det finnas en försäkring ..." och "... som regeringen bestämmer. Staten skall bidra till försäkringen med lika mycket som den totala årspremien. Beloppen skall ...." För att inte enbart de som idag är skyldiga att erlägga premie till miljöskadeförsäkringen skall bekosta

ersättning enligt p. 3 samt för att vidta åtgärder enligt ovan bör staten också bidra till försäkringen. Det är rimligt att statens andel, som ju mest rör "gamla synder", är minst lika stor som övriga inbetalda premier.

18.3.4 Mjölby kommun: Vad avser frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring bör en sådan utredas närmare. Bestämmelserna om nuvarande miljöskadeförsäkring bör dock införlivas i miljöbalken.

18.3.5 Växjö kommun: Kommunen vill ifrågasätta riktigheten av att kommunala verksamheter typ avfallshanteringar och avloppsreningsanläggningar skall bidra med avgifter till miljöskadeförsäkringen. - - - Om dessa verksamheter som i sig inrättats för att motverka miljöskada ändå orsakar skada enligt 29 kapitlet kommer kommunen som huvudman att ha strikt skadeståndsansvar. Vi ser det som osannolikt att ersättning till skadelidande för skada som orsakats av kommunal verksamhet någonsin kommer att tas från miljöskadeförsäkringen eftersom 30 kap. 2 § sannolikt aldrig kommer att uppfyllas. Om någon beredskap mot eventuella framtida skador ändå anses måste finnas, kan individuella miljöfonder vara ett alternativ. Medel ur fonden skulle då kunna utnyttjas för att göra exempelvis recipientåtgärder eller för att ersätta skadelidande.

18.3.6 Borås kommun: En utökning av Miljöskadelagens omfattning fås genom att den införs i Miljöbalken. För att Miljöskadelagens intentioner skall kunna förverkligas krävs enligt vår uppfattning vissa förändringar av det nuvarande systemet. - - - De pengar som tas in via Miljöskadeförsäkringen bör omsättas, dvs pengarna skall inte bara samlas hos de nuvarande administratörerna - de fem största försäkringsbolagen - som får del av ränteintäkterna som ersättning för sin administrativa insats. - - - Miljöskadekonsortiet skall om möjligt bemyndigas att självt eller att via kronofogdemyndighet kräva in pengar från dem, som inte betalar in sin försäkringsavgift. - - - Miljöbalken bör innehålla föreskrift om att viss del av - eller viss del av avkastningen från - inbetalda miljöskadeförsäkringsavgifter skall avsättas för miljöundersökningar, utarbetande av miljökvalitetsnormer och branschvisa råd. - - - Dessa speciella medel skulle även kunna användas för att täcka saneringskostnader i de fall någon inte kan ställas till ansvar. Medlen skulle också kunna användas i andra fall där kostnaderna inte täcks av den som vållat olycka etc. - - - Vi vänder oss också mot att lagstiftningen låter tillsynsmyndigheten göra arbetet med att kräva betalning av (miljöskade)avgifter till försäkringsbolag via förelägganden. Det förekommer inte inom något annat område, såvitt vi känner till.

18.3.7 Örnsköldsviks kommun: Miljöskadeförsäkringen i 30 kap. 3 § har ingen koppling till det myndighetsmässiga miljöarbetet. Därför är det

ologiskt att ansvaret för indrivningen av medel till försäkringen ligger på tillsynsmyndigheterna. För den kommunala miljönämnden känns denna indrivningsverksamhet synnerligen främmande.

18.3.8 Sveriges Försäkringsförbund: Det är väsentligt att tillsynen ej får påverkas av det förhållandet att eventuella skador kan komma att täckas av förekommande försäkringar. Den obligatoriska miljöskadeförsäkringen infördes för att kunna ge ersättning till fysiska personer (och mindre enskilda företag) för person- eller sakskada enligt miljöskadelagen i de fall att skadevållaren är okänd eller insolvent eller skadeståndsanspråket är preskriberat. Miljöskadeförsäkringens konstruktion gör att företag som önskar ha ett skydd mot skadeståndsanspråk på grund av miljöskador har anledning att skaffa en ansvarsförsäkring. - - - Förbundet vill framhålla vikten av att den omfattande balken med den långtgående delegeringen av tillsynsansvaret till bl.a. kommuner inte får medföra en ojämn tillsyn och rättstolkning i de olika kommunerna. Tillsynsmyndigheterna måste inneha hög kompetens samt upprätthålla samma ambitionsnivå. - - - Det är betydelsefullt att tillsynen ej påverkas av att en eventuell skada kommer att täckas av en försäkring. Självfallet får inte heller det förhållandet att det aktuella objektet har nära anknytning till tillsynsmyndigheten, t.ex. en kommuns tillsyn av kommunalt bolag, inverka på tillsynen. - - - Förbundet anser att kontrollen över de olika tillsynsmyndigheternas verksamhet genomgående bör handhas av en särkild myndighet. Detta för att främja en enhetlig och likformig tillsyn.

18.3.9 Sjöassuradörernas Förening: De synpunkter på förslaget som följer nedan tar endast sikte på regler som berör sjö- och transportförsäkring. I övrigt ansluter sig föreningen till det yttrande som avgivits av Försäkringsförbundet. - - - Enligt försäkringsavtalslagen är transportförsäkring antingen sjöförsäkring eller annan transportförsäkring. Sjöförsäkring är försäkring mot fara för vilken det försäkrade intresset utsättes för under transport. Det är således försäkringar som skyddar redare, varuägare och andra intressenter i samband med sjötransporter. Andra transporter än sjötransporter faller under uttrycket "annan transportförsäkring".

18.3.10 Miljöcentrum: Miljöskadeförsäkring - Genom den s.k. miljöskadeförsäkringen skall som bekant miljöoffer tillerkännas skadestånd, i den händelse skadevållaren är anonym, har gått i konkurs etc. Försäkringen administreras av ett konsortium och finansieras genom avgifter från företag, som bedriver miljöfarlig verksamhet. Hitintills har så vitt känt ingen ersättning utbetalats från försäkringen. - - - Vi vill dock i sammanhanget rikta regeringens uppmärksamhet på, att den som söker ersättning från miljöskadeförsäkringen är i stort sett rättslös jämfört med om skadeståndsanspråk riktas mot en skadegörare inför domstol enligt

miljöskadelagen. - - - Konsortiets beslutsprocess bygger på ett skriftligt förfarande. Den skadedrabbade har inga möjligheter att utifrån ett konventionellt tvåpartsförhållande hävda sin rätt genom en muntlig och offentlig förhandling. Däri finns måhända orsaken till att konsortiet ännu ej utbetalat några skadestånd. Vi föreslår därför, att det i Miljöbalkens kapitel om miljöskadeförsäkring redan nu införs en paragraf, enligt vilken den som riktar anspråk mot miljöskadeförsäkringen garanteras en rättslig prövning inför fastighetsdomstol enligt de regler som gäller vid skadeståndsprocesser enligt miljöskadelagen. Konsortiet skall därvid ges ställning som motpart till den skadedrabbade.

19 Ansvars-, organisations- och resursfrågor

19.1 Central nivå

19.1.1 Överbefälhavaren, ÖB: Utredningen föreslår en ny definition på begreppet sektormyndighet som är direkt kopplat till miljöområdet och inte till den sektorprincip som tillämpas idag där bl.a. försvarsmakten är en del av sektorn totalförsvar. Utredningen föreslår att regeringen för de olika miljösektorer som finns i miljöbalken utser särskilt ansvariga sektormyndigheter. Dessa myndigheter skall ha de övergripande ansvaret för respektive sektor och fortlöpande informera regeringen. Det är tveksamt att ändra på en sedan länge inarbetad definition och ÖB föreslår i stället att ett nytt begrepp framtages. Enligt ÖB:s uppfattning skall dagens sektormyndigheter bibehålla det ansvar som lagts fast enligt den s.k. sektorprincipen.

19.1.2 Statskontoret: I 19:3 behandlas sektorsansvaret. Det sker kortfattat och utan närmare belysning av vilka effekter balkens allmänna aktsamhetsregler, generella styrmedel och paraplyregler kan ha för möjligheterna för de centrala myndigheterna i de miljöpåverkande sektorer att agera mer kraftfullt. Vi är av den uppfattningen att detta är viktiga frågeställningar för överväganden om hur ändamålet med miljöbalken bäst skall främjas och "hållbar utveckling" säkerställas. Organisationen inom resp. sektor för att driva miljöfrågorna är därvid en viktig komponent. Samorganisation med säkerhets- och/eller kvalitetsfunktioner kan vara intressant inom vissa sektorer. Controllerfunktion eller linjeenhet kan behöva övervägas beroende på om miljöpåverkan ligger i myndighetens egen verksamhet eller uteslutande ute i sektorn. Miljöpolicy, miljöhandlingsplan/sektorplan, uppföljning och utvärdering/-revision, samt årlig miljörapport är lämpliga ledningsinstrument. - - - Vi är av den uppfattningen att miljöbalksförslaget ger en betydande frihet att utforma myndighetsorganisationen på olika sätt. Vi anser att även annan utveckling direkt bör beaktas i Miljöorganisationsutredningen. Lagstiftningen är blott en infallsvinkel. - - - Det miljöbalksförslaget tillför i

19:5:2 uppfattar vi främst vara att vidga hushållningsbegreppet utöver användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt och att koppla samman hushållnings- och kretsloppsprinciperna. - - - Detta vill vi inte invända emot. Det är förmodligen lämpligt. Men den tanke som framskymtar att det skulle vara "en fördel om samtliga frågor av hushållningskaraktär, som kommer att ingå i miljöbalken, kunde samlas under ett och samma ämbetsverk" är inte övertygande. De mer omfattande s.k. paraplybestämmelserna som skall tillämpas inom allt fler områden väcker snarare frågan hur uppgifterna kan fördelas. - - - Den verksamhet som skall bedrivas, dess karaktär och samband med andra verksamheter samt kompetens och resurskrav är några andra infallsvinklar. Organisationsförändringar som ansvars- och uppgiftsfördelning bör i möjligaste mån utarbetas med ett helhetsperspektiv där den samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten att nå miljömålen ingår. - - - Statskontoret har tidigare, i mars 1992, på uppdrag av regeringen lagt visst förslag rörande Socialstyrelsens roll inom hälsoskyddet. Detta finns refererat i Miljöskyddskommitténs betänkande. Det nu föreliggande miljöbalksbetänkandet synes inte väsentligt rubba grunden för vårt förslag från 1992 även om vissa omformuleringar skulle behövas som att Socialstyrelsen skall ha ansvar att medverka i arbetet att ta fram hälsoinriktade miljökvalitetsnormer. Statskontorets förslag till ansvarsfördelning bör vara ett av huvudalternativen för Miljöorganisationsutredningen att överväga. - - - Möjligheten att meddela generella föreskrifter har vidgats till samtliga lagar som nu föreslås rymmas inom balken. Speciellt betonas möjligheterna att generellt reglera omfattningen av skyddsåtgärder och försiktighetsmått för hela branscher eller verksamhetsområden. Vårt intryck blir att man inte kan dra några andra organisatoriska konsekvenser av miljöbalksförslaget än att friheten att fördela ansvar på olika sätt mellan myndigheterna ökar. Detta är uppfordrande för Miljöorganisationsutredningen som rimligen måste söka ett bredare underlag för sina överväganden. - - - I avsnittet 19:5:5 anförs med kort motivering att det inte finns anledning föreslå några organisatoriska förändringar inom strålskyddsområdet. Kommittén har inte närmare belyst vad som karaktäriserar denna väl fungerande ansvarsfördelning och om den kan stå modell för andra områden.

19.1.3 Närings- och Teknikutvecklingsverket, NUTEK: I det förslag till miljöbalk som nu har presenterats har man angett att Naturresurslagen i princip förs över oförändrad. Så vitt NUTEK kan bedöma har dock inte 6 kap. 3 § i Naturresurslagen någon motsvarighet i Miljöbalken. Detta anser verket har en klart förvirrande effekt på arbetet som pågår inom riksintresseområdet. Detta i synnerhet som förändringen inte på något sätt förklaras eller på annat sätt påvisas. Ett resonemang förs visserligen i Miljöbalken om att "frågor om myndighetsorganisation och myndighetsansvar i stor utsträckning får regleras genom särskilda förordningar".

Eftersom detta är precis det sätt på vilket man tidigare har arbetat även med Naturresurslagen borde det dock inte innebära någon förändring av lagtexten. Verket anser med hänvisning till det redovisade resonemanget att Naturresurslagens 6 kap. 3 § bör återfinnas i Miljöbalken.

19.1.4 Statens Strålskyddsinstitut, SSI: Kärnteknisk verksamhet i form av drift av kärnreaktorer, kärnavfallshantering, transporter av kärnämne eller kärnavfall, fabrikation av kärnbränsle m.m. utgör definitionsmässigt även sådan verksamhet med strålning som avses i 2 kap. 11 § Miljöbalken och som alltså balken gäller enligt 2 kap. 10 §. Kärnteknisk verksamhet regleras nu dels av kärntekniklagen, dels ock av strålskyddslagen. Kärnkraftsinspektionens, SKI:s och SSI:s tillståndsgivning och tillsyn sker i nära samarbete mellan de båda myndigheterna. Vissa tillstånd enligt kärntekniklagen ges av SSI, nämligen i de fall där strålskyddsaspekterna överväger. Tillsynen enligt strålskyddslagen av kärnteknisk verksamhet utgör en stor del av SSI:s myndighetsutövning. Den sker inom en huvudenhet hos SSI, där ett trettiotal tjänstemän, strålskyddsinspektörer m.fl. arbetar. Härtill kommer att den forskning som bedrivs i regi av SSI:s huvudenhet för forskning också i stor utsträckning avser strålning vid kärnteknisk verksamhet.

19.1.5 Länsstyrelsen i Södermanlands län: De centrala verkens uppsikt över förhållandena inom respektive område bör renodlas i förhållande till de rent operativa uppgifterna. Med undantag möjligen för strålskyddet och biotekniken bör således verken inte ha några direkta tillsynsuppgifter över verksamheter och anläggningar. Att förbereda och meddela generella föreskrifter blir centrala uppgifter av stor betydelse i det framtida miljöarbetet. Att tillsammans med den regionala nivån följa upp de nationella målen (inklusive hushållningsfrågorna) genom utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet är andra viktiga uppgifter för de centrala verken. En viktig uppgift för verken är också att stödja det regionala miljöarbetet och även via länsstyrelserna det lokala arbetet.

19.1.6 Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen förordar att Naturvårdsverket byter namn till Miljöverket.

19.1.7 Länsstyrelsen i Blekinge län: De centrala verkens övergripande ansvar bör betonas. Verkens uppsikt över förhållandena inom resp. område bör renodlas i förhållande till de rent operativa uppgifterna. Med undantag möjligen för strålskyddet bör således verken inte ha några direkta tillsynsuppgifter över verksamheter och anläggningar. Att förbereda och utfärda generella föreskrifter blir centrala uppgifter av stor betydelse i det framtida miljöarbetet. Uppföljning av de nationella målen (inkl. hushållningsfrågorna) genom utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet är andra viktiga uppgifter för de centrala verken. Det är

också angeläget att verken stödjer det regionala miljöarbetet och det lokala arbetet via länsstyrelserna.

19.1.8 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Det bör i 1 kap. 4 § beträffande sektorsansvaret tydligare poängteras vikten av samordnande övergripande miljöorgan på både nationell och regional nivå.

19.1.9 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: De centrala verkens arbetsuppgifter inom respektive område av miljöbalkens arbetsfält bör renodlas till att vara av övergripande natur och inte beröra rent operativa uppgifter. Med vissa undantag bör verken således inte ha några direkta prövnings- eller tillsynsuppgifter över verksamheter och anläggningar. Verkens viktigaste arbetsuppgifter bör i stället vara att förbereda och meddela föreskrifter med stöd av balken, att följa upp nationella mål genom utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet samt inte minst att stödja det regionala och lokala miljöarbetet.

19.1.10 Mjölby kommun: Kommunen ifrågasätter nödvändigheten av det relativt stora antalet tillsyns- och tillståndsmyndigheter inom miljöområdet. Det borde ligga i samhällets intresse att försöka skapa och renodla så få centrala, regionala och lokala beslutsnivåer som möjligt. Därför ter sig förslaget om inrättandet av ett centralt miljö- och naturresursverk som tilltalande ur många aspekter. I ett sådant verk skulle en samordning av de verksamheter, som idag bedrivs hos Naturvårdsverket, Boverket, Strålskyddsinstitutet, Kemikalieinspektionen med flera myndigheter inom miljöområdet, kunna ske. Ett dylikt verk skulle då naturligt vara underställt det relativt nyinrättade Miljö- och naturresursdepartementet. Såsom en ytterligare förstärkning och renodling av miljövårdsuppgifter inom skilda samhällssektorer skall också en omvandling av vattendomstolarna till miljödomstolar ses. Däremot anser kommunen, i likhet med utredningen, att Kärnkraftsinspektionens verksamhet ej bör inordnas i ett nytt miljöverk.

19.1.11 Kalmar kommun: Utredningen menar att principen om det s.k. sektorsansvaret från riksdagens miljöbeslut 1988 skall tolkas så att "varje sektor i samhället har ansvar för att lösa miljöproblem som uppstår inom den egna sektorn". Detta känns orimligt och felaktigt. En sektor skall inte vara ansvarig för miljöproblem som uppkommit genom beslut eller åtgärder utanför sektorns kontroll. Det riktiga vore att specialmotiveringen till 1 kap. 4 § ändrades till "varje sektor i samhället har ansvar för att lösa miljöproblem som uppstått på grund av den egna sektorn".

19.1.12 Karlskrona kommun: Miljöarbetet i kommunerna torde underlättas om de olika centrala verken på miljöns område integreras eller slås samman. Ett sådant centralt miljöverks viktigaste uppgifter bör

vara att samordna, initiera och följa forskning och utveckling inom miljöområdet, att vara kunskapsbärare och informationsbank, att meddela föreskrifter, råd och anvisningar, att vara tillsynsmyndighet för miljöfarliga verksamheter av nationell betydelse, att tillsammans med kommunerna samordna tillsynsarbetet. - - - I ett system där generella föreskrifter används i stället för prövning för flertalet miljöfarliga verksamheter bör den regionala prövningsmyndigheten omfatta större områden än de nuvarande länen. En sådan regional prövningsmyndighet bör utgöra andra instans för tillsynsbeslut fattade av den kommunala tillsynsmyndigheten.

19.1.13 Örebro kommun: Sektorsansvar är något som kommittén vill föra fram (se s. 76 i del 1). För att få detta att fungera krävs för det första att man grundligt tänker igenom vilka miljöbeslut som skall fastställas av sektorsmyndigheten och vilka beslut som en fristående myndighet skall ta och för det andra att man har en granskning av att relevanta miljömål tas fram samt att det sker någon slags revision på uppsatta mål av en fristående myndighet.

19.1.14 Svenska naturskyddsföreningen: Ett kapitel i balken bör finnas, som reglerar rättigheter och skyldigheter, samt där det anges vilken myndighet som skall ha det yttersta ansvaret för tillsyn över respektive sektor. Ansvaret för miljöfrågor ligger idag på många olika myndigheter och kommer att göra det även i fortsättningen. Myndigheternas arbete måste därför samordnas så att en gemensam rättstillämpning uppstår. Att Naturvårdsverket blir den centrala tillsynsmyndigheten under Miljö- och naturresursdepartementet är bra. Länsstyrelserna bör även fortsättningsvis utöva tillsyn över de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämndernas verksamhet och även vara överprövningsmyndighet i fråga om förvaltningsbesvär. En uppdelning av ansvarsområdena mellan ett framtida ombildat Naturvårdsverk och länsstyrelserna borde ses över och utformas på lämpligt sätt.

19.1.15 Föreningen Skogsindustrierna: Kommittén vill föra över tillsynen av skogsbrukets insatser för miljön till Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Skogsindustrierna avstyrker detta. Skogsvårdsorganisationen har under hela 1900-talet, med sitt nära och förtroendegivande samarbete med näringen, starkt bidragit till skogsbrukets utveckling och till att de högt uppsatta produktionsmålen har nåtts. Vi är övertygade om att organisationen, med sin breda kompetens och goda kännedom om lokala förhållanden, blir lika framgångsrik när det gäller att nå högt ställda miljömål. Eftersom miljö- och skötselbeslut sammanvävs i den praktiska driften bör även motsvarande gälla vid tillsynen av skogsbrukets verksamhet. En skoglig myndighet som sköter tillsynen både vad gäller produktion och miljö är resurseffektivast. Dels minskar behovet av offentligt betalda resurser, dels minskar den tid som skogsbrukaren

behöver lägga på myndighetskontakter. - - - Skogsindustrierna anser att miljötillsynen för skogsbrukets del bör ligga hos skogsvårdsorganisationen och avstyrker att den överförs till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

19.2 Regional och lokal nivå

19.2.1 Riksdagens ombudsmän, JO: Enligt kommitténs förslag skall tillsyn enligt miljöbalken i första hand ankomma på kommunerna. Förslaget innebär att området för kommunernas tillsyn utvidgas väsentligt. Även om någon principiell invändning inte kan resas mot förslaget och även om de föreslagna förändringarna i regelsystemet i viss utsträckning kan komma att underlätta tillsynsarbetet, vill jag peka på att de nya tillsynsuppgifterna kommer att förutsätta att kommunerna förfogar över specialkompetens och resurser som för närvarande inte finns i alla kommuner. Kommittén säger sig (s. 744) vara medveten om att det, i en tid med bristande resurser, kommer att bli en grannlaga uppgift för kommunerna att prioritera sina arbetsinsatser på lämpligaste sätt och framhåller (s. 751) att det sannolikt många gånger torde vara svårt att inom varje kommun upprätthålla den kompetens som erfordras för tillsyn och kontroll, varför behov föreligger för kommunerna att arbeta med miljöfrågorna inom större områden än den egna kommunen. Hur arbetet skall bedrivas diskuteras emellertid inte utan kommittén förutsätter att denna fråga kommer att uppmärksammas i annat sammanhang, vilket antyds inte. För egen del vill jag i detta avseende endast understryka vikten av att tillsynsansvaret enligt miljö- och hälsoskyddslagstiftningen placeras där det kan ges förutsättningar att bedrivas effektivt. En god lagreglering kan självfallet i sig bidra till ett förbättrat miljö- och hälsoskydd, men dess syften kan knappast uppnås med mindre tillsyns- och kontrollarbetet utförs effektivt.

19.2.2 Riksåklagaren: Effektiva tillsynsorgan är många gånger av avgörande betydelse för möjligheten att effektivt beivra miljöbrott. I fråga om den kommunala tillsynen av miljöskyddet biträder jag de synpunkter som framförs av överåklagaren vid Regionåklagarmyndigheten i Gävle. Möjligheterna att lägga beslutsansvaret på länsstyrelserna bör övervägas bl.a. av resurshänsyn.

19.2.3 Fortifikationsförvaltningen: Till följd av de organisationsförändringar som genomförs inom försvarsmakten den 1 juli 1994 bör särskilt uppmärksammas att begreppet Försvarsmakten därefter enbart avser den nya myndighet som ersätter samtliga nuvarande militära myndigheter. Detta innebär att exempelvis Försvarets materielverks provningsverksamhet med nuvarande utformning av tillsynsbestämmelserna i 44a § i miljöskyddslagen skulle kunna omfattas av tillsyn genom

kommun. Detta är olämpligt och bör föranleda ändring i miljöskyddslagen redan från den 1 juli 1994. Motsvarande ändring bör också ske i miljöskyddsförordningen, 19a §, samt i bilagan till förordningen. I konsekvens härmed bör även förslagets 1 § ändras på motsvarande sätt.

19.2.4 Statskontoret: I avsnittet 19.6.3 Tillsynen i framtiden tillämpas det snävare tillsynsbegreppet som närmare motiverats och föreslagits i kapitel 15. Vi är som sagt övervägande positiva till begreppet, men anser att det behöver kompletteras med ytterligare begrepp. Vi håller med om att Naturvårdsverkets roll bör diskuteras mot bakgrund av hur tillsynsansvaret mellan stat och kommun i framtiden fördelas. Men vad gäller initiativ till omprövning av karaktären branschvisa omprövningar med avseende på vissa utsläpp för vilka särskilda nationella målsättningar gäller, borde Naturvårdsverket få ta initiativ även om Naturvårdsverket inte har tillsynsansvaret för alla berörda anläggningar. Det mer strikta tillsynsansvaret bör alltså inte få lägga hinder i vägen för omprövningspaket som kan behövas för uppnående av nationella mål. - - - Miljöskyddskommittén anser att kommunerna bör tilldelas ett huvudansvar för tillsynen av miljöfarlig verksamhet och att den statliga tillsynen fortsättningsvis bör begränsas till anläggningar med påverkan över stora områden, där miljöfrågorna i annat avseende är särskilt betydelsefulla eller där tillsynen förutsätter speciell kompetens. Vidare kan enligt kommittén ifrågasättas om kommunen skall utöva tillsyn över kommunens egna miljöfarliga verksamheter. - - - Vi anser att Miljöorganisationsutredningen bör ta upp frågorna om tillsynens organisation med stöd av ett bredare underlag och överväga även radikalt olika alternativ. - - - Vi instämmer i att det inte bör uteslutas att tilldela Naturvårdsverket tillsynsansvar för stora och komplexa anläggningar. Förutom de exemplifierade stora trafikanläggningarna finns det tillsynsuppgifter vid styrningen med ekonomiska styrmedel, exempelvis NOx-avgifter för stora energipannor och eventuella utsläppsramar för närsalter till havsområden. - - - Kommittén uttalar som sin uppfattning beträffande stat-kommunfördelningen bl.a. att tillsynsansvaret för miljöfarlig verksamhet och för kemikalieområdet bör följas åt. Vi uppfattar att detta överensstämmer med en relativt utbredd praxis. Vi är emellertid inte övertygade om att fördelningen på kemikalieområdet genomgående i alla län och kommuner skall delas upp på detta sätt.

19.2.5 Riksantikvarieämbetet, RAÄ: Kulturmiljövårdens roll i miljöarbetet bör definieras. RAÄ skall bevara och levandegöra minnet av äldre tiders kultur i Sverige. Myndigheten har huvudansvaret för rikets kulturmiljöer och kulturföremål. Beskrivningen av länsstyrelsernas arbete tar inte upp det omfattande arbete med miljöfrågor som kulturmiljöenheterna utför inom verksamhetsområdet En god livsmiljö. I konsekvens med ovan anförda synpunkter på kulturmiljövårdens roll miljöarbetet bör

denna behandlas i detta kapitel.

19.2.6 Sveriges geologiska undersökning, SGU: Miljöskyddskommittén förordar att kommunerna tar över huvuddelen av tillsynen för miljöfarliga verksamheter. Statens, dvs. länsstyrelsernas och naturvårdsverkets, insatser föreslås begränsas till särskilt besvärliga anläggningar. SGU vill fästa uppmärksamheten på att förslaget innebär att kommunerna skall utöva tillsyn över sina egna verksamheter. SGU vill vidare betona kravet på likformighet. De krav på kunskap och kompetens som ställs av bl.a. förslaget till Miljöbalk i flera delar torde vara möjliga att upprätthålla på endast ett fåtal platser.

19.2.7 Svea hovrätt: Kommittén har föreslagit att det i första hand bör ankomma på kommunerna att utöva tillsyn över det område som kommer att omfattas av miljöbalkens regelsystem. Hovrätten vill med anledning härav erinra om dels den knapphet på resurser som i dag råder inom många kommuner, dels de intressekonflikter som kan uppkomma i samband med tillsyn över verksamheter inom den enskilda kommunen. Miljöfarliga industrier kan ha stor betydelse för kommunens livskraft. Det gäller både små och stora kommuner, både i ekonomiskt utvecklade regioner och i glesbygd. Det kan därför finnas en risk att de ekonomiska intressena tillmäts alltför stor vikt till förfång för miljö- och hälsointressena. Tillsynsreglerna bör enligt hovrättens mening utformas med beaktande av dessa förhållanden.

19.2.8 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen anser att vid fortsatta överväganden måste den unika samlade kompetens som länsstyrelserna representerar inom såväl miljövårds- som planeringsområdet tas till vara. Härigenom ges möjligheter till ett effektivt miljövårdsarbete i syfte att uppnå regionala och nationella miljömål. - - - Mot bakgrund av kommunernas ökande ansvar bör länsstyrelsens roll preciseras och inriktas mot ett övergripande tillsynsansvar i länet, dock med möjligheter att ingripa även i enskilda fall när problem uppkommer. - - - Länsstyrelsen anser inte att Naturvårdsverket skall ha möjlighet att träda in i annan tillsynsmyndighets ställe och ansvara för olika enstaka anläggningar eller anläggningstyper. Verkets myndighetsroll bör inte innefatta tillsyn av enskilda miljöfarliga verksamheter.

19.2.9 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelserna bör ges ett lagfäst ansvar för uppsikten inom länet för hela miljöbalkens område. Detta gäller särskilt uppföljning och utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet i länet, vilka uppgifter är grundläggande för miljökvalitetsarbetet. I detta ligger även att vara regional tillsynsmyndighet med befogenhet att bl.a. förelägga om mätningar och undersökningar för att effektivt kunna samordna recipientkontrollen som en del i den samlade

regionala miljöövervakningen. - - - Att bevaka de nationella intressena, samordna den statliga verksamheten i länet samt utarbeta regionala mål och strategier är centrala uppgifter i länsstyrelsens verksamhet. Den samlade och breda kompetensen inom länsstyrelserna ger unika möjligheter till en nödvändig framåtsyftande helhetssyn på samhällsutvecklingen. Det borde också vara naturligt och effektivt att de skogliga frågorna inordnades i länsstyrelsen. - - - Samarbetet över länsgränserna, som redan idag är betydande, kan ytterligare utvecklas. Det ligger i berörda länsstyrelsers uppdrag att gemensamt upprätta de åtgärdsplaner som behövs för att miljökvalitetsnormer över länsgränserna skall kunna uppfyllas. Naturvårdsverket skall inte och behöver inte ha denna operativa uppgift (8 kap. 4 §). - - - Enligt direktiven skall utredaren överväga möjligheten att öka länsstyrelsernas andel av tillståndsprövningen i fråga om miljöfarlig verksamhet samtidigt som regeringen skall avlastas ärenden genom att Koncessionsnämnden i ökad utsträckning tar över överklagandeärenden. Detta måste vara en riktig utveckling. Som ett alternativ till Miljöskyddskommitténs överväganden om inrättandet av regionala koncessionsnämnder bör det studeras om inte länsstyrelserna skulle kunna ta över en betydande del av Koncessionsnämndens tillståndsprövning. Kompetensen kan stärkas genom att öka samarbetet över länsgränserna. Bl.a. skulle ett antal länsstyrelsejurister kunna specialisera sig inom miljöbalkens område. Om länsstyrelserna såväl ges ansvaret för utökad tillståndsprövning enligt ovan som ett övergripande tillsynsansvar skapas förutsättningar för att en hög kompetens skall kunna upprätthållas långsiktigt. - - - I ett övergripande tillsynsansvar bör ligga både att kunna utöva konkret tillsyn och att följa och utvärdera det tillsynsarbete som sker lokalt.

19.2.10 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Som framgår av betänkandet kommer länsstyrelsernas ansvar för övervakningen av miljösituationen att öka. Även länsstyrelsernas ansvar för det framåtsyftande miljöarbetet kommer att öka. Betänkandets förslag om miljökvalitetsnormer m.m. kommer att kräva betydligt ökade arbetsinsatser från länsstyrelsernas sida samtidigt som länsstyrelsernas regionala roll på miljöbalkens område förstärks. Länsstyrelsen anser att länsstyrelsernas samordnande verksamhet och utarbetande av övergripande regionala mål och regionala strategier framstår som några av de väsentligaste inslagen i allt arbete för att i framtiden kunna hantera miljösituationen. Länsstyrelsen finner att betänkandet inte tillräckligt tydligt ger uttryck för detta och för den betydelse över huvud taget som den regionala nivån har i miljöarbetet. - - - Olika organisationsfrågor har övervägts i betänkandet och kommer att bli föremål för utredning i särskild ordning. Länsstyrelsernas tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen har bedrivits i förvaltningsmässigt administrativ form. Den har fungerat väl och kunnat tillgodose de även från näringslivets sida ställda kraven på snabbhet och rättssäker-

het. Länsstyrelsen anser därför att motsvarande tillståndsärenden enligt miljöbalken bör handläggas i en ordning som så långt möjligt ansluter till den nuvarande administrativa ordningen i länsstyrelsen.

19.2.11 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen har genom sin breda och djupa kompetens den bästa förutsättningen att följa upp miljösituationen och samordna miljövårdsarbetet inom länet. I och med att kommunerna får ett ökat tillsynsansvar är det viktigt att länsstyrelsen ges ett övergripande regionalt samordningsansvar för tillsynen i länet med rätt att begära in uppgifter från andra aktörer.

19.2.12 Länsstyrelsen i Kalmar län: Tillsynsansvaret gällande miljöfarliga verksamheter bör få en klar uppdelning mellan länsstyrelsen och kommunerna, varvid länsstyrelsen bör ha ansvaret för större verksamheter med utsläpp av regional betydelse. Naturvårdsverket bör inte ha tillsynsansvar över enskilda verksamheter. - - - Länsstyrelsen bör svara för föreläggande rörande recipientkontrollprogram för att kunna fullgöra sina uppgifter inom miljöövervakningsområdet. - - - Utredningen aviserar en översyn av skötsellagen. Det finns då skäl att överväga det lämpliga i att - som nu - länsstyrelsen och kommunerna har ett delat tillsynsansvar för överlappande miljöregler för jordbruket.

19.2.13 Länsstyrelsen i Gotlands län: Miljöbalkens regler om tillsyn reglerar inte de olika aktuella aktörernas roller, utan detta förutsätts ske genom föreskrifter som regeringen beslutar. - - - Länsstyrelsen utgår ifrån att den, när sådana föreskrifter beslutas, ges ett övergripande tillsynsansvar för miljöarbetet i länet. Eventuellt bör dock ett sådant ansvar framgå redan av balkens bestämmelser.

19.2.14 Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelsen har flera roller i miljö- och samhällsplaneringsarbetet. Inom miljöarbetet är olika former av myndighetsprövning den av hävd tyngsta biten. Att följa upp och utvärdera miljösituationen, att leverera kunskap om miljösituationen för beslut på skilda nivåer, att formulera regionala miljömål, att utarbeta åtgärdsprogram, att definiera skyddsvärda områden, att medverka i planering, att fördela medel till vissa åtgärder, att utbilda och förmedla information och att samordna insatser är andra väsentliga uppgifter. Länsstyrelsens ansvar och funktioner inom hela miljöbalkens område bör lagfästas. - - - Miljöbalkens utformning som ramlag kräver ett omfattande fortsatt arbete med bl.a. förordningar och föreskrifter. Vidare pågår ett fortsatt utredningsarbete, bl.a. beträffande organisationsfrågorna. Det är angeläget att länsstyrelsens samlade kompetens härvid tas tillvara och utnyttjas för att nå största möjliga effektivitet i miljöarbetet. - - - Länsstyrelsen vill här också stryka under, vad kommittén framhåller, att det är nödvändigt att det, både på riks- och regional nivå, utöver

sektorsansvaret finns en myndighet med övergripande ansvar i miljöfrågor. - - - Då kommittén i sitt betänkande endast gjort allmänna bedömningar av myndigheternas ansvarsområden och uppgifter är det helt nödvändigt att dessa frågor klarläggs, vilket också kommer att ske genom den särskilda utredning (direktiv 1993:43) som nu tillsatts. Direktiven för den särskilde utredaren belyser i huvudsak på ett bra sätt de problemställningar som tydliggjorts genom miljöskyddskommitténs arbete. Länsstyrelsen ser det som angeläget att utredaren, på ett bättre sätt än miljöskyddskommittén gjort, utnyttjar och tar till vara länsstyrelsens unika tvärsektoriella och samlade miljövårds- och planeringskompetens för ett effektivt miljövårdsarbete. - - - I det fortsatta utredningsarbetet bör klarläggas former och förutsättningar för att tillräckliga resurser kan tas fram för det regionala och lokala miljövårdsarbetet. I arbetsfördelningen mellan regional och lokal nivå bör förutom praktiska och kompetensmässiga skäl också beaktas hur personella och ekonomiska resurser totalt sett utnyttjas mest effektivt och ändamålsenligt i miljövårdsarbetet. I det fortsatta översynsarbetet bör också följande särskilt beaktas. - - - Länsstyrelserna bör ges ett lagfäst ansvar för uppsikten inom länet för hela miljöbalkens område. Detta gäller särskilt uppföljning och utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet i länet, vilka uppgifter är grundläggande för miljökvalitetsarbetet. Att bevaka de nationella intressena, samordna den statliga verksamheten i länet, utarbeta regionala mål och strategier samt svara för genomförande av skydd för särskilt värdefulla naturområden ingår som grundläggande uppgifter i länsstyrelsens verksamhet. Den samlade och breda kompetensen inom länsstyrelserna ger dem unika möjligheter till en nödvändig framåtsyftande helhetssyn på samhällsutvecklingen. - - - Samarbetet över länsgränserna, som redan idag är betydande, kan ytterligare utvecklas såväl inom prövnings- och tillsynsverksamheten som inom miljöövervakningen. Det är naturligt att kommunernas ansvar för miljötillsynen ökar. Det är samtidigt viktigt att länsstyrelsens roll och uppgifter preciseras. Förslaget att upprätta en lista över verksamheter/anläggningar som skall ha statlig tillsyn tillstyrks. En undersökning/utvärdering av hur det nuvarande systemet beträffande tillsynsfördelningen fungerar bör genomföras och utgöra ett viktigt material för den utredning som bl.a. behandlar organisations- och arbetsfördelningsfrågor. Det är vidare angeläget att länsstyrelsen får ett i författning fastslaget övergripande, regionalt samordnings- och uppföljningsansvar för tillsynsfrågor vad gäller miljöfarlig verksamhet. - - - Det är viktigt att understryka att miljöarbetet i mycket stor utsträckning bör ske på den lokala nivån. Uppbyggnaden av kretsloppssamhället och det nya miljötänkandet skall omfattas av alla i enlighet med det vid FN:s konferens i Rio de Janeiro om miljö och utveckling antagna handlingsprogrammet Agenda 21, vilket måste bygga på medborgarnas medverkan och inflytande i den kommunala verksamheten. - - - Tillsynen över de kommande generella föreskrifternas tillämpning hör till det

kommunala arbetet. Det är bra att den nya utredningen har fått i uppdrag att titta på den kommunala tillsynen över kommunal verksamhet så att de oklarheter som kan föreligga särskilt i de nya kommunala organisationerna undanröjs.

19.2.15 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Tillsynsansvaret enligt miljöbalken bör klart och entydigt fördelas mellan länsstyrelsen och kommunerna genom branschvisa listor i en kommande miljöbalksförordning. - - - Vid fördelningen bör grundprincipen vara att länsstyrelsen skall ha tillsynen över stora, komplicerade anläggningar med miljöpåverkan av mer än lokal betydelse. Hur gränsdragningen skall ske bör noga övervägas. - - - Naturvårdsverket bör inte ges tillsynsansvar över enskilda miljöfarliga verksamheter. En sådan uppdelning av det statliga tillsynsansvaret skulle inte öka effektiviteten i miljövårdsarbetet. Naturvårdsverkets huvuduppgift bör även i framtiden vara att utarbeta generella råd och föreskrifter som stöd för tillsynsmyndigheternas arbete ute på fältet. Det är viktigt att få till stånd nya samarbetsformer mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna för ett fördjupat utbyte av erfarenheter, kunskap och resurser. - - - I och med att kommunerna får ett ökat tillsynsansvar är det viktigt att länsstyrelsen får ett övergripande regionalt samordningsansvar för tillsyn av miljöfarlig verksamhet i länet. Länsstyrelsens betydelsefulla samordningsroll för uppföljning av miljövårdsarbetet i länet och länsstyrelsens befogenheter i sammanhanget bör noga klarläggas. I strikt bemärkelse innebär tillsyn en kontroll av efterlevnaden vad gäller lagstiftningen och av att villkoren i de tillståndsbeslut som fattats med stöd av denna iakttas. - - - Sådan tillsyn innebär att kontrollprogram fastställes för verksamheter samt att resultatet av provtagningar, analyser och mätningar granskas. Därjämte sker en granskning av de årliga miljörapporterna från prövningspliktiga verksamheter. Tillsynen har emellertid också en vidare och väl så viktig innebörd. Genom kontinuerliga kontakter med företagen kan de nationella och regionala miljömålen föras ut samt ett kunskapsutbyte äga rum till gagn för alla parter. En fördel med en sammanhållen prövnings- och tillsynsorganisation är att den ingående kunskap om det aktuella företaget, som erhålles vid en väl fungerande och aktiv tillsyn, kan utnyttjas i samband med tillståndsprövning av en verksamhet.

19.2.16 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Det bör i miljöbalken klart framgå att länsstyrelsen har ett övergripande ansvar för miljöfrågorna i länet, vilket naturligtvis också bör komma till uttryck genom att länsstyrelsen blir prövningsmyndighet för verksamheter i varje fall av regional betydelse samt ges ett särskilt ansvar för verksamheter som har mellankommunal betydelse. Länsstyrelsens tvärsektoriella kompetens, som är unik i vårt samhälle, bör bättre tas tillvara och komma till klart uttryck i miljöbalken liksom organisationens förutsättningar till effektivt

miljövårdsarbete med korta och snabba beslutsgångar. Detta måste också vara utgångspunkten för att bättre ta tillvara länsstyrelsens samlade kompetens för att uppnå de nationella och regionala miljömålen. - - - Det är viktigt, särskilt när det är fråga om en ramlagstiftning, att rättskällorna ger klara anvisningar för tillämpningen. Bl.a. detta lagförslag innehåller bestämmelser som ger utrymme för avvägningar mellan olika intressen, se exempelvis 1 kap. 1 §. I detta sammanhang kan länsstyrelsen inte låta bli att ge uttryck för sin förundran över att den intresseavvägning, "kollision", som på sidan 544 f. sägs utgöra en fara vid länsstyrelsernas hantering, på sidan 626 åberopas som en stor tillgång vid beskrivningen av koncessionsnämndens hantering: "Nämndens avgöranden har vunnit respekt och utgör goda exempel på avvägningar mellan å ena sidan kravet på skydd för miljön och å andra sidan behovet av industriell och kommunal verksamhet." - - - Det bör övervägas om inte den mest ändamålsenliga lösningen är att låta länsstyrelserna i första instans hantera alla ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, med koncessionsnämnden som andra och sista instans. Samtidigt bör skapas möjlighet för länsstyrelserna att i ökad utsträckning och på ett mer formaliserat sätt samarbeta över länsgränserna i större ärenden, jfr. tidigare åberopade direktiv. Länsstyrelsen är över huvud taget positiv till de tankegångar som förs fram på s. 545 i betänkandet om sättet att formalisera prövningen vid länsstyrelsen. - Det bör dock tilläggas att länsstyrelsen i dag hanterar ärendena på det sätt som förordas. - - - Frågor rörande vattenhushållning och markavvattning bör inte splittras upp på flera olika myndigheter eller sektorsintressen utan bör - såsom departementschefen framhöll på s. 45 i prop. 1992/93:226, "En ny skogspolitik" - hållas samlade hos länsstyrelsen. Genom det uttalade sektorsansvaret för miljöfrågorna finns det en uppenbar risk för dubbelarbete. Länsstyrelsen har bl.a. mot denna bakgrund tidigare påtalat det lämpliga i att inordna skogsvårdsstyrelsen i länsstyrelsen (se bilaga B, s. 15-18). Länsstyrelsen vidhåller denna uppfattning eftersom det finns stora samordningsvinster både administrativt, ekonomiskt och i sakfrågor att göra i en sådan organisationsförändring. - - - Det måste finnas en såväl lokal som regional skyldighet att regelbundet rapportera och redovisa tillståndet i miljön till närmast överordnad instans för att centrala verk och statsmakterna skall kunna uppfylla de nationella och internationella åtaganden som sverige gjort inom detta område. - - - Förslaget innebär att även fortsättningsvis endast tillsynsmyndigheten har möjlighet att förelägga den som utövar miljöfarlig verksamhet att utföra behövliga undersökningar. Möjligheter att samordna och effektivisera miljöövervakningen och recipientkontrollen i länet kan härigenom försvåras eller i vissa fall helt omöjliggöras. Det är nödvändigt att länsstyrelsen, såsom ansvarig för den regionala miljöövervakningen i länet, har möjlighet, även i de fall länsstyrelsen inte är tillsynsmyndighet, att vid behov förelägga de verksamheter vars utsläpp har en regional

betydelse att utföra erforderlig recipientkontroll antingen i egen regi eller medverka i den samordnade recipientkontrollen.

19.2.17 Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen har idag ett samlat ansvar för miljöövervakning. Effektuppföljning genomförs i många fall som en samordnad kontroll där flera verksamheter som utövar någon form av miljöpåverkan deltar i och bekostar ett gemensamt undersökningsprogram. För att bibehålla möjligheten att genomföra denna typ av effektuppföljning över större områden som kan omfatta flera kommuner och län bör länsstyrelserna ha möjlighet att med stöd av 14 kap. 7 § och 22 kap. 2 § meddela föreläggande och inte som det nu är formulerat enbart tillsynsmyndigheten.

19.2.18 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Den inriktning som miljövårdsarbetet har idag med ett betonat sektorsansvar, en allt större internationalisering, större krav på helhetssyn, decentraliserat myndighetsansvar, ett ökat behov av kunskap hos alla och envar, en bättre uppföljning av åtgärder och effekter och mer av generella föreskrifter måste också prägla miljövårdens organisation. - - - Det innebär att de centrala verkens policyskapande verksamhet med nationell och internationell inriktning och uppföljning bör gå före delaktighet i enskilda ärenden. De senare uppgifterna åligger framför allt länsstyrelser och kommuner. Där bör ansvarsfördelningen vara entydig, såväl mellan stat och kommun som i fråga om kommunernas interna verksamheter. Länsstyrelserna är det naturliga organet för miljövårdsarbetet på regional nivå med såväl kunskap om statliga och nationella intressen som förankring i lokala och regionala förhållanden. Länsstyrelsen bör därför kunna ta på sig ett utökat ansvar för tillståndsprövning, en samordnande tillsynsroll i länet enligt miljöbalken och i allt större utsträckning uppgiften att följa upp miljösituationen och genom samverkan få till stånd åtgärder. Alla dessa länsstyrelsens bidrag till miljövården bör återspeglas i miljöbalken och dess följdförfattningar och ges ett så tydligt lagstöd som möjligt.

19.2.19 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Organisationsfrågorna behandlas endast översiktligt i utredningen. Redan nu bör poängteras att länsstyrelserna bör ges ett lagfäst ansvar för uppsikten inom länet för hela miljöbalkens område. Detta gäller särskilt uppföljning och utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet i länet. Dessa uppgifter är grundläggande för miljövårdsarbetet. Länsstyrelsen bör i egenskap av ansvarig för den regionala miljöövervakningen ges möjlighet att förelägga om deltagande i samordnad recipientkontroll. Att bevaka de nationella intressena, samordna den statliga verksamheten i länet samt utarbeta regionala mål och strategier ingår som grundläggande uppgifter i länsstyrelsens verksamhet. Den samlade och breda kompetensen inom länsstyrelserna

ger dem unika möjligheter till en nödvändig helhetssyn på samhällsutvecklingen. Hit hör lika naturligt som effektivt de skogliga frågorna. Länsstyrelsen delar inte kommitténs beskrivning av länsstyrelsernas tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen. I allt väsentligt har denna varit framgångsrik och effektiv. Uppdelningen av tillsynsansvaret enligt 1 § bör vara strikt. Länsstyrelsernas roll bör preciseras mot ett tydligt övergripande tillsynsansvar i länet.

19.2.20 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Utredningen har enligt länsstyrelsens mening inte tillräckligt beaktat den unika tvärsektoriella kompetens och övergripande myndighetsroll som länsstyrelserna har bl.a. inom miljö- och samhällsplaneringsområdena. - - - För att kunna genomföra dessa arbetsuppgifter är det nödvändigt att länsstyrelserna har ansvaret för uppsikten i länet inom miljöområdet. Det bör därför direkt av författningstexten framgå att länsstyrelsen har det övergripande tillsynsansvaret i länet inom hela miljöbalkens område.

19.2.21 Länsstyrelsen i Värmlands län: Samarbete förekommer i stor utsträckning redan idag länen emellan i frågor om t.ex. regional miljöövervakning och kalkning, varför upprättandet av gemensamma åtgärdsplaner bör kunna hanteras av länsstyrelserna i stället för att läggas på ett centralt verk. - - - Länsstyrelsen anser att ansvaret för samtliga de anläggningar som skall ha statlig tillsyn i princip bör ligga på länsstyrelserna. Möjliga undantag kan vara strålskyddet och tillsynen över tillverkare/importörer av kemikalier viken redan idag sköts av andra myndigheter. Länsstyrelserna bör vara väl lämpade att ansvara för all övrig statlig tillsyn, således även vid de största miljöstörande verksamheterna (inkl. trafikanläggningarna). Länsstyrelserna blir därmed de statliga myndigheter som ansvarar för och vid behov samordnar uppsikten inom länet för i stort sett hela det område som omfattas av miljöbalken. Det är viktigt över huvud taget att regeringen stadgar att länsstyrelserna regionalt har rollen som statens företrädare i alla de frågor som omfattas av balken och att länsstyrelserna skall vara de som i första hand samordnar och ger stöd till kommunerna i deras tillämpning av balkens olika bestämmelser. Länsstyrelsen är också beredd att ta på sig nya tillståndsprövningsuppgifter och i enlighet med miljöskyddskommitténs förslag och vid behov ändra beredning- och beslutsformerna så att de mer liknar Koncessionsnämndens. - - - Den striktare uppdelning av tillsynsuppgifterna mellan länsstyrelserna och kommunerna som föreslås i betänkandet tillstyrkes. - - - I övrigt har länsstyrelsen inga invändningar mot kommitténs förslag i denna del som ju för övrigt utreds närmare av en särskild utredare. Resultaten av den utredningen bör om möjligt efterhand som utredningen framskrider delges representanter för länsstyrelserna. Frågan om miljöövervakning tas inte upp i miljöbalken. Där borde anges att t.ex. Naturvårdsverket har ansvaret för den

nationella miljöövervakningen i landet och länsstyrelserna för den regionala.

19.2.22 Länsstyrelsen i Örebro län: Organisationsfrågorna är viktiga, men det är svårt att med ledning av förslaget få en uppfattning om miljöskyddsorganisationen kommer att bli effektiv. - - - Länsstyrelsen bedömer att införandet av miljöbalken kommer att medföra ett stort utbildningsbehov för de som berörs av balkens bestämmelser. Länsstyrelsen kommer med säkerhet att vara en betydelsefull resurs i detta sammanhang. - - - Länsstyrelsen bör ges ett lagfäst ansvar för uppsikten inom länet för hela miljöbalkens område. Detta gäller särskild uppföljning och utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet i länet, vilka uppgifter är grundläggande för miljökvalitetsarbetet. Att bevaka de nationella intressena, samordna den statliga verksamheten i länet samt utarbeta regionala mål och strategier ingår som grundläggande uppgifter i länsstyrelsens verksamhet. Länsstyrelsen har inom sig kunskap om såväl miljöeffekter, skyddsvärden, lokala förhållanden, nationella mål, miljö- och produktionsteknik, trafik och samhällsbyggnad, praktiskt tillsynsarbete, mätning och kontroll, utsläppsstatistik och miljöjuridik. Den samlade och breda kompetensen inom länsstyrelserna ger dem unika möjligheter till en nödvändig framåtsyftande helhetssyn på samhällsutvecklingen. Länsstyrelsens roll som rättsgarant i länet gör det också självklart att länsstyrelsen är regional besvärsmyndighet.

19.2.23 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Enligt utredningen kommer länsstyrelsen att få fortsatt ansvar för den regionala miljöövervakningen, uppföljning av emissioner och att kartlägga påverkan i miljön. - - - En stor del av nu pågående undersökningar sker i samordnade program som bekostas av förorenare efter föreläggande från länsstyrelsen. - - - När tillsynen åvilar kommunen kommer länsstyrelsen som lagtexten nu är utformad att sakna stöd för att ålägga förorenare att göra undersökningar. Detta måste ändras. - - - I 7 § bör anges att länsstyrelsen har rätt att föreskriva om undersökningar av verkningarna i omgivningen av miljöfarlig verksamhet även om kommunen utövar tillsyn. - - - Detta skulle möjliggöra fortsatt effektiv samordning av recipientkontroll vattenområdesvis eller för luft och mark över större områden.

19.2.24 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen har inget att erinra mot den samordning som föreslås av de olika lagarnas tillsynsreglering till ett kapitel i balken. När det gäller den framtida organisationen och fördelningen av tillsynsansvaret, delar länsstyrelsen kommitténs uppfattning att staten bör ha ansvaret för anläggningar vars miljöpåverkan sträcker sig över stora områden eller där miljöfrågorna i annat avseende är särskilt betydelsefulla eller där tillsynen förutsätter speciell kompetens. Länsstyrelsen delar dock inte den uppfattningen att tillsynsansvaret för

dessa anläggningar enbart skall ligga på Naturvårdsverket och större länsstyrelser. Samtliga länsstyrelser har idag ett tillsynsansvar som omfattar sådana anläggningar och har under lång tid byggt upp den kompetens som krävs för detta. Det finns också flera fördelar med att ett tillsynsobjekt inte ligger alltför långt ifrån tillsynsmyndigheten, såsom kunskap om regionala förhållanden, möjlighet till snabba ingripanden m.m. Länsstyrelsen anser därför inte att det finns någon anledning att ändra nuvarande regler vad gäller fördelningen av tillsynsansvaret.

19.2.25 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Utredningen har överlämnat detaljerna i den framtida tillsynsorganisationen till en nyligen tillsatt utredning. Länsstyrelsen anser dock att den regionala tillsynens organisation och betydelse bör bestämmas i balken eftersom den nationella och lokala tillsynen behandlas i balken. Därvid bör länsstyrelsen ges ett övergripande, regionalt samordnings- och uppföljningsansvar i tillsynen av balken inom länet. - - - Tillsyn är ett mycket viktigt inslag i allt miljöarbete. Det är av stor vikt att rollfördelningen mellan olika tillsynsmyndigheter blir sådan att tillsynen bedrivs på ett kompetent och konsekvent sätt. En alltför långt driven delegering kan leda till problem med att kontinuerligt ha en tillräckligt hög kompetens. Tillsynsmyndigheten bör ha en sådan kompetens att den är på minst samma nivå som de som berörs av tillsynen.

19.2.26 Länsstyrelsen Västernorrlands län: Vi menar att även länsstyrelsen i planeringsfrågor, liksom i prövnings- och tillsynsverksamheten, måste utveckla sitt miljöarbete i förebyggande riktning. Länsstyrelsens mångsidiga kunskap och uppgifter inom samhällsplaneringen är en närmast unik styrka att där kunna utnyttja. - - - Därav bör också slutsatsen dras att för länsstyrelsen är kvalificerad, förebyggande utredning-analys-MKB inför miljöpåverkande företag, liksom påverkans- och prövningsarbete som också har förebyggande karaktär, viktigare i miljöarbetet än den kontrollerande tillsynen. Man kan kalla det förstnämnda "förebyggande tillsyn", som har något annan innebörd än den hittills rådande, kontrollinriktade innebörden i tillsynsuppgiften. Den förebyggande tillsynen blir en del av den uppföljning länsstyrelsen skall bedriva. - I utredningens del 2, bil. 2 (SNV) används begreppet "informellt miljöarbete" som delvis kan ha samma innebörd. En naturlig slutsats är då också att detaljkontrollen av villkor etc. i tillsynen i stor utsträckning kan och bör läggas på lokal nivå (kommunerna), samtidigt som kravet på egenkontroll och egenansvar i sektorerna höjs som följd av den allmänna ansvarsspridningen i miljöarbetet. Genom regionalt programarbete, kvalificerad förebyggande tillsyn, viss regional kontrollerande tillsyn, prövningsarbete och uppföljning/utvärdering kan länsstyrelsens miljökompetens vidareutvecklas samtidigt som den nyttjas på optimalt sätt. Enligt förslaget kommer länsstyrelsens miljöansvar att

vidgas och arbetsuppgifterna delvis att förändras och sammantaget troligen öka som följd av balken. Även kommunernas uppgifter betonas på olika sätt. Tillståndsprövningen är redan nu en tung del av länsstyrelsens miljöarbete. Vi anser liksom kommittén att den administrativa tillståndsprövningen, integrerad i övrigt samhällsplaneringsarbete vid länsstyrelsen, är ägnad att ge goda resultat från samlade utgångspunkter och bör fortsätta. Vi är ändå inte främmande för förslaget att formerna för just tillståndsprövningen vid länsstyrelserna stramas upp till att mer likna formerna i koncessionsnämnden för att kompetens, enhetlighet och rättssäkerhet skall främjas, inte minst i EG-perspektivet. Bl.a. av effektivitetsskäl anser vi inte att prövningen bör överföras till domstol. - - - Vi tillstyrker i huvudsak kommitténs synsätt och förslag vad gäller tillsynen. Vi vill särskilt betona vikten av att regionala tillsynsfrågor och regional kompetens identifieras så att fortsatta gränsdragningsproblem visavi kommunerna undviks. I ett alltmer resurssnålt arbete måste den regionala kunskapen och tillsynskompetensen utnyttjas på ett optimalt sätt och ses som komplement till prövningsarbetet. I skenet av den utveckling som sker i miljöarbetet kan man, som nämnts ovan, se två innebörder i tillsynsbegreppet: den "gamla" som kan kallas för "kontrollerande tillsyn" av villkor etc., och en "förebyggande tillsyn" som syftar till att, genom regional planering och tillståndsprövning (omprövning), främja de förändringar som krävs för att uppnå bredare miljöanpassning i samhället. Vi menar att länsstyrelsens tillsynsarbete alltmer bör ändra riktning till förmån för den senare, som i hög grad bygger på överblick och regional kunskap både om anläggningar och miljödata i vidare mening. Genom ett mer utåtriktat, tvärsektoriellt arbete kan länsstyrelsen aktivt främja den vidare miljöanpassningen i näringar och samhällsverksamheter. Även om samma inriktning finns i kommunerna, ser vi det som naturligt att kommunernas miljöarbete i hög grad inriktas på kommunala planeringsuppgifter och på kontrollerande tillsyn. - - - I det sammanhanget vill vi starkt understryka det ändamålsenliga i att skogsvårdsstyrelsen inordnas i länsstyrelsen. Det skulle inte bara främja miljöarbetet i skogen, utan också ge effektivare handläggning i många frågor som länsstyrelsen har regionalt ansvar för med knytning till denna dominerande och med andra samhällssektorer så starkt integrerade näring.

19.2.27 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Länsstyrelsens framtida roll i miljöarbetet föreslås förändras såtillvida att kommunerna ges ett ökat ansvar för tillståndsprövningen avseende bl.a. miljöskyddet. Vad gäller naturvårdslagen föreslås ansvarsfördelningen vara densamma som tidigare. Länsstyrelsen anser att detta är anmärkningsvärt eftersom även naturvården är en angelägenhet som bör ligga kommunen nära, inte minst i de tätortsnära områdena. Det finns därför anledning att ge kommunen samma möjligheter som länsstyrelsen att besluta om skydd av mark mot

exploatering utan att kommunen först skall söka om dispens härför hos länsstyrelsen. - - - En miljöbalk i föreslagen omfattning förbättrar för såväl länsstyrelsen som andra myndigheter inom miljöfamiljen att verka för de gemensamma miljömål som regering och riksdag lagt fast. Uppgifterna blir för länsstyrelsens del förändrade såtillvida att detaljprövningen av ärenden minskar och att större utrymme lämnas för att arbeta med övergripande frågor. Länsstyrelsen bedömer det som önskvärt att kommunerna ges större möjligheter att aktivt verka inom naturvårdsområdet. Arbetet inom naturvården är många gånger inriktat på att marken skall nyttjas på ett visst sätt i syfte att bevara naturvärden. Det är därför naturligt att kommunerna som är ansvariga för markanvändningsplaneringen ges en aktivare roll i genomförandet. - - - Utredningen tar också upp organisationsfrågorna och refererar bl a till en idéskiss från Industriförbundet som förordar en storregional lösning när det gäller miljöskyddsprövningen. Länsstyrelsen tror inte att miljöfrågorna skall lösas på storregional nivå utan anser att den delegering av besluten som föreslagits av kommittén bättre tillgodoser miljövårdens krav och ger förutsättningar för lokal anpassning och ett kommunalt hänsynstagande i planeringsprocessen. För övrigt anser länsstyrelsen att länsindelningen åtminstone i Norrland är så anpassad att den ger goda förutsättningar för ett regionalt miljövårdsarbete där såväl nederbördsområden som växtgeografiska regioner täcks in. Det finns en stor risk i att skapa alltför stora län med åtföljande minskad lokalkännedom. Det är nämligen på den lokala nivån som större delen av det praktiska miljövårdsarbetet idag bedrivs. Vägverkets storregionala organisation är ett belysande exempel på vad som kan hända i negativ riktning när verksamheten skall fjärrstyras.

19.2.28 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Nuvarande system med möjlighet för kommunerna att frivilligt ta på sig tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen har inte fungerat väl. Framför allt har det varit en källa till irritation tillsynsmyndigheterna emellan och därigenom motverkat det konstruktiva samarbete som alltid måste eftersträvas. Den nu föreslagna bestämmelsen - att regeringen får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva tillsyn som annars skulle ankomma på statlig myndighet - inger därför vissa farhågor. Eftersom det tilltänkta tillämpningsområdet för bestämmelsen inte framgår tydligt är det oklart om sådana farhågor är befogade. Att frågan initialt prövas av regeringen i stället för länsstyrelsen, vilket nu är fallet enligt miljöskyddslagen, löser inte problemet.

19.2.29 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Det är vår uppfattning att länsstyrelsernas tillståndsprövning övervägande har varit framgångsrik och effektiv. Dock finns det anledning att ta allvarligt på kommitténs bedömning att det i länsstyrelsernas organisation finns risk för in-

tressekonflikt. Därför är det angeläget att de brister som kan föreligga klarläggs och att förslag till åtgärder för att styra upp handläggningen redovisas. Länsstyrelsen anser vidare att det i balken skall stadgas att tillsynen över de statliga naturvårdsobjekten skall åvila länsstyrelsen. Staten är i de flesta fall, genom förvärv, fastighetsägare och fastighetsförvaltningen åvilar naturvårdsfonden. Staten bör också svara för samtliga kostnader för förvaltningen. Miljöfrågorna idag kräver ofta lokala lösningar och balken bör därför ge kommunerna inflytande vid tillåtlighetsprövning av stora anläggningar. Möjlighet att utfärda lokala miljökvalitetsnormer och möjligheter för lokala tillsynsmyndigheter att inbegripa bör enligt länsstyrelsen också finnas i en miljöbalk. Tillsyn förutsätter som regel nära kontakter både med de företag som bedriver miljöfarlig verksamhet och de människor som påverkas. Kommunerna måste därför ha en viktig roll i tillsynen. Lokal tillsyn är en väsentlig faktor för att kunna beakta miljöfrågorna i den kommunala planeringen och för att kunna tillvarata kommunmedborgarnas miljöengagemang. - - - Kommitténs förslag innebär en avveckling av den nuvarande möjligheten för en kommun att överta tillsynen av miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen 44 § a och innebär en återgång till en ordning där alla landets kommuner förutsätts bedriva en exakt liknande tillsyn. Länsstyrelsen är kritisk till en sådan ordning. Skilda förutsättningar råder i landet. Därför bör kommunerna ges betydande frihet att själva avgöra omfattningen av sitt tillsynsarbete utifrån bl.a. resurser och kompetens. Utredningens förslag avvecklar ett system som medgivit en relativt hög grad av flexibilitet och utnyttjande av samhällets totala tillsynsresurser och förordar ett system där samtliga kommuner förutsätts bedriva en likartad tillsyn oavsett struktur, kompetens och resurser. - - - En organisationsmodell som begränsar kommuner med ambitioner och möjligheter att bedriva miljöskyddstillsyn samtidigt som den tvingar mindre kommuner utan förutsättningar att axla ett större ansvar, gagnar vare sig miljön eller samhällsekonomin.

19.2.30 Stockholms kommun: Beträffande kommunens roll vill jag hänvisa till de synpunkter miljö- och hälsoskyddsnämnden och kommunstyrelsen avgav i samband med remissvaret på KLIV-utredningen.

19.2.31 Huddinge kommun: Kommunernas ansvar för naturvården bör preciseras. Idag är det endast allmänt uttryckt. Eftersom flera kommuner skaffar sig en allt större naturvårdskompetens och har en naturligt bättre lokalkännedom än länsstyrelserna bör flera naturvårdsfrågor åläggas kommunerna, t.ex. att bevaka avverkningsanmälningar, planfrågor, markavvattning m.m. - - - Den lokala tillsynen bör generellt prioriteras och vi anser dessutom att det är väl värt att utreda om kommunerna skall kunna ge tillstånd för viss miljöfarlig verksamhet.

19.2.32 Österåkers kommun: Utredningen förutsätter att kommunernas roll i miljö- och hälsoskyddsarbetet inte skall minska utan öka. Kommunernas uppgifter inom miljöbalkens område kommer främst att vara av tillsynskaraktär. Vilken omfattning denna tillsyn kan komma att innebära ger dock inte utredningen några klarare besked om eftersom detta, på grund av att miljöbalken är en ramlag, kommer att regleras i föreskrifter. Det är väsentligt att kommunernas möjlighet enligt nuvarande lagstiftning att besluta i fråga om naturreservat och naturvårdsområden samt möjlighet att ta över hela eller delar av länsstyrelsernas miljöskyddstillsyn kvarstår. Detta är väsentligt också för att kommunen skall kunna ha ett helhetsgrepp över den fysiska planeringen och en så odelad tillsyn som möjligt över de verksamheter som finns inom kommunens gränser. - - - I enlighet med tidigare hälsoskyddslagens 4 § bör det i balken fastslås att det på lokal nivå skall finnas en särskild nämnd/tjänsteman. - - - För att det förebyggande miljö- och hälsoskyddsarbetet liksom tillsynen över såväl kommunens egna som övriga anläggningar skall fungera effektivt och med den integritet och kompetens som myndighetsarbetet kräver så förutsätter det att miljö- och hälsoskyddsarbetet bedrivs av en fristående nämnd med en egen kompetent förvaltning. Detta är också en förutsättning för ett effektivt framtida miljö- och hälsoskyddsarbete i enlighet med förslagets intentioner.

19.2.33 Uppsala kommun: Kommunen anser att organisationsfrågorna är av stor betydelse för det framtida miljöarbetet och därför kräver en genomgripande diskussion. Det är otillfredsställande att myndigheternas rollfördelning och ansvar beträffande rätten att utfärda föreskrifter inte har reglerats tydligare i balken. För närvarande pågår organisationsförändringar i många kommuner. Samtidigt är många kommuners ekonomi ansträngd. Miljötillsynen kräver förutsägbarhet, rättslikhet och opartiskhet. Därför är det viktigt att kommunernas framtida situation klarläggs och att frågan om ekonomisk kompensation för kommunerna klarläggs.

19.2.34 Eskilstuna kommun: Kommittén har berört tillsynsorganisationens framtida utformning utan att direkt ange förslag till förändringar. Detta har bl.a. medfört att rollfördelning och ansvar inom tillsynsområdet är oklart i det föreliggande lagförslaget. Det är olyckligt att den organisationsutredning som tillsatts inte drivits parallellt med MB utan kommer efteråt. Ett minimikrav är att utredningen tar del av remissvaren avseende exempelvis tillsynsansvar innan förslag om omorganisation läggs fram. En utvecklad och stark tillsynsorganisation är en viktig del i miljöarbetet. För att uppnå miljöbalkens intentioner är det angeläget att de samlade krafterna inom området utnyttjas rationellt och effektivt. Detta kan uppnås genom en ändrad rollfördelning i tillsynsansvaret mellan staten och kommunerna. Kommitténs motiv för uppdelning av tillsynsansvaret är svepande och generellt och framstår inte som baserade

på en seriös bedömning av kompetens och resurser. Enligt vår uppfattning är all tillsyn lokal. Miljöförvaltningen föreslår därför att 1 § skrivs om så att huvudansvaret för all tillsyn över områden som omfattas av miljöbalkens regelsystem förläggs till lokal nivå, d.v.s. kommunerna, och att den lokala tillsynsmyndigheten kan överlåta vissa tillsynsuppgifter till staten. Lagtexten skall även klart ange möjligheten till interkommunalt samarbete inom tillsynsområdet. Miljöförvaltningen delar i detta hänseende de förslag som framförs i den s.k. KLIV-utredningen (SOU 1993:19, s. 186, avsnitt 7.3.7. Det som talar för att allt tillsynsansvar bör förläggas på lokal nivå är att kommunen som tillsynsmyndighet geografiskt befinner sig nära en anläggning eller verksamhet. - - - Genom en ändrad tillsynsorganisation tydliggörs i första hand även länsstyrelsens roll i miljöarbetet som ett sammanhållande regionalt statligt organ med ansvar för uppföljning och utvärdering av gjorda insatser från ett samlat regionalt perspektiv. - - - Införandet av generella föreskrifter medför att tillsynsbehovet totalt sett ökar. Detta talar starkt för att i miljöbalken lägga fast principen för en fortsatt utbyggnad och utveckling av den lokala tillsynen. Den lokala tillsynen och den regionala samordningen framstår som alltmer väsentliga i strävan att uppnå miljöbalkens intentioner. I likhet med kommittén förordar miljöförvaltningen en utökning vad gäller tillståndsprövning inom miljöskyddsområdet på lokal nivå. Vissa verksamheter som idag prövas av länsstyrelsen kan i ett system med miljönormer och generella föreskrifter med fördel prövas av miljönämnden. Man kan också tänka sig att tillståndsprövningen i vissa fall ersätts med ett anmälningsförfarande till den lokala tillsynsmyndigheten. Självfallet skall tillstånd och godkännanden inom hälsoskyddsområdet även fortsättningsvis ske på kommunal nivå. 4 § hälsoskyddslagen som idag reglerar miljönämndens allmänna rådgivande arbete i kommunen saknar motsvarighet i nya miljöbalken. Varför har den tagits bort? I varje kommun bör även i framtiden finnas en nämnd som bevakar miljö- och hälsoskyddsfrågor och lämnar råd och upplysningar till allmänheten samt samarbetar med myndigheter, organisationer och enskilda i frågor som berör miljö och hälsa.

19.2.35 Norrköpings kommun: Det enda som sägs i själva lagförslaget om fördelningen av tillsynsansvar är att huvudregeln är den att om inget annat har bestämts så utövas den lokala tillsynen av kommunen. I en diskussion i kap. 19 angående tillsynsorganisation sägs dock att listor över enskilda företag eller möjligen branscher skall ange statens tillsyn och att resten tillfaller kommunen. Någon möjlighet att överlåta tillsyn från länsstyrelsen (staten) till kommunerna skall inte finnas. Däremot förespeglar man statens möjlighet att ta över försummande kommuners tillsyn. Det vore förödande för det lokala miljömyndighetsarbetet om de offensiva kommuner som har tagit över länsstyrelsens tillsyn skall beskäras på sitt ansvarsområde. Dessutom måste man se upp så att

kommuner med små resurser inte tvingas att ta över tillsyn som de inte kan eller vill ansvara för. Möjligheten att överlåta tillsyn från länsstyrelsen till kommunernas miljönämnder måste därför finnas kvar. Organisationen av tillståndsprövningen föreslås i och för sig oförändrad, men mycket möda har lagts ned på att belysa de olika alternativ som kommittén anses finns. Kommunen kan konstatera att några viktiga frågor måste lösas när man bestämmer sig för vilken organisation som skall gälla. Prövningsinstanserna måste ha en tillräcklig kompetens, samtidigt som prövningen i första hand måste ske utifrån miljömässiga överväganden. Prövningsmyndigheten får dessutom inte vara så överbelastad att prövningsarbetet inte kan starta relativt snabbt efter en ansökan. Prövnings- och överklagningsordningen bör vara enhetlig för åtminstone de flesta ärendena enligt miljöbalken, varvid frågan om regeringens roll som överprövningsinstans och prövningsinstans av tillåtligheten enligt nuvarande NRL måste lösas. För att intressekonflikterna i länsstyrelsens skilda uppgifter inte skall kollidera förordar kommittén att beslut fattas på tjänstemannanivå av jurist och miljösakkunnig. Kommittén för också ett resonemang om kommunernas tillsyn av kommunal verksamhet och liknande. Skulle en lösning liknande den som förordas för länsstyrelsen kanske kunna vara en lösning även på problemet med dubbla roller i kommunerna? Det skulle i så fall röra tekniska och miljömässiga överväganden. Politiska beslut skall givetvis fortfarande beslutas av en politisk nämnd. På ett antal ställen i lagförslaget anges att kommunen har ansvar för vissa uppgifter. På andra ställen används begreppet miljönämnd. - - - Ibland verkar man med kommunen mena miljönämnd, ibland menar man kommunen som planerare och i några fall eventuellt kommunen som någonting annat. Det är till exempel oklart i fallet med mätningar av luftföroreningar (8 kap. 5 §) vad som menas med kommunen. Är det miljönämnden eller är det planeraren eller kanske rent av väghållaren som avses? En översyn måste göras av lagförslaget så att uttrycken används konsekvent och det tydligt framgår vad man menar.

19.2.36 Mjölby kommun: En decentralisering av tillsyns- och tillståndsverksamheten till kommunerna är i stora drag positiv, dock under förutsättning att kommunerna självfallet tilldelas resurser för dessa nya uppgifter. Förutsättningarna för en utvidgning av kommunernas ansvar inom miljöområdet bör utredas närmare och analyseras ur såväl ekonomiskt som personellt perspektiv. Någon dylik analys har ej utförts i tillräcklig omfattning i föreliggande utredning.

19.2.37 Nässjö kommun: Kommunen anser att det är av största vikt att kommunerna i takt med det ökade tillsynsansvaret ges erforderliga resurser.

19.2.38 Österåkers kommun: Tillsynen i kommunen skall kvarstå. Finansieringsfrågan av tillsynen bör utredas vidare. - - - Ungefär samtidigt som miljöskyddskommitténs betänkande överlämnades kom även betänkandet av utredning om kommunernas arbete för en god livsmiljö SOU 1993:13. Det fortsatta arbetet med de båda betänkandena bör samordnas. KLIV-utredningen har lagt stor vikt vid § 4 i nuvarande hälsoskyddslag och föreslagit att den får en ny formulering "det är en uppgift för den nämnd som kommunen beslutar att informera kommunmedlemmarna om den lokala yttre miljön och de faktorer som påverkar den, samt de faktorer i miljön som påverkar hälsan". Paragrafen som tycks vara struken i betänkandet bör tas in i något av de inledande kapitlen, förslagsvis kap. 2.

19.2.39 Kalmar kommun: Ett ökat kommunalt tillsynsansvar anges som ett viktigt styrmedel i MB. En förutsättning för en sådan delegering är emellertid att kommunerna får större resurser för arbetet. Annars kan detta bara uppfattas som ett sätt för staten att frånhända sig det ansvar som följer av lagstiftningen. - - - Idén med ett domstolsförfarande har fördelar i förhållande till ett administrativt prövningssystem. Det uppfyller bland annat Europakonventionens rättssäkerhetskrav och löser den inneboende konflikten länsstyrelsen har mellan stimulans och utveckling av näringslivet och den prövande, kontrollerande uppgiften.

19.2.40 Mörbylånga kommun: Eftersom en lokal kommunal myndighet ofta har den lokalkännedom och den närkontakt med övriga lokala enheter som är en del i arbetet med Agenda 21 framöver, så bör de kommunala miljöorganen även kunna klara av tillsynen av de kommunala miljöfarliga verksamheterna. De statliga myndigheterna bör kunna fungera som samrådsparter att samverka med vid behov, samtidigt som en stor kommunal frihet måste garanteras då Sverige är ett stort land med varierande förutsättningar. Den ökade miljömedvetenheten liksom talerätt för ideella organisationer och en miljöombudsman kommer att garantera att kommunala myndigheter gör de över- och avvägningar som behövs. Kommunerna måste därför garanteras att själva avgöra vilka tillsynsobjekt, privata eller offentliga, som de vill bedriva tillsynen över. Detta kan också underlätta för kommunerna att anpassa sina verksamheter och sin kompetens efter de lokala förutsättningarna, vilket är speciellt viktigt med hänsyn till dagens ekonomiska läge.

19.2.41 Gotlands kommun: Tillsynsansvaret är inte klart definierat i miljöbalken utan kommer senare att regleras genom särskilda förordningar utfärdade av regeringen. Kommittén konstaterar att införandet av olika former av föreskrifter kommer att innebära en avsevärd höjning av miljöambitionerna vilket kommer att ställa ytterligare krav på tillsynsmyndigheten, framför allt på det lokala planet. Hur tillsyns- och

tillståndsansvaret fördelas blir därmed en viktig fråga. Principen med delegation till lägsta kompetenta och berörda nivån är naturligtvis riktig men skall miljöbalkens höjda ambitionsnivå kunna förverkligas kommer resurstillgången att bli av avgörande betydelse.

19.2.42 Karlskrona kommun: Förslaget innebär inskränkningar i det kommunala självstyret. Det förtroende som kom till uttryck vid införandet av NRL/PBL-systemet har i förslaget snarare förbytts i motsatsen - misstro. - - - Den ordning - kap. 20, 21 och 22 - att staten (länsstyrelserna) delegerar till kommunerna att utföra vissa uppgifter är olämplig. Det bör av lagen klart framgå vad som är kommunernas uppgifter. Vad idag är - och genom delegation från staten kan vara - kommunens uppgift skall i miljöbalken tillföras kommunen. Stora vinster i administration bör kunna göras hos näringsliv och kommuner om tillståndsgivning och tillsyn rationaliseras. Decentralisering till kommuner bör ge avsevärda vinster även i den statliga administrationen.

19.2.43 Landskrona kommun: En särskild utredning har tillsatts för att se över organisationen av miljöarbetet i Sverige. Det förtjänar dock att påpekas i en remiss om förslag till den framtida miljölagstiftningen att organisationen av miljöarbetet kan ha stor, i vissa fall avgörande, betydelse för hur miljöbalkens ambitioner kan förverkligas. Enligt direktiven är det "nödvändigt att medborgarna har förtroende för att lagstiftningen är så effektiv som behövs för att de miljöpolitiska målen skall uppnås". Det är viktigt att ett system skapas som gör det gynnsamt för myndigheterna att arbeta opartiskt och med oväld. Kommunernas miljövårdsarbete innehåller många tillfällen till konflikter mellan motstående intressen där den exploaterande parten sitter på båda sidor om bordet. Länsstyrelsens roll i det regionalpolitiska arbetet kommer ofta i motsatsställning till miljöintressena. Det är självfallet en elementär rättighet för den som är utsatt för miljöstörning att behandlingen sker med iakttagande av saklighet och opartiskhet och med beaktande av allas likhet inför lagen som det föreskrivs i regeringsformen. Det är viktigt att de myndigheter som behandlar ärendet från början och även i högre instanser värnar om den enskildes rättssäkerhet och fullt ut beaktar de långsiktiga miljömålen. Det är således orimligt att kommunikationsdepartementet använder påtryckningsmetoder internt inom regeringen för att påverka en rättslig prövning i tillståndsärenden eller överklagningsärenden. Regeringens dominerande politiska roll gör att den bör befrias från rättstillämpande uppgifter i enskilda ärenden. Samma gäller länsstyrelser och kommuner. Miljövårdsenheterna bör brytas ut ur länsstyrelserna och erhålla en roll som självständiga miljömyndigheter. Om man vill behålla kommunernas roll i rättstillämpningen måste miljönämnderna bli obligatoriska myndigheter där olika kringbestämmelser förstärker deras integritet. En betydligt enklare lösning är att införa

en decentraliserad, statlig miljöorganisation. Kommunernas frihet att även då bedriva egen miljöpolitik (inom ramarna för gällande lagar) kommer att kvarstå. Myndighetsorganisationen bör utformas så att största möjliga oberoende och integritet skapas för myndigheterna. Miljönämndernas uppgifter bör antingen föras över på en decentraliserad statlig organisation eller göras obligatoriska, miljövårdsenheten brytas ut ur länsstyrelsen och regeringen befrias från rättstillämpande uppgifter i enskilda fall.

19.2.44 Halmstads kommun: Ansvarsfördelningen vad gäller tillsynen har inte närmare klargjorts i betänkandet. Det framgår emellertid att huvuddelen av tillsynen i kommunen skall handhas av den kommunala nämnden för miljöfrågor. Att denna viktiga fråga lämnats utanför balken anser kommunen är mycket olyckligt. De flesta kommuner har för sin planering treårs- eller femårsbudgetar. Det är svårt att planera en verksamhet om man inte i god tid vet vilka förutsättningar som skall gälla. Det är dessutom troligt, eller i vart fall möjligt, att ett flertal synpunkter i remissarbetet skulle tillkommit eller blivit annorlunda om dessa förutsättningar funnits med. Med hänsyn till de stora olikheter som kommunerna har, både vad beträffar kompetens som resurser, bör, som tidigare påpekats, en bestämmelse enligt nuvarande § 44a Miljöskyddslagen införas.

19.2.45 Göteborgs kommun: De viktiga frågorna om ansvarsfördelning mellan myndigheter, om prövning och om tillsyn m.m., har inte blivit reglerade i balken utan överlämnats till regeringen, som bemyndigats att utfärda föreskrifter i dessa frågor. Många synpunkter på miljöbalksförslaget liksom bedömningen av förslagets betydelse för kommunerna är avhängiga hur dessa frågor kommer att lösas och lämnar därför kommunerna i viss osäkerhet. Vi konstaterar emellertid att kommittén i miljöbalksförslaget redan skrivit in som en huvudregel att den lokala tillsynen skall utövas av kommunernas miljönämnder. Såvitt vi förstår omfattar detta åliggande även tillståndspliktiga verksamheter. I 23 kap. 1 § bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna balk. Eftersom miljöbalken kommer att gälla över hela "fältet" förutsätter vi att de väsentliga och svårförklarliga skillnader som idag föreligger i fråga om rätten att ta ut avgifter mellan å ena sidan hälsoskyddslagen och å andra sidan miljöskyddslagen m.fl. elimineras.

19.2.46 Trollhättans kommun: Trollhättans kommun anser att det är positivt med ett ökat kommunalt ansvar för miljöfrågorna. Det är dock nödvändigt att klargöra på vilket sätt kommunerna skall ersättas för en ökad arbetsinsats med de diffusa utsläppen, såsom bilavgaser, samt avfallsfrågorna. För detta arbete finns ingen tydlig motpart som kan debiteras. - - - 2 kap. 15 §: Paragrafens innebörd om miljönämndens

skyldigheter bör preciseras. Nuvarande hälsoskyddslag 4 § borde kunna föras in här.

19.2.47 Skövde kommun: För att upprätthålla en hög kvalitet på tillsynsarbetet i miljöskyddsfrågor bör Naturvårdsverket ha kvar sin möjlighet att ingripa i tillsynsärenden på liknande sätt som i nuvarande miljöskyddslag.

19.2.48 Karlstads kommun: Kommunerna skall enligt utredningens förslag ta över huvuddelen av tillsynen rörande miljöfarliga verksamheter. Statens insatser föreslås inriktas mot större anläggningar som skall anges i en särskild förteckning. Det är enligt kommunen rimligt att vissa tillståndsprövningar kan handläggas av kommunens miljönämnd. För att klara dessa uppgifter krävs emellertid också att kommunerna har en sådan kompetens att en kvalificerad prövning i lagstiftningens mening kan ske. Sannolikt kräver detta ökade resurser. Med hänsyn till kommunernas ekonomiska bekymmer finns det inga möjligheter att tillskjuta ökade kommunala medel för verksamheten. Om inte ökade statsbidrag kan anvisas är det nödvändigt att kommunernas ökade kostnader till fullo kan finansieras med avgifter.

19.2.49 Örebro kommun: Det är otillfredsställande att miljöskyddets organisation på central och lokal nivå blir föremål för en särskild utredning. Beslut om ansvarsfördelning bör givetvis föregå det slutliga ställningstagandet beträffande miljöbalkens reglering av tillsynsuppgifterna. - - - Efterlevnaden av alla miljöregler kräver bra tillsynsmyndigheter. När MHN fick överta tillsynsverksamheten för de mindre miljöstörande anläggningarna ökade tillsynsinsatserna helt klart för denna kategori. Men det finns frågetecken om "jävigheten" för tillsyn som rör kommunens egna anläggningar. Den oron är berättigad främst när kommuner slår samman MHN med t.ex. tekniska nämnder och/eller byggnadsnämnder. - - - Problemet med "intern lobbyverksamhet" finns även inom länsstyrelserna där infrastrukturs- och näringslivsenheterna i många avseenden har ett helt annat synsätt än miljöenheten. Detta har också påtalats av kommittén. - - - Innan man avgör på vilka myndigheter som olika uppgifter i tillsyns- och tillståndsfrågor skall läggas behövs en noggrann utvärdering av nuvarande miljömyndigheters resultat. Även Koncessionsnämnden bör ingå i en sådan granskning. Kommunen föreslår en revision av tillsynsverksamheten. Revisionen bör omfatta lokala, regionala och centrala tillsynsmyndigheter. Revisionen kan också visa på fall där verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet går hand i hand eller t.o.m. sitter på samma stol. En revision som genomförs på ett bra sätt ger också en stimulans för den enskilde tillsynsmyndigheten att förbättra sina insatser. Intresset för myndigheten som sådan och de miljöresultat som uppnås kommer således att öka.

19.2.50 Köpings kommun: Lagförslaget innehåller diverse bemyndiganden, vilket gör att det i nuläget inte är möjligt att klart avgöra konsekvenserna för det kommunala arbetet. - - - I betänkandet talas om en fortsatt inriktning mot att stärka kommunernas arbete med miljöfrågorna. Av betänkandet får man inte en klar bild av att så sker. I stället framskymtar en misstänksamhet mot kommunernas möjligheter/vilja att bedriva ett bra miljöarbete. Kommunerna är mogna att ta ett större ansvar för miljöfrågorna i landet och i den egna kommunen. Det är angeläget att man tillser att hinder försvinner och instrument ges för ett aktivt miljöarbete. Det är angeläget att den kompetenshöjning som pågår ute i kommunerna tillåts fortsätta och inte försämras genom ett kvantitativt ökat arbete med mindre kvalificerade miljöärenden och en minskning av möjligheterna att arbeta med till exempel tillsyn över större miljöstörande verksamheter, lokala miljömål m.m. Med hänsyn till kommunernas olika förutsättningar bör det ges möjlighet till olika utvecklingstakt i pågående process mot ett allt starkare kommunalt miljöengagemang.

19.2.51 Heby kommun: Det kan knappast vara någon nackdel för miljöskyddet om Naturvårdsverket får behålla sin rätt att ingripa i enskilda ärenden. Några olägenheter med denna möjlighet har ju inte förekommit hitintills och kan väl knappast befaras i framtiden om den behålls.

19.2.52 Borlänge kommun: Förslaget kan innebära utökade arbetsuppgifter för kommunerna, eftersom dessa är tänkt kunna initiera viss omprövning, formulera vissa villkor, överta en större del tillsyn, utdöma en del företagsbot m.m. Hur kommunerna skall kompenseras för detta finns inte närmare angivet i förslaget, något som skulle behöva belysas bättre.

19.2.53 Gävle kommun: Gävle kommun anser, i motsats till kommitténs förslag, att kommunerna skall ha tillsyn över kommunens egna anläggningar. - - - Gävle kommun noterar med tillfredsställelse att enligt 22 kap. § 1 kommunens miljönämnd utövar den lokala miljötillsynen, om inte regeringen bestämmer något annat. Kommunen vill understryka vikten av att detta verkligen innebär en huvudregel. Gävle kommun delar uppfattningen att kommunen regelmässigt bör ha en särskild nämnd för miljö- och hälsoskyddsfrågor, vilket framgår av 2 kap. § 15. Nämndens skyldigheter bör konkretiseras som i nuvarande Hälsoskyddslag 4 §. - - - Enligt nuvarande miljöskyddslag § 44a har kommunerna möjlighet att frivilligt överta tillsyn från länsstyrelsen. I 22 kap 1 § tar balken upp en viktig principiell fråga, nämligen den att kommunerna bör tilldelas ett huvudansvar för tillsyn av miljöfarlig verksamhet på lokal nivå. - - - I paragrafen föreslås också att efter åtagande av en kommun får regeringen

överlåta åt kommunen att i ett visst anseende utöva tillsyn som annars skulle ankomma på statlig myndighet. - - - Gävle kommun anser att det även fortsättningsvis är nödvändigt och mycket viktigt att en kommun kan åta sig tillsynen av en miljöfarlig verksamhet utöver vad som regleras i lagtexten. Den miljöfarliga verksamheten skall vara av betydelse för kommunens miljöbelastning, med andra ord om verksamheten har stor lokal påverkan skall tillsynen vara lokal.

19.2.54 Hudiksvalls kommun: Vi anser att det i balken skall fastslås att det på regional och lokal nivå skall finnas en nämnd/person med ansvar som i Hälsoskyddslagen § 4.

19.2.55 Sundsvalls kommun: Miljöskyddskommittén behandlar frågan om ansvarsfördelningen översiktligt. Kommittén förordar att kommunerna tar över huvuddelen av tillsynen över miljöfarliga verksamheter men lägger inga förslag som kommer till direkt uttryck i lagtext. Vi anser det nödvändigt att sakkunnig med kommunal erfarenhet knyts till utredningen eftersom den nya utredningens resultat blir av stor betydelse för kommunernas arbete med miljöbalken. Den särskilt tillsatta utredningen om organisationsfrågor bör avvaktas och remissbehandlas innan en proposition om den nya balken utarbetas. - - - Vi vill betona att tillsynen av ej prövningspliktiga verksamheter upptar en ansenlig del av de lokala tillsynsmyndigheternas tid. Tillsynsinsatserna medför ofta krav på åtgärder, råd om försiktighetsmått och i vissa fall krav på kontrollprogram. Bland de ej prövningspliktiga verksamheter som miljönämnden i Sundsvall ställt krav på kan nämnas fordonstvättar, mindre verkstäder och lackeringsfirmor. Med generella föreskrifter finns det nog utsikter att tillsynsinsatserna kan bli effektivare och mindre tidskrävande. Kommittén ifrågasätter om kommunerna skall utöva tillsynen över egna miljöfarliga verksamheter som avloppsreningsverk och avfallsanläggningar. Miljönämnden i Sundsvall, som har tillsynsansvar över 39 kommunala anläggningar, har bedrivit en metodisk och konsekvent tillsyn över dessa verksamheter. Förutom många positiva tillsynsresultat har nämnden även tvingats åtalsanmäla kommunen vid flera tillfällen. Vi är kritiska till att kommittén i så generella ordalag ifrågasätter miljönämndernas tillsyn över kommunala anläggningar. I den föreskrift som kommer att reglera tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och kommunen så föreslår vi att kommunen får ett utökat tillsynsansvar jämfört med nuvarande fördelning i miljöskyddsförordningen.

19.2.56 Timrå kommun: Organisationsfrågorna och ansvarsfördelningen mellan exempelvis stat och kommun bör utredas och förtydligas ytterligare i det fortsatta kommittéarbetet. I och med att man tagit bort 44a § i ML synes kommunens roll i miljöarbetet att förändras. Nuvarande flexibla syn på kommunens miljöengagemang föreslås ersättas av en

striktare syn som inte tar hänsyn till folkmängd, resurser, kompetens etc. Ambitiösa kommuner kan hindras i sina ambitioner och andra kommer att få ansvar de inte är förberedda på. Vi vill dock understryka att det effektivaste sättet att bedriva miljöarbetet är på lokal nivå, alltså i kommunen. Närheten och kunskapen om miljösituationen är viktiga grundprinciper för ett lyckat miljöarbete. Sedan är det en annan fråga om vem som skall stå för kostnaden för bl.a. miljöskyddstillsynen. Miljöbalkens uppbyggnad med utökad föreskriftsrätt för centrala myndigheter kommer att innebära förändringar för kommunen. Genom fastställande av föreskrifter i framtiden kommer kommunernas roll i miljöarbetet att i vissa fall vara oviss. Kommunernas lokala miljöarbete nämns på ett flertal ställen i betänkandet. I lagtexten framgår inte på något sätt hur lokala miljöarbetet uttryckt i exempelvis Agenda -21 skall kunna bedrivas. Miljöarbetet har under de senaste åren mer och mer riktat in sig på den enskilda individens beteende- och livsstilsfrågor, medborgarmedverkan, folkhälsoarbetet etc. Samhällets ambitioner att skapa ekokommuner med ekologisk grundsyn i sitt agerande är även lämnat utanför lagen. Vi vill notera att det är viktigt att miljöbalken inte hindrar utvecklingen av ekofrågan och den enskildes möjlighet att delta och utveckla framtidens miljösamhälle.

19.2.57 Örnsköldsviks kommun: Miljöbalken ger centrala myndigheter en avsevärt utökad föreskriftsrätt och tillskapar också nya kontrollredskap som staten kan använda mot kommunerna. Även om vikten av det lokala miljöarbetet nämns här och där i underlagsmaterialet blir det nationella perspektivet alltför dominerande. Det demokratiska Agenda -21 perspektivet återspeglas inte på något sätt i lagtexten. Detta medför att mycket av den nya tidens miljöarbete; folkhälsoarbete, livsstilspåverkan, lokalt samarbete mellan myndighet-näringsliv-ideell miljövård, medborgarmedverkan etc. kommer att skötas utanför balkens domäner. Ur denna synpunkt är miljöbalken en traditionell myndighetslag, mer lämpad att lösa 80-talets punktkälloproblematik än att hantera det mer långsiktiga, förebyggande och underifrån kommande miljöarbetet anno år 2000. Risken är därför uppenbar att balken kommer att leda till att miljöarbetet på sikt vrids bort från den decentraliserade modell som sedan mitten av 80-talet varit gällande i Sverige. Närhetsprincipen borde komma till uttryck i lagtexten.

19.2.58 Skellefteå kommun: I organisationsfrågorna kan konstateras ett direkt misslyckande. Således har kommittén inte lyckats samla sig till något konstruktivt förslag, utan tvärtom lämnat frågan i ett sämre skick än vad som är fallet idag. Dvs. man har avvecklat § 44a i miljöskyddslagen, som medgivit en relativt hög grad av flexibilitet mellan tillsynsmyndigheterna och i stället förordat ett system där alla kommuner förutsätts kunna göra exakt lika mycket. Detta rigida system överlåter man sedan

till en annan utredning att utveckla. 22 kap. 1 §. Här föreslår kommittén en förändring som inte längre medger länsstyrelsen rätt att delegera tillsyn (jfr. nuvarande 44a § ML). Samtidigt utser man den lokala tillsynen som huvudansvarig och medger regeringen att göra undantag. Konstruktionen är vida underlägsen den nuvarande i så måtto att möjligheterna till en flexibel tillsynsorganisation drastiskt försämras. I den mån kommittén haft till uppgift att förenkla och skapa underlag för höjd effektivitet i tillsynsarbetet, så är detta ett flagrant avsteg från direktiven. Eftersom ändringsförslaget saknar motivering, blir det bakomliggande motivet inte bara obegripligt, utan även fördolt. Eftersom organisationsfrågan nu överlämnats till en ny utredning kan här bara understrykas vikten av att denna utredning bortser från kommitténs förslag och i stället utgår från lagens § 44a och om möjligt utvecklar flexibiliteten i systemet ytterligare. En sådan inriktning behöver inte med nödvändighet betyda att alla kommuner skall ha ett huvudansvar i tillsynsarbetet. Erfarenheterna av 4 års arbete med den nuvarande miljöskyddslagen visar tvärtom att möjligheterna att bedriva tillsynsarbete på lokal nivå varierar avsevärt. Tendensen har förstärkts av ändringarna i kommunallagen. Huvudskiljelinjen går mellan större och mindre kommuner, men avvikelser förekommer. Det övergripande målet för det framtida organisationsarbetet måste vara att skapa en effektiv miljötillsyn, där befintliga resurser utnyttjas maximalt oavsett på vilka nivåer resurserna finns. En modell som begränsar företrädesvis större kommuners rätt att bedriva ett ambitiöst miljöarbete, samtidigt som den tvingar mindre kommuner utan tillräckliga förutsättningar att axla ett allt större miljöansvar gagnar vare sig miljö eller ekonomi. Lösningen måste i stället vara att i största möjliga mån delegera ut arbetsuppgifterna till lokal nivå, men med iakttagande av givna förutsättningar i varje situation. - - - Det väsentliga borde vara att skapa ett system för uppföljning av hur tillsynen enligt miljöbalken fungerar. En sådan "miljörevision" bör inte utgå från nuvarande statliga myndigheter, utan från ett av riksdagen utsett organ. Därigenom kan snabbast möjliga återkoppling mellan lagstiftare och tillämpare åstadkommas.

19.2.59 Umeå kommun: I det särskilda yttrandet av Guldner Hornsved hänsyftas framför allt på den omfattande rätt att utfärda föreskrifter som kommittén tillägger statliga myndigheter. - - - Det finns en risk att sådana föreskrifter förorsakar kommunerna kostnader utan att någon möjlighet till kompensation föreligger. Frågan bör utredas ytterligare.

19.2.60 Piteå kommun: Uppbyggnaden av balken med en för regeringen och centrala verk betydande föreskrivningsrätt innebär svårigheter att nu helt bedöma konsekvenserna av utredningens förslag men också problem med avgränsningen mot det kommunala självstyret. Miljöfrågorna idag kräver ofta lokala lösningar och balken bör därför garantera kommuner-

nas inflytande vid tillåtlighetsprövning av stora anläggningar. Möjligheter för kommunerna att agera utifrån lokala förutsättningar måste också garanteras t.ex. vad avser övertagande av tillsyn, lokala miljökvalitetsnormer och möjligheter för lokala tillsynsmyndigheter att ingripa. - - - Erfarenheterna från denna tillsyn har enbart varit goda. Kommunen har vid åtskilliga tillfällen konstaterat det positiva i att tillsynen ligger där utsläppen sker. Tillsynen förutsätter täta och nära kontakter både med de företag som bedriver miljöfarlig verksamhet och de människor och den miljö som påverkas av utsläppen. Närheten är enligt kommunens uppfattning en förutsättning för en god miljöskyddstillsyn. Det är med stor förvåning Piteå kommun konstaterar att utredningen inte kommit med något konstruktivt förslag i tillsynsfrågan som nu överlämnats till en särskild utredning. Piteå kommuns principiella ståndpunkt är att tillsyn enligt balken skall åligga kommunerna med möjlighet till full kostnadsersättning för nedlagt arbete. Genomförandet av miljöarbetet åvilar i stor utsträckning kommunerna. Den lokala tillsynen är en väsentlig faktor för att kunna beakta miljöfrågorna i den kommunala planeringen och för att kunna tillvarata kommunmedborgarnas miljöengagemang. - - - Kommittén har förbisett att tillsynen enligt miljöskyddslagen inte är vare sig unik eller ny. Kommunal tillsyn över kommunala anläggningar har bedrivits allt sedan 1875 och i betydligt större utsträckning omfattat bostäder, skolor, daghem, fritids- och badanläggningar m.m. Detta förhållande gäller även inom livsmedelstillsynen. På motsvarande sätt har staten tillsynen över staten, exempelvis vad gäller försvarets anläggningar. Det väsentliga i denna del är inte vem som utövar tillsynen utan att tillsynen fungerar. För att försäkra sig om att tillsynen enligt miljöbalken fungerar enligt uppställda mål bör ett system för uppföljning och utvärdering tillskapas. Ett sådant system bör förslagsvis knytas till riksdagen i form av ett miljö-JO eller motsvarande. - - - En viktig principiell fråga som kommittén fastslår är att kommunerna bör tilldelas ett huvudansvar för tillsynen av miljöfarlig verksamhet. I 22 kap. 1 § föreslås att efter åtagande av en kommun får regeringen överlåta åt kommunen att i ett visst avseende utöva tillsyn som annars skulle ankomma på statlig myndighet. - - - Piteå kommun anser det vara väsentligt att en kommun även fortsättningsvis skall ha möjlighet att åta sig tillsynen av en miljöfarlig verksamhet som är av väsentlig betydelse för kommunens miljöbelastning, under förutsättning att resurser och kompetens finns att tillgå. Paragrafen bör omformuleras så att dess innebörd överensstämmer med nuvarande 44a § i miljöskyddslagen. - - - En viktig faktor för att uppnå de nationella miljömål som riksdagen fastlagt är att en helhetssyn präglar miljöarbetet på central, regional och lokal nivå. Denna för miljöarbetet så viktiga helhetssyn har också påtalats av KLIV-utredningen som bl.a. föreslår inrättandet av ett centralt samrådsorgan.

19.2.61 Göteborgs och Bohus läns landsting: Vi anser att beslutsfattande, tillsyn och planering skall ske så nära berörda människor och verksamheter som möjligt. Därför delar vi inte kommitténs syn att Naturvårdsverket skall bli tillsynsmyndighet för vissa verksamheter, utan tillsynen bör som hittills utövas av länsstyrelse. Av samma skäl ansluter vi oss till förslaget att tillsyn där så är lämpligt utövas av kommunal nämnd, men vi anser inte att kommunens egna verksamheter därvid generellt skall undantas. Vid behov av planering eller tillsyn inbegripande flera län eller kommuner anser vi att detta i största utsträckning skall ske genom samverkan och inte onödigtvis föras till högre beslutsnivå.

19.2.62 Svenska Kommunförbundet: Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna är inte utklarad i miljöbalksförslaget. Regeringen har därför tillkallat en särskild utredare, Dir. 1993:43. - - - Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen av miljöskyddskommitténs förslag är bl.a. mot bakgrund av vad som nu angivits svåra att bedöma. Eftersom de organisatoriska frågorna inte är klarlagda i betänkandet, är kommunernas roll i den framtida miljöpolitiken fortfarande oklar när betänkandet remissbehandlas och kommer att vara oklar när betänkandet remissbehandlas och kommer att vara oklar om en proposition föreläggs riksdagen under innevarande mandatperiod. Detta är helt oacceptabelt för kommunerna. Ansvarsfrågorna måste vara utklarade när riksdagen fattar beslut om en ny miljölagstiftning. - - - Kommunförbundet har i en skrivelse den 14 maj 1993 hemställt att regeringen ger en parlamentarisk utredning i uppdrag att utreda frågan om ett vidgat grundlagsskydd för kommunernas självstyrelse. Dessutom föreslås att åtgärder omgående vidtas för att få till stånd en enhetlig och konsekvent linje i lagstiftningsfrågor som rör kommunerna och att självstyrelseintressena regelmässigt blir beaktade. Det senare innebär att en avvägning i förhållande till Europakonventionen om kommunal självstyrelse skall göras i allt lagstiftningsarbete som direkt eller indirekt berör kommunerna. I fråga om uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna bör man enligt förbundets uppfattning i framtiden skilja på obligatorisk verksamhet där utrymme finns för lokala bedömningar och därmed kommunalt självstyre och obligatorisk verksamhet utan direkta självstyrelseinslag. Förbundet anser att i fråga om obligatorisk verksamhet utan direkta självstyrelseinslag utgångspunkten bör vara att staten bär ansvaret för verksamheten - även om denna kan behöva decentraliseras och skötas lokalt. Det bör i lag finnas möjlighet för kommunerna att frivilligt avtala med staten om att sköta en sådan verksamhet mot full kostnadstäckning. I vilken grad förslaget till miljöbalk ger utrymme för lokala bedömningar och därmed kommunalt självstyre är mycket svårt att bedöma med utgångspunkt i huvudbetänkandet. Kommunens framtida roll i miljöpolitiken skall först under det kommande året klarläggas av en särskild organisationsutredare. Många regler i förslaget bedöms ge utrymme för lokala avvägningar om hur

miljöhänsynen lämpligast uppfylls. Samtidigt följer av andra regler att det inte går att bedöma om dessa i framtiden kommer att vara utformade så att de ger utrymme för lokala avvägningar. - - - Kommunförbundet anser att redan när ett förslag till miljöbalk överlämnas till riksdagen, måste det klart framgå vad alla Sveriges kommuner förväntas ta ansvar för i miljöpolitiken. De grundläggande kraven på varje kommun skall alltså stå inskrivna i lag. De regler som kommunerna skall ha ansvar för förutsätts ge ett utrymme för lokala bedömningar och prioriteringar så att de är av kommunalpolitiskt intresse. - - - Saknas självstyrelseinslag, bör huvudansvaret ligga på staten och kommunerna kan då i stället ges möjlighet att efter intresse och kompetens avtala med staten om att sköta uppgifterna mot full kostnadstäckning. Genom en sådan på lokala överenskommelser grundad lösning av ansvarsfördelningen kan också staten vinna fördelar. Om en kommun på grund av resursbrist eller andra skäl inte fullgör uppgiften på ett sätt som staten förutsatt, kan uppgiften gå tillbaks till staten i dess egenskap av ansvarig för verksamheten. Exempel på verksamheter som i stort sett saknar självstyrelseinslag inom "miljöområdet" är djurskyddstillsyn, livsmedelstillsyn och vissa frågor om kemikaliekontroll. - - - Kommittén förväntar sig uppenbarligen att kommunerna skall ta över en stor del av den miljötillsyn som länsstyrelserna idag utövar. En särskild organisationsutredare har dock tillkallats. - - - Vad gäller tillsynen är utgångspunkten för organisationsutredaren att uppdelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och kommunerna bör göras tydligare än enligt gällande bestämmelser. Kommunförbundet har i samband med "Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV)" kunnat konstatera att de allra flesta som arbetar med eller berörs av miljötillsynen är positiva till den överföring av tillsynsansvaret till kommunerna som genomförts under de senaste åren. Genom det kommunala övertagandet har tillsynen förbättrats markant. Utvecklingen har också lett till resursförstärkningar och betydligt förbättrad miljökompetens i kommunerna. Ett fortsatt övertagande av mer kvalificerade tillsynsobjekt ses som en naturlig utveckling i flertalet kommuner.

19.2.63 Svenska naturskyddsföreningen: Från Naturskyddsföreningens sida vill vi understryka betydelsen av fristående miljönämnder. Miljöarbetet måste ligga på ett särskilt kommunalt organ och inte blandas samman med andra frågor. Framför allt skall miljöfrågor inte handhas av sådan kommunal nämnd som har att ansvara för exploateringsfrågor, som byggnadsnämnd och teknisk nämnd. Föreningen anser att det är högst olyckligt att miljönämnderna nu, efter ändringen av Kommunallagen, endast är fakultativa. En önskan från föreningens sida är naturligtvis att det genom vederbörlig ändring i Kommunallagen åter blir obligatoriskt med fristående miljönämnder. Det lokala Agenda 21-arbetet, som pågår i flera av landets kommuner, måste även fortsättningsvis uppmuntras.

Detta arbete kan ske i form av planer, som fastställs och ställs ut på samma sätt som de kommunala översiktsplanerna. Varje kommun bör utarbeta sin egen Agenda-21 med sina egna punkter och förslag till åtgärder, samt en realistisk tidsplan för att verkställa dessa. Detta förfaringssätt är i många kommuner idag redan ett faktum, men har ännu långt ifrån vunnit terräng i hela landet. Denna lokala Agenda-21 skall kunna ställas ut på samma sätt som förslag till översiktsplaner.

19.2.64 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: Kommittén har inte föreslagit några lösningar på problemen avseende utdragen handläggning i tillståndsärenden och brister i tillsynen. Dessa båda frågor är av mycket central betydelse för företagen. Det är därför med tillfredsställelse vi konstaterar att regeringen - såsom Allert Alverborg efterlyst i sitt yttrande - tillsatt en särskild utredare med uppgift att se över tillstånds- och tillsynsfrågor mot bakgrund av bl.a. kommitténs förslag. Utan att föregå utredningen vill organisationerna kraftfullt understryka vad som uttalas i utredningsdirektiven, nämligen att "Det är angeläget att säkerställa hög kompetens, liksom högt ställda krav på rättssäkerhet och effektivitet i tillsynsarbetet. Vidare bör enhetlighet i rättstillämpningen uppnås". Detta innebär att kommitténs uttalanden om fördelningen av tillsynsansvaret mellan regional och kommunal nivå synes mer eller mindre överspelade. Som Allert Alverborg utvecklat saknas ens teoretiska möjligheter att i varje enskild kommun bygga upp den kompetens som skulle fordras för att ta över tillsynsansvar. Även för den tillsyn som redan idag utförs av kommunerna finns anledning till förnyade överväganden angående ansvaret. Industriförbundet har tidigare i sin idéskiss förordat en statlig tillsynsorganisation med 6-8 regionala enheter. Även om denna idé inte förverkligas bör det finnas goda förutsättningar att genom frivilligt samarbete mellan olika länsstyrelser uppnå de för företagen eftersträvade målen, nämligen hög kompetens, hög effektivitet och stor enhetlighet i rättstillämpningen. Den nuvarande situationen är helt otillfredsställande. Sannolikt krävs ändringar i alla led i beslutsprocessen för att handläggningstiderna skall kunna kortas. Särskilt intresse bör därvid ägnas åt handläggningsrutiner såsom remissorganens agerande, tidsfrister för yttrande, beviljande av anstånd m.m. En yttersta tidsgräns för meddelande av tillstånd bör också övervägas. Dylika existerar internationellt och bidrar effektivt till snabbare handläggning.

19.2.65 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: Kommunerna ges allt vidare befogenheter inte minst när det gäller tillsynen över miljöskyddet. Kommittén vill öka kommunernas tillsynsuppgifter och även påföra dessa tillsynen över miljöfarlig verksamhet. LRF har inget emot en decentralisering av såväl tillstånd som tillsyn under förutsättning att myndighetsutövningen sköts på ett kompetent sätt samt att den enskildes

rättssäkerhet inte sätts ur spel speciellt vad gäller möjligheten att överklaga förelägganden och förbud. LRF upplever att det idag finns stora brister vad gäller samarbete mellan tillståndsgivande myndigheter, vilket kan ha en orsak i skilda ambitioner i olika lagstiftningar. Med tanke på vikten av att kunna förenkla och förbilliga för såväl samhälle som enskilda är ett ökat samarbete ytterst viktigt, vilket också kommer till uttryck i 22 kap. 1 §. Tillsynsverksamheten får inte göras mer omfattande eller kostnadskrävande än som oundgängligen krävs. Med tanke på att tillsynsmyndigheterna enligt 23 kap. 1 § har rätt att ta ut avgifter som täcker kostnaderna för prövning och tillsyn finns det ingen naturlig broms på hur omfattande denna verksamhet kan bli. LRF anser att lagtexten dels bör ge uttryck för en allmän återhållsamhet dels endast ge möjlighet för tillsynsmyndighet att ta ut avgift för prövning och tillsyn över tillståndspliktig verksamhet. Tillsyn över annan verksamhet bör vara av ett allmänt samhällsintresse i likhet med t.ex. polisövervakning och bekostas av allmänna medel.

19.2.66 Värmeverksföreningen: Det är viktigt att stora företag med många anläggningar inte har flera skilda tillsynsmyndigheter med ett antal olika kontaktpersoner. Miljösamarbetet underlättas om man har en kontaktperson från en myndighet som är väl insatt i verksamheten. - - - Värmeverksföreningen anser därför att det skall finnas en möjlighet för företag som bedriver verksamhet vid flera anläggningar att kunna få endast en tillsynsmyndighet för alla anläggningarna.

19.2.67 Tjänstemännens Centralorganisation, TCO: Om de nationella miljömål som beslutas av riksdagen skall kunna uppnås måste det finnas en helhetssyn på miljöarbetet på central, regional och lokal nivå. Detta har också framhållits av den s.k. KLIV-utredningen, som bl.a. föreslagit att ett centralt samrådsorgan inrättas. TCO tillstyrker i stort de förslag som lagts av utredningen till ansvarsfördelning mellan Statens Naturvårdsverk, länsstyrelserna och kommunerna. Då flera myndigheter på nationell nivå påverkas av skapandet av miljöbalken förutsätter TCO att eventuella konsekvenser utreds i nära medverkan med berörda fackliga organisationer. - - - Den arbetsfördelning som idag finns beträffande tillsynen av kommunala anläggningar under hälsoskyddslagen fungerar bra och bör tillämpas även framöver. Det är i sammanhanget angeläget att organisationen av hälsoskyddet på regional och central nivå klaras ut. - - - TCO anser att det i miljöbalken skall slås fast att kommunerna på lokal nivå har ett ansvar att uppmärksamt följa utvecklingen inom kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och därvid utarbeta de förslag som är påkallade samt att medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs; samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälsoskyddsområdet och lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör miljö- och

hälsoskyddsområdet. Organisationsformen måste dock vara sådan att risken för jäv, sammanblandning och otydlighet undvikes. TCO tillstyrker att kommunerna åläggs att inrätta en miljönämnd som har ett samlat ansvar för miljöarbetet i kommunen. Det är enligt TCOs mening nödvändigt att denna nämnd i sitt arbete stöds av en samlad särskild förvaltning för miljöfrågorna. TCO vill också påpeka att resursfrågorna ses över både på central, regional och lokal nivå för miljöarbetet. Den allmänna nedrustning som pågår av den offentliga förvaltningen där sparande har blivit en allt överskuggande faktor, riskerar att göra målsättningarna i miljöarbetet enbart till slagord utan innebörd. Den föreslagna avgiftsbeläggning som föreslås i miljöbalken borde kunna bidra till finansieringen av miljöarbetet. Ett stort problem för miljöarbetet är att bibehålla kompetens inom myndigheter och kommuner där det privata näringslivet åter kommer att tvingas intensifiera sitt miljöarbete. Det är i och för sig positivt att det privata näringslivet rekryterar kunnig personal från naturvårdsverk, länsstyrelser och kommuner, men detta får inte leda till att kompetensnivån inom myndigheterna urholkas beträffande yttre miljöfrågor. Samhället måste därför göra ansträngningar för att bredda kompetensen inom miljöområdet så att man inte blir onödigt drabbade när man blir utsatt för viss förlust av kvalificerade medarbetare.

19.2.68 Landsorganisationen, LO: LO anser att ökat kommunalt engagemang i tillsynsarbetet är viktigt med hänsyn till arbetets omfattning, men anser också att det är tveksamt om kommunerna har möjlighet att leva upp till sin roll som tillsynsorgan. Utredningen har ej heller på detta område presenterat tillräckligt underlag om konsekvenserna av förslaget och en förutsättningslös prövning av alternativ. Med tanke på den nedrustning som nu skett av kommunerna, och förändringen av kommunallagen beträffande obligatoriska nämnder finns det anledning att befara att det i åtskilliga kommuner ej kommer att finnas tillräcklig kompetens för att klara miljötillsynen. Denna utveckling har ej berörts och ej heller konsekvenserna av den. Visserligen kan kommuner via tillsynsavgifter finansiera verksamheten, men den fortgående nedrustningen kan omintetgöra balkens intentioner. Det bör klargöras vad som krävs i form av vägledning från centrala myndigheter, centralt föreskriftsarbete samt utbildningsinsatser för att kommunerna skall klara sina uppgifter på området. - - - På grund av den tid som tillståndsärenden kan ta finns en uppenbar risk för att nödvändiga investeringar uteblir eller att nya verksamheter förläggs utanför landets gränser. Detta kan i sin tur innebära att de miljölösningar som tillståndsmyndigheterna nu önskar åstadkomma inte kommer till stånd, därför att ambitionsnivån är lägre i de länder där investeringarna skulle komma att göras. Det är därför viktigt att förkorta handläggningstiderna - utan att ge avkall på miljökraven - genom att se över administrativa rutiner och öka ut-

nyttjandet av generella föreskrifter.

19.2.69 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO/SR: Det är bra att en stor del av ansvaret decentraliseras till dem, som är mest berörda (i kommunerna) både när det gäller tillsynen och ideella organisationers möjlighet att yttra sig och överklaga beslut. Utredningen föreslår att huvuddelen av tillsynen över miljöfarliga verksamheter läggs på kommunerna. Det är bra eftersom den lokala tillsynen på detta sätt kan samordnas och en helhetsbild blir tydligare. Det är emellertid viktigt att kommunerna tillförsäkras resurser så att tillsynen kan utföras tillfredsställande. - - - Miljöbalken ger centrala myndigheter en avsevärt utökad föreskriftsrätt och skapar också nya kontrollredskap, som staten kan använda mot kommunerna. Även om vikten av det lokala miljöarbetet nämns här och där i underlagsmaterialet blir det nationella perspektivet alltför dominerande. Det demokratiska Agenda -21 perspektivet återspeglas inte på något sätt i lagtexten. Detta medför att mycket av den nya tidens miljöarbete; folkhälsoarbete, livsstilspåverkan, lokalt samarbete mellan myndighet-näringsliv-ideell miljövård, medborgarmedverkan etc. kommer att skötas utanför balkens domäner. Ur denna synpunkt är miljöbalken en traditionell myndighetslag, mer lämpad att lösa 80-talets punktkälloproblematik än att hantera det mer långsiktiga, förebyggande och underifrån kommande miljöarbete när vi närmar oss år 2000. Risken är därför uppenbar att balken kommer att leda till att miljöarbetet på sikt vrids bort från den decentraliserade modell som sedan mitten av 80-talet varit gällande i Sverige. Närhetsprincipen borde komma till uttryck i lagtext.

19.2.70 Föreningen Skogsindustrierna: Tillsyns- och kontrollverksamheten inom svensk skogsindustri har sedan miljöskyddslagens tillkomst successivt utvecklats både genom myndigheternas och industrins försorg och fungerar idag mycket väl. Basen i fabrikernas kontrollverksamhet utgörs av egenkontrollen, vilken omfattar daglig drift-, utsläpps, och funktionskontroll av processer och reningsanläggningar. - - - Skogsindustrierna anser att det inte finns skäl att förändra nuvarande ansvarsfördelning för tillsynsverksamheten mellan myndigheterna. Huvudansvaret för tillsynen bör således även fortsättningsvis åvila de statliga myndigheterna. De statliga myndigheterna bör i likhet med idag utöva tillsyn för de anläggningar som ingår i miljöskyddslagens A- respektive B-lista. En översyn av listorna kan dock vara befogad. Vi förordar en uppdelning baserad på branscher och inte på enskilda företag, vilket diskuteras i överväganden. - - - Enligt vår uppfattning skulle en decentralisering av tillsynsansvaret till kommunerna komma att innebära ett mer komplicerat och sannolikt dyrare system för företagen. Att bygga upp erforderlig kompetens hos kommunerna skulle t.ex. vara mycket kostsamt, om det ens är möjligt. Ytterligare skäl för att huvudansvaret bör vila på de

centrala och regionala myndigheterna är att miljöproblemen idag till stor del är av global karaktär. Tillsynsverksamheten bör därför mer och mer riktas mot övergripande ansvar och samordning av åtgärder inom större regioner.

19.2.71 Kemikontoret: Särskilt de mindre företagen har små möjligheter att till för dem skälig kostnad täcka sitt behov av miljörättslig sakkunskap med hjälp av utomstående sakkunniga. Sådana utgör för övrigt en bristvara. Företagen måste därför kunna förlita sig på myndigheternas förmåga att tillämpa lagen korrekt, konstruktivt och effektivt. Det är därför av väsentlig betydelse att den framtida tillsynsorganisationen får en sådan struktur att den kan tillgodose företagens behov i detta avseende. Kemikontoret utgår ifrån att den nu arbetande utredningen rörande den framtida myndighetsorganisationen beaktar detta.

19.2.72 Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, MHTF: MHTF anser, i motsats till kommitténs förslag, att kommunerna skall ha tillsyn över kommunens egna anläggningar. Kommunerna har idag tillsyn över en mängd kommunala anläggningar som lyder under hälsoskyddslagen, men även anläggningar som lyder under nuvarande miljöskyddslag. Detta är en väl fungerande organisationsmodell som fortsättningsvis bör tillämpas. - - - MHTF anser att det i balken skall fastslås att det på lokal nivå skall finnas en nämnd med ansvar att
- uppmärksamt följa utvecklingen inom regionen/kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och därvid utarbeta de förslag som är påkallade samt medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs
- samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälsoskyddsområdet
- lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör miljö- och hälsoskydd. Jämför med nuvarande Hälsoskyddslag 4 §. MHTF anser att en fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd och förvaltning är en förutsättning för ett effektivt opartiskt och trovärdigt miljö- och hälsoskyddsarbete, att genom detta undvikes t.ex. risken för jäv. Status och förtroende för miljö- och hälsoskyddsarbetet bibehålles.

19.2.73 Sveriges Försäkringsförbund: Förbundet vill framhålla vikten av att den omfattande balken med den långtgående delegeringen av tillsynsansvaret till bl.a. kommuner inte får medföra en ojämn tillsyn och rättstolkning i de olika kommunerna. Tillsynsmyndigheterna måste inneha hög kompetens samt upprätthålla samma ambitionsnivå. Det är betydelsefullt att tillsynen ej påverkas av att en eventuell skada kommer att täckas av en försäkring. Självfallet får inte heller det förhållandet att det aktuella objektet har nära anknytning till tillsynsmyndigheten, t.ex. en kommuns tillsyn av kommunalt bolag, inverka på tillsynen. Förbundet anser att kontrollen över de olika tillsynsmyndigheternas verksamhet

genomgående bör handhas av en särskild myndighet. Detta för att främja en enhetlig och likformig tillsyn.

19.2.74 Jernkontoret: Det nu liggande förslaget till miljöbalk ger möjlighet till en smidigare hantering av industrins miljöfrågor än vad nuvarande lagstiftning medger. Detta kräver dock att den nyligen tillsatta organisationskommittén förvaltar möjligheterna rätt. Därvid är det väsentligt att handläggningstiderna för tillståndsärenden kan göras korta. Generella riktlinjer för vissa utsläpp inom en bransch är ett sätt att förenkla tillståndsärenden. För att sådana riktlinjer skall underlätta tillståndshanteringen är det vår bestämda mening att berörd bransch måste ges möjlighet att aktivt medverka dels i valet av villkor som lämpar sig för generella riktlinjer, dels i utformningen av riktlinjer. Generellt gäller dock att sådana riktlinjer inte får vara strängare än vad som gäller internationellt. Utredningen föreslår att tillsynen i första hand skall utövas av kommunerna. Vi ifrågasätter starkt om detta är den optimala lösningen för stora processindustrier. Vi anser att för dessa bör länsstyrelsen även i fortsättningen ha ansvaret för tillsynen. Dessutom kan man överväga om inte berörda länsstyrelser borde samarbeta mer vid tillsyn av anläggningar som det endast finns ett fåtal av i landet.

19.3 Rationaliseringssynpunkter

19.3.1 Statskontoret: Kommittén för i avsnitt 19.7 i huvudsak allmänna resonemang. Dessa ger inte tillnärmelsevis svar på direktivens frågor. Man kan hålla med om att kommitténs förslag i sig inte torde leda till några väsentligt ökade kostnader för staten eller samhället i övrigt. Men det faktiska utfallet kommer naturligtvis att bero på miljöambitionerna och snabbheten i att använda sig av balken som instrument, utvecklingen av organisationen, valet av arbetsformer m.m. - - - Vi vill, bl.a. i linje med förvaltningspolitiken och under intryck av utvecklingen på angränsande områden, särskilt uppmärksamma på marknadslösningar och renodling av myndighetsrollen, samverkan mellan kommuner och mellan stat och kommun, stimulering av egenkontrollen och satsning på sanktionssystemet, samt ekonomiska styrmedel och informationen som styrmedel. Denna typ av strukturell utveckling torde vara avgörande för de effekter som uppnås och för den totala kostnadsbildens förändring. - - - De positiva rationaliseringseffekterna av de ökade möjligheterna att meddela föreskrifter samt normer om miljökvalitet blir naturligtvis olika beroende på omfattningen och den takt möjligheterna tas i bruk. Vi uppfattar att bedömningarna i någon mån är olika i betänkandets huvudtext och Naturvårdsverkets rapport i bilaga 2.

19.3.2 Riksrevisionsverket: Kommittén förutskickar att betydande administrativa vinster bör kunna uppnås genom rationaliseringar vid

tillståndsgivning och annan prövning. Kommittén förutspår besparingar på flera tiotals miljoner kronor i den statliga administrationen. Kommittén redovisar inte hur man fått fram dessa skattningar. Utredningen redovisar inte heller vilka extra resurser som kommer att krävas för att kontrollera efterlevnaden av de generella föreskrifterna.

19.3.3 Domän AB: Detta synes vara klara direktiv till kommittén att redovisa de ekonomiska vinsterna på olika plan av förslag, som innebär en minskad administration och byråkrati. Domän kan inte finna, att kommittén har fullgjort detta. Under avsnitt 19.7 Rationaliseringssynpunkter står det att "Inledningsvis kan konstateras att de av oss redovisade förslagen i sig inte torde leda till några väsentligt ökade kostnader för staten eller samhället i övrigt". Detta rimmar inte särskilt bra med direktivtexten om besparingar på sammanlagt flera tiotals miljoner kronor. Inom områden, som berör Domän, är det svårt att finna några förenklingar när det gäller administration och byråkrati. Tvärtom föreslås nya tillstånds- och anmälningsplikter, som ovan har exemplifierats med husbehovstäkter och dikesreningar. Om det ligger allvar i riksdagens och regeringens uttalade intentioner om ökat sektorsansvar och minskad administration och byråkrati, är det inte rimligt att i ännu högre grad involvera olika myndigheter i åtgärder, som ingår i normalt bruk av marken. Förslag i motsatt riktning skulle faktiskt vara mera motiverade och kunna förväntas. Det finns ännu ett skäl till minskad detaljstyrning. Kommittén säger själv att "Rent generellt torde emellertid en utveckling mot en ökad användning av generella föreskrifter av det slag som vi föreslagit leda till en ökning av de centrala sektorsmyndigheternas arbete." Detta förutsättes minska myndigheternas arbete med tillståndsprövning. Kommitténs egna förslag till nya tillstånds- och anmälningsplikter innebär i stället att dessa lagras ovanpå ökad användning av generella föreskrifter.

19.3.4 Svenska Kommunförbundet: Rationaliserings- och effektivitetsfrågorna har alltså enligt förbundet inte uppmärksammats tillräckligt av miljöskyddskommittén. Kommunförbundet har tidigare också efterlyst en liknande förutsättningslös prövning när det gäller möjligheterna till avreglering och förenkling inom miljöområdet som regeringen tagit initiativ till inom flera andra områden. På lite längre sikt torde det inte enbart vara fråga om att skärpa lagstiftningen på miljöområdet. En bred miljöbalk eller en ny miljölag som utarbetats utan att möjligheterna till bl.a. rationaliseringar och förenklingar noggrant prövats, kommer i väsentliga stycken att vara omodern redan när den träder i kraft.

19.3.5 Landstingsförbundet: Enligt direktiven skall de ekonomiska konsekvenserna av förslagen både på samhälls- och företagsnivå redovisas. Landstingsförbundet saknar en samlad ekonomisk konsekven-

20 Ändring av regeringsformen 8:7

20.1 Riksdagens ombudsmän, JO: Om det anses erforderligt med hänsyn till innehållet i den lagstiftningsom avses bli genomförd har jag ingen invändning mot att 8:7 RF ändras på föreslaget sätt.

20.2 Uppsala universitet: Kommitte'n har föreslagit ändring i regeringsformen för att riksdagen ska kunna överlåta till regeringen eller till myndighet som regeringen bestämmer att utfärda miljöbestämmelser men också bestämmelser om hushållning med naturresurser. Antagligen ligger det tankar om smidighet bakom förslaget. Trots detta är det inte välbetänkt. De konstitutionella implikationerna blir betydligt mer omfattande än vad kommittèn förefaller mena. Miljön och naturresurserna är nämligen inte bara basen för välfärden och för förutsättningarna för uthållig utveckling. Miljön och naturresurserna utgör också den egentliga basen för ekonomin. En sådan överföring från riksdagen av normgivningen skulle medföra att betydande delar av den reglering avseende egendom och enskilda förhållanden m.m. som nu kräver riksdagens lagstiftning i framtiden tas bort från lagstiftarna. Detta är inte nödvändigt sett från miljösynpunkt, det är antagligen inte ens lämpligt. Det innebär antagligen vidare, om man analyserar det närmare, en synnerligen stor konstitutionell förändring av grundvalen för normgivningen.

20.3 Riksantikvarieämbetet, RAÄ: I anslutning till förslaget till ändring i regeringsformen föreslår RAÄ att ämnena i 8:7 1 st. 4 RF utvidgas med ämnet kulturmiljövård, så att därmed regeringen eller efter dess förordnande en myndighet får en grundlagsenligt klar möjlighet att utfärda föreskrifterocksåinom detta ämnesområde. Som en följd härav bör bemyndigandena i 2:9 KML ses över så att ett tillfredsställande skydd mot förslitning av känsliga fornlämningsmiljöer kan åstadkommas.

gotab 47010, Stockholm 1994

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1993:78) miljöskadeförsäkringen i framtiden

Nuvarande ordning

Reglerna om miljöskadeförsäkring finns intagna i 65-68 §§ miljöskyddslagen (1969:387) samt förordningen (1989:365) om miljöskadeförsäkring.

Enligt de nyssnämnda bestämmelserna skall det för ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen (1986:225) finnas en miljöskadeförsäkring med villkor som godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt miljöskyddslagen kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen har i förordningen om miljöskadeförsäkring bestämt med vilka belopp de betalningsskyldiga skall bidra till försäkringen samt undantagit vissa tillstånds- eller anmälningsskyldiga verksamheter från bidragsskyldigheten.

Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen

1. om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,
2. om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Försäkringens omfattning bestäms således av såväl miljöskadelagen som försäkringsvillkoren.

Miljöskadelagen innebär strikt ansvar för skador som har orsakats bl.a. genom vatten-, mark- eller luftförorening som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

Försäkringsvillkoren innehåller bl.a. närmare bestämmelser om försäkringens avgränsning, självriskbelopp och ersättningens beräkning i vissa fall.

Det bör särskilt anmärkas att rätten till ersättning ur miljöskadeförsäkringen är subsidiär.

Utredningsuppdraget

Det utredningsuppdrag som regeringen har lämnat mig kan delas upp i tre huvudfrågor, nämligen en första som rör utvärderingen av miljöskadeförsäkringen med överväganden och förslag i fråga om de framtida formerna och villkoren för försäkringen, en andra som handlar om miljöskadeförsäkringen bör utvidgas till att omfatta även saneringskost-

1 *Riksdagen 1994/95. 1 saml. Nr 10. Bilaga 5–10*

nader vid företagsnedläggelser, de s.k. handräckningsfallen, samt slutligen en tredje som innefattar överväganden om miljöskadeförsäkringen bör kompletteras med en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna.

Utvärdering av miljöskadeförsäkringen

Vad avser den första frågan anser jag att de nuvarande formerna för miljöskadeförsäkringen bör bibehållas. Jag har vid mina överväganden i denna del funnit att vare sig miljöskadeförsäkringen i sig eller konsortiebolagens samarbete strider mot den på EG:s rättsordning grundade konkurrensrättsliga reglering som har skett i den nya konkurrenslagen (1993:20). Även i fortsättningen bör alltså miljöskadekonsortiet kunna ombesörja miljöskadeförsäkringen.

De nu gällande försäkringsvillkoren föreslås ändrade för att stärka de enskildas rätt till ersättning på så sätt att sakförsäkringsvillkoren i likhet med personskadevillkoren bör omfatta rätt till ersättning även för skada vars orsak står att finna i miljöpåverkan eller annan störning som har inträffat efter det att miljöskadelagen trädde i kraft den 1 juli 1986.

Dessutom föreslår jag att villkoren ändras så att de enskildas möjligheter att få ersättning för kostnader för rättegång eller annan utredning förbättras.

Miljöskyddskommittén har i sitt huvudbetänkande (SOU 1993:27) Miljöbalk föreslagit att fastighetsanknytningen i miljöskadelagen (1986:225) skall frångås. Om förslaget blir verklighet betyder det att även motorfordons-, järnvägs- och flygtrafik samt sjöfart kommer att omfattas av miljöskadelagen, dvs. den föreslagna miljöbalkens skadeståndskapitel. Eftersom miljöskadelagen och järnvägstrafiklagen (1985:192) skiljer sig något åt vad avser det strikta ansvarets omfattning har jag därför för sådant fall föreslagit att det i 5 kap 1 § järnvägstrafiklagen läggs till ett stycke som för skador som omfattas av miljöskadelagen hänvisar till den lagen. Detta förändrar dock inte miljöskadeförsäkringens tillämpningsområde, eftersom försäkringsvillkoren undantar rätt till ersättning för skador orsakade av järnvägsdrift.

Saneringskostnader vid företagsnedläggelser

Jag övergår nu till den del av uppdraget som rör saneringskostnader vid företagsnedläggelser.

Vid företagsnedläggelser, och då särskilt konkurser, efterlämnas i många fall lagrat miljöfarligt avfall, processkemikalier och annat som måste tas om hand. Ibland är även marken på den aktuella fastigheten så förorenad att en sanering är angelägen.

Miljöskadeförsäkringen omfattar inte ersättning för kostnader för omhändertagande och sanering.

I stället har vissa sådana åtgärder finansierats ur ett anslag som Statens naturvårdsverk har för att finansiera återställnings- och saneringsåtgärder i alla former. Kostnaderna för de ifrågavarande saneringsåtgärderna brukar benämnas handräckningskostnader.

Naturvårdsverket har dock hos regeringen hemställt att det införs en ordning som säkerställer att den som orsakar handräckningskostnader också betalar dessa kostnader.

Med handräckningsfall avses således i detta betänkande de fall då en sådan åtgärd bekostas med medel som disponeras av Naturvårdsverket till bestridande av kostnad för åtgärd som måste vidtas när den som är ansvarig enligt 5 § första stycket sista meningen miljöskyddslagen inte har fullgjort sin skyldighet.

Jag avgav i enlighet med direktiven i december 1992 rapporten (SOU 1992:135) Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader. Mina överväganden i rapporten mynnade ut i att en tänkbar lösning på den ovan berörda problematiken var att utvidga det nuvarande miljöskadeförsäkringssystemet till att omfatta även dessa handräckningskostnader.

I detta slutbetänkande tar jag slutlig ställning i denna fråga genom att förorda en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet genom en särskild saneringsförsäkring.

De alternativ till att utvidga miljöskadeförsäkringssystemet som jag närmare har övervägt är att låta det vara som i dag, införa förmånsrätt i konkurs för handräckningskostnader, kräva ställande av säkerhet för samt att skapa en fond i stället för en försäkring.

Det som främst talar emot att låta det vara som i dag anser jag vara att principen om att förorenaren skall betala i så fall frångås.

Att införa förmånsrätt i konkurs för ifrågavarande kostnader anser jag inte vara någon framkomlig väg, främst av det skälet att handräckningskostnader vanligtvis blir att betrakta som massafordringar eftersom konkursboet kan bedriva miljöfarlig verksamhet genom t.ex. lagring av avfall. Massafordringar skall som bekant betalas först, även före förmånsberättigade fordringar. Ytterligare ett skäl som talar emot att införa förmånsrätt är att trenden i dag går i motsatt riktning, vilket bl.a. har kommit till uttryck i att Insolvensutredningen har lagt fram förslag om att statens förmånsrätter för skatter och avgifter skall avskaffas, se betänkandet (SOU 1992:113) Lag om företagsrekonstruktion s. 328-336.

Ställande av säkerhet har jag avvisat som en lämplig lösning då det inte av praktiska orsaker kan bli en heltäckande lösning. Det skulle dock vara möjligt att införa krav på ställande av säkerhet i vissa branscher av industrin.

I stället för försäkring skulle man kunna ha en fond. En försäkringslösning ger dock fördelar framför en fondlösning, när det gäller finansiering, skadereglering och administration. Dessutom har vi ett redan färdigt försäkringssystem. På nu anförda skäl har jag ansett att en försäkring är att föredra före en fond.

När det sedan gäller försäkringslösningens utformning föreligger det en del komplikationer. De är dock inte värre än att det enligt min mening går att lösa dem.

Problem är bl.a. för handen i förhållande till den konkursrättsliga regleringen i och med att handräckningskostnader genom sin karaktär av massafordran utgör en tyst realbelastning på konkursboet. I regerings- och koncessionsnämndspraxis har emellertid vid flera tillfällen fastslagits att konkursbon, för de fall de t.ex. lagrar miljöfarligt avfall och

därigenom anses bedriva miljöfarlig verksamhet, är ansvariga för de ifrågavarande kostnaderna.

Miljöskadekonsortiet har i ett principåtagande preliminärt angivit hur försäkringsvillkoren för en saneringsförsäkring skulle kunna se ut.

Jag anser därför att försäkringslösningen bör väljas.

För att underlätta handläggningen av saneringsfallen både för tillsynsmyndigheter och försäkringsgivare föreslår jag att konkursförvaltaren i en ny 7 kap. 8 a § i konkurslagen (1987:672) åläggs anmälningsskyldighet till tillsynsmyndigheten enligt miljöskyddslagen om ett saneringsbehov eller behov av att omhänderta miljöfarliga ämnen eller avfall föreligger.

Obligatorisk ansvarsförsäkring

Komplettering av miljöskadeförsäkringssystemet med en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna anser jag främst av tre skäl inte böra ske. Det första skälet är att brister i ansvarssystemet inte botas genom att en ansvarsförsäkring införs. För det andra är dagens ersättningssystem (miljöskadeförsäkringen, trafikskadeersättning, läkemedelsförsäkring m.fl.) så vältäckande att något mera betydande behov av ett komplement inte synes föreligga. För det tredje skulle en lämpligare lösning vara, även om jag inte förordar den, att man gör ändringar i miljöskadeförsäkringen så att den omfattar även skador orsakade av kemikalier.

Lagförslag i betänkandet 1993:78

1. Förslag till
Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Härigenom föreskrivs att 65 och 66 §§ miljöskyddslagen (1969:387)[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
65 §	
För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen (1986:225) skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet som enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.	För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen (1986:225) *och för betalning av vissa kostnader som har uppkommit för staten vid tillämpning av 41 a § eller 47 § denna lag* skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring *respektive saneringsförsäkring*) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet som enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen

[1] Lagen omtryckt 1989:363

eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.	
66 §	
Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225)	Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225)
1. om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,	1. om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,
2. om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.	2. om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.
	Från saneringsförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning för saneringskostnader som har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har meddelat förordnande om rättelse enligt 41 a § eller begärt handräckning enligt 47 §, om den som är ansvarig enligt denna lag inte kan betala.

Ersättning som nu sagts skall dock inte betalas för kostnader som har uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagen (1986:1102).

Denna lag träder i kraft den

2. Förslag till
Lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs att det i konkurslagen (1987:672) skall införas en ny paragraf, 7 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 a §

Förvaltaren skall till tillsynsmyndigheten enligt miljöskyddslagen (1969:387) anmäla om konkursgäldenären har kvarlämnat miljöfarliga ämnen eller miljöfarligt avfall som behöver omhändertas. Detsamma gäller vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar.

Denna lag träder i kraft den

3. Förslag till Lag om ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § järnvägstrafiklagen (1985:192) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
1 §	
Om någon i annat fall än som förut har nämnts i denna lag har tillfogats personskada eller sakskada till följd av järnvägsdriften, skall järnvägen ersätta skadan med de undantag som anges i andra stycket och i 2 §.	Om någon i annat fall än som förut har nämnts i denna lag har tillfogats personskada eller sakskada till följd av järnvägsdriften, skall järnvägen ersätta skadan med de undantag som anges i andra stycket och i 2 §.
Järnvägen är fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.	Järnvägen är fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.
	För skada som omfattas av miljöskadelagen (1986:225) gäller i stället för första och andra styckena vad som i den lagen sägs om ansvar även för järnvägen.

Denna lag träder i kraft den

Remissamanställning till betänkandet 1993:78

1 Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden inkommit från Justitiekanslern, Domstolsverket, Kommerskollegium Fortifikationsförvaltningen, Försvarets civilförvaltning, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Statens järnvägar, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Riksgäldskontoret, Statskontoret, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Boverket, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning, Vattenfall AB, Kammarkollegiet, Konsumentverket, Statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Svea hovrätt, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Umeå tingsrätt, Kronofogdemyndigheterna i Stockholm och Kristianstad, universiteten i Stockholm, Uppsala och Lund, länsstyrelserna i Stockhols, Östergötlands, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Västerbottens och Norrbottens län, Stockholms, Norrköpings, Jönköpings, Kalmar, Malmö, Göteborgs, Partille, Borås, Skövde, Karlstads, Örebro, Västerås, Borlänge, Sundsvalls, Örnsköldsviks, Östersunds, Lycksele och Umeå kommuner, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Advokatsamfund, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Industriförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Kraftverksföreningen, Värmeverksföreningen, Sveriges Försäkringsförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges redareförening, Kommittén om översyn av miljöskyddslagstiftningen (ME 1989:04), Kemikontoret, Föreningen för Miljöskadeförsäkring, Miljöskadekonsortiet, Svenska Renhållningsverks-Föreningen, Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, Försäkringsjuridiska föreningen, Företagarnas riksorganisation, Ackordscentralen Stockholm AB, Villaägarnas Riksförbund samt Svenska Petroleum Institutet.

2 Allmänt

Domstolsverket, Fortifikationsförvaltningen, Luftfartsverket, Fiskeriverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Konsumentverket,, Kemikalieinspektionen samt Tjänstemännens Centralorganisation har mera allmänt tillstyrkt eller sagt sig inte ha något att erinra mot utredningens förslag.

I de följande avsnitten har en för remissamanställningar förhållandevis omfattande ombearbetning och avkortning av remissvaren gjorts.

3 Behovet av miljöskadeförsäkringen och dess omfattning

Remissinstanserna: Någon erinran mot att bibehålla miljöskadeförsäkringen har inte framförts och remissinstanserna har i huvudsak godtagit utredningens förslag.

Kustbevakningen föreslår att frågan om ett ersättningssystem för skador på grund av oljeutsläpp till sjöss där skadevållaren inte kan identifieras bör aktualiseras eftersom nuvarande ordning innebär att det - i strid mot den allmänt accepterade principen att förorenaren skall betala - är samhället eller annan skadelidande som får bära det ekonomiska ansvaret för saneringskostnaderna.

Sjöfartsverket anser i huvudsak att sjöfarten inte bör omfattas eftersom nationella särregler bör undvikas.

Statskontoret har inget att erinra mot utredningens förslag om ändring av försäkringsvillkoren. Ett intryck av utredningen är att värdet av den hittillsvarande miljöskadeförsäkringen är osäkert. Det är dock efter den relativt korta tid som försäkringen varit i kraft rimligt att överväga att stärka de enskildas rätt till ersättning i stället för att lägga ned försäkringen.

Riksrevisionsverket anser att utredningen borde ha undersökt frågan om orsaken till att inga utbetalningar gjorts är att försäkringen är okänd.

Fiskeriverket har tillstyrkt utredningens förslag om villkorsändringar samt anfört att miljöskadeförsäkringen bör omfatta rätt till ersättning åt fiskevattenägare för föroreningsskador på fiskebestånd eftersom det annars är svårt för dem att utfå ersättning för sådana skador.

Konsumentverket har tillstyrkt utredningens förslag och anser att det inte är motiverat att frångå principen om att förorenaren skall betala varför en förlängning av preskriptionstiden till trettio år bör ske. Härigenom skulle konsortiets åtagande minska varför det kanske skulle vara rimligt att i skadefall med förlängd preskriptionstid miljöskadeförsäkringen helt eller delvis förskotterar den ersättning som den skadelidande är berättigad till från skadevållaren. Detta innebär inget avsteg från försäkringens subsidiära natur, eller att Miljöskadekonsortiets ekonomiska åtaganden ökar, och det tillgodoser den skadelidandes intresse av att snabbt och enkelt erhålla ersättning.

Statens naturvårdsverk, Föreningen för miljöskadeförsäkring, Svenska Renhållningsverks-Föreningen, Industriförbundet, Svenska Kraftverksföreningen, Kemikontoret, Svenska vatten- och avloppsverksföreningen

samt Lantbrukarnas Riksförbund har inget att erinra mot utredningens förslag om villkorsändringar.

Svea hovrätt har framfört att det på grund av den långa tidsutdräkt som kan vara förbunden med en internationell lösning finns anledning att i avvaktan på en sådan överväga möjligheterna att införa en särskild reglering för sjöfarten inom Sverige.

Stockholms tingsrätt har beträffande ersättningsreglerna för miljöskador i huvudsak anfört att det finns anledning att ifrågasätta dessa ur systematisk synpunkt. Bör inte miljöskadelagen enbart innehålla regler om ersättning för "riktiga" miljöskador? Miljöskyddslagen bör logiskt sett utgöra utgångspunkten vid bestämning av sådana skador. Det måste underlätta förståelsen för systemet om det föreligger överensstämmelse mellan begreppet miljöskada enligt miljöskyddslagen och motsvarande begrepp enligt miljöskadelagen. Detta påverkar inte i sig frågan om verksamhetens fastighetsanknytning; huvudsaken är att samma princip gäller vid tillämpning av båda lagarna. Om fastighetsanknytningen överges i miljöskadelagen bör detta också ske på motsvarande sätt i miljöskyddslagen. Önskemålet om ett enhetligt begrepp ökar om de båda lagarna inordnas i en miljöbalk. Av systematiska skäl bör sprängnings- och grävningsskador överflyttas till jordabalken. Miljöskadeförsäkringen bör dock omfatta dessa skador. Buller bör inte "medföljа" till jordabalken eftersom det traditionellt sett utgör en miljöstörning och återfinns i miljöskyddslagens bestämmelser (1 § första stycket 3 punkten). Ofta berörs flera människor inom ett större område. Frågan kan därför inte sägas vara enbart grannerättslig. Tingsrätten anser att preskriptionstiden för personskador bör förlängas till 30 år. Det kan dröja lång tid innan effekterna och skadorna av utsläpp märks. En för kort preskriptionstid leder till att förorenaren inte behöver ersätta skadan. Detta strider mot den viktiga principen om förorenarens ansvar. På grund härav behövs en längre preskriptionstid trots att detta såsom utredaren menar kan vara till nackdel för den skadelidande. Tingsrätten anser vidare att det är en lämplig anpassning att sakförsäkringen och personskadeförsäkringen görs likformiga vad avser från vilken tidspunkt de skall vara ersättningsgilla. Det kan dock vara svårt att visa att den skadebringande handlingen inträffat efter den 1 juli 1986. Detta skulle kunna lösas genom att en bevislättnadsregel införs. Ett annat problem är störningen kan i tiden ligga såväl före som efter den 1 juli 1986. Skall den skadelidande i ett sådant fall få full ersättning eller ersättning i relation till den tid som ligger efter den 1 juli 1986. En särskild regel behövs för sådana fall.

Stockholms universitet anser att utredningens ändringsförslag vad avser förbättringar av försäkringsvillkoren är väl grundade.

Lunds Universitet säger sig i huvudsak kunna ställa sig bakom utredningens förslag till ändringar av försäkringsvillkoren samt delar uppfattningen att det är viktigt att vidmakthålla principen om att

förorenaren skall betala, och att därför något ingrepp i försäkringens subsidiära natur inte bör göras.

Länsstyrelsen i Malmöhus län tillstyrker utredarens förslag om förbättringar av försäkringsvillkoren men anser att preskriptionstiden bör förlängas till 30 år. Det är principen om att förorenaren skall betala som måste vara avgörande. Dessutom utgör förlängningen en anpassning till Europarådskonventionen om miljöskador.

Länsstyrelserna i Kristianstads, Västerbottens och Norrbottens län tillstyrker de föreslagna ändringarna av försäkringsvillkoren. Länsstyrelsen i Västerbottens län utgår dock ifrån att det föreslagna undantaget i villkoren för skador till följd av dammgenombrott inte gäller industridammar.

Stockholms kommun delar i huvudsak utredningens förslag men anser att de ersättningsberättigades krets bör göras vidare och även innefatta kommuner. De miljöstörande samhällssektorerna bör ha ett reparativt ansvar mot de övriga sektorerna. Desutom bör preskriptionstiden vara 30 år.

Malmö kommun delar utredningens förslag om att förbättra den enskildes möjlighet att få ersättning för rättegångskostnader och/eller andra utredningar. Förutsättningarna för den skadelidande att hävda sin rätt samt göra en bedömning om den skadeståndsansvarige är solvent bör underlättas. Denna service bör Miljöskadekonsortiet svara för. Vidare bör man svara för rådgivning och information i frågor som rör miljöskadeförsäkringen. Preskriptionstiden bör förlängas till 30 år eftersom det kan dröja flera år innan en skada upptäcks eller en ny verksamhet etableras på den aktuella fastigheten.

Partille kommun anser att samtliga skador efter den 1 juli 1986 oavsett tidpunkten för den bakomliggande störningen bör ersättas. För den drabbade måste det vara mycket svårt att förstå att en skada som uppstått på hans egendom efter försäkringens ikraftträdande inte ersätts på grund av subtila resonemang om bakomliggande störningar. Det fastslås i förarbetena att miljöskadelagen är tillämplig på skador, såvida inte den bakomliggande störningen helt upphört före lagens ikraftträdande. Kommunen anser vidare att statliga och kommunala myndigheter i konsekvensens namn, jfr. saneringsförsäkringen, bör befrias från att betala premier till miljöskadeförsäkringen.

Borås kommun har tillstyrkt utredarens förslag men för egen del föreslagit att det lagstiftas om och införs ett bemyndigande för Miljöskadekonsortiet att kräva in avgifter från de till försäkringen betalningsskyldiga istället för att tillsynsmyndigheten skall ombesörja detta enligt 67 § miljöskyddslagen. Miljöskadeförsäkringsavgifter bör hanteras på samma sätt som andra försäkringsavgifter. För annat fall anser kommunen att Miljöskadekonsortiet skall ersätta tillsynsmyndigheten för

nedlagd tid avseende indrivning av avgifter. Konsortiet bör informera allmänheten om miljöskadeförsäkringen.

Örnsköldsviks kommun anser i likhet med Borås kommun att tillsynsmyndigheten inte bör sköta indrivningen av avgifter till miljöskadeförsäkringen. Indrivning har ingen anknytning till kommunens normala miljöskyddsarbete. Det är mera naturligt att dessa frågor handläggs hos kronofogdemyndighet. Dessutom bör problemet med nedsmutsade kuststräckor där kommunerna kan få stå för saneringen snarast lösas. Utredningens argumentering beträffande dammgenombrott är inte övertygande.

Umeå kommun stödjer i huvudsak utredningens förslag men delar inte uppfattningen att skyddet vid trafikskador är likvärdigt med miljöskadeförsäkringens skydd och inte heller att ersättningsnivåerna i försäkringen skall påverkas av om en tillsynsmyndighet varit försumlig.

Sveriges advokatsamfund anser att de föreslagna ändringarna i försäkringsvillkoren är välmotiverade dock att det inte bör gälla mindre beviskrav mot konsortiet än mot den ansvarige eftersom detta skulle strida mot försäkringens subsidiära natur.

Försäkringsförbundet har anfört att miljöskadeförsäkringssystemet är unikt och att något liknande system inte finns i Europa. Inom EG anses Sverige ha hunnit längst i detta avseende och ses som ett föregångsland. Det är inte otänkbart att system - liknande det svenska - kommer att tas i anspråk i framtiden utomlands. Förbundet vill, vad avser den kritik som framförts med anledning av att inga utbetalningar ur försäkringen gjorts, framhålla att försäkringen endast funnits under fyra år. Dess subsidiära natur liksom förutsättningarna för försäkringsersättning är naturliga förklaringar till att ingen utbetalning hittills skett. Det är när en ny försäkringsprodukt lanseras vanligt med få skador inledningsvis. Riskexponeringen ökar emellertid för varje år. Dessutom måste beaktas att utredningen föreslår att ersättning för sakskador skall utgå vid skada som inträffat efter den 1 juli 1986. Rätt till ersättning för rättegångs- eller utredningskostnader bör endast föreligga när konsortiet avslagit en av skadelidande framställd begäran om ersättning med ett motiverat beslut att skadelidande i första hand bör vända sig gentemot skadevållaren samt då skadan sedermera visar sig ersättningsbar ur miljöskadeförsäkringen. Förbundet delar utredningens uppfattning att rörliga störningskällor inte bör omfattas av rätt till ersättning ur försäkringen. Miljöskadeförsäkringens omfattning måste komma till klart utryck i villkoren. Det är därför viktigt att bl.a. reglerna om dammgenombrott och regressrätt finns med i villkoren. Förbundet ifrågasätter starkt att införa en trettioårig preskriptionstid med den väsentliga ändring av försäkringens omfattning som detta skulle innebära.

Sveriges Akademikers Centralorganisation anser att även juridiska personer bör ingå i kretsen av ersättningsberättigade eftersom de också

kan ha svårt att få skador ersatta vid katastrofhändelser eller när skadevållaren är okänd.

Sveriges redareförening ansluter sig till utredningens uppfattning att miljöskadeförsäkringen inte bör utvidgas till att omfatta även s.k. trafikskador.

Miljöskadekonsortiet har anfört att det i allt väsentligt delar utredningens slutsatser och att det unika systemet med en miljöskadeförsäkring bör bibehållas. Konsortiet har tillagt att det är berett att fortsätta administrationen av miljöskadeförsäkringen även med beaktande av de i betänkandet föreslagna utvidgningarna av försäkringen.

Försäkringsjuridiska föreningen anser att utredarens förslag på det hela taget är välmotiverat. Det lär emellertid inte vara absolut nödvändigt för miljöskadeförsäkringsformen att det kan konstateras ett skadeståndsansvar enligt miljöskadelagen. Det bör dock inte finnas några hinder av försäkringsteknisk eller annat slag för att låta försäkringen täcka miljöskador som en privatperson orsakat utan att privatpersonen är skadeståndsskyldig. Det finns däremot goda skäl för att lindra privatpersoners ansvar. Problemen med entrepenörers och industriidkares ansvar för miljöskador inom en industris verksamhetsområde löses enklast genom att man låter begränsningen till skador i omgivningen utgå, i varje fall såvitt gäller personskador. När det gäller ersättning för näringsidkares sakskador kan man tänka sig att t.ex. att skada på mark blir ersatt oavsett vem som är ägare medan skada på annan egendom inte ersätts utöver vad som gäller i dag. Detta skulle innebära att typiska miljöskador på naturen faller under försäkringsskyddet, vilket också närmare skulle anknyta till det föreslagna skyddet vid saneringsförsäkring. Oavsett vilka skäl som kan anföras mot en förlängning av preskriptionstiden till trettio år kan miljöskadeförsäkringen knappast orsaka problem av någon betydelse. När skadegöraren är anonym eller insolvent kan man inte gärna göra den invändningen mot försäkringskravet att eventuella skadeståndskrav mot någon okänd skadegörare ej är preskriberade. När skada konstateras, får den skadelidande försöka finna en ansvarig och eventuellt processa mot denne; får han inte ersättning på detta vis kan han vända sig mot försäkringen, även när inte andra tänkbara krav preskriberats.

4 Försäkringsbolagens samverkansformer

Remissinstanserna: Remissutfallet är splittrat.

Justitiekanslern har anfört att det här, av allt att döma, är fråga om s.k. delegerad myndighetsutövning och att denna fråga är värd att uppehålla sig närmare vid under det fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Finansinspektionen har anfört att det tills vidare har accepterats av inspektionenen att verksamhet med miljöskadeförsäkring genom konsor-

tielösning kan bedrivas av försäkringsbolag som står under tillsyn av inspektionen enligt försäkringsrörelselagen (1982:713) och förordning med instruktion för Finansinspektionen (1992:102). Försäkringen är ett katastrofskydd med potentiella risker för försäkringsgivarna och inspektionen saknar direkt möjlighet att påverka försäkringens villkor och premier. Den skulle formellt kunna betraktas som hörande under andra författningar än inspektionens. Principiellt skulle den ändå kunna betraktas som försäkringsrörelse i strikt mening, men hållas avskild från denna, exempelvis genom bildande av särskilda bolag för miljöskadeförsäkring. Om miljöskadeförsäkringen skulle komma att medföra mer tvingade förpliktelser för försäkringsgivarna eller om verksamheten skulle komma att visa sig starkt riskfylld eller under otillräcklig kontroll, skulle en diskussion om dess ställning behöva aktualiseras. Mot bakgrund av det anförda finner Finansinspektionen det klokt att inte göra omfattande utökningar av försäkringen och har därför inget att erinra mot utredarens slutsatser.

Riksrevisionsverket, Svenska kommunförbundet, Värmeverksföreningen, Svenska Petrolium Institutet, Villaägarnas Riksförbund, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Jönköpings kommun, Sundsvall kommun och Umeå kommun anser att försäkringen bör upphandlas. Argument som framförs är att underhandskontakter visat att ett klart intresse för försäkringen finns. Enbart den omständigheten att konsortiet sedan 1989 erhållit ca 120 miljoner kronor i premieintäkter utan att ha behövt erlägga en krona i skadekostnader torde göra försäkringen attraktiv. Endast vid konkurrens kan det rätta priset sättas. Miljöskadekonsortiets monopolsituation kan ifrågasättas stå i strid med den nya konkurrenslagen och den nya lagen om offentlig upphandling.

Konkurrensverket anser att utgångspunkten bör vara en lösning som bygger på konkurrens mellan försäkringsgivarna. Om försäkringsbolagen i förevarande fall inte skulle samarbeta och de betalningsskyldiga gavs möjlighet att välja mellan konkurrerande försäkringsgivare skulle det enligt verket skapas goda förutsättningar för premiekonkurrens. Det skulle kunna finnas fler än en försäkringsgivare på marknaden. Beloppen som de betalningsskyldiga skall bidra med bör för sådant fall kunna påverkas av att flera försäkringsgivare konkurrerar. Verket har svårt att se vad utredaren avser med att det inte finns någon produktmarknad. Konkurrenslagen har förbudsbestämmelser med samma materiella innehåll som Romfördraget. Av förarbetena till lagen framgår att vägledning skall hämtas från EG:s praxis. Vidare framgår det att lagen inte skall tillämpas när riksdagen efter avvägning mellan olika allmänna intressen genom lag beslutat om offentliga regleringar som medför konkurrenshämmande verkningar. Det är möjligt att samarbetet i Miljöskadekonsortiet strider mot konkurrenslagen. Verket har inte prövat denna fråga. En sådan prövning kommer att göras om de i miljöskadekonsortiet deltagande bolagen till verket inkommer med en ansökan om icke-ingripandebesked och/eller anmälan för undantag. Här skall endast lämnas några generella synpunkter på faktorer som kan

komma att få betydelse vid en konkurrensrättslig prövning. Ett samarbete mellan flera företag kan komma att omfattas av förbudet i 6 § konkurrenslagen även om vart och ett av de deltagande företagen saknar ekonomisk kapacitet att göra det aktuella åtagandet. Detta är t.ex. fallet om det är tillräckligt att bara två av de deltagande företagen samarbetar för att nå den erforderliga ekonomiska kapaciteten. Miljöskadeförsäkringens unika konstruktion får beaktas vid en konkurrensrättslig bedömning. Konkurrenslagens förbudsbestämmelse mot missbruk av en dominerande ställning är enligt Konkurrensverkets bedömning primärt inte aktuell i fråga om det samarbete som föreligger inom konsortiet. Verket anser att en prövning enligt konkurrenslagen av samarbetet i konsortiet får göras mot bakgrund av förbudet i 6 §. Även konsortieavtalets utformning kan vara av betydelse vid en eventuell prövning. Ur konkurrenssynpunkt är att föredra att regeringen endast fastställer de villkor som ovillkorligen måste omfattas av en miljöskadeförsäkring. Försäkringens premie och eventuella övriga villkor bör dock kunna fastställas i en fri förhandling mellan de betalningspliktiga och intresserade försäkringsgivare. Härvid föreligger det vissa problem med den nuvarande konstruktionen av försäkringen. Bl.a. att försäkra mot framtida insolvens och att täcka skador där den skadeståndsskyldige inte kan identifieras. Detta torde kunna lösas på samma sätt som inom trafikskadeersättningen. Om lagstiftaren inte anser att en fri konkurrenslagstiftning är möjlig bör ett upphandlingsförfarande med anbudskonkurrens tillämpas. Olägenheterna med ett sådant förfarande bör inte överdrivas. Verket anser således att det i betänkandet inte har redovisats tillräckliga skäl för att miljöskadeförsäkringen inte bör upphandlas. Det sagda har relevans även för den föreslagna saneringsförsäkringen.

Statens naturvårdsverk och Stockholms tingsrätt är för att de nuvarande formerna för försäkringen bibehålls.

Stockholms universitet anser att samabetet i konsortiet är sådant att det utesluter en rimlig konkurrens och regeringens inflytande ändrar inte detta. Andra försäkringsgivare bör beredas tillfälle att konkurrera om försäkringen för att få en riktig prissättning.

Försäkringsförbundet har anfört att det i dag inte finns något försäkringsbolag på den svenska marknaden som ensamt har kapacitet att tillhandahålla försäkringen. Konsortiet behöver dock nödvändigtvis inte vara begränsat till de försäkringsbolag som i dag är engagerade i miljöskadeförsäkringen.

Föreningen för miljöskadeförsäkring, med vilken *Industriförbundet, Kraftverksföreningen, Kemikontoret, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenska vatten och avloppsföreningen samt Lantbrukarnas Riksförbund* instämt har anfört att utredaren borde tagit vara på möjligheten att skapa ett konkurrensutsatt system där regeringen lägger fast skyddsnivån och omfattningen i förhållande till de skadelidande varefter andra villkor får förhandlas fritt mellan intresserade försäkringsgivare

och betalare. Föreningen har haft kontakt med utländska försäkringsgivare, av vilka två redan på detta stadium har uttryckt intresse av att lämna anbud på försäkringen. Det finns alltså alternativa försäkringsgivare och därmed förutsättningar för konkurrens. Utredarens påstående att premiesättningen inte påverkas av konsortiets samarbete vill föreningen bestämt avfärda. Oavsett regeringens godkännande är det i praktiken konsortiet som bestämmer premierna. Det förhållandet att de samarbetar i ett konsortium i stället för att var för sig eller i mindre grupper lämna bud på försäkringen påverkar självfallet premienivån. Föreningen kan inte heller godta utredarens påstående att det inte finns någon marknad för miljöskadeförsäkringen. Det föreligger självfallet en marknad för produkter vars efterfråga uppkommit efter det att politiska beslut fattats. Mot bakgrund av försäkringens konstruktion och det stora antalet verksamhetsutövare som omfattas skulle nog ett system med flera försäkringsgivare bereda svårigheter och sannolikt innebära sämre kostnadseffektivitet. Föreningen förespråkar därför den avsevärt enklare metoden att vid återkommande upphandlingar bereda samtliga intresserade försäkringsgivare tillfälle att lämna anbud på försäkringen. Konkurrenslagens regler om samarbete torde härvid innebära att alla de nu i konsortiet ingående bolagen inte kan lämna gemensamt anbud eftersom åtagandet inte är av den omfattningen att de fem största svenska sakförsäkringsbolagen måste samarbeta av kapacitetsskäl. Strax före försäkringen tillkom var det nuvarande konsortiet uppdelat på två konsortier och två utländska försäkringsgivare har anmält intresse. Enligt föreningen finns det således faktiska förutsättningar för flera konkurrerande anbud. Det finns inga omständigheter som talar emot ett upphandlingssystem. Konsortiet har gjort ett ettårigt åtagande. Det vore en fördel för både skadelidande och betalande om det kan ingås avtal med mera långsiktighet. Genom de erfarenheter som vunnits under de fyra år som försäkringen varit i kraft torde svårigheterna att beräkna riskens storlek avsevärt ha minskat. Den kvarstående osäkerheten om hur risken skall premiesättas är det starkaste skälet för upphandling. De villkor som endast rör förhållandet mellan betalare och försäkringsgivare bör upphandlas av en organisation som är representativ för betalarkretsen. Den finns inga skäl för staten att engagera sig i denna del av upphandlingen. Härigenom skulle staten också avlastas uppgiften att analysera och utreda premiesättningen.

Miljöskadekonsortiet har framhållit att miljöskadeförsäkringen är en unik företeelse som inte som sådan ifrågasatts. Det är avgifts- och upphandlingsfrågorna som har kommit i fokus. Det finns inga konkurrenter om försäkringen. Den därav uppkomna dominerande ställningen har dock inte missbrukats utan samarbetet inom konsortiet har varit en nödvändig förutsättning för att kunna stå för åtagandet. Försäkringen tillkom som ett alternativ till den fond som föreslogs av Miljöskadefondsutredningen i SOU 1987:15. Regeringens beslut om att försäkringen skulle omhändertas av konsortiet och ramen för avgiftens storlek samt fördelningen av denna inom betalarkretsen fattades efter samråd med Industriförbundet och de aktuella försäkringsbolagen. Vid ikraft-

trädandet var osäkerheten om skadebilden stor. Inget liknande skydd fanns på marknaden. Konsortiet har allteftersom skadeerfarenheten ökat trots att försäkringen bör ses som en katastofförsäkring och bedömmas på längre sikt- kunnat föreslå avgiftsänkning vilket regeringen också beslutat om. Konsortiet delar således helt utredarens uppfattning att samverkan inom konsortiet inte står i strid med konkurrenslagstiftningen. Försäkringens konstruktion medger inte mer än en försäkringsgivare åt gången. Miljöskadekonsortiet har inget att invända mot att upphandling sker. Åtagandet om 200 miljoner kronor i mijöskadeförsäkringen kan dock inte bäras av något enskilt bolag inom konsortiet. Detsamma torde gälla varje annat försäkringsbolag. Beloppet överstiger vida vad ett enskilt bolag kan teckna för egen räkning. Någon återförsäkringsmarknad finns inte att tillgå. Den traditionella återförsäkringsmarknaden är även när det gäller sedvanliga miljöansvarsförsäkringar mycket restriktiv varför man i flera länder löser kapitalbehoven genom att bilda pooler.

5 Miljösaneringsförsäkring

Remissinstanserna: Remissutfallet är positivt även om det finns några negativa röster.

En del remissinstanser har i likhet med utredningen berört den konkursrättsliga problematiken. Det är dock inte möjligt att i nu förevarande lagstiftningsärende göra de överväganden som bör göras i den delen. Frågan om och i så fall hur den problematiken skall lösas får därför tas upp ett i annat sammanhang. Detsamma gäller de problem som hör samman med ansvaret enligt 5 § miljöskyddslagen.

Statskontoret är tveksamt till en försäkringslösning. Den nuvarande miljöskadeförsäkringen har en social prägel. Det bör därför närmare övervägas om inte en saneringsavgift är bättre än försäkring.

Riksrevisionsverket anser att ytterligare utredning bör vidtas för att kunna bedöma vad som är ekonomiskt mest fördelaktigt, en fond eller försäkring. Staten och kommunerna bör betala till försäkringen. Statliga och kommunala bolag som inte heller kan gå i konkurs skall ju betala. Om avsikten är att försäkringen skall täcka saneringskostnader för verksamheter som lagts ned utan att gå i konkurs finns det ingen anledning att särbehandla vissa ägare. Vidare finns det ingen anledning att koppla försäkringen till antalet anställda i företaget vad avser hur mycket som företaget skall bidra till försäkringen med. Det bör istället vara verksamhetens omfattning och risker som avgör premiernas storlek. Slutligen bör idén med att använda premierna som styrmedel undersökas närmare. Idén är att den som hanterar farliga ämnen på ett oaktsamt sätt skall betala högre premier än den som gör tvärtom. Effekterna av ett sådant styrmedel går inte att bedöma utan vetskap om premiernas storlek. Till skillnad från risken att få betala för en sanering syns premierna direkt i ett företags räkenskaper. Företaget kan då

beräkna lönsamheten för investeringar i t.ex. bättre utrustning för att hantera farliga ämnen. Därmed borde man få en viss styrande effekt.

Riksskatteverket har tillstyrkt förslaget men anser att ett konkursbo som inte detagit i den produktion som orsakat avfallet inte bör drabbas av ansvar för massaskuld. Det är olämpligt att ha samma begrepp, tillsynsmyndighet, för två olika myndigheter i konkurslagen.

Statens naturvårdsverk är i huvudsak positivt men har kompletterande synpunkter och förslag. Att handräckningsfall överhuvudtaget uppkommer bör förebyggas genom dels att behövliga villkor om efterbehandling föreskrivs vid tillståndsgivning dels att tillsynsmyndigheter tillvaratar alla möjligheter att att ge råd, anvisningar och förelägganden vid förestående företagsnedläggelser. Det senare kan underlättas genom att anmälningsplikt införs för förestående nedläggningar av fabriker eller andra inrättningar. Förslaget att införa anmälningsplikt för konkursförvaltare är bra och harmonierar väl med verkets förslag om anmälningsplikt vid nedläggelser. Härigenom bör ett effektivt arbete hos tillsynsmyndigheterna främjas genom att i samverkan med konkursförvaltarna så snart som möjligt kunna vidta lämpliga åtgärder för att avvärja miljöolägenheter. Utrymme finns för tillämpning av 41 a§ efter föreläggande enligt 40 § första stycket miljöskyddslagen även i vissa fall där tillstånd givits. Det är möjligt att förelägga konkursbo att borttaga avfall utan hinder av tillstånd till tidigare verksamhet. Detta eftersom den "egentliga" verksamheten fått en helt annan karaktär än tidigare och nu efter konkursutbrottet övergått i en ny verksamhet bestående av förvaring av kemikalier som lämnats kvar. Vidare kan ett föreläggande enligt 40 § första stycket vara möjligt om en verksamhets avslutningsfas inte behandlats i tillståndet. I dessa fall behöver omprövning enligt 24 § miljöskyddslagen inte ske. Angelägna åtgärder kan många gånger behöva vidtas utan att 41 a§ eller 47 § miljöskyddslagen är tillämpliga. Främst gäller detta tre typer av situationer. Den första situationen är att det enligt verkets mening i många fall bör vara möjligt för konsortiet och tillsynsmyndigheten att i samverkan kunna konstatera om förutsättningarna för tillämpning av 41 a§ eller 47 § är för handen på annat sätt än genom att verkligen driva fram en formell tillämpning av något av dessa lagrum. Den andra situationen är att föreläggande inte kan riktas mot konkursboet för fall då marken förorenats under den tid då konkursgäldenären drev en miljöfarlig verksamhet om inte konkursboet fortsatt att driva denna verksamhet. Tvångsåtgärder torde för sådant fall inte heller kunna riktas mot konkursgäldenären och 41 a§ och 47 § kan inte tillämpas. Saneringsförsäkringen bör kunna tas i anspråk även i dessa fall. Ett tredje fall där saneringsförsäkringen bör kunna tillämpas är för kostnader för borttransporterande av avfall som dumpats av någon okänd. Antingen bör de föreslagna paragraferna 65 och 66 §§ kompletteras med en beskrivning av det nyssnämnda fallet eller så bör 41 a§ ändras så att den blir tillämplig i fallet. Annars torde det i berörda avseende även fortsättningsvis bli nödvändigt att reservera medel på naturvårdsverkets anslag för "Åtgärder mot miljöskador".

Även kostnader som kommuner har bör ersättas. Om sådana kostnader inte kan tas ut av den som orsakat de olägenheter som föranlett handräckningen, kommer kostnaden för denna nämligen att påföras tillsynsmyndigheten som kan vara en kommunal nämnd. Även undersökningskostnader som uppstått när tillsynsmyndighet enligt 43 § miljöskyddslagen föreskrivit att undersökningen skall utföras av annan än den som utövar verksamheten bör omfattas av saneringsförsäkringen eftersom tillsynsmyndigheten ytterst kan få för dem. Sådana kostnader bör jämställas med sådana kostnader som tillsynsmyndigheten kan bli skyldig att stå för vid tillämpning av 41a § och 47 § enligt utredningens förslag. Enligt konsortiets principåtagande skall en självrisk om ett basbelopp gälla för varje saneringsfall. Det synes rimligt att tillsynsmyndigheten får svara för ett visst grundbelopp vid varje sanering. Ett så stort belopp skulle dock i många fall göra försäkringen onyttig för mindre kommuner. Självrisken bör därför bestämmas till förslagsvis ett halvt basbelopp. Tillsynsmyndighets agerande bör inte påverka försäkringsersättningens storlek. Det är inte rimligt att minska ersättningen från försäkringen av det skälet att tillsynsmyndigheten i ett läge med knappa resurser har gett högre prioritet åt tillsynen på något annat område än just detta.

Koncessionsnämnden för miljöskydd tillstyrker förslaget men vill mot bakgrund av de betänkligheter som finns beträffande konkursborgenärernas ställning väcka frågan om en saneringsförsäkring som utformas så att den alltid täcker kostnaderna för sanering i samband med konkurser. Detta kräver givetvis ytterligare överväganden.

Statens Strålskyddsinstitut, Fiskeriverket, Statens Geologiska Undersökningar och Vägverket har ingen erinran mot förslaget.

Stockholms tingsrätt delar utredningens förslag att miljöskadeförsäkringen bör byggas ut med en särskild saneringsförsäkring. Försäkringsgivarens ansvar bör dock inte påverkas av tillsynsmyndighetens underlåtenhet att agera eftersom detta nästan alltid beror på bristande resurser. Underlåtenheten påverkar inte förorenarens juridiska ansvar. I praktiken inskränks dock detta ansvar. Eftersom syftet med försäkringen är att försäkringsgivaren skall träda i förorenarens ställe och då försäkringen utlöses först vid den senares ekonomiska oförmåga betyder en inskränkning av försäkringsgivarens ansvar i praktiken att förorenarens ansvar minskar i motsvarande mån. I princip bör alla som bedriver miljöfarlig verksamhet betala till försäkringen. Att staten och kommunerna inte skall behöva betala till försäkringen på grund av att de inte kan gå i konkurs är svårt att förstå. Denna uppfattning är svår att försvara också från rättvisesynpunkt.

Umeå tingsrätt delar utredningens förslag utom så vitt avser att jämkning skall ske av försäkringsersättning på grund av tillsynsmyndigheternas agerande eftersom det för sådant fall kan ifrågasättas om syftet med försäkringen uppnås.

Kronofogdemyndigheten i Kristianstad har med tillstyrkande av förslaget om anmälningsskyldighet för konkursförvaltare anfört att det knappast medför något merarbete i praktiken för konkursförvaltarna.

Stockholms universitet delar utredningens uppfattning att en saneringsförsäkring bör införas samt anser att den föreslagna anmälningsskyldigheten för konkursförvaltare är en utmärkt komplettering av försäkringen.

Uppsala universitet, Boverket, länsstyrelsen i Kalmar och Kammarkollegiet har tillstyrkt utredningens förslag.

Lunds universitet ställer sig bakom förslaget att införa en saneringsförsäkring och att den begränsas till sådana fall där förutsättningarna för tillämpning av 41 a§ eller 47 § är för handen. Beträffande det sistnämnda bör försäkringen täcka sådana situationer där det är möjligt att med stöd av miljöskyddslagen kräva saneringsåtgärder, men inte sådana situationer där lagen inte ger stöd för vidare krav. Däremot anser universitetet att tillsynsmyndighetens agerande inte bör tillmätas betydelse vid bedömningeng huruvida ersättning bör utgå. Den enskilde verksamhetsutövarens ansvar är lika stort oavsett tillsynsmyndighetens agerande. Det är dennes insolvens som avses täckas av försäkringen. Det är inte tillsynsmyndigheten utan den del av allmänheten som drabbas av föroreningar och andra skador från den aktuella fastigheten som är skadelidande. Syftet att tillse att resurser finns motverkas av förslaget i denna del. Det finns ingen anledning att tro att tillsynsmyndigheter skulle missköta sig. Det kan misstänkas att utredningen kommer att betungas till orimlighet av om tillsynsmyndigheten uppfyllt sina skyldigheter. Inte heller kan universitetet ställa sig bakom förslaget att försäkringen skall innehålla en hög självrisk. Det är inte försäkringstagaren som är förmånstagare. Förhållandena är likartade med trafikskadeförsäkringen där tredje man som drabbats av skada av det försäkrade fordonet får full ersättning ur skadevållarens försäkring. Möjligen kan en relativt lågt satt gräns införas för att undvika allför mycket administrativt arbete för utbetalning av småbelopp.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker förslaget. Alla potentiella förorenare bör bidra till försäkringen. Avgörande för avgiftens storlek bör dock inte vara antalet anställda utan föroreningsrisken. Om en verksamhet som bedrivits av en juridisk person är nedlagd och den juridiska personen är upplöst torde det saknas möjlighet att förelägga den tidigare verksamhetsutövaren att utreda och komma med förslag om åtgärder i det aktuella fallet eller att vidta saneringsåtgärder. Detsamma torde vara fallet vid konkurser, om saneringsbehovet konstateras först när konkursen blivit avslutad. Det finns risk för att fall där sanering behövs kan komma att lämnas utan åtgärd på grund av att tillsynsmyndigheten inte är beredd att ta risken att själv få stå för hela undersökningskostnaden. Försäkringen bör därför konstrueras så att den även ersätter kostnader för undersökningar enligt 43 § miljöskyddslagen samt

kostnader för undersökningar och saneringsåtgärder i fall då det inte går att rikta föreläggandet mot tidigare verksamhetsutövaren. Det bör även fortsättningsvis vara verksamhetsutövaren som ensam har ansvar för att nödvändiga åtgärder vidtas för att motverka/förebygga skadeverkningar varför någon reducering av ersättningen ej bör ske med anledning av underlåten förebyggande tillsyn från tillsynsmyndighets sida. Att införa självrisk avstyrkes. Det är oacceptabelt om staten eller tillsynsmyndighet skall svara för någon självrisk.

Länsstyrelsen i Östergötlands län tillstyrker förslaget men anser att det bör övervägas en lösning som omfattar de gamla miljöskadorna.

Länstyrelsen i Kristianstads län tillstyrker förslaget men anser att tillsynsmyndighets underlåtenhet att agera inte skall reducera ersättningen. Det befintliga miljöproblemet är ändå för handen. Underlåtenheten kan bero på såväl resursbrist som annan prioritering. Det är i första hand verksamhetsutövaren som har att följa givna villkor. Risk finns för långdragna diskssioner i frågan. Farhågan att det en försäkringslösning skulle få till följd att det medvetet eller omedvetet skulle sprida sig tankegångar hos tillsynsmyndigheten om att saken alltid löser sig är obefogade. Skadan drabbar den enskilde på samma sätt oavsett orsakerna till skadans uppkomst. Det är inte motiverat att sanering och åtgärder för att förhindra allvarliga miljöolägenheter väsentligt reduceras eller uteblir för att en tillsynsmyndighet bedrivit otillräcklig tillsyn. Ersättning bör dock utgå för fall då mark är förorenad, men där det inte för tillfället föreligger någon risk för att föroreningen sprider sig men där risken, till följd av t.ex. penetrering av nederbörd med allt högre vätejonskoncentration kan öka med tiden genom begynnande utläckage av föroreningar.

Länsstyrelsen i Malmöhus län tillstyrker förslaget. Försäkringsvillkoren bör utformas så att även återställning av gamla miljöskador orsakade före den 1 juli 1989 kan regleras. Förslaget att enbart passivitet från en tillsynsmyndighet skall kunna medföra att ersättning från försäkringen kan reduceras eller utebli avstyrks. Ett konkursbo bör, oavsett om det fortsatt driften eller ej, överta ansvaret för efterbehandling av skador som uppstått under den tidigare driften, i vart fall, upp till fastighetens värde. En annan lösning är att införa förmånsrätt för saneringskostnader. Det bör överhuvudtaget övervägas om inte fastighetsägare bör åläggas större ansvar i detta hänseende. Samtidigt bör införas en anmälningsskyldighet vid överlåtelser eller upphörande av verksamhet samt möjlighet att skriva in att fastigheten belastas av saneringsskyldighet i fastighetsboken. Eftersom saneringsbehovet knappast kan avgöras av konkursförvaltaren bör anmälningsskyldigheten gälla vid alla konkurser av tillståndspliktig verksamhet oavsett om ett omedelbart saneringsbehov föreligger eller ej.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tillstyrker förslaget under framhållande av vikten att systemet utformas efter principen om

förorenarens ansvar, vilket kan innebära att premiesättningen kopplas till exempelvis internkontroll och kvalitetssäkring i företagen. Tillsynsmyndighets agerande bör dock inte påverka ersättningens storlek.

Länsstyrelsen i Värmland tillstyrker förslaget men delar naturvårdsverkets uppfattning att ersättningsrätten blir för snäv om den begränsas till 41 a§ och 47 § miljöskyddslagen. Om det på något sätt kan göras sannolikt att det föreligger ett saneringsbehov bör försäkringen även gå in och täcka nödvändiga undersökningar. Risken med passiva eller försumliga tillsynsmyndigheter kan inte viftas bort helt men får inte heller överdrivas. Eventuella brister beror oftast på inbyggda systemfel. Medveten försumlighet hos en tillsynsmyndighet torde vara mycket ovanlig. De angivna omständigheterna får inte medföra att angelägna saneringsåtgärder omöjliggörs. Ytterst är det utövaren som är ansvarig för verksamheten. Försäkringen bör således träda in även om tillsynen inte varit särskilt aktiv. Föreslagen anmälningsplikt för förvaltare bör snarast införas. Vem betalar den föreslagna självrisken på ett basbelopp - kommer särskilda medel att anvisas tillsynsmyndigheten över statskassan.

Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län samt Göteborgs och Norrköpings kommuner tillstyrker förslaget utom såvitt avser att ersättningens storlek skall påverkas av tillsynsmyndighetens aktivitet. Ansvaret bör ligga på verksamhetsutövaren. Skadelidande bör inte drabbas av att en tillsynsmyndighet inte agerar tillräckligt snabbt. Tvister om försäkringsvillkoren kan uppstå så att ersättningen försenas. Det finns ingen anledning att tro att tillsynsmyndigheterna systematiskt skulle åsidosätta sina åligganden.

Stockholms kommun tillstyrker förslaget men vill starkt erinra mot att tillsynsmyndighet under några som helst förhållanden bör anses som medvållande samt att någom självrisk inte kan accepteras. Även kommuns kostnader bör ersättas ur försäkringen. Undersökningskostnader bör också ersättas.

Jönköpings kommun har tillstyrkt förslaget men anser att försäkringen bör omfatta rätt till ersättning för skador från den 1 juli 1969 och de fall då ingen ansvarig person kan utpekas. Dessutom bör undersökningskostnader omfattas.

Kalmar kommun välkomnar förslaget men anser att ersättningsrätten bör utvidgas till att utgå i alla tänkbara handräckningsfall eftersom det alltid kommer att finnas fall då tillsynsmyndigheten inte hunnit använda 41 a§ och 47 § miljöskyddslagen samt då det kan uppstå fall då dessa lagrum inte är tillämpliga. Medel för undersökningar enligt 43 § miljöskyddslagen bör kunna tas ur försäkringen. Ordentliga förundersökningar är ofta en förutsättning för att på ett objektivt sätt kunna bedöma det efterföljande saneringsbehovet.

Malmö kommun tillstyrker förslaget men anser att tillsynsmyndigheter inte bör svara för indrivning av avgifter till försäkringen.

Partille kommun är positiv till att anmälningsskyldighet för konkursförvaltare införs. Möjligen bör konkursförvaltares underlåtelse att fullgöra denna skyldighet av uppsåt eller grov oaktsamhet medföra ansvar. Funktionella handläggningsrutiner för handräckningsfall bör presenteras. Förslaget bör ändras så att såväl stat som kommun kan erhålla ersättning från försäkringen. Ersättningsrätten bör inte göras så snäv som föreslås. Åtminstone borde en skyldighet för försäkringsgivaren att lämna besked om ersättning kan påräknas då det ålagda företaget visar sig vara insolvent. Det är inte rimligt att tillsynsmyndigheten skall riskera att arbetet blockeras på grund av risken att myndigheten själv skall få stå kostnaden. Tillsynsmyndighets agerande bör inte påverka ersättningens storlek. Ersättning bör även kunna utgå när utövaren av den miljöfarliga verksamheten är okänd.

Borås kommun tillstyrker införandet av en särskild saneringsförsäkring och att anmälningsskyldighet för konkursförvaltare införs. Försäkringen bör omfatta analys- och andra utredningskostnader som är nödvändiga i det enskilda fallet. Det bör utredas hur saneringsåtgärder där någon ansvarig inte kan utpekas skall finansieras. Ersättning bör inte reduceras på grund av tillsynsmyndighets agerande. Påståendet om ovilja att utöva tillsyn är minst sagt anmärkningsvärt. När prioriteringar görs sker de utifrån vad som är mest angeläget ur tillsynssynpunkt och miljösynpunkt. Miljöskadeförsäkringen har härvid ingen betydelse. Skall ersättningen reduceras i fall då tillsynsmyndighet brustit i tillsyn på grund av omständigheter man inte kunnat påverka? Miljöskadeförsäkringens syfte är inte att få tillsynsmyndigheterna att utöva tillsyn. Saneringsbehovet minskar inte för att en tillsynsmyndighet eventuellt skulle ha brustit i tillsyn. Slutligen bör miljöskadeförsäkringsutredningen utreda finansieringen av de saneringsärenden där ansvarig inte kan utpekas.

Skövde kommun tillstyrker förslaget men anser att ersättningen inte bör påverkas av tillsynsmyndighets agerande samt att ersättning bör utgå för utredningar.

Karlstads kommun anser att försäkringen även bör omfatta undersökningar och att förslaget om att ersättningens storlek skall påverkas av tillsynsmyndigheternas agerande är oacceptabelt eftersom det är verksamhetsutövaren ensam som har ansvar för att nödvändiga åtgärder vidtas för att motverka/förebygga skadeverkningar av sin verksamhet. Även företag som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt bör bidra till försäkringen eftersom de står för en stor del av de problem som kan uppstå vid företagsnedläggelser eller konkurser. Anmälningsskyldigheten för förvaltare bör sanktioneras. Även kostnader som uppstått för kommun bör omfattas av försäkringen.

Örebro kommun tillstyrker förslaget. Ersättningen bör dock inte göras beroende av tillsynsmyndighetets agerande. Systemet för premierna bör utvecklas så att de bättre motsvarar riskerna. Antalet anställda är ingen bra parameter.

Västerås, Örnsköldsviks och Borlänge kommuner tillstyrker förslaget.

Sundsvalls kommun är tveksam till förslaget främst på grund av de hittills begränsade kostnaderna och den begränsade ersättningsrätt som föreslås. Det är vidare oacceptabelt att tillsynsmyndighets agerande skall påverka ersättningens storlek. Om försäkringen införs så bör den konstrueras så att den bär sina egna kostnader och så att premierna differentieras utifrån saneringsrisker i olika branscher. Kommuner bör undantas från skyldigheten att bidra till försäkringen.

Östersunds kommun anser att det är oacceptabelt att tillsynsmyndighets agerande skall påverka ersättningens storlek och att premien för försäkringen bör utformas så att den bättre motiverar riskerna. Det är verksamhetsutövaren som i varje situation bör betraktas som ensam ansvarig för att nödvändiga åtgärder vidtas för att förhindra skadeverkningar av den verksamhet han bedriver. Företag som vidtar effektiva åtgärder för att förebygga skador bör gynnas av sänkta premiekostnader. Försäkringen bör dessutom omfatta kärnteknisk verksamhet. I övrigt är förslaget väl genomtänkt och bör genomföras.

Umeå kommun anser att den föreslagna saneringsförsäkringen bör finansieras separat från miljöskadeförsäkringen i övrigt för att sambanden mellan förorenandet av naturen och ansvaret för miljön inte skall urholkas ytterligare. Införandet av saneringsförsäkringen kommer säkert att medföra ökade premier i miljöskadeförsäkringssystemet totalt.

Svenska kommunförbundet anser att det är direkt olämpligt att samordna en saneringsförsäkring med miljöskadeförsäkringen eftersom det skulle innebära en stor nackdel för kommunerna. Ersättningen skall utgå på andra grundvalar och det är en annan betalarkrets. En anknytning till miljöskadeförsäkringen innebär en kostnadsövervältring. Tillsynsmyndigheten skall aldrig betraktas som medvållande.

Sveriges advokatsamfund har tillstyrkt att en saneringsförsäkring införs men avstyrkt att konkursförvaltares ansvar utökas. Miljöfarliga ämnen eller avfall som saknar marknadsvärde ingår inte i boet. Konkursförvaltaren skall inte befatta sig med sådan egendom enligt konkurslagen. Det är inte lämpligt att utöka förvaltarens skyldighet till att avse konkursgäldenärens förhållanden. Förvaltaren företräder ju inte denne. Man ålägger en i förhållande till konkursgäldenären utomstående person en handlingsplikt som inte ens åligger gäldenären, och som dessutom ofta kan anses stå i strid med de övriga borgenärernas intresse. Dessa skall ju förvaltaren värna om enligt konkurslagens 7 kap. 8 §. Med en skyldighet följer ansvar. Den miljörättsliga lagstiftningen är omfattande

och handhas bl.a. av en specialdomstol, koncessionsnämnden. Det kan vara lätt för en konkursförvaltare att göra en felbedömning, som i efterhand bedöms som vårdslös. Han kan få bära de ekonomiska följderna av felbedömningen, och detta i större utsträckning än den som är ansvarig för verksamheten. Det kan inte anses rimligt.

Föreningen för miljöskadeförsäkring, Sveriges industriförbund, Svenska Renhållningsverksföreningen, Kraftverksföreningen, Kemikontoret, Svenska vatten- och avloppsverksföreningen och Lantbrukarnas Riksförbund anser att saneringsförsäkring inte bör införas. De ringa utbetalningar som hittills förekommit motiverar inte tillskapandet av ett särskilt ersättningssystem som - oberoende av om det samordnas med miljöskadeförsäkringen - kan antas komma att medföra avsevärda kostnader bara för löpande administration. Principen om att förorenaren skall betala kommer att uttunnas intill oigenkännlighet. Kostnaderna för handräckning torde komma att minska med förbättrad konjuktur, ökad miljömedvetenhet, effektiviserad myndighetstillsyn och bevakning av statens fordringar. En saneringsförsäkring bör inte finansieras av den konkursdrabbades konkurrenter och andra verksamhetsutövare. Staten kan själv teckna och finansiera en sådan försäkring.

Värmeverksföreningen avstyrker att en saneringsförsäkring införs eftersom saneringskostnaderna är för låga för att motivera ett nytt ersättningssystem. Genom en ökad medvetenhet hos företag och anställda och en effektivare myndighetstillsyn kommer saneringskostnaderna sannolikt att minska i framtiden. Det kan vidare finnas möjligheter för staten att minska de faktiska kostnaderna genom att bevaka fordringarna mera effektivt.

Försäkringsförbundet anser att den av utredningen föreslagna lösningen är ändamålsenligt och att saneringsförsäkringen inledningsvis kan administreras av Miljöskadekonsortiet. I dag är det endast konsortiet som har kapacitet att påta sig ansvaret för försäkringen. Det kan även med fördel utnyttja befintlig administration och skaderegleringskompetens varigenom positiva samordningseffekter kan uppnås. Om många mycket små skadevållare skall bidra till försäkringen medför detta att administratinskostnaderna stiger. Det kan därför vara tillräckligt att de som i dag är bidragsgivare till miljöskadeförsäkringen även bidrar till saneringsförsäkringen. En klar definition av vad som avses med en saneringsförsäkring bör framgå av förarbetena. En saneringsförsäkring får inte medföra att tillsynsmyndigheternas tillsynsansvar minskar varför möjlighet till nedsättning av ersättning vid brister i tillsynen bör finnas. Det kan i vissa fall vara oklart vem som skall bära en självrisk. Det förordas därför den ordningen att försäkringen träder in då kostnaden för sanering överstiger en viss nivå, t.ex. ett basbelopp och att försäkringen då ersätter hela saneringskostnaden. Försäkringen bör rimligen inte kunna utnyttjas vid sanering vars orsak ligger före ikraftträdandet av lagstiftningen om en saneringsförsäkring.

Sveriges Akademikers Centralorganisation instämmer med utredningen om att det finns behov av en saneringsförsäkring. Ersättningsrätten är dock som naturvårdsverket anfört för snäv. Den borde grundas på saneringsbehovet och inte några lagrum. Särskilt som Miljöskadekontoret har uppfattningen att det skall ha avgörande inflytande i fråga om saneringsbehovet. Försiktighetsprincipen bör vara avgörande även vid sanering. Redan risken för att fara för omgivningen ska vara tillräckligt. Tillsynsmyndighetens agerande bör inte kunna påverka ersättningens storlek. Förslaget om anmälningsskyldighet för förvaltare bör genomföras oavsett om saneringsförsäkringen blir verklighet. Den bör kompletteras med att anmälan skall ske omedelbart.

Landsorganisationen tillstyrker att miljöskadeförsäkringen kompletteras med en saneringsförsäkring. Frågan om ansvar för sådan efterbehandling där ansvarig enligt miljöskyddslagen saknas bör dock klargöras. Tillsynsmyndigheterna bör få ökade befogenheter och resurser för tillsyn av att företagen betalar försäkringspremien och möjlighet att meddela näringsförbud.

Försäkringsjuridiska föreningen anser att goda skäl kan anföras för utredningens lösning på de speciella problem som försäkringen medför. Men de bildar onekligen tillsammantagna ett ganska komplicerat mönster, och principen att förorenaren betalar genomförs inte på något konsekvent vis. Det kan ifrågasättas om det är befogat att införa en så invecklad ordning som den föreslagna när försäkringsskyddet så pass sällan får aktualitet. I vart fall kan man sätta i fråga, om försäkringen - och därmed kollektivet av förorenare - bör undgå sitt ansvar på den grund att försummelser har förekommit i den obligatoriska miljötillsynen. Även om det kan verka rimligt att det allmänna i sista hand svarar för sådana brister, bör detta inte genomföras på sådant sätt att det går ut över miljöintresset; bättre än lösningen, att ersättningen skulle reduceras eller utebli, är därför att försäkringen som ersätter saneringen regressvis får kräva staten eller kommunen för den försummelse vid myndighetsutövning som förekommit (jfr 3 kap. 2 § skadeståndslagen). Sammanfattningsvis kan sägas att, även om en försäkringslösning kan vara påkallad i de aktuella situationerna, det är tveksamt om detta bör ske på sätt som föreslås i betänkandet.

Sveriges Ackordscentral har tillstyrkt förslaget men anser att systemet med en saneringsförsäkring bör utnyttjas för att att skapa en bättre och mer rättvis ordning beträffande saneringskostnader i konkurs. Dävid föreslås en reglering som innebär att massaansvar för ett konkursbo beträffande saneringskostnaderna endast skall grundas på faktisk rörelsedrift.

6 Obligatorisk ansvarsförsäkring

Remissinstanserna: En helt övervägande majoritet av remissinstanserna anser att en obligatorisk ansvarsförsäkring inte bör införas.

Fiskeriverket anser att miljöskadeförsäkringen bör utvidgas till att omfatta även kemikalier.

Stockholms universitet anser att så länge som miljöskadeförsäkringen inte omfattar skador orsakade av kemikalier så bör den kompletteras med en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna. Behovet är kanske inte som utredningen säger mera betydande med hänsyn till andra ersättningssystem, men det är inte lämpligt att frågan om ersättning på detta vis skall avgöras av slumpen. Det kan här bli fråga om allvarliga skador. I Sverie finns det av tradition en stor ovilja mot obligatoriska ansvarsförsäkringar men denna måste omprövas inför EG - samarbetet. I EG-länder är obligatoriska ansvarsförsäkringar vanliga. I Frankrike, som det för svensk del ligger närmast att hänvisa till i försäkringsrättsliga spörsmål, lär det finnas ett fyrtiotal sådana försäkringar.

Föreningen för miljöskadeförsäkring, Svenska Renhållningsverksföreningen, Sveriges Industriförbund, Kraftverksföreningen, Kemikontoret, Svenska vatten och avloppsverksföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Statens naturvårdsverk, Försäkringsförbundet, Försäkringsjuridiska föreningen, Lunds universitet, Uppsala universitet, Svenska kommunförbundet, Grossistförbundet Svensk handel, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Malmö kommun, Borås kommun och Sundsvall kommun delar på skäl utredningen anfört eller säger sig inte ha något att erinra mot utredningens bedömning att en obligatorisk ansvarsförsäkring inte bör införas.

7 Ansvaret enligt järnvägstrafiklagen

Remissinstanserna: Endast två remissinstanser har berört frågan. De är negativa.

Statens Järvägar avstyrker förslaget. Om fastighetsanknytningen frångås kommer som utredningen uttryckt saken "ansvaret för järnvägen att bli strikt både enligt järnvägstrafiklagen och miljöskadelagen för det fall en miljöskada inträffar". En sådan ordning är egendomlig. Den innebär, som det vill förefalla, att järnvägens innehavare, men ej trafikutövare, i förekommande fall äger åberopa bestämmelserna i järvägstrafikslagens 1 kap. 5 och 8 §§ och 5 kap. 1 § till fredande av ansvar. En konsekvens torde bli att trafikutövare i visst fall riskerar att få utge skadestånd för ren förmögenhetsskada vid miljöskada uppkommen under eller i samband med utförande av transportuppdrag. Införs det av utredningen föreslagna tillägget som motiverats med att det saknas anledning att göra skillnad mellan järnvägsdrift och annan skadeorsakande verksamhet, uppkommer ett utvidgat skadeståndsansvar som inte kan godtas. Det invändes mot att utge ersättning för ren förmögenhetsskada. Framförallt invändes det dock mot att järnvägen skall bära det strikta ansvaret enligt miljöskadelagen med dess lägre krav på bevisning rörande orsakssamband för skada som berott på godsets inneboende

egenskaper. Det medför en orimlig riskfördelning mellan järnvägen och skadelidande tredje man. Det är vidare i någon mån oklart vem som är rätt ansvarssubjekt. Detta bör klarläggas. Ansvaret för skada till följd av buller bör av konkurrensskäl belasta infrastrukturhållaren.

Banverket avstyrker förslaget. Jänvägstrafiklagens 1 kap. 8 § ger järnvägen rätt att åberopa lagen om krav på ersättning framställes på annan grund. Utredningsförslaget skulle innebära ett väsentligt undantag härifrån. Redan på denna grund kan förslaget ifrågasättas. Det är banverket som är innehavare av järnvägen. Verket har förståelse för utredningens uppfattning att skillnad inte bör göras mellan järnvägsdrift och andra skadeorsakande verksamheter för det fall de orsakar miljöskador. Ändringsförslaget skulle dock medföra skillnader som det inte finns några bärande skäl för. En tågurspårning medför normalt inte rätt till ersättning för att en fabrik får stänga till följd av att arbetskraften inte kan komma fram. Orsakar tågurspårningen däremot miljöskada med motsvarande konsekvenser så skall ersättning utgå. Ett sådant ersättningssystem är inte tilltalande. Ej heller accepteras att järnvägen får ett utvidgat skadeståndsansvar just vid miljöskador. Om utredningsförslaget inte genomförs men fastighetsanknytningen ändå frångås är det oklart vilket skadeståndsansvar som faller på trafikutövarna.

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1993:66) Lag om införande av miljöbalken

Ikraftträdande (kap. 2)

Detta betänkande innehåller förslag till lag om införande av miljöbalken, en s.k. promulgationslag. Det kommer att behövas viss tid för förberedelsearbete efter det att balken antagits av riksdagen till dess att den träder i kraft. Det är likväl önskvärt att balken träder i kraft så snart som möjligt. För att understryka detta och för att kunna illustrera de olika övergångsfrister som behövs med datumangivelser anger vi i lagförslaget att balken skall *träda i kraft* den 1 juli 1995. Samtidigt skall de lagar som samordnas eller annars går upp i balken upphävas.

Giltighet av äldre beslut (kap. 3)

Vi föreslår att i promulgationslagen meddelas bestämmelser som medger att *föreskrifter* som utfärdats med stöd av bestämmelser i äldre lag skall fortsätta att gälla efter balkens ikraftträdande och därvid anses som om de vore utfärdade med stöd av motsvarande bemyndiganden i balken. Vi förordar dock att de viktigare förordningarna på området, som exempelvis förordningen om kemiska produkter och hälsoskyddsförordningen, ersätts av nya författningar innan balken träder i kraft.

Beslut i *enskilda* ärenden som fattats med stöd av bestämmelser i nuvarande lagar eller motsvarande bestämmelser i äldre lagar - innefattande tillstånd för miljöfarlig verksamhet eller täkter, villkor för sådan verksamhet, beslut om inrättande av naturreservat eller naturvårdsområden m.m. - bör förbli gällande även sedan miljöbalken trätt i kraft, såvida inte annat förordnas. Vi föreslår övergångsbestämmelser av denna innebörd.

Allmänna aktsamhetsregler (kap. 4)

De nya *allmänna aktsamhetsreglerna* i miljöbalken bör enligt vår uppfattning tillämpas i fråga om all miljöpåverkan fr.o.m. balkens ikraftträdande. De kan i allmänhet inte anses mer långtgående än att det är rimligt att enskilda och företag omedelbart rättar sig efter dem. Vi föreslår således inte några övergångsbestämmelser beträffande de allmänna aktsamhetsreglerna, frånsett vad som strax sägs om stoppreglerna.

Införandet av *stoppregler* av det slag som föreslås i miljöbalken kan föranleda vissa övergångsproblem. De nya stoppreglerna är strängare än motsvarande regler i miljöskyddslagen, särskilt i fråga om skyddet för hälsan.

Sedan ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet lämnats gäller det i princip utan tidsbegränsning. Det skulle emellertid vara olyckligt om

sådana verksamheter som erhållit tillstånd före balkens ikraftträdande skulle kunna fortsätta utan varje tidsbegränsning, även om verksamheten skulle strida mot de värderingar som ligger till grund för de av oss föreslagna stoppreglerna.

Hälsofarliga utsläpp från trafik och industrier måste bringas att upphöra. Ett sätt att åstadkomma detta är att uppställa en bestämd tid då åtgärderna sist skall vara genomförda. Industrier, kommuner och andra som utövar miljöfarlig verksamhet får då tid på sig att anpassa sig till dessa regler. Å andra sidan sätter en sådan tidsfrist en press på dem som bedriver miljöfarlig verksamhet att genomföra nödvändiga ändringar.

Om det skall framstå som realistiskt att det angivna målet skall kunna uppnås torde det krävas en inte obetydlig tid från balkens ikraftträdande innan ett tillstånd dras in på grund av att en miljöfarlig verksamhet strider mot de nya stoppreglerna. Vi finner det naturligt att anknyta till den tioårstid som gäller för omprövning men att i detta hänseende räkna tiden lika för alla typer av miljöfarlig verksamhet och därvid utgå från tidpunkten för balkens ikraftträdande. Om en miljöfarlig verksamhet, som påbörjats före balkens ikraftträdande, strider mot de nya stoppreglerna, bör sålunda tillståndet på den grunden kunna upphävas efter utgången av juni 2005, om balken träder i kraft den 1 juli 1995.

I konsekvens härmed föreslår vi å andra sidan i fråga om befintliga miljöfarliga verksamheter, som saknar tillstånd, att de äldre stoppreglerna skall tillämpas under en övergångstid, som förslagsvis också den kan bestämmas till tio år från tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande. Under denna övergångstid bör i stället stoppreglerna i miljöskyddslagen tillämpas, om tillstånd söks till verksamheten eller om tillsynsmyndigheten prövar frågan om förbud mot verksamheten.

Hushållning med mark och vatten (kap. 5)

I fråga om hushållning med mark och vatten föreslår vi inte någon annan övergångsbestämmelse än den att *regeringens tillåtlighetsprövning* av vissa stora kommunikationsanläggningar inte skall vara obligatorisk, om anläggandet påbörjas under de tre närmaste åren efter balkens ikraftträdande.

Naturvård och biologisk mångfald (kap. 6)

Vad angår de nya reglerna om *strandskydd* som innebär att ett ytterligare syfte med skyddet anges, nämligen att bevara goda livsbetingelser på land och i vatten för växt- och djurliv, föreslår vi en övergångstid av fem år. Under denna tid får förordnanden enligt tidigare lagstiftning om undantagande från strandskydd omprövas med beaktande också av det nya syftet med strandskyddet. Sådana förordnanden med stöd av

äldre bestämmelser som inte efter denna tid har hunnit omprövas bör automatiskt upphävas vid övergångstidens slut.

Det torde inte kunna krävas att sådana *byggnader och anläggningar* som tillkommit med stöd av äldre bestämmelser skall tas bort av den anledningen att de inte skulle ha kunnat komma till stånd med stöd av miljöbalkens bestämmelser om strandskydd. En övergångsbestämmelse bör därför införas om att anläggningar eller anordningar som senast vid balkens ikraftträdande uppförts med stöd av äldre bestämmelser skall få användas för sitt ändamål även efter ikraftträdandet. Däremot bör det inte vara möjligt att bygga om eller bygga till en befintlig anläggning eller att ändra användningssättet av den, om inte detta är förenligt med miljöbalkens syften med strandskyddet.

Särskilda aktsamhetsregler (kap. 7)

Bland de *särskilda aktsamhetsreglerna* i 14-19 kap. i den fjärde avdelningen i miljöbalken har i stort sett samtliga tillåtlighetsbestämmelser i de nuvarande miljölagarna införts i den mån de inte fått sin motsvarighet i de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. På grund av att vårt förslag till miljöbalk i fråga om de särskilda aktsamhetsreglerna i så hög grad överensstämmer med äldre rätt behövs inte några övergångsbestämmelser till dessa kapitel annat än på en mycket speciell punkt, nämligen i fråga om giltigheten av renhållningsordningar som upprättats och antagits med stöd av äldre bestämmelser.

Prövning och tillsyn m.m. (kap. 8, 9 och 10)

Vad gäller balkens femte avdelning om *utredning, prövning och tillsyn* finner vi det viktigt att tillsynsverksamheten kan fortsätta ostörd i samband med balkens ikraftträdande. Vi föreslår därför att förelägganden och förbud som tillsynsmyndigheterna meddelat före ikraftträdandet skall kunna tillämpas också därefter.

I fråga om *överklaganden* måste beslut som meddelats före ikraftträdandet fullföljas till den myndighet som var behörig enligt äldre rätt. I övrigt bör balkens förfaranderegler med visst undantag kunna tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet.

Sanktioner (kap. 11)

I fråga om *straffrättsliga bestämmelser* gäller enligt regeringsformen att de inte får ges retroaktiv verkan. Detta innebär att äldre bestämmelser skall tillämpas på gärningar som begåtts före ikraftträdandet och nya bestämmelser på gärningar begångna efter ikraftträdandet. Om de nya bestämmelserna leder till lindrigare påföljd skall de dock tillämpas också på gärningar som begåtts före ikraftträdandet.

Miljöbalkens bestämmelser om *miljöskyddsavgift* skiljer sig avsevärt från motsvarande bestämmelser i miljöskyddslagen. En direkt föreskrift bör meddelas om att de nya bestämmelserna inte äger tillämpning på överträdelser som ägt rum före miljöbalkens ikraftträdande. Å andra sidan finns inte skäl att utesluta tillämpning av de äldre reglerna beträffande överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet.

Ersättning och skadestånd (kap. 12 och 13)

Frågor om rätt till *ersättning* bör prövas enligt äldre lag, om det beslut som berättigar till ersättning eller inlösen meddelats före miljöbalkens ikraftträdande. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse av denna innebörd.

Även om ett skadefall inträffat efter ikraftträdandet bör miljöbalkens regler om *skadestånd* inte tillämpas, om skadan är en följd av en störning som har upphört före ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse härom bör införas.

Ikraftträdande m.m.

1 § Miljöbalken och denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2 § Genom miljöbalken upphävs, med de begränsningar som följer av denna lag,

1. naturvårdslagen (1964:822),
2. miljöskyddslagen (1969:387),
3. lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten,
4. lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,
5. renhållningslagen (1979:596),
6. hälsoskyddslagen (1982:1080),
7. lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark,
8. lagen (1985:426) om kemiska produkter,
9. miljöskadelagen (1986:225),
10. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
11. strålskyddslagen (1988:220),
12. lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud,
13. lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel.

3 § Om det i lag eller annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom bestämmelser i miljöbalken, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

Giltigheten av äldre beslut

4 § Beslut om föreskrifter som gäller vid miljöbalkens ikraftträdande och som fattats med stöd av bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag skall anses meddelat med stöd av motsvarande bestämmelser enligt balken, om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer förordnar annat.

5 § Beslut, som meddelats före balkens ikraftträdande, om att bilda nationalpark, naturreservat eller naturvårdsområde, att fridlysa naturminne eller att införa annat områdesskydd gäller fortfarande.

6 § Tillstånd, godkännande eller medgivande till en verksamhet, till hanteringen av en kemisk produkt eller ett biologiskt bekämpningsmedel eller av en vara eller till någon annan åtgärd, som lämnats genom ett beslut enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av sådana bestämmelser, gäller fortfarande, om inte regeringen förordnar annat. Såvitt angår omprövning eller upp-

hävande av beslutet samt påföljder för överträdelser av detsamma skall tillståndet, godkännandet eller medgivandet anses meddelat med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken, om inte annat följer av denna lag eller av de föreskrifter som är i fråga.

Detsamma gäller beslut om villkor för eller registrering av en verksamhet, hanteringen av en kemisk produkt eller ett biologiskt bekämpningsmedel eller en vara eller någon annan åtgärd.

Övergångsbestämmelser till första avdelningen i miljöbalken

7 § I fråga om miljöfarlig verksamhet som påbörjats före miljöbalkens ikraftträdande tillämpas i stället för bestämmelserna i 3 kap. 7 § miljöbalken bestämmelserna i 6 § första och andra styckena miljöskyddslagen (1969:387) till utgången av juni 2005, om den som bedriver verksamheten inte begär annat. Därvid skall hänvisningen i 6 § första stycket miljöskyddslagen till 5 § samma lag i stället avse 3 kap. 3-6 §§ miljöbalken.

Första stycket gäller inte i fråga om ändring av en inrättning eller verksamhet, om åtgärden innebär att ett utsläpp eller en störning kan ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kan uppstå.

Om det vid prövning enligt första stycket ankommer på regeringen att lämna tillstånd till verksamheten enligt 6 § andra stycket miljöskyddslagen, skall i fråga om prövningen tillämpas vad som sägs i 20 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

8 § Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet som påbörjats före miljöbalkens ikraftträdande får efter utgången av juni 2005 återkallas helt eller delvis av den myndighet som meddelat tillståndet, om verksamheten strider mot bestämmelserna i 3 kap. 7 § miljöbalken. Vid sådan prövning skall bestämmelserna i 21 kap. 1 § andra stycket och 6 § första stycket miljöbalken äga motsvarande tillämpning.

Övergångsbestämmelser till andra avdelningen i miljöbalken

9 § Väg, järnväg, flygplats, hamn eller farled vars anläggande påbörjats före utgången av juni 1998 behöver ej prövas enligt 7 kap. 1 § första stycket 12 miljöbalken.

Övergångsbestämmelser till tredje avdelningen i miljöbalken

10 § Förordnanden om undantagande från strandskydd som meddelats enligt 15 § andra stycket första meningen naturvårdslagen (1964:822) skall omprövas med tillämpning av 10 kap. 9 § tredje stycket miljöbal-

ken före utgången av juni 2000. Har omprövning ej skett dessförinnan, upphör förordnandet att gälla.

11 § Anläggningar eller anordningar som avses i 10 kap. 11 § första eller andra stycket miljöbalken och som tillkommit före balkens ikraftträdande får också i fortsättningen användas för sitt ändamål, om ej annat följer av äldre bestämmelser.

Övergångsbestämmelser till fjärde avdelningen i miljöbalken

12 § En kommunal renhållningsordning enligt 9-13 §§ renhållningslagen (1979:596) skall fortsätta att gälla till dess en ny renhållningsordning antagits med stöd av miljöbalken.

Övergångsbestämmelser till femte avdelningen i miljöbalken

13 § En fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller till en industrianläggning eller liknande, som vid miljöbalkens ikraftträdande handläggs av regeringen enligt 16 § miljöskyddslagen (1969:387) eller enligt 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., skall också i fortsättningen handläggas enligt äldre lag. Frågan om tillstånd skall dock bedömas enligt miljöbalken.

14 § Ett beslut om förbud eller föreläggande som en tillsynsmyndighet meddelat enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av sådana bestämmelser skall anses meddelat enligt 22 kap. miljöbalken.

15 § Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande.

Övergångsbestämmelser till sjätte avdelningen i miljöbalken

16 § Bestämmelserna i 27 kap. miljöbalken gäller endast i fråga om överträdelser som ägt rum efter balkens ikraftträdande.

I fråga om överträdelser av 45 § första stycket 1-3 miljöskyddslagen (1969:387) som ägt rum före miljöbalkens ikraftträdande tillämpas fortfarande bestämmelserna om miljöskyddsavgift i 52-63 §§ miljöskyddslagen.

Övergångsbestämmelser till sjunde avdelningen i miljöbalken

17 § Beträffande rätt till ersättning eller inlösen på grund av beslut som meddelats före miljöbalkens ikraftträdande skall äldre lag fortfarande gälla.

18 § Pågick vid miljöbalkens ikraftträdande täktverksamhet för markinnehavarens husbehov och har efter förordnande enligt 12 kap. 4 § miljöbalken tillstånd till fortsatt täkt vägrats eller förenats med villkor, skall skälig gottgörelse härför utgå om inte särskilda skäl är däremot. I fråga om sådan ersättning gäller bestämmelserna i 28 kap. 8 § andra stycket samt 9-13 §§ miljöbalken.

19 § Även om ett skadefall har inträffat efter miljöbalkens ikraftträdande skall bestämmelserna i 29 kap. balken inte tillämpas, om skadan är en följd av en störning som har upphört före ikraftträdandet.

1 Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Riksdagens ombudsmän JO, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Kommerskollegium, Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap, Kustbevakningen, Statens Räddningsverk, Socialstyrelsen, Statens järnvägar, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Boverket, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Statens historiska muséer, Kammarkollegiet, Konsumentverket, Statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Statens Lantmäteriverk, Statens Råd för kärnavfallsfrågor, Svea hovrätt, Växjö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, universiteten i Stockholm, Uppsala och Lund, Handelshögskolan i Stockholm, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristiandstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län, Huddinge, Uppsala, Eskilstuna, Mjölby, Jönköpings, Nässjö, Mörbylånga, Gotlands, Karlskrona, Hässleholms, Landskrona, Malmö, Halmstads, Göteborgs, Borås, Marks, Skövde, Karlstads, Karlskogas, Västerås, Heby, Borlänge, Hudiksvalls, Sundsvalls, Timrå, Örnsköldsviks, Östersunds, Lycksele, Skellefteå, Storumans, Umeå, Luleå och Piteå kommuner, Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Västerbottens läns landsting, Kungliga vetenskapsakademien, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges industriförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Kraftverksföreningen, Värmeverksföreningen, Tjänstemännens Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen, Utredningen (M 1992:01) om översyn av miljöskadeförsäkringen m.m., Plan och byggutredningen (M 1992:03), Kemikontoret, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Miljö- och Hälsoskyddstjänstemannaförbundet, Sveriges försäkringsförbund, Försäkringsjuridiska föreningen samt Sveriges köpmannaförbund.

2 Allmänt om delbetänkandet (SOU 1993:66) lag om införande av miljöbalken

2.1 Riksdagens ombudsmän JO, Brottsförebyggande rådet, Kommerskollegium, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens rädd-

ningsverk, Sjöfartsverket, Statens livsmedelsverk, Arbetarskyddsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och statens historiska muséer, Konsumentverket, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Statens lantmäteriverk, Statens råd för kärnavfallsfrågor, Kammarrätten i Stockholm, Handelshögskolan i Stockholm, Länsstyrelserna i Uppsala och Kronobergs län, Gotlands, Karlskrona, Karlskoga, Hudiksvalls, Timrå, Örnsköldsviks, Lycksele och Luleå kommuner, Stockholms samt Göteborgs och Bohus läns landsting, Kungliga vetenskapsakademien, landstingsförbundet, landsorganisationen i Sverige samt Plan- och byggutredningen har i sina svar inte anfört något i sak om rubricerade betänkande.

2.2 Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Vägverket, Kammarkollegiet, Svea hovrätt, Växjö tingsrätt samt Länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Västernorrlands och Jämtlands län, Mjölby, Hässleholms, Skövde, Sundsvalls och Storumans kommuner, Västerbottens läns landsting samt Försäkringsjuridiska föreningen ansluter sig till Miljöskyddskommitténs förslag och synpunkter i fråga om övergångsbestämmelser till balken.

2.3 Statens järnvägar, Banverket och Luftfartsverket anser att förslaget bör bearbetas enligt de riktlinjer som instanserna angivit i tidigare remissyttrande över miljöbalken, innan en promulgationslag kan aktualiseras.

2.4 Statskontoret: Den samlade bilden av införandet av miljöbalken är relativt komplex. Betydande förändringar kommer att göras, utspridda under lång tid. Information om vilket regelverk som vid olika tidpunkter kommer att gälla bör vara tillgänglig. I annat fall kan effektiviteten i miljöarbetet och i miljörelaterad verksamhet bli lidande. Vi föreslår därför att ett lämpligt organ ges i uppdrag att svara som "informationscentrum" för miljöbalkens regelverk.

2.5 Riksrevisionsverket, RRV har i yttrande över huvudbetänkandet anfört att miljöbalken inte utan ytterligare utredning kan läggas till grund för en proposition om en miljöbalk. RRV har mot denna bakgrund inga synpunkter att lämna i rubricerande ärende.

2.6 Jordbruksverket: Enligt jordbruksverkets uppfattning bör promulgationslagen även omfatta växtskyddslagens (1972:318) nuvarande bestämmelse om odling av gentekniskt förändrade växter m.m. samt med stöd därav utfärdade föreskrifter om och tillstånd till sådan odling.

2.7 Skogsstyrelsen: Som kommittén framhållit har miljöbalken i hög grad karaktär av ramlag. Den skall därför i många avseenden kompletteras med regeringsförordningar och myndighetsföreskrifter. Vid utformningen av dessa är det viktigt att det i anslutning till varje regel

noga övervägs vilka övergångsbestämmelser som kan vara påkallade. Mot nu föreslagna övergångsbestämmelser har Skogsstyrelsen ingen erinran.

2.8 Fiskeriverket: I konsekvens med att i miljöbalken sammanförs 13 olika lagar, som en del blir skärpta medan andra endast överförs till balken, är det nödvändigt med en införandelag. Fiskeriverket har inget att anföra mot lagens tillkomst och dess innehåll.

2.9 Stockholms universitet: Med hänvisning till juridiska fakultetsnämndens ställningstagande i yttrandet över Miljöskyddskommitténs betänkande (SOU 1993:27) Miljöbalk vari nämnden avvisar tanken på att sammanföra alla miljörelaterade lagar i en balk, avstår nämnden från att yttra sig över det nu remitterade förslaget.

2.10 Uppsala universitet: Den föreslagna lagen om införande av miljöbalken bygger på en metodik, där inte vägen från nuläge till målet är särskilt reglerat och det föreslagna sättet att övergåndsvis hantera den s.k. stoppregeln i kommittéförslagets 3:7 är helt otillräckligt. Samma gäller kvalitetsnormerna och deras genomförande. Det rekommenderas därför att när miljöbalken ges sin definitiva utformning, balken som sådan kommer att innehålla materiella och andra regler som blir tillämpliga under den långa tid som kommer att råda innan balken förverkligas.

2.11 Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker miljöskyddskommitténs förslag i alla delar men anser att ett förtydligande bör göras vad gäller övergångsbestämmelserna till tredje avdelningen i miljöbalken (strandskyddet).

2.12 Länsstyrelsen i Gotlands län har inget att anföra såvitt gäller sakinnehållet i Miljöskyddskommitténs förslag till promulgationslag. Däremot kan länsstyrelsen inte underlåta att påpeka att i synnerhet 6 § i lagförslaget är svårläst för den som inte är bevandrad i konsten att läsa juridiska texter.

2.13 Länsstyrelsen i Blekinge län menar att förslaget till miljöbalk måste bearbetas ytterligare och därefter bli föremål för en ny remissomgång. I konsekvens med detta anser länsstyrelsen att föreliggande förslag till lag om införande av miljöbalk bör anstå och anpassas till ett nytt huvudbetänkande. Om regeringen avser att låta framlagt förslag till miljöbalk ligga till grund för proposition utan ytterliggare bearbetning har länsstyrelsen inga synpunkter på här framlagt förslag till promulgationslag.

2.14 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Med hänsyn till de synpunkter som länsstyrelsen framfört om huvudbetänkandet angående miljöbalk, har länsstyrelsen för närvarande inga närmare synpunkter rörande övergångsbestämmelserna till densamma. Länsstyrelsen delar dock

kommitténs uppfattning att retroaktiv lagstiftning skall undvikas och att tillämpningen av skärpta bestämmelser i miljöbalken i förhållande till nu gällande beslut måste ske successivt.

2.15 Jönköpings kommun uttalar att kommunen förutsätter att införandet av miljöbalk inte innebär att nya kostnader överförs till kommunerna.

2.16 Nässjö kommun är i stort sett nöjd med betänkandet med undantag av 8 och 11 §§.

2.17 Landskrona kommun: De för kommunen väsentliga synpunkterna på miljöbalken framgår av tidigare yttrandet och har därför inget ytterligare att tillföra det nu aktuella betänkandet.

2.18 Malmö kommun tillstyrker förslaget i stort med undantag för punkten för ikraftträdandet.

2.19 Karlstads kommun: Den föreslagna lagen är lämpligt utformad. Dock bör farhågor för missbruk av strandskyddsreglerna som redovisas av reservanterna föranleda att frågan blir föremål för ytterligare överväganden för att avvärja denna risk.

2.20 Västerås kommun tillstyrker i princip lagförslaget, men understryker dock vikten av att tiden för övergångsbestämmelserna är så tilltagen att nya följdförfattningar utges i god tid innan balken träder i kraft.

2.21 Heby kommun anför inte några erinringar mot förslaget, men framför att kommunen förutsätter att eventuellt ytterligare åligganden på kommunen kompenseras från statens sida.

2.22 Östersunds kommun: Förslaget till Lag om införande av miljöbalken bör genomföras. Dock föreslår kommunen ändringar. - - - Förslaget till miljöbalk har karaktär av en utpräglad offentligrättslig lagstiftning. Balkens regler syftar till att skydda hälsa och miljö samt att trygga en långsiktigt god hushållning med naturresurser. Denna typ av lagstiftning kan och bör tillämpas omedelbart.

2.23 Skellefteå kommun: Mot bakgrund av att förslaget i många stycken befinner sig i ett så ofärdigt skick, är det svårt att bedöma inom vilka områden övergångsregler kan behövas.

2.24 Svenska kommunförbundet: Vi har i yttrande över huvudbetänkandet framhållit att förslaget till miljöbalk inte är tillräckligt genomarbetat för att ligga till grund för lagstiftning. Vi anser att en omarbetning av förslaget måste ske. Synpunkterna på det aktuella delbetänkandet bör därför läsas parallellt med förbundets syn på miljöbalksförslaget.

2.25 Sveriges advokatsamfund har i sitt yttrande över Miljöskyddskommitténs delbetänkande "Miljöbalk del I", SOU 1993:27 på anförda skäl avstyrkt att lagstiftning sker på grundval av detta betänkande. Då förslaget till promulgationsbestämmelser vilar på samma teoretiska synsätt som förslaget till Miljöbalk kan samfundet inte heller tillstyrka detta förslag till lagstiftning. Om lagstiftning i form av den föreslagna Miljöbalken kommer till stånd synes emellertid de föreslagna införandereglerna vara i huvudsak ändamålsenliga.

2.26 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: I det nu aktuella betänkandet föreslås att frågan om övergångs- och ikraftträdanderegler helt skall överlåtas till regeringen när det gäller föreskrifter. Detta finner vi otillfredsställande. Det måste redan i promulgationslagen ges riktlinjer för hur övergångs- och ikraftträdandebestämmelserna skall utformas. En huvudregel för den minsta övergångstid som skall medges pågående verksamheter bör fastställas. Om de befinnes nödvändigt kan det öppnas möjlighet för undantag om särskilda skäl föreligger. - - - Vår grundinställning - som redovisats i yttrandet över huvudbetänkandet - är att åtgärdsplaner överhuvud taget inte skall få ställning av särskild omprövningsgrund. Om förslaget i huvudbetänkandet genomförs måste reglerna för ikraftträdande ändras. - - - Om detta inte är möjligt eller om det av särskilda skäl bör ske avvikelser från en sådan huvudregel, måste frågan lämnas till tillståndsmyndigheten. - - - Formuleringen i promulgationsbetänkandet måste förtydligas för att inte ge intryck av att föreskrifter rent faktiskt kan utformas så att förbudsverkan uppkommer.

2.27 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: LRF saknar möjlighet att överblicka hela vidden av den föreslagna promulgationslagen. - - - LRF begränsar sig därför till att framföra att mot de av de förordnade övergångsbestämmelserna, som är brukliga och vanliga - - - har LRF ingen erinran.

2.28 Svenska Kraftverksföreningen och Kemikontoret meddelade att de till fullo instämmer i det av Sveriges industriförbund och svenska arbetsgivareföreningen gemensamt inlämnade yttrandet. Kemikontoret ville särskilt understryka vad som organisationerna anför beträffande 7 §.

2.29 Värmeverksföreningen: Kommitténs förslag till Lag om införande av miljöbalken synes beakta behovet av tid för anpassning till annorlunda villkor och synsätt. Värmeverksföreningen tillstyrker därför förslaget.

2.30 Tjänstemännens Centralorganisation, TCO: Det är av största betydelse att de övervakande myndigheterna tidigt ges möjlighet att utöka kompetensen så att den nya lagstiftningen kommer att kunna användas med hög effektivitet. Det är också TCO:s uppfattning att

övergången från en lagstiftning till en ny inte får medföra ett glapp i bevakningen av miljöbeteende i samhället.

2.31 Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO / Sveriges naturvetareförbund tillstyrker förslaget i stort med undantag för tidpunkten för ikraftträdandet.

2.32 Sveriges försäkringsförbund har inget att invända mot de föreslagna promulgationsreglerna, såvitt dessa har omedelbar betydelse för försäkringsområdet.

3 Ikraftträdande

3.1 Justitiekanslern, JK: Mot bakgrund av det omfattande lagstiftningsarbete det rör sig om på miljöområdet kan det ifrågasättas om inte miljöbalken bör träda ikraft något senare så att även organisationskommitténs förslag kan komma att ingå i miljöbalken. I övrigt finner jag inte skäl till någon erinran mot det nu framlagda förslaget.

3.2 Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen tillstyrker att nämnda lag träder i kraft 1 juli 1995.

3.3 Socialstyrelsen: Framhåller betydelsen av att de viktigaste förordningarna inom balkens områden, bl.a. hälsoskyddsförordningen, ersätts innan balken träder i kraft.

3.4 Statens jordbruksverk: Frågan om miljöbalkens ikraftträdande bör eventuellt skjutas upp. Lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark bör upphöra att gälla samtidigt med övriga lagar som skall uppgå eller inordnas i miljöbalken.

3.5 Statens naturvårdsverk: Att miljöbalken avses träda ikraft redan den 1 juli 1995 innebär att den tid som står till buds för att förbereda balkens genomförande blir knapp. Det är då angeläget att framhålla vikten av att genomförandet ändå förbereds så noga, såväl inom regeringskansliet som hos berörda myndigheter, att komplikationer i samband med ikraftträdandet så långt möjligt kan undvikas. Bl.a. är det tydligt att, i enlighet med vad kommittén anfört, de centrala regeringsförordningarna bör beslutas i så god tid att de kan träda i kraft samtidigt med balken. Att erforderliga regeringsförordningar utfärdas i god tid är angeläget även med hänsyn till den omfattande utbildning som måste genomföras inför ikraftträdandet av det nya regelsystemet. Provisoriska allmänna råd om tillämpningen av författningarna i fråga kan också behöva utarbetas, och berörda centala myndigheter skall kunna planera de myndighetsföreskrifter som krävs. - - - Det kan visa sig att det på flera områden är angeläget att inte bara den erforderliga kompletterande

regeringsförordningen utan också de förutsatta myndighetsföreskrifterna träder i kraft samtidigt med balken. Att ta fram myndighetsföreskrifter är en relativt omständig process som - - - kan uppgå till ca. 1 1/2 - 2 år med hänsyn till vad som krävs för utredning, remissförfarande, notifiering m.m. - - - Mot denna bakgrund är det tydligt att erforderliga nya myndighetsföreskrifter i många fall inte kommer att kunna träda i kraft förrän avsevärt senare än den 1 juli 1995. De fördelar som kan vara förenade med ett så snart ikraftträdande får vägas mot de nackdelar som kan följa av att regelverket på flera sakområden inte kommer att vara fullständigt.

3.6 Lunds universitet: Forskningsnämnden anser det alltför optimistiskt att föreslå att den nya balken skall träda ikraft redan den 1 juli 1995. Det hade kanske kunnat ske om kommitténs förslag till miljöbalk varit i stort sett invändningsfritt. Så är dock inte fallet. Forskningsnämnden har tidigare anfört en tämligen omfattande kritik, med huvudsaklig innebörd att många av de frågor som diskuteras i förslaget till miljöbalk inte förefaller vara helt färdigutredda. Ett mer eller mindre omfattande arbete kvarstår därför, enligt forskningsnämndens mening, innan det kan föreligga ett färdigt förslag till lag. Hellre än att forcera fram en balk som inte är bättre än den nuvarande lagstiftningen, bör man låta utredningen ta den tid som behövs.

3.7 Länsstyrelsen i Örebro län: Länsstyrelsen har tidigare tillstyrkt införandet av miljöbalken, och tillstyrker att den nya lagstiftningen införs den 1 juli 1995. - - - Det är utomordentligt viktigt att de föreskrifter och förordningar och andra bestämmelser som skall komplettera miljöbalken förbereds i god tid så att de kan träda i kraft samtidigt med balken. Utbildning i den nya lagstiftningen för prövnings- och tillsynsmyndigheter, liksom för t.ex. åklagare bör vara genomförd innan balken träder i kraft.

3.8 Huddinge kommun: Det kommer att behövas en viss tid för förberedelsearbete efter det att balken antagits och tills dess den träder i kraft. I övrigt har kommunen inga synpunkter och lämnar remissen utan erinran.

3.9 Österåkers kommun: Det kommer att behövas viss tid för förberedelsearbete efter det att balken antagits av riksdagen tills dess att den träder i kraft. - - - Det är väsentligt för kommunernas tillsynsarbete enligt miljöbalken att föreskrifter och förordningar som skall komplettera balken finns tillgängliga innan lagen träder i kraft.

3.10 Eskilstuna kommun: Kommunen tillstyrker kommitténs förslag att balken träder i kraft tidigast den 1 juli 1995, just med tanke på att det är önskvärt att föreskrifter som förutsätts bli utfärdade med stöd av balkens bemyndiganden kan träda i kraft samtidigt med själva miljöbalken. Att detta arbete tar tid är uppenbart.

3.11 Mjölby kommun: Miljöbalken bör träda ikraft snarast möjligt och därvid förordas ikraftträdande fr.o.m. 1995-01-01.

3.12 Jönköpings kommun: Innan miljöbalken träder i kraft bör tillämpningsbestämmelser i form av föreskrifter och förordningar utarbetas på de viktigaste områdena. Vidare bör personal på prövnings- och tillsynsmyndigheter utbildas i hur balken skall tillämpas samt råd och information om balkens tillämpning tas fram och spridas. Om det är tveksamt om detta hinner utföras före 1995-07-01 bör ikraftträdandet av miljöbalken läggas senare.

3.13 Malmö kommun: Kommittén föreslår att de föreskrifter som utfärdats före miljöbalkens ikraftträdande ska fortsätta att gälla. Dock anger man att de viktigaste förordningarna, exemplifierade med hälsoskyddsförordningen och förordningen om kemiska produkter, ska ersättas av nya innan balken träder i kraft. Detta anser kommunen bör gälla även för miljöskyddsförordningen. - - - Ansvars och organisationsfrågorna är inte lösta i förslaget till miljöbalk. Den särskilda utredning som skall föreslå organisationsförändringar med anledning av miljöbalksförslaget skall inte vara färdig förrän den 1 september 1994. Beslut med anledning av utredningen kan därför inte föreligga förrän strax för miljöbalkens ikraftträdande. Med hänsyn till ett omfattande utbildningsbehov på olika nivåer, genomförande av beslutade förändringar, inrättande av eventuellt nya myndigheter m.m., bör ikraftträdandet senareläggas med ett år.

3.14 Halmstads kommun: För att kunna uppnå det mål som föreslås i miljöbalkens 1 kap. 1 § 2 p., bevara biologisk mångfald, måste samordning ske av vissa bestämmelser i Lag om skötsel av jordbruksmark, Skogsvårdslagen, Ädellövskogslagen, Jaktlagen, Terrängkörningslagen m.m. Om det behövs, för - - - upprättande av föreskrifter, är det bättre att flytta fram tidpunkten för balkens ikraftträdande än att föreskrifter kommer efter att balken trätt i kraft. Erfarenheten visar att om så inte är fallet kan det ta flera år innan tillämpningsföreskrifter finns. För att en rimlig planering ska kunna ske måste det förflyta en skälig tid mellan riksdagens beslut och balkens ikraftträdande. Sådan skälig tid är helst ett år men minst sex månader.

3.15 Göteborgs kommun: Miljöbalken föreslås träda i kraft den 1 juli 1995. Om detta är en realistisk tidpunkt kan inte bedömas nu. Kommunen vill emellertid betona vikten av att tillsynsmyndigheterna m.fl. får en tillräcklig tid för utbildning innan balken börjar tillämpas. Man bör ta stor hänsyn till detta vid bestämmande av tidpunkten för ikraftträdandet.

3.16 Borås kommun: Kommunen är tveksam till om lagen har möjlighet att träda i kraft den 1 juli 1995, som föreslås i lagen om införande om miljöbalk, med tanke på den ringa tid som står till förfogande för behandling av remissvar och eventuella ändringar av balken före

riksdagsbehandlingen. Med tanke på betydelsen av lagen är det enligt styrelsens uppfattning viktigare att denna blir noggrant skriven än att tidpunkten 1 juli 1995 hålls.

3.17 Borlänge kommun: Miljöskyddskommittén föreslår att förslaget till miljöbalk införs till 1/7 1995. Kommitténs ursprungsförslag innehåller en rad extra arbetsuppgifter för kommunerna som att utdöma en del företagsbot, initiera viss omprövning, överta en större del av miljötillsynen m.m. Innan förslaget blir lag är det viktigt att Carl Axel Petris utredning om hur kommunerna skall kompenseras för denna ökade arbetsbelastning inarbetas i lagförslaget. Detta betyder att ett datum när miljöbalken skall träda i kraft idag ej kan sättas.

3.18 Umeå kommun: Enligt förslaget till lag om införande skall miljöbalken träda i kraft den 1 januari 1995. - - - Vissa frågor om förhållandet mellan statliga och kommunala myndigheter bör belysas ytterligare. En utredning pågår redan nu, som syftar till att klarlägga vilka möjligheter de statliga myndigheterna har att verkställa bemyndigandena enligt förslaget. Det är rimligt att avvakta dessa utredningar innan tidpunkt för ikraftträdandet läggs fast. - - - Med tanke på att lagen berör både ett flertal departement och ett stort antal myndigheter förefaller en senare tidpunkt mer realistisk.

3.19 Svenska kommunförbundet: Vi anser att den 1 juli 1995 är en orealistisk tidpunkt för ikraftträdande av en eventuell miljöbalk, inte minst mot bakgrund av vårt ställningstagande att miljöbalksförslaget måste omarbetas och att en ny remissomgång krävs. Vi delar kommitténs uppfattning att en ny miljölagstiftning inte bör sättas i kraft förrän en viss tid efter riksdagsbehandlingen. Omkring ett år behövs för introduktion, utbildning m.m. och erforderliga omarbetningar av t.ex. behövliga förordningar och kommunala renhållningsordningar.

3.20 Sveriges industriförbund och svenska arbetsgivareföreningen: Kommittén har själv föreslagit den 1 juli 1995 som lämplig tidpunkt för ikraftträdande. Huruvida kommittén anser förslaget vara realistiskt eller mer ett uttryck för en hög ambitionsnivå, framgår inte klart. Det synes dock synnerligen tveksamt om det finns tillräckliga skäl att på sådant sätt påskynda ikraftträdandet. - - - Sammantaget anser organisationerna att slutbehandlingen - och därmed ikraftträdandet - måste skjutas fram avsevärt i tiden. Starka skäl talar enligt organisationerna för att avvakta till dess beslut kan fattas samtidigt om miljöbalken, följdändringar och myndighetsorganisationen.

3.21 Sveriges akademikers centralorganisation, SACO/Sveriges naturvetareförbund: Kommittén föreslår att de föreskrifter som utfärdats före miljöbalkens ikraftträdande bör fortsätta gälla. Dock anger man att de viktigare förordningarna, exemplifierade med hälsoskyddsförordningen och förordningen om kemiska produkter, ska ersättas av nya innan balken träder i kraft. Detta anser vi bör gälla även

för miljöskyddsförordningen. - - - Ansvars- och organisationsfrågorna är inte lösta i förslaget till miljöbalk. Den särskilda utredning som skall föreslå organisationsförändringar med anledning av miljöbalksförslaget skall inte vara färdig förrän den i september 1994. Beslut med anledning av utredningen kan därför inte föreligga förrän strax före miljöbalkens ikraftträdande. Med hänsyn till ett omfattande utbildningsbehov på olika nivåer, genomförande av beslutade förändringar, inrättande av eventuellt nya myndigheter m.m. bör ikraftträdandet senareläggas med ett år.

3.22 Sveriges köpmannaförbund: När nya lagar införs är det viktigt att näringsliv, myndigheter och allmänheten ges tillräcklig tid till att anpassa sig till de nya reglerna. Det innebär att en ny miljöbalk tidigast bör införas ett år efter ett riksdagsbeslut i frågan. De olika övergångsreglerna som föreslås synes ge en rimlig tid för den anpassning som måste ske efter det att en ny miljöbalk trätt i kraft.

4 Giltighet av äldre beslut

4.1 Försvarsmaktens organisationsmyndighet: I 4 § i ruricerade lagförslag anges att föreskrifter som utfärdats med stöd av bestämmelserna i 2 § eller äldre lagar skall fortsätta gälla om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordar annat. Försvarets sjukvårdsstyrelse har utfärdat vissa föreskrifter som faller inom miljöbalkens område. ÖB föreslår, med hänsyn till regeringens tidigare beslut om SjvS/ Generalläkarens framtida roll och överbefälhavarens förslag i yttrandet om miljöbalken beträffande tillsyn över försvarsmakten, att regeringen medges rätt att uppdra åt SjvS/ Generalläkaren att meddela föreskrifter inom vissa definierade områden.

4.2 Statens naturvårdsverk, SNV: De regerings- och myndighetsföreskrifter som meddelats med stöd av de nuvarande lagarna på området kommer tills vidare att gälla. En närmare genomgång av dessa föreskrifter bör dock göras i syfte att kontrollera att det finns ett tillämpbart bemyndigande. Om ett bemyndigande inte finns kan särskilda bestämmelser behövas i frågan om den befintliga föreskriftens fortsatta giltighet eller ogiltighet. - - - Problem kan även uppstå i samband med MB:s ikraftträdande när föreskriftsbemyndiganden övergår från en myndighet till en annan. Det är viktigt att problem av detta slag uppmärksammas så tidigt att de kan lösas på ett smidigt sätt.

Föreskrifter enl. 4 kap. MB kommer att bli ett viktigt styrmedeli miljöarbetet. Merparten av de blivande föreskrifterna anses bli utfärdade av "myndighet som regeringen bestämmer". I någon mån måste utfärdandet av föreskrifter ankomma på regeringen, nämligen enl. 4 kap. 2 § 3 st. i de fall föreskrifterna syftar till att begränsa möjligheterna att använda tillstånd som meddelats enligt balken. Med "tillstånd som

meddelats enligt balken" torde enligt 6 § i den föreslagna promulgationslagen jämställas tillstånd enligt ML.

Den berörda restriktionen vad gäller möjligheterna att meddela föreskrifter på myndighetsplanet kan komma att orsaka svårigheter i de fall föreskrifter planeras på sakområdet, där ett avsevärt antal verksamheter har tillstånd enligt ML men där tillståndsplikt inte gäller enligt den nya förprövningsordningen. - - - Vad som gäller enligt enligt de stora antalet tillstånd till jordbruk som har meddelats på ML:s tid kommer enligt 4 kap. 2 § 3 st. inte att kunna rubbas genom föreskrifter utfärdade av SNV. Med hänsyn härtill vill SNV ifrågasätta om inte 6 § i promulationslagen borde kompletteras med en regel om att ett äldre tillstånd, som inte "behövs" enligt MB:s förprövningsordning, inte innebär hinder för en myndighet att meddela föreskrifter enligt 4 kap. MB som begränsar möjligheterna att använda tillståndet i fråga.

- - - Med hänsyn till lydelsen av 1 st. 1 men. sista ledet i 6 § i den föreslagna promulgationslagen blir det formellt möjligt för regeringen att förordna om att den blivande tillståndsplikten för bedrivande av miljöfarlig verksamhet även skall avse verksamhet för vilken har getts dispens enl. ML i dess lydelse före den 1 juli 1981. Av landets ca. 7 000 tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter torde ca. hälften sakna tillstånd. Det är uppenbart att en tillståndsprövning av alla dessa ca. 3 500 verksamheter skulle ställa stora krav på såväl myndigheternas som företagens resurser. - - - Det är inte alldeles klart att den resursinsats som totalt skulle behövas för tillståndsprövning av alla dessa verksamheter kan motiveras med den miljönytta sm prövningen kan medföra. - - - SNV avser att inom kort överväga lämpliga handlingslinjer i de här berörda frågorna.

4.3 Lunds universitet: Forskningsnämnden har inget att anföra mot principen att tidigare meddelade föreskrifter, tillstånd och villkor skall gälla även efter balkens införande. Vidare finner forskningsnämnden det rimligt att balkens regler om omprövning och upphävande av beslut skall gälla även för beslut fattade med stöd av äldre lag.

4.4 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Från saklig synpunkt kan man väl inte ha några invändningar mot den föreslagna nyordningen ang. stoppreglerna och befintliga miljöfarliga verksamheter. - - - När det gäller frågan om tillståndsmyndigheternas förbudsprövning i dylika fall är det från konkurrenssynpunkt angeläget att de samtidigt prövar alla företag så att inte vissa av dem får en konkurrensfördel genom att kunna fortsätta driften till lägre kostnader på grund av lägre miljöskyddskrav.

4.5 Uppsala kommun: Kommunen vill betona vikten av att under övergångsskedet i så stor utsträckning som möjligt meddela föreskrifter med stöd av miljöbalken. Det förhållandet att föreskrifterna för flertalet miljöfarliga verksamheter skall meddelas i enlighet med övergångsbestämmelserna motverkar enligt kommunen det tänkta syftet med en övergång från individuell prövning till generella föreskrifter, som är att

åstadkommaen höjning av den miljömässiga nivån för icke prövningspliktig verksamhet.

4.6 Mjölby kommun: Föreskrifter som utfärdas med stöd av äldre lagstiftning bör kunna fortsätta att gälla om förhållandena ej påkallar någon ändring. Detsamma bör gälla beslut i enskilda ärenden, som fattas med stöd av äldre rätt.

4.7 Hässleholms kommun: Kommunen anser att angiven tidsperiod på 10 år - - - i förslagets 7 och 8 §§ - - - innan en tillsynsmyndighet kan kräva omprövning är alldeles för lång. Under denna tid kommer det att utvecklas ny reningsteknik och nya miljövänliga produkter som kan utnyttjas för att minska miljö- och hälsorisker och gynna en snabbare anpassning till ett kretsloppsanpassat samhälle. Industrier och företag kan, såvida inte omprövning av gällande villkor får ske tidigare, under föreslagen tidsperiod ha en lägre ambitionsnivå när det gäller investeringar och satsning på miljöteknik och återvinning. En kortare övergångstid på ex.vis 5-6 år innan ny prövning bör ske, skulle gynna utvecklingen mot ett miljö- och kretsloppsanpassat samhälle.

4.8 Halmstads kommun: Kommunen anser att regeringen aller den myndighet regeringen bestämmer bör ta fram föreskrifter innan miljöbalken träder i kraft. Dessa föreskrifter bör underställas riksdagen. Vi instämmer i kommitténs förslag att omprövning av beslut fattade av enligt lag före miljöbalkens ikraftträdande endast ska kunna omprövas enligt Miljöbalkens omprövningsregler.

4.9 Göteborgs kommun: I 7 § 1 st. sägs att övergångstiden skall gälla om inte verksamhetens utövare begär annat. Det bör framgå vem denna begäran skall riktas till. Det 2 st. i paragrafen är uppenbarligen formulerad med 3 § 2 st. miljöskyddsförordningen som förebild. I det sistnämnda lagrummet har ordet "inrättning" tagits med p.g.a. innehållet i det föregående st. i paragrafen. det kan emellertid ifrågasättas om det ordet hör hemma i promulgationslagen då det inte förekommer i lagtexten i övrigt.

4.10 Borås kommun: Kommunen tillstyrker förslaget om giltighet av äldre beslut.

4.11 Umeå kommun: För att inte motverka miljöförbättrande åtgärder i äldre anläggningar, bör det klart framgå av övergångsbestämmelserna, att sådana förändringar i tillstånd och villkor, som meddelats enligt äldre lag, alltid får vidtagas, även om man därigenom inte fullt ut når upp till den standard som skall gälla enligt de nya reglerna.

4.12 Svenska kommunförbundet: Vi anser att det är orimligt att beslut om föreskrifter, utfärdade med stöd av ännu äldre lagar än dem som föreslås upphävda, ska kunna fortsätta att gälla vid en ny miljölagstiftnings ikraftträdande. Ett syfte med reformen skulle ju vara att rensa upp

i och förbättra överskådligheten över regelverket. Behövliga föreskrifter måste därför så långt möjligt utfärdas med stöd av den nya lagstiftningen innan den träder i kraft. Tillståndsbeslut m.m. (jfr. 5 och 6 §§) som meddelats före den nya lagstiftningens ikraftträdande bör enligt kommittén och förbundet gälla även i fortsättningen.

4.13 Sveriges industriförbund och svenska arbetsgivareföreningen: Utan närmare kommentarer i vare sig lagtext eller motiv ges regeringen en allmän befogenhet att upphäva befintliga tillstånd i 6 § i den föreslagna promulgationslagen. Det saknas helt vägledande uttalanden för i vilka situationer ett upphävande skulle kunna aktualiseras. Detta är en uppenbart orimlig reglering som måste stramas åt. Om det föreligger skäl att behålla denna omfattande befogenhet för någon beslutskategori (tillstånd, godkännande eller medgivande) måste befogenheten uttryckligen inskränkas till detta. Annars bör den helt upphävas. - - - I 7 - 9 §§ har begreppet "påbörja" en central betydelse för reglernas tillämpning och effekt. Trots detta finns inte någonstans i förslaget behandlat vilken innebörd begreppet skall ha. Detta är enligt vår uppfattning mycket otillfredsställande. - - - Det vore enligt organisationerna orimligt om begreppet "påbörja" gavs den innebörden att den avsedda tillverkningen/hanteringen/funktionen måste ha startat. Med tanke på de ofta mycket stora investeringar som krävs redan på projekteringsstadiet måste "påbörjans-tidpukten" läggas tidigare i processen. - - - Om det rör verksamhet som inte är tillståndspliktig enligt gällande bestämmelser måste någon annan omständighet än ingivande av tillståndsansökan utgöra utgångspunkt för bedömningen av när en verksamhet är påbörjad. Enligt organisationerna är det enda rimliga att även projekteringsfasen omfattas. Senast när projekteringen av en verksamhet har nått det stadium då anläggningsarbeten har startat skall verksamheten anses som "påbörjad". - - - Det måste i promugationslagen införas en generell övergångsbstämmelse enligt vilken den som påbörjat verksamhet innan anmälnings- eller tillståndsplikt införs, ges viss tidsfrist innan ansökan eller anmälan måste ha ingivits. Enligt organisationerna bör denna tid uppgå till minst fem år.

4.14 Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, MHTF: MHTF delar kommitténs ståndpunkt att förordningar meddelade med stöd av äldre lagstiftningar skall fortsätta att gälla efter balkens ikraftträdande. De viktigafte förordningarna inom balkens område - - - bör ersättas av nya författningar innan balkens ikraftträdande. En skälig övergångstid bör dock ges kommunerna att fastställa nya lokala hälsoskyddsföreskrifter, meddelade med stöd av hälsoskyddsförordningen. Under övergångstiden bör lokala hälsoskyddsföreskrifter fastställda med nuvarande lagstiftning gälla.

5.1 Överbefälhavaren: Miljöskyddskommitténs förslag till övergångsbestämmelser och karenstider bedöms i huvudsak möjliggöra en rimlig anpassning av verksamheten. ÖB är dock tveksam till att de nya aksamhetsreglerna enligt 3 kap. miljöbalken skall träda i kraft omedelbart vid miljöbalkens införande. Här föreslås att regeringen om särskilda skäl föreligger får medge undantag eller viss karenstid för myndigheter.

5.2 Statens järnvägar, SJ: Förutom de synpunkter som framförts ovan, har SJ inget att invända mot den gradvisa övergång som betänkandet förespråkar. I vissa fall har dock övergångstiden gjorts onödigt lång. Det gäller framför allt införandet av de almänna aktsamhetsreglerna, där en tioårig övergångstid från balkens ikraftträdande föreslås. Då regeringen har överprövningsrätt enligt 3 och 7 kap. i förslaget till miljöbalk, kan sådana fall, där aktsamhetsreglerna innebär oönskade konsekvenser under tiden närmast efter ikraftträdandet relativt enkelt undantas. Efter som regeringen själv - som SJ förstått lagförslaget - ytterst gör bedömningen av vad som är av "synnerlig betydelse från allmän synpunkt" samt om skadorna på miljön kan "befaras bli av allvarlig art" (3 kap.) finns det i realiteten inga formella hinder för att utfärda sådana undantag från reglerna. Denna godtycklighet är dock i ett längre perspektiv en av lagförslagets stora svagheter. I övrigt torde det vara en fördel att reglerna börjar tillämpas så tidigt som möjligt.

5.3 Statens naturvårdsverk, SNV: Eftersom balkens allmänna aktsamhetsregler i allmänhet innefattar längre gående krav än som för närvarande gäller, särskilt genom innebörden i den föreslagna stoppregeln i 3 kap. 7 §, knyts särskilt intresse till frågorna kring genomförandet av just denna regel. Vid övervägande om en lämplig övergångsreglering i detta avseende ligger det nära till hands att, som även kommittén gjort, fästa visst avseende vid att en tioårsperiod är den tidsperiod under vilken en tillståndshavare bör kunna känna sig någorlunda säker på att han skall kunna driva sin verksamhet på oförändrade villkor. En rad olika skäl (i MB upptagna i 21 kap. 2 § 2-9) kan dock motivera att omprövning sker redan före tioårsperiodens utgång. Detta är en omständighet som pekar på att en kortare övergångstid än tio år bör kunna övervägas. Ett principbeslut har fattats (prop. 1990/91 s. 214-217) om att industrins utsläpp redan till år 2000 bör kunna nedbringas till sådana nivåer att miljön inte tar skada och hälsan inte påverkas. Detta ställningstagande motiverar att perioden fram till sekelskiftet bör räcka som övergångstid. - - - Om inte övergångstiden för all miljöfarlig verksamhet som pågår vid balkens ikraftträdande kan bestämmas till kortare tid än tio år , kan frågan ställas om inte i andra hand en kortare tid än tio år ändå kan uppställas för åtminstone icke tillståndsgiven verksamhet. Det torde nämligen inte finnas något formellt hinder mot att ha olika övergångstider beroende av om man benom ett tillstånd skaffat sig viss

säkerhet för att kunna driva sin verksamhet på oförändrade villkor eller ej. Övergångstiden för icke tillståndsgiven verksamhet har kommittén själv primärt (specialmotiveringen till 3 kap. 7 § i huvudbetänkandet, s. II:40) ansett kunna vara fem år. Även SNV ansluter sig till den ståndpunkten. - - - SNV ansluter sig till kommittén ståndpunkt att tiden bör räknas lika för all miljöfarlig verksamhet oavsett bransch, med den modifieringen att det ändå bör vara möjligt att, i linje med verkets ovan angivna andrahandsförslag, på denna punkt skilja mellan tillståndsgiven verksamhet och icke tillståndsgiven verksamhet.

5.4 Lunds universitet: Forskningsnämnden har svårt att se motiven till de undantag från principen att tidigare meddelade föreskrifter, tillstånd och villkor skall gälla även efter balkens ikraftträdande, som kommittén föreslår. Stoppregeln i 3:7 kommitténs balkförslag, sägs gälla för befintlig verksamhet först efter tio år. - - - Om en regel med motsvarande innehåll skall införas, bör den rimligen gälla för befintlig verksamhet på samma villkor som övriga bestämmelser i balken, dvs. när någon grund för omprövning föreligger. Möjligen kan man tänka sig någon form av karenstid - dock betydligt kortare än den föreslagna - för icke tillståndsprövad verksamhet. Det "rättvisetänkande" som ligger bakom förslaget är över huvudtaget svårt att förstå. - - - Någon rättvisa i förhållande till dem som nystartar en verksamhet uppnås ju ex.vis inte - deras ansökningar behandlas omedelbart efter de nya reglerna. (Resonemangen verkar över huvud taget inte konsistenta. Stoppregeln skall enligt sammanfattningen s. 8 kunna leda till upphävt tillstånd efter 10 år. Av promulgationsförslaget s. 35 framgår emellertid något förvånande att "stopp-regeln" endast skulle gälla vid tillståndsprövning, och inte vid omprövning av tillstånd. En sådan begränsning kan svårligen utläsas vare sig ur lagtexten eller huvudbetänkandet, och är inte heller motiverad av kommittén. Den gör också de föreslagna övergångsreglerna överflödiga i den delen!)

5.5 Länsstyrelsen i Södermanlands län: I huvudbetänkandet föreslås en karenstid på fem år för befintlig miljöfarlig verksamhet. I det nu aktuella betänkandet föreslås utan närmare motivering en ökning till tio år. Det innebär att verksamhet som befaras vara hälsofarlig skulle få fortsätta ytterligare bortåt 12 år med stöd av promulgationslagen. - - - En prövning i det enskilda fallet borde kunna aktualiseras omedelbart efter balkens ikraftträdande för de enstaka men allvarliga fall som kan finnas. Regeringen bör i sådana fall få befogenhet att lämna tillstånd för verksamheten under viss begränsad tid (förslagsvis högst fem år) om det finns synnerliga skäl.

5.6 Länsstyrelsen i Kristiandstads län: Med hänsyn till stoppregelns innebörd, dvs. att en verksamhet alltid skall vara otillåtlig om den kan befaras leda till att människors hälsa skadas eller att bindande miljönormer överskrids, anser Lst. att den föreslagna övergångstiden på tio år är alltför generöst tilltagen. Tidsfristen för ändring eller avveckling av en hälsofarlig verksamhet av denna dignitet bör sättas betydligt kortare.

5.7 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Stoppregeln i 3 kap. 7 § avses att, efter viss tidsfrist kunna tillämpas även när det gäller sådan verksamhet som påbörjas före miljöbalkens ikraftträdande och innebära bl.a. att ett tillstånd som meddelats enligt miljöskyddslagen skall kunna återkallas. Ur rättssäkerhetssynpunkt kan detta te sig betänkligt. I detta fall måste emellertid de allmänna intressena anses väga tyngre, eftersom dessa rör frågor om människors hälsa, den gemensamma miljön, och dessutom i vissa fall är knutna till internationella åtaganden. De föreslagna reglerna är därför väl motiverade. För att dessa verksamheter, och till skillnad mot de vilka prövats enligt miljöbalken, inte för all framtid skall kunna angripas enl. 3:7, bör övervägas att föra in en tidsfrist inom vilken berörda verksamheter senast skall ha prövats mot stoppregeln, eller inom vilken frist en sådan prövning senast skall ha initierats.

5.8 Länsstyrelsen i Örebro län: Den övergångsperiod på tio år som föreslås när det gäller stoppreglerna (7 och 8 §§) kan anses rimlig.

5.9 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen anser att stoppreglerna enligt 4 kap. ska gälla fullt ut redan år 2000. Länsstyrelsen har inga synpunkter på övriga delar av övergångsbestämmelserna.

5.10 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen bedömer att det är lämpligt att de nya aktsamhetsreglerna skall gälla direkt efter efter balkens ikrafttagande den 1 juli 1995. - - - Tillämpningen av de nya stoppreglerna på verksamhet som medför hot mot hälsan eller miljön föreslås en övergångstid på tio år. - - - Detta tycker länsstyrelsen är för liberalt, och det är en meningslöst utdragen process. - - - Det finns inte heller något särskilt skäl varför denna övergångstid skall likställas med en tillståndstid för företag som har tillstånd, företag som saknar tillstånd eller företag där tillsynsmyndighet finner anledning till skarpt ingripande. Däremot skall naturligtvis vanlig tillståndstid 10 år gälla för företag som har tillstånd enligt äldre lag före 1995. - - - Stoppreglerna borde med större rimlighet ges en övergångstid på 5 år, dvs. med innebörden att stoppregeln träder i kraft fullt ut 1/7 år 2000 om så beslutas i det enskilda fallet, och att beslut med denna innebörd får fattas av prövningsmyndighet redan från balkens ikraftträdande 1 juli 1995.

5.11 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen har i sitt yttrande över huvudbetänkandet över miljöbalk bland annat förordat en viss uppmjukning av stoppregeln jämfört med kommitténs förslag. Om stoppregeln utformas på det sätt länsstyrelsen föreslagit bortfaller behovet av särskilda övergångsbestämmelser i detta avseende.

5.12 Uppsala kommun: Kommunen anser att de föreslagna övergångsbestämmelserna väl täcker behovet. - - - Uppsala kommun anser det vara rimligt med en övergångstid vad gäller tillståndsgivna verksamheter. Det är däremot inte rimligt att tillämpa samma tidsfrist för verksamheter utan tillstånd. Det omfattande miljöskyddsarbete som

sedan miljöskyddslagens tillkomst lagts ned på att åtgärda miljöfarlig verksamhet skulle göra det möjligt att tillämpa miljöbalkens strängare stoppregel på verksamheter utan tillstånd omedelbart vid balkens ikraftträdande. I vart fall torde övergångstiden kunna förkortas betydligt. Verksamheter utan tillstånd behöver inte åtnjuta samma skydd mot ökade krav på skyddsåtgärder som tillståndsgivna verksamheter, utan bör få finna sig i att ökade krav på skyddsåtgärder ställs i takt med den tekniska utvecklingen. Miljöbalkens stoppregel innebär att verksamhet som kan leda till skada för människors hälsa eller till att en miljökvalitetsnorm överträds får inte utövas. Balkens stoppregel innebär en skärpning framför allt vad gäller skyddet för människors hälsa. - - - Den nya stoppregelns skärpta krav beträffande skyddet för hälsa får, paradoxalt nog, till följd att ambitionsnivån sänks för en lång tid framöver. Till följd av dessa övergångsbestämmelser kommer de fall där den nya, skärpta stoppregeln tillämpas, sannolikt att inskränkas till endast ett fåtal. Kommunen befarar att de allmänna aktsamhetsreglerna kan komma att upplevas som urholkade p.g.a. att stoppregeln undantas vid tillämpningen av dessa. Kommunen anser att den tioåriga övergångstiden är alltför generöst tilltagen, då denna reglering kan medföra att angelägna miljöskyddsåtgärder försenas. Den övergångstid på fem år som föreslogs i huvudbetänkandet är enligt kommunen mera rimlig. - - - Kommunen delar miljöskyddskommitténs uppfattning att den nya stoppregeln omedelbart skall tillämpas beträffande hälsoskyddet i befintliga bostäder och lokaler.

5.13 Eskilstuna kommun: Det får anses olyckligt - men troligen oundvikligt - att miljöbalkens stoppregler inte omedelbart vid balkens ikraftträdande kan tillämpas i den del som rör miljöskyddet.Följden av detta är att befintlig miljöfarlig versamhet får en tioårsfrist, under vilken de äldre stoppreglerna i miljöskyddslagen tillämpas.

5.14 Mjölby kommun: De nya aktsamhetsreglerna i miljöbalken bör tillämpas fr.o.m. ikraftträdandet utan särskilda övergångsbestämmelser. Beträffande de föreslagna stoppreglerna delar kommunen kommitténs uppfattning, att dessa kan komma att medföra vissa övergångsproblem. Den som bedriver miljöfarlig verksamhet måste kunna tillförsäkras en rimlig övergångstid för att kunna anpassa verksamheten till den nya lagstiftningen. Därvid tillstyrks en tioårsperiod från ikraftträdandet, men med möjlighet att upphäva tillstånd även tidigare, om det föreligger särskilda skäl och det i övrigt framstår som rimligt vid en intresseavvägning. Befintliga miljöfarliga verksamheter som idag saknar tillstånd bör tillståndsprövas snarast möjligt efter ikraftträdandet. Skyldighet att söka tillstånd bör krävas inom en treårsperiod.

5.15 Nässjö kommun: I 8 § lagförslaget föreslås en karenstid på 10 år för stoppregeln från tiden för balkens ikraftträdande innan verksamheter med tillstånd enligt nuvarande lagstiftning omfattas av balkens striktare regler. Kommunens åsikt är att en karenstid på 5 år skulle vara fullt tillräcklig.

5.16 Mörbylånga kommun: Enligt förslaget skall en tioårig karenstid tillämpas när det gäller "stoppregeln". Eftersom den nya lagstiftningens mål är att ytterligare värna om människors hälsa är det av stor vikt att den nya lagens "stoppregel" kan börja tillämpas så snart som möjligt. - - - Bestämmelserna i 3 kap 7 § miljöbalken bör med hänsyn därtill gälla redan från juli år 2000.

5.17 Göteborgs kommun: Kommunen är positiv till tankarna bakom övergångsbestämmelsen för stoppregeln, men ser vissa tolkningssvårigheter med den föreslagna lagtexten - - - som inte är helt tydlig. Den kan innebära antingen att stoppregeln skall bli tillämplig enbart på ändringsåtgärden, eller att stoppregeln efter ändringen skall gälla för hela den ifrågavarande miljöfarliga verksamheten, således även i de delar som utövades redan vid ikraftträdandet. Betänkandets text ger inget klart svar på denna tolkningsfråga varför ett förtydligande av ifrågavarande regel är önskvärd.

5.18 Borås kommun: Tillstyrker förslaget om övergångsbestämmelser till första avdelningen i miljöbalken.

5.19 Marks kommun: Stoppregeln i balken är så orealistisk att det inte är tillräckligt med 10 års tid för ikraftträdande. Efter att stoppregeln gjorts realistisk bör annan tid föreskrivas i lag om införande. Begreppet husbehovstäkt bör utgå. Ersättning bör ges för pågående ej tillståndspliktig täkt som förbjuds "vid sidan om" s.k. stoppregel.

5.20 Borlänge kommun: Betänkandet föreslår en karenstid på tio år innan dessa stoppreglerkan antas gälla för nu pågående verksamheter. Detta betyder i princip att otillåten miljö- och hälsofarlig verksamhet kan drivas oskäligt länge. Då miljötekniken hela tiden utvecklas och maskininvesteringar normalt avskrivs på fem år bör denna karenstid sättas till fem år istället för föreslagna tio år.

5.21 Östersunds kommun: Ikraftträdandet av den s.k. stoppregeln bör i sin helhet ske 1995-07-01. - - - Det är angeläget att sådan verksamhet som innebär fara för människors hälsa kan stoppas. - - - Förslaget bör ändras så att ikraftträdandet v den s.k. stoppregeln som helhet kan ske så snart som miljöbalken träder i kraft. Miljöbalkens 3 kap. 7 § bör samtidigt formuleras så att den blir praktiskt användbar, dvs. eventuella undantag från stoppregeln skall grundas på faktiska omständigheter vad avser fara för hälsan, och ej på generella övergångstider.

5.22 Skellefteå kommun: Stoppregeln bör utformas på ett sådant sätt att ingen övergångstid behövs. Bibehålls den i föreslaget skick behövs någon form av selektion, så att vissa företeelser särbehandlas.

5.23 Umeå kommun: Det är klokt att ge stoppregeln i 3 kap. 7 § en lång övergångstid vad gäller verksamheter som påbörjats före ikraftträdandet.

5.24 Svenska kommunförbundet: Vi anser att stoppregeln i miljöbalksförslaget fått en utformning som gör att den blir mycket svår att tillämpa i praktiken. Att det enligt kommitténs uppfattning nu behövs en tioårig karenstid för verksamheter för vilka tillstånd lämnats enligt tidigare regler, tyder på att stoppregeln som helhet behöver ses över. Kommittén föreslår att användningen av befintliga bostäder och lokaler för undervisning och barnomsorg omedelbart efter ikraftträdandet ska kunna förbjudas om det kan befaras att människors hälsa skadas. Stoppregeln föreslås i dessa fall kunna slå till direkt mot pågående "verksamhet" utan att konsekvenserna närmare studerats av kommittén. Vi kan inte acceptera kommitténs förslag i denna del. En lagregel som den föreslagna stoppregeln - - - bör inte tillskapas.

5.25 Grossistförbundet svensk handel: Av betänkandet framgår att man har haft förståelse för - - - att företag som berörs av de ändringar som nu görs får tillräckligt långa tidsfrister innan förutsättningarna för verksamheten förändras. - - - Den tidsfrist som anges när det gäller de nya stoppreglerna är enligt vår uppfattning den kortast möjliga om hänsyn tas till behovet av fasta spelregler.

5.26 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: Vi avstyrker bestämt att kommitténs förslag till ny s.k. stoppregel i 3 kap. 7 § genomförs. Regeln är i sin föreslagna form synnerligen otydlig och ger uttryck för en orealistisk ambitionsnivå. Vi hemställer därför i första hand att regeln omarbetas under den fortsatta beredningen så att en uttrycklig dispensmöjlighet införs och att den risknivå som utlöser regelns tillämpning kvalificeras. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser för den aktuella regeln är emellertid av mycket stor betydelse, alldeles oavsett om våra ändringsförslag vinner gehör eller inte. Genom de nu föreslagna reglerna ges pågående verksamheter en tioårig karenstid innan bl.a. stoppregeln träder i kraft. Det kan ifrågasättas om tiden är tillräcklig för att möjliggöra avskrivningar på investeringar beslutade med anledning av tidigare regler. Allvarligare är dock att kommittén inte annat än i förbigående har berört den väsentliga frågan om hur lång tid en utövare skall ges att ändra eller lägga ned en verksamhet efter det att beslut har fattats att verksamheten strider mot en "stoppregel". Om det anses omöjligt att i lagtexten formulera generellt tillämpliga regler om sådan "karenstid" måste det i motiven uttryckas ett starkt stöd för företagens behov av väl tilltagna omställningstider.

5.27 Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, MHTF: Verksamheter som av samhället bedöms vara en stor risk för människors hälsa och miljön kan inte utan en ny bedömning utifrån miljöbalkens principer få fortsätta i all framtid. Verksamheter som tillståndsprövats enligt miljöskyddslagens principer måste dock ges en rimlig övergångstid innan miljöbalkens strängare bedömning av skyddet för människors hälsa träder i kraft. En liknande "karenstid" innan miljöbalkens principer träder i kraft bör införas för miljöfarlig verksamhet som idag

saknar tillstånd. Att knyta den övergångsperiod som föreslås för indragande av tillstånd för miljöfarlig verksamhet meddelade före balkens ikraftträdande till tidsintervallet för omprövning av tillstånd ser vi som praktiskt.

6 Hushållning med mark och vatten

6.1 Uppsala kommun: Miljöskyddskommittén anser att övergångsbestämmelserna inte behövs beträffande miljökvalitetsnormer. Kommittén motiverar detta med att miljökvalitetsnormerna inte är straffsanktionerade och att de kräver åtgärdsplaner innan frågan om omprövning av tillstånd kan väckas. Det förefaller som om miljökvalitetsnormernas styrande effekt på detta sätt skjuts på framtiden. Kommunen anser det vara viktigt att miljökvalitetsnormerna snabbt ges möjlighet att bli effektiva styrmedel i miljöarbetet.

6.2 Mjölby kommun: Regeringens tillåtlighetsprövning av vissa stora kommunikationsanläggningar bör vara obligatorisk omedelbart efter ikraftträdandet av miljöbalken.

6.3 Halmstads kommun: Kommittén föreslår att väg, järnväg, flygplats, hamn eller farled som påbörjas innan tre år efter balkens ikraftträdande förflutit ska inte behöva ha regeringens tillåtlighetsprövning. Som påpekats i vårt yttrande över balken anser vi att en sådan prövning är onödig. Om det ändå införs en sådan bestämmelse kan vi inte se något skäl att den inte ska träda i kraft omedelbart vid balkens ikraftträdande.

6.4 Borås kommun: Tillstyrker lagförslaget om övergångsbestämmelser till andra avdelningen (samt 3-7 avd.) i miljöbalken.

6.5 Svenska kommunförbundet: Vi har förståelse för att kommittén föreslår att ett undantag från kravet på tillåtlighetsprövning av regeringen för vissa större trafikanläggningar ska göras de närmaste tre åren efter ikraftträdandet. Regeringen förutsätts dock enligt utredningen under den aktuella treårsperioden kunna förbehålla sig rätten till prövningen enligt 7 kap. 2 § i förslaget. Förbundet förutsätter att vetorätten ligger fast för all prövning enligt den aktuella paragrafen. Någon genombrytning av vetot får således inte bli aktuell i dessa fall.

7.1 Jordbruksverket: Kommittén föreslår en frist på sex månader inom vilken ansökan om tillstånd till pågående husbehovstäkt skall inges och som skall börja löpa då regeringen meddelat föreskrifter om tillståndsplikt för sådana täkter. Denna frist är godtagbar såvitt gäller stora täkter men för kort om den även skall avse mindre täkter belägna på stora och medelstora jordbruksföretag.

7.2 Statens naturvårdsverk, SNV: SNV tillstyrker kommitténs förslag till övergångsbestämmelser vad gäller strandskyddet. Den föreslagna övergångstiden till utgången av juni 2000 bör utgöra en rimlig tid för länsstyrelserna för prövning av om hittills meddelade undantag av vissa områden från strandskyddet skall stå fast, med beaktande av undantagen fr.o.m. balkens ikraftträdande kommer att innebära undantag även från det föreslagna nya skyddet för växt- och djurlivet. - - - Genomförande av regler om hanteringen av s.k. genmodifierade organismer (GMO) och produkter vari GMO ingår kräver särskild upppmärksamhet med hänsyn till det blivande EES-avtalet. Sverige förbinder sig genom detta avtal att införa regler i Sverige som svarar mot de två EG-direktiven 90/219 och 90/220 om avsiktlig frisättning resp. innesluten användning av GMO. Nu gällande svenska regler på detta område svarar inte mot de berörda EG-direktiven. Enligt EES-avtalet skall direktiven i fråga ha införlivats med den svenska rättsordningen senast den 1 januari 1995, alltså ett halvår innan balken avses träda i kraft. Det får ankomma på regeringskansliet att ta ställning till om en en försening under denna tid bör kunna passera opåtalad eller om provisoriska regler - - - måste skapas för tiden den 1 jan - 1 juli 1995.

7.3 Lunds universitet: Avsnittet om naturvård och biologisk mångfald anser forskningsnämnden innehåller en del egendomligheter. Överhuvud taget innebär förslaget i princip ett undantag till den i övrigt föreskrivna huvudprincipen, att föreskrifter/förordanden enligt tidigare lag skall fortsätta gälla. Så har det knappast presenterats. Här föreslås att förordnanden om undantag från tidigare strandskyddsregler automatiskt skall upphöra att gälla fem år efter ikraftträdandet om de då inte redan har ersatts av nya där det nya syftet med strandskyddet har beaktats. Dennna särregel kan väl i och för sig vara motiverad, och fem år är kanske en praktisk övergångstid. Den föreslagna övergångsbestämmelsen angående befintliga byggnader och anläggningar ter sig då emellertid utomordentligt egendomlig. Enligt denna skall anläggningar eller anordningar som senast vid balkens ikraftträdande uppförts med stöd av äldre bestämmelser få användas för sitt ändamål även efter ikraftträdandet. Man frågar sig då vad som är innebörden av att tidigare förordnande om undantag från strandskydd i princip skall kunna fortsätta att gälla under åtminstone fem år. Den som med stöd av ett sådant giltigt undantagsförordnande kunnat uppföra en anläggning bör väl ha samma skydd som den som uppfört sin anläggning redan före ikraftträdandet.

Annars har ju principen om förordnandets fortsatta giltighet ingen innebörd. Möjligen ligger här mer filosofiska överväganden bakom - en anläggning som uppförts med stöd i äldre förordnanden efter balkens ikraftträdande anses kanske per definition uppförda i enlighet med balkens bestämmelser. - - - Resonemangen om en alternativ deadline före balkens ikraftträdande s. 46 f. tyder emellertid knappast på att detta skulle vara fallet. Bestämmelsen bör formuleras om så att anläggningar och anordningar som uppförts före balkens ikraftträdande eller senare, med stöd av beslut, förordnanden etc. som enligt övergångsbestämmelserna skall äga giltighet också efter balkens ikraftträdande, får användas även fortsättningsvis.

7.4 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen anser att det är angeläget att klarlägga vem som skall göra omprövningen enligt 10 § i förslaget angående undantag från strandskyddet. Detta framgår inte nu av förslaget. Inom detaljplanelagda områden bör det enligt länsstyrelsen vara kommunerna, eftersom de i miljöskyddskommitténs betänkande föreslås få rätten att själva upphäva strandskyddet inom planlagda områden. En förutsättning är också att omprövningsförfarandet kan göras på ett enkelt sätt och att detta behandlas i förarbetena till lagen. För militära områden där strandskyddet inte heller skall gälla i fortsättningen bör det i samband med omprövningen anges att strandskyddet automatiskt skall inträda om den militära verksamheten upphör.

7.5 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen anser att den nya grunden för strandskyddet har stor betydelse för växt- och djurlivet. Eftersom det är förhållandevis enkelt att göra erforderliga tillägg i nuvarande naturvårdslagen bör den införas där snarast. - - - genom ett snabbt införande i naturvårdslagen markeras också den biologiska mångfaldens betydelse för både allmänhet och myndigheter, vilket är viktigt. En översyn av nuvarande förordnanden bör kunna vara snart avklarad efter det att balken trätt i kraft (något år).

7.6 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen har inget att erinra mot förslaget att nu gällande inskränkningar skall läggas till omprövas före utgången av juni år 2000 med hänsyn till att tillgodose även annat än allemansrättsliga intressen. Länsstyrelsen anser dock att det inte föreligger något behov av en övergångsbestämmelse för anläggningar eller anordningar inom strandskyddsområden. Förslaget i denna del tycks grunda sig på en missuppfattning av innebörden av regelsystemet. Enligt såväl nu gällande regler i naturvårdslagen som föreslagna regler i miljöbalken är det endast förändringar av markanvändningen som kräver tillstånd inom strandskyddsområden. - - - Det fordras således inte primärt tillstånd för anläggningars bibehållande eller för att ett användningssätt skall fortgå. Miljöbalkens ikraftträdande leder alltså inte till att en tillståndsplikt inträder för den markanvändning som lagligen pågår vid ikraftträdandetidpunkten. Övergångsbestämmelsen är för övrigt, även från kommitténs utgångspunkter, utformad på ett mindre lämpligt sätt. Det är nämligen mer än anläggningars och

anordningars användningssätt som strandskyddet omfattar och som i så fall borde regleras. I den allmänna motiveringen liksom i specialmotiveringen tillden nu diskuterade övergångsbestämmelsen sägs bl.a. att det däremot inte är tillåtet att bygga om eller bygga till en anläggning eller anordning, om inte detta är förenligt med strandskyddsreglerna (med deras utvidgade syfte) enligt miljöbalken. Även dessa uttalanden bygger på en missuppfatttning om reglernas innehåll. Om- och tillbyggnadsåtgärder omfattas inte av tillståndsplikten, vare sig enligt nu gällande eller enligt miljöbalkens strandskyddsregler. Begreppet "ny byggnad" används nämligen i lagstiftningen i betydelsen helt ny byggnad tilll skillnad från till- och ombyggnad. Kommitténs oriktiga uttalande på denna punkt måste, enligt länsstyrelsens mening, korrigeras under det fortsatta lagstiftningsarbetet om man nu inte istället väljer att ändra innehållet i själva strandskyddsförbudet. - - - Länsstyrelsen anser att de farhågor som kommit fram i den allmänna motiveringen (s. 47) mfl. ställen att under tiden fram till miljöbalkens ikraftträdande en stor mängd byggnader kan befaras komma tillstånd som motverkar strandskyddets föreslagna nya syfte - biotopskydd, vara helt överdrivna. Det nu gällande strandskyddsförbudet enligt naturvårdslagen är utformat som en presumtion mot bebyggelse m.m. Byggnader och annat som omfattas av förbudet är sålunda enligt huvudregeln förbjudna. Endast om särskilda skäl föreligger får avsteg meddelas. Därtill kommer att alla strandområden inte rimligen kan vara skyddsvärda biotoper. - - - Skulle det trots allt uppkomma byggnader i nuvarande eller möjliga kommande strandskyddsområden i något enstaka fall, föreligger möjlighet att med interimistisk skyddsåtgärder enligt naturvårdslagen förhindra att biotopen skadas.

- Länsstyrelsen anser således, i likhet med kommittén, att det inte fordras någon lagstiftningsåtgärd som redan nu utvidgar strandskyddets syfte i enlighet med vad som kommer att gälla enligt miljöbalken.

7.7 Länsstyrelsen i Örebro län: Länstyrelsen har i yttrande över miljöbalken avstyrkt att strandskydd även skall ha ett biotopskyddande syfte. På grund härav kan övergångsbestämmelsen i 10 § utgå. Lst. anser att det är tveksamt om bestämmelsen i 11 § behövs, byggnaderna finns redan och används när balken träder i kraft.

7.8 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: För det fall gamla förordnanden om undantag från strandskydd måste prövas om förordar länsstyrelsen ett förenklat förfarande vid omprövningen.

7.9 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Vad gäller byggnader, uppförda med stöd av strandskyddsdispens, bör inte varje ändring av användningssättet medföra att byggnaden kommer att strida mot den nya miljöbalkens bestämmelser. - - - För husbehovstäkter har föreslagits en övergångsregel, att täkter som pågår vid föreskrifternas ikraftträdande skall få pågå tills tillståndsfrågan avgjorts enligt miljöbalken, under förutsättning att ansökan om tillstånd ingetts inom sex månader från ikraftträdandet av föreskrifterna. Uttrycket "täkter som pågår" kan ge

tolkningssvårigheter och bör preciseras. Oavsett en sådan precisering, kan befaras att åtskilliga fastighetsägare kommer att försöka ta ut så mycket material som möjligt innan tillståndsplikten träder i kraft och därmed kan skador på naturen komma att uppstå. Möjligen skulle man här kunna tänka sig en annan lösning, att en förutsättning för fortsatt husbehovstäkt skall vara att man gjort en anmälan till länsstyrelsen om planerad brytning, så att denna får möjlighet att kontrollera uttagen och eventuellt meddela de föreskrifter som kan behövas från naturvårdssynpunkt.

7.10 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Det enklaste sättet att snabbt åstadkomma en utvidgning av grunderna för strandskyddet torde vara att införa ändringen i naturvårdslagen. Länsstyrelsen har i övrigt inget att erinra mot lagförslaget.

7.11 Österåkers kommun: Av förslaget framgår att övergångsbestämmelserna i fråga om strandskyddet påverkar kommunernas fysiska planering genom att de förordnanden om inskränkning av strandskyddet som länsstyrelsen beslutat om skall omprövas inom fem år från det balken trätt ikraft. De förordnanden som inte hunnit omprövas skall automatiskt upphävas vid övergångstidens slut. Vad gäller de dispenser som kommunen medgivit vid bygglov inom strandskyddsområdet är betänkandet otydligt. - - - Det är inte rimligt att förespråka en förändring av detta för att strandskyddet utökas till att även omfatta skydd för livsbetingelserna på land och i vatten för växt- och djurlivet. I övrigt delas utredningens uppfattning om de övergångsbestämmelser som skall gälla vid införandet av miljöbalken.

7.12 Eskilstuna kommun: Strandskyddsbestämmelserna skärps i förslaget till miljöbalk och skall gälla också goda livsbetingelser på land och i vatten för växt- och djurlivet. Äldre förordnanden om undantag från strandskyddet föreslås nu bli upphävda om de inte omprövas inom fem år från balkens ikraftträdande, vilket synes vara en bra konstruktion. Det kan dock ifrågasättas om inte de nya strandskyddsbestämmelserna skulle införas i naturvårdslagen redan nu för att förhindra att byggnader och anläggningar kommer till under mellantiden fram till miljöbalkens ikraftträdande. Insikten om att de ekologiska värdena i strandmiljöerna måste skyddas finns ju redan, samtidigt som regelsystemet inte tillåter styrning i detta hänseende.

7.13 Mjölby kommun: De nya reglerna om strandskydd bör tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet. Undantagen enligt äldre bestämmelser bör kunna gälla under en övergångstid om maximalt tre år. Byggnader och anläggningar skall få användas även efter ikraftträdandet. Om- och tillbyggnader samt väsentligt ändrat användningssätt bör dock prövas enligt de nya bestämmelserna.

7.14 Nässjö kommun: För att förhindra att alltför många utnyttjar den äldre lagstiftningens mildare bedömningsgrunder fram till miljöbalkens

ikraftträdande, - - - vad angår 11 § lagförslaget - - - föreslår kommunen att nuvarande naturvårdslag snarast ändras så att den även omfattar skyddet av ekologiska värden vad gäller strandskyddet.

7.15 Göteborgs kommun: Miljöbalkens förslag till strandskydd innebär att inte enbart det rörliga friluftslivet skyddas utan även ekologiska värden och biologisk mångfald. I lagförslaget föreslås en övergångstid på fem år beträffande strandskyddet. Det har därvid uppkommit farhågor att byggnader och anläggningar under övergångstiden kan komma att anläggas i strandområden som är ointressanta för det rörliga friluftslivet men som borde skyddas enligt det nya synsättet. För att förebygga ett missbruk föreslår vi därför att naturvårdslagen skyndsamt ändras i enlighet med de bestämmelser som kommer att gäla i den nya miljöbalken. Kommunen har i övrigt ingen erinran mot den föreslagna lagen.

7.16 Borlänge kommun: Det är viktigt att strandskyddsbestämmelserna ändras till förmån för miljöbalkens förslag redan 1 juli 1994, när strandskyddet nu ses över. Fram till dess bör stor restriktivitet gälla för dispenser från nuvarande strandskyddsbestämmelser.

7.17 Östersunds kommun: Med hänsyn till betydelsen för växt- och djurlivet av de nya grunderna för strandskydd, vore det önskvärt att samtliga förordnanden om undantag från strandskyddet kunde omprövas före balkens ikraftträdande. Utredningen föreslår dock en femårig övergångstid för tidigare meddelade undantag. - - - Bestämmelser bör omedelbart införas i nuvarande naturvårdslagen så att reglerna för strandskydd även beaktar kraven om goda livsbetingelser på land och i vatten för växt- och djurlivet. På detta sätt kan miljöbalkens kommande regler få genomslag vid balkens ikraftträdande 1995-07-01.

7.18 Skellefteå kommun: Beträffande strandskyddet har en femårig övergångstid tillskapats för att medge en omprövning av tidigare förordnanden. Någon sådan generell omprövning kan inte vara motiverad. Därav följer att någon övergångstid inte borde vara aktuell.

7.19 Umeå kommun: Det föreslås att undantag från strandskyddet som meddelats upphör att gälla 1 juli 2000 om omprövning inte skett dessförinnan. - - - Enligt kommunen borde redan nu beslutade undantag få fortsätta att gälla, inte minst med tanke på det tämligen meningslösa arbete förslaget sannolikt leder till. Kommunen avstyrker därför denna del av förslaget.

7.20 Svenska kommunförbundet: Vi motsätter oss bestämt övergångsbestämmelsen att förordnanden med undantag från strandskyddet som fattats med stöd av nu gällande bestämmelser, och som inte hunnit omprövas inom en femårsperiod efter den nya lagstiftningens ikraftträdande, automatiskt bör upphävas.

7.21 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF: I ett avseende har LRF emellertid en bestämd invändning mot vad som föreslås. Det gäller förslaget i 18 § till övergångsreglering. - - - LRF har i sitt remissyttrande över betänkandet med förslag till miljöbalk på närmare anförda skäl avstyrkt att tillståndsplikt införs för husbehovstäkter. Skulle gehör inte vinnas för detta kan LRF inte godta vad Miljöskyddskommittén framlagt under nämnda 18 §. - - - Sammanfattningsvis anser LRF att i första hand bör gälla att täktverksamhet för husbehov som pågår när miljöbalken träder i kraft skall få fortsätta som tidigare. Förbjuds fastighetsägaren att bedriva täktverksamhet för husbehov ur befintliga fyndigheter, alldeles oavsett om täktverksamheten hunnit påbörjas eller inte vid miljöbalkens ikraftträdande, kräver LRF att lagstiftningen tillförsäkrar fastighetsägaren ersättning för hela den förlust förbudet förorsakar.

7.22 Miljö- och Hälsoskyddstjänstemannaförbundet, MHTF: MHTF motsätter sig övergångsbestämmelser som innebär att tidigare meddelade förordnanden om undantag från strandskyddet skall omprövas inom en period av fem år, och om så ej sker upphävs förordnandet automatiskt. MHTF delar inte kommitténs uppfattning om den övergångsbestämmelse som innebär att det inte ska vara möjligt att bygga om eller bygga till eller ändra användningssätt av en sådan anordning eller anläggning som fanns vid balkens ikraftträdande, om inte detta är förenligt med balkens intentioner med strandskyddet. Att undanröja de förordnanden om undantag och de dispenser från strandskyddet, som meddelats med stöd av nu gällande lagstiftning, med hänvisning till att de inte fullt ut tillgodoser strandskyddets syften enligt miljöbalken är inte realistiskt. Detta innebär stora ingrepp i enskilda människors liv och kan få stora ekonomiska konsekvenser för såväl samhället som de enskilt berörda. För kommunerna medför omprövningen av tidigare meddelade strandskyddsdispenser en arbetsbelastning som inte står i proportion till de miljövinster som kan uppnås. Rent juridiskt tycks det av oss också tveksamt att ha retroaktiv verkan av en ny bestämmelse. I övrigt delar MHTF kommitténs uppfattning om de övergångsbestämmelser som skall gälla vid införande av miljöbalken.

8 Särskilda aktsamhetsregler

8.1 Mjölby kommun: Kommunen delar kommitténs uppfattning att några övergångsbestämmelser ej är nödvändiga med undantag av antagna renhållningsbestämmelser. Då nya renhållningsordningar kan komma att kräva investeringar m.m. för kommunerna, bör gällande bestämmelser kunna bestå under avsevärd tid, förslagsvis mellan fem och tio år.

8.2 Svenska Kommunförbundet: En övergångsbestämmelse för att kommunala renhållningsordningar ska fortsätta gälla är inte behövlig.

Vi anser att kommunerna, liksom staten beträffande förordningar m.m., istället måste se över och anpassa renhållningsordningarna till den nya lagstiftningens krav, om reformen verkligen ska ge en bättre överskådlighet över regelverket.

9 Prövning och tillsyn m.m.

9.1 Lunds universitet: Universitetet finner det förvånande att kommittén inte närmare reflekterat över de svårigheter det kan föra med sig att ha olika intervall mellan omprövningar av olika verksamheter, beroende på om de omfattas av EG-direktiv eller ej. Vad gäller t.ex. för de verksamheter som nyligen fått ett tillstånd som enligt gällande regler gäller i tio år, men som, då (om) EES- avtalet träder i kraft skall omprövas efter fyra år? EG-direktiven innehåller i stor utsträckning detaljregler för olika typer av föroreningar, medan svenska tillståndsbeslut gäller verksamhaten som sådan. Hur löser man samordningsfrågorna i fall där reglerna överlappar varandra? - - - Även på denna punkt framstår kommitténs förslag som ofullständigt.

9.2 Länsstyrelsen i Kristiandstads län: I specialmotiveringen s. 72 sägs att ett stort antal lagar måste ändras till följd av att miljöbalkens ikraftträdande och att viktigast härvid blir anpassningen av vattenlagen. - - - Länsstyrelsen vill påtala behovet av att vattenlagens tillsynsföreskrifter samtidigt ses över, så att möjligheter tillskapas för länstyrelsen som tillsynsmyndighet att utföra en effektiv tillsyn utan orimliga resursinsatser.

9.3 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Utöver 13 och 15 §§ promulgationslagen saknas bestämmelser rörande vilka materiella bestämmelser som skall tillämpas i ärenden som anhängiggjorts före miljöbalkens ikraftträdande men som inte dessförinnan slutligt avgjorts. Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser har ansetts följa att bestämmande för vilka förvaltningsrättsliga regler - avseende både förfarandet och prövning i sak - som skall tillämpas i ett mål eller ärende som regel är vilka föreskrifter som är i kraft när prövningen sker (se RÅ 1988 ref. 132). Detta medför att en överprövande instans kan nödgas tillämpa helt andra regler än dem som underinstansen lagt till grund för sin bedömning. En sådan ordning kan i vissa situationer vara olämplig och bryter ju mot instansordningens princip. Det är således viktigt att det i promulgationslagen tas in bestämmelser som reglerar denna fråga.

9.4 Uppsala kommun: I samband med miljöbalkens ikraftträdande är det troligt att vissa verksamheter vars tillståndsprövning då är aktuella hos tillståndsmyndigheter kommer att föredra att bli tillståndsprövade

enligt nu gällande lag. Kommunen efterlyser ett förtydligande av enligt vilken lagstiftning dessa verksamheters tillstånd skall bedömas. - - - Kommunen delar miljöskyddskommitténs förhoppning om att föreskrifter som klarlägger ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kommer att ha meddelats senast vid tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande.

9.5 Eskilstuna kommun: Kommunen tillstyrker också att förelägganden och förbud som tillsynsmyndigheter meddelat före balkens ikraftträdande fortsätter att gälla också i tiden därefter, utan att tillsynsmyndigheten behöver vidta några åtgärder. Om så inte vore fallet skulle det vålla stort merarbete i den kommunala miljöskyddstillsynen.

9.6 Mjölby kommun: Förelägganden och förbud som meddelats med stöd av äldre rätt bör kunna tillämpas även efter ikraftträdandet. Dock bör omprövning ske successivt med anpassning till miljöbalken. Självfallet skall förelägganden och förbud, som ej är förenliga med miljöbalkens bestämmelser, kunna upphävas omedelbart efter ikraftträdandet, efter initiativ från berörd part eller tillsynsmyndighet. Överklaganden av beslut, som meddelats enligt äldre bestämmelser, bör kunna fullföljas enligt miljöbalkens nya förfaranderegler.

9.7 Malmö kommun: Kommunen delar självklart uppfattningen att tillsynsverksamheten måste kunna fortsätta ostörd i samband med balkens ikraftträdande. De regler som föreslås bedöms kunna uppfylla detta.

9.8 Halmstads kommun: Kommunen anser att det är stort behov, att det i en övergångsbestämmelse regleras när inte prövade tillståndspliktiga verksamheter senast ska vara prövade. - - - Det tål att påpekas med skärpa att föreskrifter som klarlägger ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner måste komma i god tid innan balken träder i kraft. Det är av synnerlig vikt för att en rimlig planering ska kunna ske.

9.9 Svenska kommunförbundet: Vi godtar i princip de föreslagna övergångsbestämmelserna till femte avdelningen.

9.10 Sveriges akademikers centralorganisation, SACO/Sveriges naturvetareförbund: Vi delar uppfattningen att tillsynsverksamheten måste kunna fortsätta ostörd i samband med balkens ikraftträdande. De regler som föreslås bedöms kunna uppfylla detta.

10.1 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Förslaget angående sanktioner är följdriktigt enligt huvudregeln om att en avkriminalisering även träffar sådana förseelser, vilka begåtts före det att avkriminaliseringen trädde i kraft. De överträdelser som berörs här, bör dock i princip inte betraktas som mer godtagbara nu än tidigare. - - - Förslaget kan i denna del i övergångsskedet leda till oönskade konsekvenser eftersom en förseelse enligt ex.vis miljöskyddslagen vare sig kan föranleda straff eller fångas av upp sanktionsavgift. Detta med tanke på att de gamla reglerna om miljöskyddsavgift fortfarande skall gälla och att dessa har visat sig vara ett i praktiken ohanterligt instrument.

10.2 Mjölby kommun: Straffrättsliga sanktioner liksom balkens bestämmelser om miljöskyddsavgifter skall ej tillämpas med retroaktiv verkan.

10.3 Svenska kommunförbundet: Vi anser liksom kommittén att det är viktigt att förebygga osäkerhet huruvida de föreslagna bestämmelserna om miljöskyddsavgift äger tillämpning på överträdelser som ägt rum före lagstiftningens ikraftträdande. Det behövs därför en klarläggande bestämmelse om detta.

10.4 Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen: På s. 73 st. 3 behandlas frågan om straffsanktionering i Miljöbalken av föreskrifter meddelade med stöd av äldre bestämmelser. Organisationerna har viss förståelse för kommitténs ställningstaganden men finner det mycket tveksamt om 8 kap. 7 § RF kan ges den tolkning kommittén förespråkar.

10.5 Tjänstemännens centralorganisation, TCO: TCO anser i detta sammanhang att brott mot miljölagen idag inte beivras på det sätt som vore önskvärt. Uppenbara lagöverträdelser leder mycket sällan till fällande domar eller bötesbelopp. Åklagare tar mycket sällan upp miljöärenden och domstolarna utdömer oftast mycket lindriga straff även vid allvarliga brott. Kompetens hos både åklagare och domstolar beträffande miljöärenden måste öka. I anslutning till införande av den nya miljöbalken borde därför en satsning av kompetensuppbyggnad beträffande miljölagarna göras.

11.1 Jordbruksverket: Verket delar kommitténs uppfattning i fråga om ersättning vid vägrat tillstånd till pågående husbehovstäkt.

11.2 Mjölby kommun: Frågor om rätt till ersättning och skadestånd bör kunna prövas såväl enligt äldre rätt som enligt miljöbalkens bestämmelser vad avser beslut, som fattats före ikraftträdandet, eller när skadefallet är en följd av störning som upphört före ikraftträdandet. Därvid bör det gynnsammaste ekonomiska utfallet vara avgörande för den enskilde.

11.3 Svenska kommunförbundet: Vi delar kommitténs uppfattning att det är naturligt att frågor om rätt till ersättning och inlösenbedöms enligt äldre lag, när ersättningen grundas på beslut före den nya lagstiftningens ikraftträdande. - - - Förbundet delar kommitténs uppfattning att markinnehavaren i fall då han vägras tillstånd till fortsatt pågående husbehovstäkt ska ha rätt till ersättning. Vi anser att det är viktigt att den allmänna rättsgrundsatsen, att den lag ska tillämpas som gällde vid den tidpunkt när en skada inträffade, också gäller för miljöområdet.

11.4 Miljöskadeförsäkringsutredningen: Delar, på av Miljöskyddskommittén anförda skäl, uppfattningen att lagen om införande av miljöbalken bör innehålla en övergångsbestämmelse om att bestämmelserna i 29 kap. inte skall tillämpas, även om ett skadefall har inträffat efter balkens ikraftträdande, om skadan är en följd av en störning som har upphört före ikraftträdandet.

gotab 47010, Stockholm 1994

Lagrådsremissens lagförslag till miljöbalk

Härigenom föreskrivs att i Sveriges rikes lag skall efter utsökningsbalken införas en ny balk, benämnd miljöbalk, av följande lydelse.

FÖRSTA AVDELNINGEN

Allmänna bestämmelser

1 kap. Mål och grundläggande principer

Inledande bestämmelser

1 § Miljöbalken innehåller föreskrifter om
1. hushållning med mark, vatten och andra naturresurser,
2. naturvård,
3. skydd för hälsan och miljön.

Denna balk gäller inte för frågor som regleras i lagen (1994:000) om genetiskt modifierade organismer.

I fråga om arbetsmiljön gäller arbetsmiljölagen (1977:1160) i den utsträckning en fråga har reglerats med stöd av den lagen.

2 § Syftet med miljöbalken är att
1. skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling,
2. skydda mark, vatten och luft mot föroreningar och andra störningar som kan vålla skada på tillståndet i miljön,
3. skydda människor och natur mot störningar i miljön som kan förorsaka skada eller olägenhet,
4. vårda och bevara den biologiska mångfalden och kulturmiljöer,
5. främja hushållning med mark, vatten och naturresurser,
6. främja återanvändning och återvinning av material,
7. främja hushållning med energi.

3 § Det är en angelägenhet för envar att verka för det syfte som anges i 2 §.

4 § Naturen är i den utsträckning som följer av allemansrätten tillgänglig för alla.

5 § Möjligheterna att utvinna energi ur förnybara energikällor och förbrukade varor skall fortlöpande beaktas.

1 *Riksdagen 1994/95. 1 saml. Nr 10. Bilaga 11–13*

6 § Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet som kan komma i konflikt med det syfte som anges i 2 § skall i den utsträckning som framgår av 9 - 16 kap. iaktta de allmänna aktsamhetsreglerna i 7 - 12 §§.

7 § Skador och olägenheter som kan drabba människan, miljön eller naturen skall förebyggas och skaderisker skall undanröjas.

8 § Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet. Om verksamheten har medfört skada eller olägenhet, skall sådana åtgärder vidtas som behövs för att avhjälpa skadan eller olägenheten. En sådan skyldighet att avhjälpa skadan kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.

9 § Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet samt för att främja återanvändning och återvinning av material och hushållning med mark och vatten.

10 § Den som yrkesmässigt bedriver eller ämnar bedriva verksamhet skall tillämpa bästa möjliga teknik för att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet samt för att främja återanvändning och återvinning av material och en hållbar hushållning med mark och vatten.

11 § Om det är till påtaglig fördel för människors hälsa, miljön eller naturen, skall den som bedriver en verksamhet undvika en sådan kemisk produkt eller en sådan vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt som kan ersättas med en mindre riskabel kemisk produkt eller vara.

12 § Bestämmelserna i 7 - 11 §§ skall tillämpas i den utsträckning det är ekonomiskt rimligt vid verksamhet av det slag som det är fråga om.

ANDRA AVDELNINGEN

Hushållning med mark och vatten m.m.

2 kap. Hushållningsbestämmelsernas tillämpningsområde

1 § Bestämmelserna i 3, 4, 6 och 8 kap. skall också tillämpas enligt vad som är föreskrivet i plan- och bygglagen (1987:10), vattenlagen (1983:291), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, väglagen

(1971:948), lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1978:160) om vissa rörledningar, luftfartslagen (1957:297), minerallagen (1991:45), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

3 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser

1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt de behov som kan finnas. Företräde skall ges sådan användning som medför en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med mark och vatten.

2 § Vid tillämpning av denna balk gäller att för lokalisering av en verksamhet skall väljas en sådan plats som är lämplig med hänsyn till syftet med balken och bestämmelserna i detta kapitel samt föreskrifterna i 4 och 6 kap. Lokaliseringen skall utan att det innebär en oskälig kostnad medverka till att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet.

3 § Om ett område enligt 7-11 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning med mark och vatten. Behövs området eller en del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Beslut enligt första stycket får inte strida mot föreskrifterna i 4 kap.

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

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

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

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

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

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

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

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

Områden som är av riksintresse för natur- eller kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

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

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

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

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

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

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

4 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet

1 § De områden som anges i 2-6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2-6 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i detta kapitel utgör inte hinder för att utveckla befintliga tätorter eller det lokala näringslivet eller för att utföra anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl

utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 9 § andra stycket.

2 § Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil

Kustområdet i Halland

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö

Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde

Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland

Öland

Gotland

Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne

Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet

Vänern med öar och strandområden

Vättern med öar och strandområden

Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp

Området Dalsland - Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmen vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr

Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun

Mälaren med öar och strandområden

Området Malingsbo - Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg

Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär

Siljan och Orsasjön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungen och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik

Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik

Vindelådalen

Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Treriksröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens

mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 5 kap. 1 § första stycket inte komma till stånd.

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

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 5 kap. 1 § första stycket 1-7 och 10-11 komma till stånd endast på platser där anläggningar som skall prövas enligt 5 kap. 1 § första stycket redan finns.

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

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

I Dalälven	Västerdalälven uppströms Hummelforsen och Österdalälven uppströms
Trängslet I Ljusnan	Voxnan uppströms Vallhaga
I Ljungan	Ljungan uppströms Storsjön samt Gimån uppströms Holmsjön
I Indalsälven	Åreälven, Ammerån, Storån-Dammån samt Hårkan
I Ångermanälven	Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån-Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransarn samt Vojmån uppströms Vojmsjön
Vapstälven	
Moälven	
Lögdeälven	
Öreälven	
I Umeälven	Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjosoken
Sävarån	

I Skellefteälven	källflödena uppströms Sädvajaure respektive Riebnes samt Malån
Byskeälven	
Åbyälven	
I Luleälven	Stora Luleälven uppströms Akkajaure, Lilla Luleälven uppströms Skalka och Tjaktjajaure samt Pärlälven
Råneälven	
Emån	
Bräkneån	
Mörrumsån	
Fylleån	
I Enningdalsälven	Enningdalsälven uppströms riksgränsen till Norge

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

I Klarälven	sträckan mellan Höljes och Edebäck
I Dalälven	Västerdalälven nedströms Skiffsforsen samt Dalälven nedströms Näs bruk
I Ljusnan	sträckan mellan Hede och Svegsjön samt sträckan mellan Laforsen och Arbråsjöarna
I Ljungan	sträckan mellan Havern och Holmsjön samt sträckan nedströms Viforsen
I Indalsälven	Långan nedströms Landösjön
I Ångermanälven	Faxälven mellan Edsele och Helgumsjön
I Umeälven	Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta

Första och andra styckena gäller inte vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

5 kap. Tillåtlighetsprövning av stora anläggningar m.m.

1 § Följande slag av nya anläggningar får inte uppföras utan tillstånd av regeringen:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. förbränningsanläggningar om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 megawatt,

9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,

10. anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen härrör från andra inrättningar och mer än 10 000 ton miljöfarligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt slutligt omhändertas vid anläggningen,

11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 4 kap. 5 §,

Tillstånd av regeringen krävs också i fråga om verksamhet eller åtgärd som består i att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

2 § Om en anläggning, en verksamhet eller annan åtgärd, som inte omfattas av kravet på tillstånd enligt 1 §, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, får regeringen i ett visst fall förbehålla sig prövningen i fråga om tillstånd till anläggningen eller åtgärden.

Statliga myndigheter som får kännedom om anläggningar, verksamheter eller åtgärder som avses i första stycket skall underrätta regeringen om detta.

3 § Regeringens beslut i fråga om tillstånd enligt 1 eller 2 § är bindande för andra myndigheters prövning enligt denna balk.

Om regeringen vid prövning enligt första stycket lämnar tillstånd till en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd kan regeringen meddela särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen samt göra tillståndet beroende av att saken inom viss tid fullföljs genom ansökan om prövning enligt 13 kap. om miljöfarlig verksamhet.

4 § Regeringen får lämna tillstånd till en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd som avses i 1 eller 2 § bara om hinder inte möter på grund av de aktsamhetsregler som gäller för verksamheten och föreskrifter i 1, 3, 4 eller 6 kap. samt med hänsyn till att allmänna planeringssynpunkter iakttas och att kommunfullmäktige har tillstyrkt.

I fråga om en anläggning som sägs i 1 § första stycket 6, om den avser mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller en anläggning som sägs i 1 § första stycket 7, 8, 9 eller 10 får, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd, regeringen lämna tillstånd till anläggningen även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt detta. Vad nu sagts gäller inte, om en lämplig plats för anläggningen anvisats inom annan kommun som kan antas godta en placering där eller, i annat fall, om en annan plats bedöms vara lämpligare.

5 § Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall medge undantag från kravet på prövning enligt 1 §.

6 kap. Miljökvalitetsnormer

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

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer i den utsträckning som det behövs med hänsyn till Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

2 § Miljökvalitetsnormerna skall utgå från de störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

Miljökvalitetsnormer skall ange

1. tillåten förekomst i mark, vatten, luft eller naturen i övrigt av kemiska eller biotekniska produkter,
2. tillåten förekomst i mark, vatten, luft eller naturen i övrigt av någon viss organism som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön,
3. tillåten nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning.

3 § Föreskrifter enligt 1 § skall beaktas av myndigheter och kommuner vid planering, vid prövning av tillståndsärenden, vid tillsyn och när föreskrifter meddelas.

4 § Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas skall ett åtgärdsprogram upprättas.

Ett åtgärdsprogram skall upprättas

1. av en kommun, om miljökvalitetsnormens räckvidd är begränsad till kommunens område,
2. av länsstyrelsen, om en miljökvalitetsnorm gäller vissa kommuner i ett län, 3. i övriga fall av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan uppfyllas, därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför detta område, skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar förekommer som påverkar möjligheten att uppfylla normen.

I ett åtgärdsprogram skall anges vilka åtgärder som bör vidtas för att uppfylla en miljökvalitetsnorm.

5 § Om det kan antas att en miljökvalitetsnorm inte kan uppfyllas, är kommunen skyldig att utföra de kontrollmätningar som behövs.

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

7 kap. Planer och planeringsunderlag

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

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

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

2 § Regeringen får i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen i sin planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) avser att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 6 kap. 4 § eller annars uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. eller tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten. Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning.

8 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar

1 § En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan för en verksamhet eller annan åtgärd som kräver tillstånd enligt vad som följer av denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Regeringen får genom föreskrifter medge undantag från skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

2 § Regeringen får föreskriva att det i ärenden enligt någon av de lagar som anges i 2 kap. 1 § skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning. Därvid gäller vad som sägs i detta kapitel, om inget annat har föreskrivits.

3 § Den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt vad som följer av detta kapitel skall på lämpligt sätt samråda med de statliga myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar

4 § En miljökonsekvensbeskrivning skall möjliggöra en samlad bedömning av den inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten och annan resurshushållning som den planerade anläggningen, hanteringen eller åtgärden kan medföra.

5 § En miljökonsekvensbeskrivning skall, i den utsträckning det kan behövas, möjliggöra en bedömning enligt 4 § för det fallet att anläggningen, hanteringen eller åtgärden kommer till stånd på annan plats eller i annan utformning än som planeras liksom för det fallet att någon förändring inte genomförs.

Kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar

6 § En miljökonsekvensbeskrivning skall bekostas av den som ansvarar för anläggningen eller hanteringen eller som skall vidta åtgärden i fråga.

TREDJE AVDELNINGEN

Naturvård

9 kap. Skydd för naturområden

Nationalpark

1 § Mark som tillhör staten kan avsättas till nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligen oförändrat skick.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker.

Naturreservat och naturvårdsområde

3 § Ett naturområde kan av länsstyrelsen förklaras som naturreservat eller naturvårdsområde för att bevara värdefull natur eller till skydd för växt- och djurlivet, för att tillgodose behoven av områden för friluftsliv eller av andra särkilda skäl.

Skyddsformen naturreservat skall väljas om de åtgärder som behövs för att uppnå syftet med skyddet leder till att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom ett område. Markägaren har då rätt till ersättning enligt vad som framgår av 23 kap. I övriga fall skall skyddsformen naturvårdsområde väljas.

4 § I ett beslut om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde skall grunden för beslutet anges. I en skötselplan, som skall fogas till beslutet, skall anges de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå syftet med skyddet. I beslutet skall också anges de inskränkningar i rätten att

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

5 § Om det behövs för att tillgodose ändamålet med ett naturreservat, får länsstyrelsen förplikta ägaren att tåla sådana intrång som att det inom området

1. anläggs vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar,
2. företas gallring, röjning, slåtter, plantering, avspärrning eller liknande åtgärder,
3. bereds tillträde till mark för allmänheten där den annars inte skulle ha rätt att vistas,
4. genomförs undersökningar av djur- och växtarter samt mark- och vattenförhållanden.

6 § När en fråga om att bilda en nationalpark, ett naturreservat eller ett naturvårdsområde har väckts, får länsstyrelsen för en viss tid, högst tre år, meddela förbud mot att utan tillstånd vidta sådana åtgärder som berör det tilltänkta skyddsområdet och strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Om det finns särskilda skäl får förbudet förlängas till att gälla i ytterligare högst tre år.

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

Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från föreskrifter som har meddelats för ett naturreservat eller ett naturvårdsområde.

Om ett beslut enligt första eller andra stycket meddelas för att lämna rum för ett arbetsföretag, får länsstyrelsen också besluta att den som utför arbetsföretaget skall bekosta en särskild undersökning av det skyddade området eller särskilda åtgärder för att bevara detta eller på annat sätt gottgöra intrånget.

8 § Bestämmelserna i 3-7 §§ får tillämpas också för att bevara värdefulla kulturmiljöer om de inte skyddas enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Dessa områden benämns kulturreservat eller kulturvårdsområde.

Naturminne

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

Vad som i 4-7 §§ har föreskrivits om naturreservat skall gälla även för naturminne.

10 § Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag. Syftet med strandskyddet är att trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv.

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

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandområde som avses ingå i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller omfattas av områdesbestämmelser enligt samma lag inte skall omfattas av strandskydd om det finns särskilda skäl.

11 § Inom ett område som omfattas av strandskydd gäller att

1. ny byggnad får inte uppföras,
2. befintlig byggnad får inte ändras för att tillgodose ett väsentligt annat ändamål än det den tidigare har använts till,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten får inte utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2.

Inte heller andra anläggningar eller anordningar får utföras inom strandskyddsområde på sådant sätt att mark tas i anspråk som tomt eller att allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt.

12 § Bestämmelserna i 11 § gäller inte

1. anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål,
2. företag till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt vattenlagen (1983:291),
3. vilthägn som har prövats enligt 14 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att bestämmelserna i 11 § inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

13 § Länsstyrelsen får medge dispens från bestämmelserna i 11 § när det finns särskilda skäl. Om dispens medges, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller på annat sätt användas för det avsedda ändamålet.

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

Vilthägn

14 § Vilthägn får inte utan tillstånd av länsstyrelsen uppföras på områden där allmänheten får färdas fritt.

Vid tillståndsprövningen skall behovet av skydd för friluftslivet och naturmiljön beaktas. Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs till skydd för dessa intressen.

Tillstånd till vilthägn inom strandskyddsområde får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

15 § Om det genom ett vilthägn uppkommer någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet gavs, får länsstyrelsen besluta nya eller ändrade villkor för att avhjälpa olägenheten. Kan olägenheten inte avhjälpas och är den betydande, får tillståndet återkallas. Tillståndet får även återkallas om behov av vilthägn, som avses med tillståndet, inte längre finns.

Ordningsföreskrifter

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om allmänhetens uppträdande som behövs för att trygga ändamålet med skydd av områden och platser som föreskrivs med stöd av detta kapitel.

Delegation

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att de befogenheter som länsstyrelsen enligt detta kapitel har skall även en kommunal myndighet ha.

10 kap. Skydd för växt- och djurlivet

Markavvattning

1 § Åtgärder får inte vidtas utan tillstånd av länsstyrelsen för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten, om syftet är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (*markavvattning*). Ett tillstånd till markavvattning skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på naturmiljön av företaget. I tillståndet skall anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda. Vid tillståndsprövningen skall beaktas om åtgärderna leder till vattenföroreningar.

2 § För detaljdränering genom täckdikning krävs tillstånd endast om det är sannolikt att dräneringen medför menlig inverkan på naturmiljön.

Tillstånd behövs inte för markavvattning i samband med en torvtäkt i enlighet med tillstånd enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

m.m. eller för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge.

Om markavvattning inte skulle medföra någon menlig inverkan på naturmiljön inom ett område, får regeringen eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsen besluta att tillstånd enligt 1 § inte behövs för området.

3 § Regeringen får beträffande områden, där det är särskilt angeläget att vårmarkerna bevaras, förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd enligt 1 eller 2 §.

Skydd för vissa biotoper

4 § Arbetsföretag som kan skada naturmiljön får inte utföras inom sådana mindre mark- eller vattenområden (biotoper) som utgör livsmiljö för utrotningshotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer vilka biotoper som skall omfattas av första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotoper som avses i första stycket. Innan en åtgärd vidtas skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Fredande av växt- och djurarter

5 § Finns det risk för att en växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom hela eller en del av landet ta bort eller skada en växt av den arten, där den växer vilt.

6 § Finns det risk för att en djurart kan komma att försvinna, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom hela eller en del av landet döda, skada eller fånga vilt levande djur av den arten, om det inte sker till försvar mot angrepp på person eller egendom, samt att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon.

Särskilda bestämmelser gäller för att döda eller fånga vissa djur, om åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske.

7 § Behövs utöver förbud enligt 5 eller 6 § eller fredning enligt jaktlagstiftningen särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

1 § För täkt av berg, sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter krävs tillstånd av länsstyrelsen. För husbehov får dock markinnehavare utföra sådana täkter utan tillstånd.

Första stycket gäller inte

1. täkt i vattenområden som utförs med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller där tillstånd behövs enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,

2. täkt av torv för vilken bearbetningskoncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

2 § Ett tillstånd till täkt skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på miljön av täkten. Tillstånd får lämnas endast om säkerhet ställs för de villkor som skall gälla för tillståndet. Visar sig säkerheten otillräcklig får länsstyrelsen besluta att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen befria sökanden från kravet på säkerhet. Staten, kommunerna och landstingen behöver inte ställa säkerhet.

Länsstyrelsen får återkalla ett tillstånd enligt 1 § eller ändra villkoren när tio år har förflutit från det att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft.

Om villkor som rör verksamheten inte i den utsträckning som behövs begränsar eller motverkar verksamhetens menliga inverkan på miljön får länsstyrelsen före utgången av denna tid förena tillståndet med de ytterligare villkor som behövs.

3 § När en ansökan om täkttillstånd prövas, skall behovet av täktmaterialet vägas mot de skador på växt- och djurlivet och på naturmiljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka och mot intresset av hållbar hushållning med naturresurser. Om täkten kan befaras försämra livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är sällsynt eller hotad, får tillstånd lämnas endast om det allmänna behovet av täktmaterialet är synnerligen stort.

Länsstyrelsen får förelägga sökanden att göra de undersökningar eller utredningar som länsstyrelsen anser nödvändiga för prövningen eller bedömningen. Följer inte sökanden föreläggandet får ansökningen avvisas.

4 § Innehavaren av marken är skyldig att tåla att sådana åtgärder vidtas som länsstyrelsen beslutar som villkor för en täktverksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som avser bedriva täktverksamhet eller stenbrottsrörelse att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs som underlag för planeringen av naturvården.

5 § Kan ett arbetsföretag som inte omfattas av tillståndstvång enligt 1 § eller enligt 10 kap. 1 eller 2 § komma att väsentligt ändra naturmiljön skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som regeringen

bestämmer. Detta gäller dock inte arbetsföretag för vilka tillstånd har lämnats enligt vattenlagen (1983:291).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag. Sådana föreskrifter får begränsas till att avse en del av landet.

Den myndighet hos vilken anmälan för samråd skall göras har samma befogenheter som en tillsynsmyndighet har enligt 18 kap. 4 §.

Spridning av bekämpningsmedel över skogsmark

6 § Det är förbjudet att över skogsmark sprida bekämpningsmedel som är avsedda för att bekämpa lövsly. Inte heller får enskilda trädstammar behandlas med bekämpningsmedel.

7 § Den myndighet som regeringen bestämmer får, om inte annat följer av 8 §, medge undantag från 6 §, om kravet enligt 6 § skogsvårdslagen (1979:429) på återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Vid bedömningen skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och andra allmänna intressen.

Ett medgivande om undantag skall förenas med de villkor som behövs till skydd för naturmiljön.

8 § Kommunen kan besluta att undantag enligt 7 § inte får medges i fråga om ett område inom kommunen, om detta framstår som nödvändigt med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller något annat kommunalt intresse.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från 6 § om det behövs för vetenskaplig prövning.

12 kap. Gemensamma naturvårdsbestämmelser

1 § Innan länsstyrelsen fattar beslut om att bilda ett naturreservat eller ett naturvårdsområde eller avgör något annat viktigt ärende enligt 9-11 kap. skall länsstyrelsen samråda med kommunen.

2 § Innan beslut fattas i ett ärende enligt 9-11 kap. får den beslutande myndigheten utföra förberedande undersökningar av marken om det behövs.

Den som har fått i uppdrag av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i naturvårdssyfte inventera naturresurser har rätt att undersöka den mark som inventeringen avser.

Vid sådana undersökningar skall onödigt intrång undvikas.

3 § I samband med beslut om tillstånd enligt 9-11 kap. till bebyggelse, täkt eller annat arbetsföretag får länsstyrelsen föreskriva att den som utför arbetsföretaget skall bekosta en särskild undersökning av det berörda området eller på annat sätt gottgöra intrånget i naturvårdsintresset.

4 § Tillstånd enligt 9-11 kap. får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelse göras.

5 § Tillstånd enligt 9-11 kap. får inte ges till den som har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, om inte särskilda omständigheter föranleder något annat.

6 § Med avseende på kulturmiljön finns bestämmelser också i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

7 § Vid prövning av frågor som rör naturvård skall skälig hänsyn tas till övriga allmänna och enskilda intressen. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall härvid tillämpas.

Den som bedriver eller ämnar bedriva verksamhet enligt 9 kap. 12 § eller 13 eller 14 §§, 10 kap. 1, 2, eller 4 §§ eller 11. kap. 1 § och 3 § andra stycket skall iaktta aktsamhetsreglerna i 1 kap. 7 §, 8 § första meningen samt 9 och 12 §§. Den som bedriver eller ämnar bedriva verksamhet enligt 11 kap. 7 § skall dessutom iaktta aktsamhetsregeln i 1 kap. 11 §.

FJÄRDE AVDELNINGEN

Skydd för hälsa och miljö

13 kap. Miljöfarlig verksamhet

Inledning

1 § Med miljöfarlig verksamhet avses i denna balk

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i vattendrag, sjöar, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på sådant sätt som kan medföra förorening av luft, mark, vattendrag, sjöar, vattenområden eller grundvatten,
3. störning för omgivningen genom buller, skakningar, ljus eller liknande, om störningen inte är rent tillfällig.

2 § I fråga om viss miljöfarlig verksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen d. 16 sept. 1971 mellan Sverige och Finland.

Föreskrifterna om miljöfarlig verksamhet är inte tillämpliga i fråga om joniserande strålning

3 § Med avloppsvatten avses i denna balk

1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,
2. vatten som använts för kylning vid driften av en fabrik, någon annan inrättning eller viss teknisk utrustning,
3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom en detaljplan som inte görs för viss eller vissa fastigheters räkning,
4. vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.

Aktsamhetsregler och bemyndiganden

4 § De allmänna aktsamhetsreglerna som anges i 1 kap. 7-12 §§ skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet.

5 § En miljöfarlig verksamhet som kan leda till skada på människors hälsa eller annan väsentlig olägenhet får inte utövas.

Är en miljöfarlig verksamhet som inte skadar människors hälsa av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, får regeringen besluta att verksamheten får komma till stånd, om områden som är av riksintresse för natur- och kulturvården inte allvarligt skadas.

6 § Avloppsvatten av följande slag får inte släppas ut i vattendrag, sjöar eller andra vattenområden

1. avloppsvatten från vattenklosetter eller tätbebyggelse där vattnet inte har varit föremål för längre gående rening än slamavskiljning,
2. pressaft från siloanläggningar,
3. urin från djurstallar,
4. vassle,
5. ytbehandlingsbad i metallindustrier eller koncentrerat sköljvatten från sådana bad.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att avloppsvatten av annat slag inte får släppas ut i vattendrag, sjöar eller andra vattenområden.

7 § Om det finns särskilda skäl med hänsyn till naturvårdens eller andra allmänna intressen, får regeringen för viss del av landet meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i vattendrag, sjöar eller andra vattenområden eller så att marken eller grundvattnet kan förorenas.

8 § Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett mark- eller vattenområde som är utsatt för påverkan från miljöfarlig verksamhet, får regeringen förklara området och dess närmaste omgivning som miljöskyddsområde.

För ett miljöskyddsområde skall regeringen meddela föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom området.

9 § För att motverka utsläpp i luften av svavelföroreningar får regeringen i fråga om bränsle som innehåller svavel meddela föreskrifter som gäller förbränning, handel, överlåtelse eller import och som är påkallade från miljöskyddssynpunkt eller annan allmän synpunkt.

Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela föreskrifter som avses i första stycket.

10 § För att skydda miljön får regeringen också i andra fall än som avses i 7 - 9 §§ beträffande miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för att

1. *uppfylla Sveriges internationella förpliktelser,*
2. förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön, om sådana föreskrifter är mer ändamålsenliga än individuell prövning,
3. främja en hållbar hushållning med mark och vatten.

Om det finns särskilda skäl får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter.

Individuell prövning

11 § Tillståndsmyndigheten kan efter ansökan av den som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet lämna tillstånd till verksamheten.

12 § Regeringen får föreskriva att

1. vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller verksamheter inte får anläggas eller bedrivas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning inte får släppas ut,
3. fast avfall eller andra fasta ämnen inte får släppas ut eller läggas upp så att mark, vattendrag, sjöar, vattenområden eller grundvatten kan förorenas,
4. vissa slag av inrättningar eller deras användning eller vissa slag av verksamheter inte får ändras på ett sätt som kan medföra ökade eller andra olägenheter eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt

utan att tillstånd lämnats till eller anmälan har gjorts om verksamheten.

13 § Frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller den myndighet som regeringen bestämmer. Särskilda föreskifter om Koncessionsnämnden

och om förfarandet hos nämnden finns i lagen (1994:000) om Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Frågor om anmälan prövas av kommunen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en begränsad miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommun också skall pröva frågor om tillstånd.

14 § Den som avser att utöva miljöfarlig verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk, skall i skälig omfattning och på lämpligt sätt samråda både med de statliga och kommunala myndigheter som har skyldighet att följa verksamheten och med de organisationer och enskilda som berörs av verksamheten.

15 § En ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. ritningar och beskrivningar över verksamheten och dess omfattning,
2. förslag till de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten,
3. förslag till hur verksamheten bör kontrolleras,
4. en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 14 § och vad som därvid har kommit fram.

I 8 kap. finns föreskrifter om en miljökonsekvensbeskrivning.

Om en ansökan är bristfällig eller om den inte har getts in i tillräckligt antal exemplar, skall tillståndsmyndigheten förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Detsamma gäller om samråd enligt 14 § inte har skett i tillräcklig omfattning.

Ett föreläggande får förenas med vite. Om sökanden inte följer föreläggandet, får tillståndsmyndigheten besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller avvisa ansökningen, om bristen är så väsentlig att ansökningen inte kan ligga till grund för prövning av ärendet.

En kommun som prövar ärenden om tillstånd får medge undantag från vad som föreskrivs i första stycket.

16 § Tillståndsmyndigheten skall se till att varje ärende ges den utredning som behövs med hänsyn till balkens bestämmelser och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Myndigheter, organisationer och enskilda som kan beröras av den avsedda verksamheten skall på lämpligt sätt beredas tillfälle att yttra sig. I den utsträckning det behövs för utredningen skall hållas besiktning på platsen och sammanträde.

Till sammanträden har också allmänheten tillträde. Den som är närvarande vid ett sammanträde har rätt att i skälig omfattning yttra sig över innehållet i ansökan och den där beskrivna verksamhetens verkningar samt de ytterligare uppgifter som sökanden kan ha lämnat om verksamheten.

Till sammanträde skall kallas genom kungörelse i ortstidningen eller på annat lämpligt sätt.

17 § Tillståndsmyndigheten har rätt att anlita sakkunnig för att utreda särskilda frågor.

Ersättning till sakkunnig och för kungörelse enligt 16 § tredje stycket betalas av sökanden.

18 § Tillståndsmyndigheten skall med eget yttrande överlämna frågor om tillstånd till regeringen, om det vid prövningen av en ansökan visar sig att verksamheten är av sådan art som avses i 5 § andra stycket.

19 § Tillståndshavaren är skyldig att vid prövning av frågor om återkallelse av tillstånd och ändring av villkor enligt 31 - 33 §§ ge in den utredning som behövs för prövningen. I ett sådant ärende får tillståndsmyndigheten vid vite förelägga tillståndshavaren att ge in den utredning som behövs.

Tillståndsbeslut

20 § Ett beslut om tillstånd skall innehålla villkor, som noggrant beskriver vad tillståndet omfattar. Ett tillstånd skall alltid även innehålla de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter från verksamheten. Villkor får när det behövs också avse hanteringen av kemiska produkter vid tillverkning och i processindustri, om hanteringen kan föranleda olägenheter för den yttre miljön, och sådana frågor som rör hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser.

Om det finns särskilda skäl, får ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet begränsas till viss tid. I tillståndsbeslutet skall anges en viss tid, högst fem år, inom vilken tillståndet skall ha tagits i anspråk. Tillståndet upphör att gälla om den med tillståndet avsedda verksamheten inte har satts i gång inom den angivna tiden.

Ett tillstånd som har meddelats av en kommun gäller i fem år. Tillståndet upphör dock att gälla om det inte har tagits i anspråk inom två år.

21 § Ett tillstånd som gäller för viss tid får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för verksamheten. Staten, kommunerna och landstingen behöver inte ställa säkerhet.

Om det kan antas att säkerheten inte är tillräcklig får den myndighet som prövar frågan om tillstånd besluta om ytterligare säkerhet.

22 § Den som utövar eller avser att utöva miljöfarlig verksamhet får tillåtas att gemensamt med någon annan vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människor eller miljön, om det medför ökade möjligheter att uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap., eller om det på något annat sätt innebär fördelar från hälso- eller miljösynpunkt. Ärendet får avgöras genom beslut om tillstånd som innehåller gemensamma villkor för verksamheterna.

Vad som sägs i 20 och 21 §§ gäller också för de beslut som innehålelr gemensamma villkor.

23 § Om regeringen lämnar tillstånd, får regeringen överlåta åt en tillståndsmyndighet att fastställa villkor för verksamheten.

En tillståndsmyndighet får överlåta till en tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

24 § Om det vid prövningen av en miljöfarlig verksamhet inte tillräckligt säkert kan bedömas vilka villkor som bör gälla i ett visst avseende, får avgörandet i denna del skjutas upp, om det kan ske utan olägenhet för miljön. Detsamma gäller vid omprövning av villkor enligt 31 - 35 §§. I samband med uppskov enligt första stycket skall tillfälliga villkor om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått beslutas.

En fråga som har skjutits upp skall avgöras så snart det kan ske.

25 § I ärenden om tillstånd till en verksamhet får tillståndsmyndigheten på ansökan besluta att vissa arbeten får påbörjas trots att tillståndsfrågan inte har blivit slutligt avgjord. Ett sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får meddelas endast om det finns särskilda skäl och det är uppenbart att tillstånd kommer att lämnas.

I ärenden där regeringen prövar frågan om tillstånd får medgivande enligt första stycket inte lämnas innan denna fråga avgjorts.

I ett igångsättningsmedgivande skall noggrant anges de villkor som skall gälla i avvaktan på den slutliga prövningen.

Vid prövningen av ett igångsättningsmedgivande gäller samma regler som för tillståndsprövning.

26 § Ett beslut i fråga om att bedriva miljöfarlig verksamhet blir gällande när beslutet har vunnit laga kraft. Om det finns särskilda skäl, får prövningsmyndigheten förordna att beslutet skall gälla omedelbart.

Hinder för tillstånd

27 § Tillstånd till miljöfarlig verksamhet får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

28 § Tillstånd får inte ges till den som har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, om inte särskilda omständigheter föranleder annat.

29 § Tillstånd får inte beviljas för verksamhet som föranleder att en miljökvalitetsnorm inte kan följas.

Om det finns hinder mot att meddela tillstånd till en miljöfarlig verksamhet enligt vad som sägs i första stycket och vidtar den som utövar eller ämnar utöva verksamheten sådana åtgärder att olägenheterna från annan miljöfarlig verksamhet upphör eller minskar i avsevärd mån, får verksamheten komma till stånd, om miljökvalitetsnormen på grund av de vidtagna åtgärderna kan följas.

Återkallelse av tillstånd

30 § Ett tillstånd får återkallas helt eller delvis av tillståndsmyndigheten

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet,
2. om tillstånd som gäller för verksamheten i något väsentligt avseende har åsidosatts,
3. om det genom den miljöfarliga verksamheten uppkommit olägenheter av sådan art som avses i 5 § och som inte kan avhjälpas genom en ändring av villkoren för verksamheten,
4. om den tillståndsgivna verksamheten medverkar till att gränsvärdena i en miljökvalitetsnorm inte kan följas och ändrade villkor inte kan antas vara tillräckliga eller om sådana fördelar ur miljösynpunkt som avses i 26 § inte har kunnat erhållas,
5. om den tillståndsgivna verksamheten slutligt har upphört,
6. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd.

Omprövning av villkor

31 § Tillståndsmyndigheten får ändra, upphäva eller meddela nya villkor för en verksamhet

1. när tio år eller den kortare tid som följer av Sveriges internationella förpliktelser har förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft,
2. om verksamheten påtagligt medverkar till att gränsvärdena i en miljökvalitetsnorm inte kan följas,
3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för prövningen och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,
4. om villkor som rör verksamheten inte har följts och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,
5. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet meddelades,
6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,
7. om verksamheten är förlagd inom ett sådant område där förbud råder enligt föreskrift med stöd av 7 § eller där särskilda föreskrifter gäller enligt 8 §,
8. om en från hälso- och miljöskyddssynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av annan teknik,
9. om användningen av en ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten.

32 § Ett tillstånd att släppa ut avloppsvatten i ett visst vattenområde får, om det finns särskilda skäl, omprövas av tillståndsmyndigheten när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft.

33 § Har villkor fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter med tillämpning av 22 § och upphör en av verksamheterna eller omprövas villkoren för en av dem, får villkoren för övriga verksamheter omprövas.

34 § Efter ansökan från tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten meddela ändrade villkor i tillståndsbeslut. Villkor får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

35 § Vid prövning av frågor som avses i 31 § 1 eller 32 - 34 §§ får tillståndsmyndigheten också ompröva beslut varigenom villkor har ändrats, upphävts eller tillkommit enligt 31 § 2-8 eller 33 eller 34 §§, även om tio år inte har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

36 § Villkor som fastställts enligt 31 - 35 §§ har samma verkan som villkor i tillståndsbeslut.

37 § Beslut om återkallelse av tillstånd eller ändring eller upphävande av villkor liksom beslut om nya villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

Framställning om sådant beslut som avses i första stycket görs av tillsynsmyndigheten. Är denna samtidigt tillståndsmyndighet får frågan tas upp utan särskild framställning.

Statens naturvårdsverk och Miljöombudsmannen har också den rätt som en tillsynsmyndighet har enligt andra stycket. Miljöombudsmannen får dock inte begära omprövning av verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

38 § Även i andra fall än vad som anges i 29 - 34 §§ får, för en verksamhet som omfattas av tillstånd som har lämnats av kommunen, ytterligare villkor eller förbud beslutas av kommunen.

Verksamhetsutövarens undersökningar och kontroll

39 § Den som utövar en verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att fortlöpande kontrollera verksamheten och att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för att motverka eller förebygga skador eller andra olägenheter på omgivningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

40 § Om en miljöfarlig verksamhet är av sådant slag att den omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 12 §, skall den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den myndighet som utövar den närmare tillsynen över verksamheten.

I miljörapporten skall de åtgärder redovisas som vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport skall innehålla en redovisning av anläggningens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkor i ett tillståndsbeslut. Även om verksamheten inte har tillståndsprövats, får en sådan föreskrift meddelas.

41 § Skyldigheten att avge en miljörapport gäller inte för verksamhet som har tillståndsprövats av en kommunal nämnd.

14 kap. Kemiska produkter

Inledning

1 § Med kemiska produkter avses i denna balk kemiska ämnen och beredningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter att balkens bestämmelser om kemiska produkter skall tillämpas på varor som innehåller eller har behandlats med en en kemisk produkt, om den varan på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människor och miljön eller andra intressen som skall skyddas genom denna balk.

2 § Föreskrifter enligt denna balk om hantering av kemiska produkter avser tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och jämförliga förfaranden.

3 § Denna balk gäller inte i fråga om sådana kemiska produkter som omfattas av livsmedelslagen (1971:511), läkemedelslagen (1992:859), eller lagen (1985:295) om foder. Inte heller gäller balken för transport av sådana kemiska produkter som är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods, om inte regeringen föreskriver annat.

I fråga om kemiska produkter som omfattas av strålskyddslagen (1988:220) eller lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor är bestämmelserna i denna balk inte tillämpliga för att förebygga hälso- eller miljöskador på grund av joniserande strålning respektive brand eller explosion.

Regeringen får föreskriva om undantag från balkens bestämmelser i fråga om kemiska produkter.

Allmänna aktsamhetsregler

4 § De gemensamma aktsamhetsreglerna i 1 kap. 7 -12 §§ gäller för verksamhet som omfattar hantering, import eller export av en kemisk produkt.

Utredning

5 § Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Kunskapskrav

6 § Den som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk produkt skall ha tillgång till den kemiska och toxikologiska kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper.

Produktinformation

7 § Den som tillverkar, importerar eller överlåter en kemisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation).

Föreskrifter

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om hantering, import eller export av kemiska produkter meddela ytterligare föreskrifter i frågor som avses i 5 - 7 §§ och 1 kap 8 - 11 §§.

Uppgiftsskyldighet

9 § Den som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk produkt skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma produktens och hanteringens, importens eller exportens hälso- eller miljörisker.

Förhandsanmälan

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som avser att tillverka eller importera en kemisk produkt, som inte tidigare varit i bruk i Sverige, skall göra en anmälan om tillverkningen eller importen samt redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter. En sådan anmälan skall göras senast vid en viss tidpunkt till den myndighet som regeringen bestämmer.

11 § Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en kemisk produkt inte får hanteras, importeras eller exporteras utan att tillstånd lämnats av den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva även andra särskilda villkor för hantering, import eller export av en kemisk produkt.

Förbud

12 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering, import eller export av en kemisk produkt.

15 kap. Särskilda hälsoskyddsbestämmelser

Inledande bestämmelse

1 § Detta kapitel innehåller särskilda bestämmelser om att förebygga och avhjälpa olägenheter för människors hälsa.

Med sådan olägenhet avses en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan eller välbefinnandet och som inte är ringa eller helt tillfällig.

I fråga om verksamhet som kan medföra olägenheter för människors hälsa tillämpas de allmänna aktsamhetsreglerna i 1 kap. 7 §, 8 § utom tredje meningen samt 9, 10 och 12 §§.

Särskilda aktsamhetsregler

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

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

Bostäder skall ge de boende tillgång till vatten och möjlighet att upprätthålla en god personlig hygien. Avloppsvatten skall avledas, renas eller på något annat sätt tas om hand så att olägenheter för människors hälsa inte uppstår.

4 § Byggnader, lokaler och anläggningar skall hållas fria från ohyra. Åtgärder skall vidtas mot skadedjur som kan vålla olägenheter för människors hälsa. Är det av särskild betydelse med hänsyn till skyddet för hälsan skall kommunen sörja för att åtgärderna vidtas.

5 § Husdjur och andra djur som hålls i fångenskap skall förvaras och skötas så att olägenheter för människors hälsa inte uppstår.

Bemyndiganden

6 § Regeringen får föreskriva att vissa djur inte får hållas inom områden med detaljplan utan särskilt tillstånd av en sådan kommunal nämnd som avses i 18 kap. 1 § första stycket, om sådana bestämmelser behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana bestämmelser.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vattnets beskaffenhet i badanläggningar och i strandbad som är upplåtna för allmänheten eller som annars utnyttjas av många människor. Detsamma gäller kontrollen av sådant vatten.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även i andra fall än som sagts förut i detta kapitel meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får bemyndiga kommunen att meddela sådana föreskrifter.

I sådana föreskrifter får anges att vissa slag av verksamheter inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att tillstånd lämnats av eller anmälan gjorts till en kommunal nämnd.

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

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föroreningarna skall mätas.

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

16 kap. Avfallshantering

Definitioner

1 § Med hushållsavfall avses i detta kapitel avfall och orenlighet, som härrör från hushåll, samt därmed jämförligt avfall.

Med hantering avses i kapitlet uppsamling, förvaring, bortforsling och slutligt omhändertagande.

2 § Med producent avses i detta kapitel den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer en vara eller en förpackning. Med producent avses även den som i sin yrkesmässiga verksamhet

frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt.

Den kommunala renhållningsskyldigheten

3 § Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 5 §, svara för

1. att hushållsavfall inom kommunen forslas till en behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälso- och miljöskydd som enskilda intressen,

2. att hushållsavfall från kommunen slutligt tas om hand.

När kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till hälso- och miljöskyddet. Kommunen skall vidare beakta att bortforslingen anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse. I planer och beslut enligt andra stycket skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 4 § gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.

4 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får i fråga om annat avfall inom en kommun än hushållsavfall meddela föreskrifter om

1. att avfallet skall forslas bort genom kommunens försorg,

2. att kommunen skall se till att avfallet slutligt tas om hand.

Första stycket gäller inte i de fall som föreskrifter om producentansvar har meddelats med stöd av 5 §.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver forslas bort, återanvänds, återvinns eller tas om hand på sådant sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Föreskrifterna får även avse skyldighet att

1. märka en vara eller en förpackning,

2. lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.

6 § Regeringen får meddela närmare föreskrifter om avfallshanteringen inom en kommun. Regeringen får bemyndiga kommunen att meddela sådana föreskrifter. Är det av betydelse från återanvändnings- eller återvinningssynpunkt eller med hänsyn till hälso- och miljöskyddet, får sådana föreskrifter innebära att ett visst slag av avfall i avvaktan på bortforsling skall förvaras skilt från annat avfall och innehålla de ytterligare föreskrifter som behövs för ändamålet.

7 § När avfall skall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt tas om hand av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.

Skall avfall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg får inte någon annan än den som kommunen eller producenten anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen.

Kommunal renhållningsordning m.m.

8 § För varje kommun skall det finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen samt en avfallsplan. I renhållningsordningen skall anges sådana förutsättningar som avses i 3 § tredje stycket. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en renhållningsordning skall upprättas och antas och om det närmare innehållet i avfallsplanen.

9 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande en kommun får föreskriva att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall skall lämna kommunen de uppgifter som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning.

10 § Kommunen är skyldig att, utöver vad som följer av renhållningsordningen, forsla bort hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Kommunen får i enskilda fall tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen, om de kan göra detta på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt betryggande sätt och det finns särskilda skäl för ett undantag.

Dumpning

11 § Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon får avfall inte dumpas, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Dumpning får inte heller ske från svenskt fartyg eller luftfartyg inom annat havsområde. Avfall som är avsett att dumpas inom annat havsområde får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen.

Vad som sägs i första stycket om dumpning gäller också i fråga om förbränning av avfall.

12 § Vad som sägs i 11 § gäller inte sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som avses i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från 11 § första stycket, om dumpning kan ske utan olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Medgivandet kan förenas med villkor.

Uppkommer genom dumpning olägenhet som inte förutsågs när medgivandet gavs, får den myndighet som lämnat medgivandet meddela föreläggande i syfte att avhjälpa olägenheten. Om olägenhet inte avhjälps, får medgivandet återkallas.

Tillstånd

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att avfall inte får importeras eller exporteras utan tillstånd. Ett tillstånd skall begränsas till att avse viss tid, längst fem år, och får förenas med villkor. Frågor om tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Allmän aktsamhetsregel

15 § De allmänna aktsamhetsreglerna i 1 kap. 7 §, 8 § första meningen, 9 och 12 §§ gäller för verksamhet som omfattas av detta kapitel.

FEMTE AVDELNINGEN

Tillsyn m.m.

17 kap. Vissa bemyndiganden

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

18 kap. Tillsyn

Tillsynsmyndigheter

1 § Tillsynen över efterlevnaden av denna balk och av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av balken utövas av de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen får också föreskriva att kommunerna skall utöva tillsyn.

Efter åtagande av en kommun får den myndighet regeringen bestämmer överlåta åt kommunen att i ett visst avseende utöva tillsyn som annars skulle ankomma på statlig myndighet.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt andra stycket och finner myndigheten att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall myndigheten med eget yttrande

överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

2 § Miljöombudsmannen får, trots vad som föreskrivits med stöd av 1 §, om det finns särskilda skäl, i ett enskilt ärende utse den myndighet som skall utöva tillsynen.

3 § Tillsynsmyndigheter skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som skall utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på något annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Förelägganden och förbud

4 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna balk eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Tillståndsbeslut hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

5 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som har förstört, ödelagt, skräpat ned eller på något annat sätt osnyggat en viss plats i naturen eller som annars är ansvarig för att så har skett att ställa i ordning på platsen och vidta förebyggande åtgärder för framtiden.

6 § En ny ägare till en fastighet är skyldig att avhjälpa skada eller olägenhet som uppstått under tidigare ägares tid på grund av att ett förbud eller en föreskrift enligt 9-11 kap. har överträtts. Detsamma gäller ny ägare till byggnad, anläggning eller anordning på någon annans mark.

Om den nye ägaren inte fullgör sin skyldighet enligt första stycket, får en tillsynsmyndighet förelägga honom att göra det, om det inte är oskäligt.

7 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att anordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten skall kunna komma till mark inom område som omfattas av allemansrätten. Är det uppenbart att ett stängsel endast avser att utestänga allmänheten från området får föreläggande meddelas om att ta bort det. Vad som nu har sagts om stängsel skall tillämpas även när det gäller diken.

Skyltar varigenom allmänheten avvisas från ett visst område får inte finnas uppsatta utan tillstånd av kommunen, om det inte är uppenbart att

allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten likväl är behörig.

8 § Har ett föreläggande riktats mot ägaren till en fastighet, mot den som har nyttjanderätt till berörd egendom eller mot båda får tillsynsmyndigheten ålägga ägaren eller nyttjanderättshavaren att, om hans ställning som sådan upphör, utan dröjsmål lämna uppgift om den nye ägarens eller nyttjanderättshavarens namn och adress.

Vite

9 § Beslut om förelägganden eller förbud enligt detta kapitel får förenas med vite.

10 § Om en tillsynsmyndighet har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträttshavare eller ägare till en byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör någon annan, skall myndigheten sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Är föreläggandet förenat med löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om denne inte är föreläggandets adressat.

Har anteckning enligt första stycket gjorts, gäller föreläggandet eller förbudet mot den nye ägaren av egendomen. Har denne förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomträtt, gäller även löpande vite mot honom räknat från tidpunkten för äganderättsövergången. Annat vite gäller inte mot ny ägare av egendomen, men tillsynsmyndigheten får sätta ut nytt vite för denne. Löpande vite som avser en viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet förlorat sin betydelse, skall tillsynsmyndigheten anmäla det till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken så snart den fått vetskap om förhållandet.

11 § Överlåts en fastighet, tomträtt, byggnad, anläggning eller anordning på någon annans mark innan ett beslut som avses i 10 § har vunnit laga kraft på grund av att det överklagats, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

12 § Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt ett föreläggande av tillsynsmyndigheten eller inte rättar sig efter ett förbud som tillsynsmyndigheten har meddelat, får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall vidtas på den felandes bekostnad.

Rättelse får vidtas på den felandes bekostnad utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör göras utan dröjsmål.

13 § Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 4-7 §§ och blir det inte åtlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan verkställa tillsynsmyndighetens beslut. Därvid får verkställighet enligt utsökningsbalken äga rum.

Har någon begått en gärning som avses i 21 kap. 1, 2, 6 eller 7 §, får kronofogdemyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Ansökan om verkställighet eller särskild handräckning får göras av tillsynsmyndigheten.

Upplysningar, undersökningar och tillträde

14 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som bedriver en verksamhet som regleras med stöd av balken att lämna de upplysningar som behövs för tillsynen.

15 § Den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller medföra olägenheter för människors hälsa eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som upplåter byggnader för bostäder eller för allmänna ändamål. Tillsynsmyndigheten kan i stället, om det är lämpligare, föreskriva att en sådan undersökning skall utföras av någon annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningen.

Den som utövar verksamheten är skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som avses i första stycket andra meningen med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

16 § Vill någon för att utreda verkningar av miljöfarlig verksamhet, som han utövar eller ämnar utöva, företa mätning eller annat undersökningsarbete på fast egendom som någon annan äger eller innehar, får länsstyrelsen besluta att tillträde till egendomen skall lämnas under viss tid. Behöver en mätapparat eller ett liknande

instrument sättas ut kan länsstyrelsen även föreskriva förbud vid vite att rubba eller skada instrumentet.

Beslut som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra undersökning som avses i 15 § första stycket tredje meningen.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om ersättning skall väckas vid fastighetsdomstol som anges i 23 kap. 6 §.

17 § För att utöva tillsyn enligt denna balk har en tillsynsmyndighet rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen, byggnader, anläggningar och markområden och att där göra undersökningar och ta prover. Tillträdesrätten samt rätten att göra undersökningar och ta prover omfattar också bostäder, dock endast i den mån det behövs för att förebygga ohälsa.

Rätt till tillträde har även den som skall göra en undersökning enligt 15 § första stycket tredje meningen. Samma rätt har den som skall göra en undersökning enligt 9 kap. 7 § tredje stycket eller enligt 12 kap. 2 §.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

Naturvårdsvakter

18 § För tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter för områden och naturföremål som omfattas av förordnanden enligt 9-11 kap. får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse naturvårdsvakter med de befogenheter som följer av andra och tredje styckena.

En naturvårdsvakt får avvisa den som uppehåller sig där han på grund av föreskrifter som avses i första stycket inte har rätt att vistas.

Ertappas någon, som enligt vad i 21 kap. stadgas begår brott mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 4, 6 och 16 §§ och 10 kap. 3-7 §§, på bar gärning får naturvårdsvakten ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet.

19 § Har en naturvårdsvakt tagit ett föremål i beslag, skall han skyndsamt anmäla detta till polis- eller åklagarmyndigheten. Den som tar emot en anmälan skall förfara som om han själv hade gjort beslaget.

20 § Den som har fått undantag från föreskrift som avses i 18 § första stycket är skyldig att vid anfordran visa upp beslutet för en naturvårdsvakt eller en polis vid vistelse inom det område där undantaget gäller.

Övriga bestämmelser

21 § En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart även om det överklagas.

22 § Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs när tillsyn utövas enligt detta kapitel. Om någon kör ett fordon i strid med ett förbud som meddelats med stöd av 15 kap. 9 § första stycket, får polisen hindra fortsatt färd.

23 § Den som har tagit befattning med ett ärende enligt denna balk eller har utfört sådan undersökning som anges i 17 § andra stycket första meningen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid har erfarit om affärs- eller driftsförhållanden eller förhållanden av betydelse för landets försvar.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

19 kap. Avgifter

Avgift för myndigheters verksamhet

1 § Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter såvitt gäller kommunens verksamhet.

Bestämmelser om avgifter för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall genom kommunens försorg finns i 4-6 §§.

Dispensavgift

2 § Om det med stöd av denna balk har meddelats föreskrifter som medger undantag från en bestämmelse i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och ett sådant undantag kan antas innebära ekonomisk fördel för den som medges undantag, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en särskild avgift skall tas ut för att utjämna en sådan fördel.

Skyldighet att lämna uppgifter

3 § Den som är avgiftsskyldig enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 1 § första stycket eller 2 § eller som är skyldig att ersätta kostnad enligt 18 kap. 15 § andra stycket eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 18 kap. 17 § tredje stycket skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen

eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter som behövs för att bestämma avgiftens storlek. Om avgiften skall bestämmas av en kommunal myndighet får kommunen meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet.

Avgift för kommunal renhållning

4 § Kommunen får meddela föreskrifter om att avgift skall betalas för sådan bortforsling och sådant slutligt omhändertagande av avfall som sker genom kommunens försorg enligt denna balk. Avgiften skall enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

I fråga om avgift för hantering av avfall från fartyg finns särskilda bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

5 § Avgift som avses i 4 § skall vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser bortforsling och slutligt omhändertagande vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften skall betalas särskilt för varje tillfälle i fråga. Avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader skall avräknas kostnaderna för vad som kan belöpa på användning av anläggningar eller utrustning för annat ändamål än renhållning. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljövänlig avfallshantering främjas.

Om kommunen uppdrar åt någon annan att utföra renhållningen, får avtalet med denne läggas till grund för beräkning av avgiften, om inte kostnaden därigenom blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.

6 § Avgift enligt 4 § skall betalas enligt taxa, som antas av kommunfullmäktige.

I taxan skall anges hur avgiften skall bestämmas när taxan saknar tillämplig bestämmelse om avgift. Därvid skall de grunder som anges i 5 § beaktas.

Taxan skall innehålla föreskrifter om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften skall betalas.

Producentavgift

7 § Regeringen eller efter regeringens bemyndigande kommuner eller en myndighet får meddela föreskrifter om att avgift för bortforsling och slutligt omhändertagande genom kommunens försorg av avfall som avses i 16 kap. 5 § får tas ut av producenten. Avgiften skall betalas till myndighet som regeringen bestämmer.

20 kap. Överklagande

1 § Om inte något annat framgår av 2 eller 3 §§ får i ett enskilt fall ett beslut enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats enligt balken överklagas

1. hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av en kommun eller en kommunal nämnd,

2. hos Koncessionsnämnden för miljöskydd, om beslutet har meddelats av någon annan statlig myndighet och avser en fråga om miljöfarlig verksamhet,

3. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Koncessionsnämnden, Försvarsmakten eller generalläkaren.

Koncessionsnämndens beslut i ett dit överklagat ärende får inte överklagas.

Om Koncessionsnämnden i ett överklagat ärende finner att hinder mot den sökta verksamheten möter enligt 13 kap. 5 § men att det finns sådana omständigheter som avses i andra stycket nämnda paragraf eller ärendet på något annat sätt rör en fråga av särskild vikt, skall myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning av tillstånd till verksamheten.

2 § Beslut i enskilda fall av annan statlig myndighet än regeringen i frågor som avses i 9-11 kap. och i 14-16 kap., överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut av Försvarsmakten eller generalläkaren överklagas dock hos regeringen.

Beslut i frågor som avses i 9 kap. och som rör bildande av naturreservat, naturvårdsområde, kulturreservat, kulturvårdsområde eller dispens från bestämmelserna om strandskydd eller frågor som avses i 10 kap. och som rör tillstånd till markavvattning och detaljdränering genom täckdikning eller frågor som avses i 11 kap. och som rör tillstånd till täktverksamhet eller i 14 eller 16 kap. och som avser tillstånd till eller förbud av export eller import överklagas dock hos regeringen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 § Beslut i ett enskilt fall i fråga om ersättning för kostnader enligt 18 kap. 15 § andra stycket eller 17 § tredje stycket eller beslut i fråga om förbud vid vite enligt 18 kap. 16 § första stycket samt beslut i ett enskilt fall i fråga om sådana avgifter som avses i 19 kap. 1, 2 §§, 4 § första stycket och 7 § första stycket och som inte meddelats av Försvarsmakten eller generalläkaren skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Övriga beslut i enskilda fall i frågor som avses i 18 kap. skall, om inte annat sägs i 1 § första stycket, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4 § Andra beslut än de som avses i 1-3 §§ meddelade av annan statlig myndighet än regeringen med stöd av ett bemyndigande i balken överklagas hos regeringen.

Rätt att överklaga

5 § Rätt att överklaga beslut enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och som inte avses i balkens sjätte och sjunde avdelningar har även

1. Miljöombudsmannen,
2. Statens naturvårdsverk i frågor som avses i 9-13 kap.,
3. en organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande organisation på arbetsgivarsidan,
4. en sammanslutning av konsumenter i frågor som regleras i 14 kap. eller i föreskrifter som är utfärdade med stöd av 14 kap., om Miljöombudsmannen i ett särskilt fall beslutar att inte överklaga,
5. en intresseorganisation för yrkesfiskare i frågor som avses i 13 kap.

Första stycket 1, 3, 4 och 5 gäller inte beslut som avser Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

SJÄTTE AVDELNINGEN

Påföljder

21 kap. Straffbestämmelser m.m.

1 § Den som vid hantering eller import eller export av en kemisk produkt, eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, med uppsåt eller av grov oaktsamhet åsidosätter vad som är föreskrivet i 1 kap. 8 § döms för **oförsiktig kemikaliehantering** till böter eller fängelse i högst två år.

2 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bedriver en verksamhet, hanterar en kemisk produkt, eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha tillstånd, godkännande eller medgivande eller utan att ha gjort en anmälan, döms om tillstånd, godkännande, medgivande eller anmälan föreskrivs i denna balk eller i en föreskrift som har meddelats med stöd i balken, för **otillåten miljöverksamhet** till böter eller fängelse i högst två år.

3 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att lämna en uppgift eller den som lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets kontroll av en verksamhet, av hanteringen av en kemisk produkt, eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, eller av någon annan åtgärd döms för **försvårande av miljökontroll** till böter eller fängelse i högst två år.

4 § Den som i något annat fall än som avses i 3 § med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att lämna uppgifter i en handling eller genom märkning av en kemisk produkt, eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, eller som i en sådan handling eller märkning lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsa eller miljö skall skadas eller för att en hållbar hushållning med mark och vatten eller material skall äventyras, för **bristfällig miljöinformation** till böter eller fängelse i högst ett år.

5 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus, på plats som allmänheten har tillträde eller insyn till, med plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat döms för **nedskräpning** till böter eller fängelse i högst ett år.

6 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot villkor, inskränkningar eller förbud enligt

1. 5 kap. 3 §,
2. 9 kap. 4, 6, 11, 14 och 15 §§,
3. 10 kap. 1 och 3-6 §§,
4. 11 kap. 2, 4, 6, 7 och 9 §§,
5. 13 kap. 6, 20, 23, 24, 25, 31, 32, 33, 34 och 37 §§,
6. 14 kap. 11 och 12 §§,
7. 16 kap. 7, 11, 13 och 14 §§.

För försök till brott mot 16 kap. 11 § döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

7 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av

1. 9 kap. 16 §,
2. 10 kap. 7 §,
3. 13 kap. 7, 8, 9, 10 och 38 §§,
4. 14 kap. 5, 6, 8, 9 och 10 §§,
5. 15 kap. 7 och 8 §§,
6. 16 kap. 5 och 6 §§,

8 § Är ett brott som avses i 1-2 eller 6-7 §§ grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Är brott som avses i 3 § grovt döms till fängelse i högst fyra år.

Vid bedömande av om ett brott är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen begåtts systematiskt eller under längre tid, varit av mer omfattande art, innefattat vilseledande av tillsynsmyndighet eller inneburit stora risker för människors hälsa eller miljön.

9 § För ringa brott döms inte till ansvar enligt detta kapitel.

Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med 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.

10 § Kemiska produkter, eller varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, eller annan egendom som har varit föremål för brott enligt 1, 2, 6 och 7 §§ eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

I övrigt finns bestämmelser om förverkande i 36 kap. brottsbalken.

22 kap. Miljöskyddsavgift

1 § Har en sådan överträdelse som avses i 21 kap. 1, 2, 6 eller 7 §§ ägt rum och är överträdelsen inte av obetydlig beskaffenhet, skall en särskild avgift (miljöskyddsavgift) betalas. Miljöskyddsavgift skall betalas även om överträdelsen inte skett med uppsåt eller av oaktsamhet.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

2 § Miljöskyddsavgiften skall betalas av den fysiska eller juridiska person som har bedrivit den verksamhet i vilken överträdelsen har skett.

3 § När en miljöskyddsavgift bestäms, skall det ske med hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är. Därvid skall särskilt beaktas omfattningen av överträdelsen och den fara eller skada som överträdelsen har inneburit samt om överträdelsen inneburit ekonomiska fördelar. Närmare föreskrifter för bestämmande av miljöskyddsavgiften får meddelas av regeringen.

En tillståndsmyndighet får, med beaktande av vad som anges i första stycket och i 4 §, vid prövning av ett villkor för tillstånd till miljöfarlig

verksamhet bestämma det belopp som skall betalas i miljöskyddsavgift om villkoret överträds. Ett sådant beslut skall ligga till grund för ett beslut om miljöskyddsavgiftens storlek.

4 § Miljöskyddsavgift skall bestämmas till lägst fem tusen kronor och högst femhundra tusen kronor.

Om en överträdelse har inneburit ekonomiska fördelar eller vid synnerligen försvårande omständigheter får miljöskyddsavgiften fastställas till ett högre belopp än som anges i första stycket, dock högst tio miljoner kronor.

5 § Miljöskyddsavgiften får jämkas eller efterges om det till följd av särskilda skäl skulle vara oskäligt att bestämma avgiften enligt 3 och 4 §§.

6 § Frågor om miljöskyddsavgift prövas av länsrätten på talan av Miljöombudsmannen. Talan väcks genom ansökan.

7 § Fråga om påförande av miljöskyddsavgift får i fall som inte är av större vikt prövas av Miljöombudsmannen genom avgiftsföreläggande.

Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till en överträdelse som avses i 1 § föreläggs miljöskyddsavgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna dom varigenom miljöskyddsavgift påförts. Ett godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått ut är dock utan verkan.

8 § Miljöskyddsavgift får inte påföras, om ansökningen inte har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift inträffat.

9 § En påförd miljöskyddsavgift bortfaller i den mån verkställighet inte har skett inom tio år från det att domen vann laga kraft.

SJUNDE AVDELNINGEN

Ersättning och skadestånd

23 kap. Ersättning för intrång

1 § Ägare av en fastighet och innehavare av särskild rätt till en fastighet har rätt till ersättning i den utsträckning som anges i 2, 5 och 7 §§. Att i vissa fall även en borgenär som har panträtt i fastigheten har

rätt till ersättning framgår av 11 § andra stycket. Om inlösen av fastighet finns föreskrifter i 4 §.

I fråga om ersättning och inlösen gäller expropriationslagen (1972:719) om inte avvikande bestämmelser meddelas i denna balk. Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen gäller i fråga om värdeökning under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

2 § Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till en fastighet har rätt till ersättning av staten för den skada de lider om föreskrifter enligt 9 kap. 2, 4, 5 eller 8 § eller förbud enligt 10 kap. 4 § andra stycket eller 11 kap. 5 § tredje stycket medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet eller att mark tas i anspråk. Har föreskrifterna efter förordnande enligt 9 kap. 16 § beslutats av en kommun, skall ersättningen i stället betalas av kommunen. En begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn som föreskrivs enligt 9 kap. 2 § medför inte rätt till ersättning.

Innebär en föreskrift eller ett beslut enligt 9 kap. 2, 4 eller 8 § såvitt avser naturreservat eller kulturreservat eller 10 kap. 4 § andra stycket att det är förbjudet att vidta en viss åtgärd utan tillstånd, betalas ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud meddelats enligt 9 kap. 6 § och vägras tillstånd som där avses, gäller första stycket.

3 § Ersättning som avses i 2 § betalas inte om skadan är av mindre omfattning. Ersättning skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 2 § första stycket skall tålas utan ersättning.

4 § Ägare får kräva att deras fastighet löses om det uppstår synnerliga men i fall som avses i 2 § första stycket när fastigheten används.

5 § Vid tillämpningen av 2 och 4 §§ skall även beaktas andra beslut enligt 9 kap. 2, 4, 5 och 8 §§ samt förbud enligt 10 kap. 4 § andra stycket och 11 kap. 5 § tredje stycket, beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429), 19 kap. 2 § vattenlagen (1983:291) samt beslut som avses i 14 kap. 8 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10), under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av beslut som anges i första stycket förlorats på grund av bestämmelserna i 9 eller 10 § eller motsvarande bestämmelser i vattenlagen eller plan- och

bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

6 § För skada och intrång som tillfogas ägare av en fastighet och innehavare av en särskild rätt till fastighet genom undersökning enligt 12 kap. 2 § betalas ersättning av staten. Talan om ersättning väcks vid den fastighetsdomstol inom vars område marken eller större delen av den finns.

7 § Den som håller stängsel och har anordnat en grind eller någon annan genomgång på grund av ett föreläggande enligt 18 kap. 7 § är berättigad till ersättning av staten för detta och för underhåll av genomgången. Ersättning skall dock inte betalas, om det är uppenbart att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från ett område där den annars skulle fått färdas fritt.

Detta gäller också, då en övergång anordnats över ett dike på grund av ett föreläggande enligt 18 kap. 7 §.

8 § Det skall bestämmas att ersättning enligt 2 § tredje stycket skall betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att lämnas enligt 2 § första stycket eller 4 §.

Om det finns särskilda skäl, kan det också fastställas att ersättning enligt 2 § första stycket eller 7 § på begäran av staten, kommunen, fastighetsägaren eller annan sakägare betalas med ett visst årligt belopp med rätt för staten eller kommunen eller den ersättningsberättigade att få omprövning vid ändrade förhållanden.

Betalas ersättning enligt 2 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

9 § Innan en myndighet fattar ett beslut som kan leda till ersättning enligt detta kapitel, får myndigheten förelägga den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen av en fastighet och inte vill förlora sin rätt till talan att inom viss tid, minst två månader, göra anmälan om sitt anspråk och ange sina yrkanden. Vad som i fråga om ersättning eller inlösen har avtalats eller förutsatts gälla mellan staten och sakägare eller mellan kommunen och sakägare gäller även mot den som efter det att rätten till betalning uppkom har sakägarens rätt till fastigheten.

10 § Har en överenskommelse inte träffats om ersättning enligt 2 eller 7 § eller om inlösen av en fastighet enligt 4 § och om den som vill göra anspråk på ersättning eller fordra inlösen enligt 9 § första stycket inte har förlorat sin talan, skall denna person väcka talan hos fastighetsdomstolen mot staten eller kommunen. Sådan talan skall väckas inom

ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft, om inte rätten att kräva ersättning eller inlösen skall gå förlorad.

När föreskrifter skall meddelas enligt 9 kap. 2, 4, 5 eller 8 § får staten eller kommunen vid fastighetsdomstolen väcka talan mot en sakägare för att fastställa de villkor som, om föreskrifterna meddelas, skall gälla för ersättning eller inlösen. Meddelas inte föreskrifter med sådant innehåll som förutsatts vid fastighetsdomstolen inom ett år från det att målet har avgjorts genom en dom som vunnit laga kraft, skall domen inte längre vara bindande för parterna.

11 § Ersättningen skall deponeras om den ersättning fastighetsägaren enligt 2 § första stycket har rätt till är bestämd att betalas på en gång och om fastigheten genom det beslut som föranlett rätten till ersättning minskat i värde så att den kan antas inte utgöra full säkerhet för en borgenär med panträtt i fastigheten.

Om en borgenär som avses i första stycket gör en förlust därför att ersättningen inte har deponerats, har borgenären rätt till ersättning av staten eller kommunen för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Detsamma gäller, om en borgenär gör en förlust därför att ersättning blivit för lågt beräknad och ersättningen efter överenskommelse mellan staten eller kommunen och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte prövats av domstolen. Talan om ersättning enligt detta stycke skall väckas vid fastighetsdomstolen.

12 § Har ersättning betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran enligt denna balk och upphävs föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd, får markens ägare eller innehavare, om det är skäligt med hänsyn till deras nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt, förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den. Detta gäller också, om en åtgärd företagits i strid mot föreskrifterna eller mot beslutet om tillståndsvägran och om den tillsynsmyndighet som enligt 18 kap. 12 § får söka verkställighet eller handräckning har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning skall väckas vid fastighetsdomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på vunnit laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut, om inte rätten att föra talan skall gå förlorad.

13 § Ogillas i ett mål enligt 10 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, kan domstolen förordna att fastighetsägaren skall bära sina egna kostnader, om fastighetsägaren inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbart inletts utan skäl får domstolen dessutom förplikta fastighetsägaren att ersätta motpartens rättegångskostnader.

24 kap. Skadestånd m.m.

1 § Skadestånd enligt detta kapitel skall betalas för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet orsakat i sin omgivning.

En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara i den utsträckning det visas att den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

2 § Detta kapitel gäller inte skador som har orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från en elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser gäller.

3 § Skadestånd utges för skador genom

1. förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Första stycket 1-3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291).

En skada skall anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

4 § Skadestånd skall också betalas för skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål, om skadan orsakats av sprängningsarbete eller av en annan verksamhet som medför särskild fara för explosion.

5 § I andra fall än som anges i 3 eller 4 § skall skadestånd betalas för skador som orsakats av grävning eller liknande arbete, om den som utför eller låter utföra arbetet har försummat att vidta sådana skyddsåtgärder som anges i 3 kap. 3 § jordabalken eller i ett annat hänseende har brustit i omsorg vid arbetets utförande.

Om arbetet är särskilt ingripande eller av annan anledning medför särskild risk, skall den skada som orsakas av arbetet ersättas även om den som utför eller låter utföra arbetet inte har varit försumlig.

6 § Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare. Samma skadeståndsskyldighet har andra som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten och som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet.

Om någon annan som brukar fastigheten bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten är han skadeståndsskyldig enligt detta kapitel endast om han har orsakat skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

7 § Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är också den, som utan att vara fastighetsägare, tomträttshavare eller annan brukare av fastigheten i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på fastigheten.

8 § Skall två eller flera ersätta samma skada enligt detta kapitel, svarar de solidariskt för skadeståndet om inte något annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åligger någon av dem.

Vad de solidariskt ansvariga har betalt i skadestånd skall, om inte annat har avtalats, fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, möjligheterna att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt.

9 § Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har bestämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.

10 § I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att betalas på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomträtt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning skall den lagen tillämpas.

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning enligt första stycket har blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte har blivit prövad av domstol, har borgenären rätt till gottgörelse av den

ersättningsskyldige mot att hans fordran i denna del skrivs av på fordringshandlingen.

11 § Medför en verksamhet som avses i detta kapitel att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719). Beträffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.

12 § Den som vill framställa anspråk på ersättning enligt detta kapitel skall väcka talan vid den tingsrätt inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits.

Avser ersättningen skada på fastighet eller på byggnad eller annan anläggning på någon annans mark, skall talan dock väckas vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Detsamma gäller om någon vill begära gottgörelse enligt 10 § andra stycket eller fordra inlösen enligt 11 §. Gemensamt med ett mål som avses i första eller andra meningen får fastighetsdomstolen handlägga även andra mål mellan samma eller olika parter, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt.

13 § Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller skall bedrivas.

14 § Den som i något annat fall än som förut i detta kapitel sagts vill framställa enskilt anspråk enligt denna balk på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område den miljöfarliga verksamheten i huvudsak utövas eller skall utövas.

15 § Väcker någon talan vid fastighetsdomstol om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och är fråga om tillstånd till verksamheten enligt denna balk under prövning eller kommer den under prövning innan fastighetsdomstolen avgjort målet, skall domstolen förklara målet vilande till dess frågan avgjorts.

16 § I fråga om rättegångskostnader i mål enligt 11 eller 13 § gäller bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen enligt 11 § ogillas, gäller dock bestämmelserna om

rättegångskostnader i rättegångsbalken. Dessa bestämmelser tillämpas också i andra mål om skadestånd enligt detta kapitel.

Ogillas talan som avses i 15 § på den grund att svaranden efter talans väckande sökt och fått tillstånd enligt denna balk, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten skall själv bära sin rättegångskostnad eller att full eller jämkad ersättning skall tilläggas endera.

25 kap. Miljöskadeförsäkring

1 § För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt 24 kap. skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

2 § Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i 24 kap. om

1. den skadelidande har rätt till skadestånd enligt 24 kap. men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,
2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

3 § Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom trettio dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.

Föreskrifter om ikraftträdandet av denna balk meddelas i en särskild lag.

Nämndens uppgifter

1 § Koncessionsnämnden för miljöskydd prövar enligt miljöbalken ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och överklagande av ärenden som avses i 20 kap. 1 § första stycket 2.

2 § Koncessionsnämnden skall bereda och lämna yttrande till regeringen i ärenden enligt 6 kap. miljöbalken. Om nämndens handläggning och ansvar för kostnader som därvid kan uppkomma gäller vad som sägs i 13 kap 14 och 15 §§ miljöbalken.

3 § Beslut i ärenden enligt bilavgaslagen (1986:1386) får överklagas hos Koncessionsnämnden enligt vad som sägs i den lagen.

Nämndens sammansättning m.m.

4 § Koncessionsnämnden består av ordförande och tre andra ledamöter. Vid förberedande åtgärd, vid prövning av fråga om avvisning av ansökan eller avskrivning av ärende samt vid handläggning av överklagande av nämndens beslut, kan nämnden bestå av ordföranden ensam.

5 § Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. En ledamot skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor. En ledamot skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Statens naturvårdsverk. Den fjärde ledamoten skall ha erfarenhet av industriell verksamhet. Om ärendet enligt ordförandens bedömning i huvudsak avser kommunala förhållanden, skall i stället ingå en person med erfarenhet av kommunal verksamhet.

Ledamot i nämnden skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen förordnar ordförande och övriga ledamöter samt ersättare för dem. Bestämmelserna om ledamot gäller också i fråga om ersättare.

6 § Regeringen kan föreskriva att det skall finnas mer än en avdelning i Koncessionsnämnden. Vad som sägs om Koncessionsnämnden gäller också för en avdelning i nämnden.

7 § Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare gäller också för ledamöterna i Koncessionsnämnden.

8 § Särskilda regler om förfarandet hos nämnden och om överklagande av nämndens beslut finns i fråga om miljöfarlig verksamhet i 13 och 20 kap. miljöbalken.

När nämnden prövar överklagade ärenden om miljöfarlig verksamhet gäller i fråga om nämndens handläggning vad som sägs 13 kap 14-16 §§. Till besiktning på platsen och sammanträde kallas parter och klagande samt de statliga och kommunala myndigheter som har ett väsentligt intresse att bevaka i frågan.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen föreskriver

Lagrådsremissens lagförslag till lag om införande av miljöbalk

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Miljöbalken och denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2 § Genom miljöbalken upphävs, med de begränsningar som följer av denna lag, 1. naturvårdslagen (1964:822),
2. miljöskyddslagen (1969:387),
3. lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten,
4. lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,
5. renhållningslagen (1979:596),
6. hälsoskyddslagen (1982:1080),
7. lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark,
8. lagen (1985:426) om kemiska produkter,
9. miljöskadelagen (1986:225),
10. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
11. lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud.

3 § Om det i lag eller annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom bestämmelser i miljöbalken, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

4 § Bestämmelser, som gäller vid miljöbalkens ikraftträdande och som meddelats med stöd av bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag, skall anses utfärdade med stöd av motsvarande bestämmelser enligt balken, om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer förordnar något annat.

5 § Beslut, som har meddelats före balkens ikraftträdande, om att bilda nationalpark, naturreservat eller naturvårdsområde, att fridlysa naturminne eller att införa annat områdesskydd gäller fortfarande.

6 § Tillstånd, godkännande eller medgivande till en verksamhet, till hanteringen av en kemisk produkt eller till någon annan åtgärd, som lämnats genom ett beslut enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av sådana bestämmelser, gäller fortfarande, om inte regeringen förordnar annat. Såvitt angår omprövning eller upphävande av beslutet skall tillståndet, godkännandet eller medgivandet anses meddelat med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, om inte annat följer av denna lag eller av de föreskrifter som är i fråga.

Detsamma gäller beslut om villkor för eller registrering av en verksamhet, hanteringen av en kemisk produkt eller en vara eller någon annan åtgärd.

7 § I fråga om en miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) eller motsvarande äldre bestämmelser och som har påbörjats före miljöbalkens ikraftträdande tillämpas i stället för bestämmelserna i 13 kap. 5 § miljöbalken bestämmelserna i 6 § första och andra styckena miljöskyddslagen till utgången av juni 2005, om den som bedriver verksamheten inte begär annat. Därvid skall hänvisningen i 6 § första stycket miljöskyddslagen till 5 § samma lag i stället avse 1 kap. 7-12 §§ miljöbalken.

Första stycket gäller inte i fråga om ändring av en inrättning eller en verksamhet, om åtgärden innebär att ett utsläpp eller en störning kan ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kan uppstå.

Om det vid prövning enligt första stycket är regeringen som skall lämna tillstånd till verksamheten enligt 6 § andra stycket miljöskyddslagen, skall i fråga om prövningen tillämpas vad som sägs i 13 kap. 18 § miljöbalken.

8 § Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har tagits i anspråk före miljöbalkens ikraftträdande får efter utgången av juni 2005 återkallas helt eller delvis av den myndighet som meddelat tillståndet, om verksamheten strider mot bestämmelserna i 13 kap. 5 § miljöbalken. Vid sådan prövning gäller bestämmelserna i 13 kap. 30 och 37 §§ miljöbalken.

9 § En kommunal renhållningsordning enligt 9-13 §§ renhållningslagen (1979:596) skall fortsätta att gälla till dess en ny renhållningsordning har antagits med stöd av miljöbalken.

10 § Ett beslut om förbud eller föreläggande som en tillsynsmyndighet meddelat enligt bestämmelser i någon lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av sådana bestämmelser skall anses meddelat enligt 18 kap. miljöbalken.

11 § Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande.

12 § I fråga om en gärning som var belagd med straff enligt någon av de lagar som anges i 2 § och som begåtts före miljöbalkens ikraftträdande skall de straffbestämmelser som gällde när gärningen begicks fortfarande tillämpas, om inte bestämmelserna i 21 kap. miljöbalken leder till frihet från straff eller lägre straff.

Vad som sägs i första stycket gäller också i fråga om förverkande på grund av brott.

13 § I fråga om sådana överträdelser av 45 § första stycket 1-3 miljöskyddslagen (1969:387) som skett före miljöbalkens ikraftträdande skall bestämmelserna i 52-63 §§ miljöskyddslagen fortfarande tillämpas. I andra fall skall miljöskyddsavgift inte tas ut för överträdelser som har skett före miljöbalkens ikraftträdande.

14 § Beträffande rätt till ersättning eller inlösen på grund av beslut som meddelats före miljöbalkens ikraftträdande skall äldre bestämmelser fortfarande gälla.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1994-06-03

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitieråd Bo Svensson, regeringsrådet Arne Baekkevold.

Enligt lagrådsremisser den 3 mars och den 5 maj 1994 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till
1. miljöbalk,
2. lag om Koncessionsnämnden för miljöskydd,
3. lag om införande av miljöbalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorerna Stefan Rubenson, Kerstin Cederlöf, Kjell-Olof Wennström, Susanne Hård och Bjarne Karlsson samt kammarrättsassessorn Per Bergman.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Lagrådet:

Förslaget till miljöbalk
Allmänna synpunkter

I det remitterade förslaget samordnas i en miljöbalk elva befintliga lagar, främst naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), renhållningslagen (1979:596), hälsoskyddslagen (1982:1080), lagen (1985:426) om kemiska produkter och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen). Viktiga lagar på miljöområdet, bland vilka särskilt kan nämnas vattenlagen (1983:291) och skogsvårdslagen (1979:429), har lämnats utanför miljöbalken. Det är givetvis en nackdel att balken inte omfattar all miljölagstiftning. Vad som anförts i remissen till stöd för att samordningen bör begränsas till de angivna lagarna är enligt Lagrådet inte helt övertygande. Det är dock svårt att utan en mer ingående analys bedöma om en ökad samordning bort komma till stånd.

Miljöskyddslagen, renhållningslagen, hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter har alla syften som till stor del sammanfaller. Även lagarnas tillämpningsområden sammanfaller i vissa delar. I förarbetena till lagarna har åtskillig möda lagts ned på att försöka dra upp gränserna mellan lagarnas tillämpningsområden. Inte sällan har man emellertid tvingats konstatera att lagarnas tillämpningsområden delvis sammanfaller och att det därför kan uppkomma tveksamhet vid val av lag. Som exempel kan nämnas miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen. I förarbetena till sistnämnda lag konstateras sålunda att tveksamhet vid val av lag kan uppkomma vid sanitär olägenhet vid användning av fast

egendom. Föredraganden uttalar i sammanhanget att - i fall där ett ingripande kan ske med stöd av båda lagarna - miljöskyddslagen enligt hans mening bör tillämpas "bl.a. med hänsyn till att den som drabbas av ett ingripande ofta kan begära att få sin verksamhet prövad enligt miljöskyddslagen" (prop. 1981/82:219 s. 33; jfr prop. 1969:28 s. 227 ff).

Den omständigheten att de olika lagarna nu sammanförs i en enda lag medför inte i och för sig att avgränsningsproblemen minskar. Det är alltjämt fråga om olika skyldigheter och ingripanden där varje åtgärd har sitt bestämda tillämpningsområde och det är alltjämt delvis skilda myndigheter som skall vara behöriga att agera. Det är i själva verket så att avgränsningsproblematiken framträder mer när man sammanför bestämmelserna i en enda lag. Detta gäller naturligtvis i än högre grad om man - som föreslås i remissen - utvidgar tillämpningsområdet för vissa bestämmelser. Ett exempel på detta är hälsoskyddsbestämmelserna som utvidgats till att omfatta - förutom störningar som påverkar hälsan - även störningar som påverkar välbefinnandet. I sammanhanget bör man också hålla i minnet att tillämpningsområdet för många av de aktuella lagarna utvidgats genom lagstiftning under senare år utan att någon samlad analys av miljölagstiftningen ägt rum.

Frågan om gränsdragningen mellan hälsoskydd och miljöfarlig verksamhet har uppmärksammats i lagrådsremissen. Regeringen konstaterar att det inte är någon nyhet att reglerna om hälsoskydd och reglerna om miljöskydd delvis överlappar varandra. Det framhålls vidare att eftersom ansvaret för att vidta åtgärder till skydd för hälsan och miljön i normalfallet ligger på samma myndighet, den kommunala nämnden, och förutsättningarna för ingripande i de aktuella fallen i allmänhet är desamma, det inte har någon avgörande betydelse vilka regler som tillämpas. I avsaknad av särskilda föreskrifter bör enligt det remitterade förslaget myndigheterna i sin tillsynsverksamhet i första hand tillämpa reglerna om miljöfarlig verksamhet om det är fråga om störningar från fasta anläggningar eller verksamheter, dvs. samma princip bör gälla som förordades av föredraganden vid införandet av hälsoskyddslagen (prop. 1981/82:219 s. 33).

Enligt Lagrådet hade det varit önskvärt om man nu i samband med samordningen av lagarna i en miljöbalk gjort en mera ingående och samlad analys av gränsdragningsproblematiken och försökt att i lagtexten tydligare ange gränserna mellan olika skyldigheter och ingripanden.

En analys av avgränsningsproblematiken skulle säkert få stor betydelse också från andra utgångspunkter än att bara klarlägga gränsdragningsfrågorna. Mycket talar för att en sådan analys skulle kunna leda till en minskad överlappning mellan olika områden, dvs. att man skulle kunna snäva åt tillämpningsområdena för olika institut eller rent av rensa ut en del onödiga skyldigheter eller ingripandemöjligheter. Vid en genomläsning av de olika avdelningar och kapitel i balken som gäller skydd för hälsa och miljö får man sålunda uppfattningen att det finns närmast obegränsade möjligheter att ingripa mot en störning och att ingripandet kan ske med stöd av flera olika regelverk och på flera

olika sätt. En kortfattad beskrivning av balkens olika regelverk får belysa det sagda.

Den i sammanhanget grundläggande avdelningen i balken är den fjärde avdelningen som just har rubriken "Skydd för hälsa och miljö" och som i huvudsak motsvarar miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen och renhållningslagen. I 13 kap. finns regler om miljöfarlig verksamhet. Härmed avses bl.a. användning av mark och byggnader på ett sådant sätt som kan medföra förorening av miljön eller störning för omgivningen. I 14 kap. finns regler om hanteringen av kemiska produkter och vissa varor som innehåller eller behandlats med kemiska produkter. I 15 kap. finns regler om att förebygga och avhjälpa olägenheter som kan påverka hälsan eller välbefinnandet. I 16 kap., som är det sista kapitlet i fjärde avdelningen, finns regler om avfallshantering, bl.a. om avfall och orenlighet som härrör från hushåll. Men skyddsregler för naturen och miljön i övrigt finns också i bl.a. andra och tredje avdelningarna. I tredje avdelningen - som i huvudsak motsvarar naturvårdslagen - finns regler i 9 och 10 kap. om skydd för naturområden och för växt- och djurlivet. I 11 kap. finns regler om vissa arbetsföretag, nämligen dels täkter av olika slag, dels spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. Andra avdelningen som har rubriken "Hushållning med mark och vatten m.m." och som i huvudsak motsvarar naturresurslagen, innehåller dels vissa allmänna regler om användningen av mark- och vattenområden, dels särskilda regler för vissa områden i landet (3 och 4 kap.). Vidare finns i 5 kap. regler om att vissa stora anläggningar, bl.a. vissa typer av fabriker, inte får uppföras utan tillstånd av regeringen.

Det intryck man får vid en genomgång av miljöbalkens olika regelverk till skydd för hälsa och miljö är att innehållet i de nuvarande lagarna tämligen okritiskt har lyfts över till miljöbalken. I vart fall synes inte möjligheterna till begränsningar och samordningar ha beaktats i tillräcklig grad. Det gäller bl.a. beträffande reglerna om hälsoskydd (15 kap.).

Lagrådet vill i detta sammanhang till att börja med peka på ett par bestämmelser som belyser samordningsproblemen vad gäller hälsoskydd och miljöskydd. Enligt 15 kap. 8 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. I sådana föreskrifter får anges att vissa slag av verksamheter inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att tillstånd har lämnats av eller anmälan har gjorts till en kommunal nämnd. Det är enligt Lagrådets mening oklart hur den berörda föreskriftsrätten förhåller sig till reglerna om miljöfarlig verksamhet. Enligt 13 kap. 5 § gäller sålunda som huvudregel att miljöfarlig verksamhet som kan leda till skada på människors hälsa eller annan väsentlig olägenhet inte får utövas. Och enligt 13 kap. 10 § får regeringen meddela föreskrifter om förbud m.m. för att förebygga skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Ett annat område där en viss dubbelreglering föreligger gäller sådana s.k. stora anläggningar som avses i 5 kap. För sådana anläggningar gäller inte bara föreskrifterna i 5 kap. utan också

föreskrifterna om miljöfarlig verksamhet i 13 kap. Kopplingen mellan de två regelkomplexen är emellertid inte helt klar. Det är också svårt att avgöra vad som skall gälla i fråga om förhållandet mellan 3 och 4 kap. och de operativa reglerna om tillstånd och förbud m.m. i 5 samt 9-16 kap. i miljöbalken.

Över huvud kan sägas att förhållandet mellan bestämmelser som framstår som övergripande, framför allt de allmänna aktsamhetsreglerna i förslagets 1 kap. 6-12 §§ och de särskilda reglerna i 5 samt 9-16 kap. är ägnat att erbjuda problem vid tillämpningen. Lagrådet återkommer till detta. Integrationen mellan de lagregler som från olika håll sammanförts i miljöbalken är även i andra avseenden ofullständig - integrationen gäller huvudsakligen frågor om tillsyn, överklagande och påföljder. Lagrådets slutsats blir som redan antytts att lagverket har mera karaktär av kompilation än nyskapelse från en gemensam utgångspunkt i sakfrågorna.

En särskild fråga är miljöbalkens karaktär av ramlag. Det är ofrånkomligt att balken - i likhet med nuvarande miljölagstiftning - får karaktär av ramlag och att regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer således ges bemyndigande att meddela de närmare föreskrifter som behövs. En sådan ordning är nödvändig med hänsyn till att det i stor utsträckning är fråga om detaljer av teknisk karaktär som skall regleras och att reglerna måste kunna ändras snabbt när ändrade förhållanden påkallar det. Det kan emellertid ifrågasättas om inte bemyndigandena i balken i vissa fall är alltför vidsträckta. Ett exempel är den tidigare berörda bestämmelsen i 15 kap. 8 §. Med så vidsträckta bemyndiganden kan förhållandet bli att bestämmelserna i balken ger en ofullständig och delvis missvisande bild av det för medborgarna viktiga regelverket på området.

Det kan med hänsyn till det anförda ifrågasättas om det förslag som läggs fram är ägnat att som en ny balk inlemmas i 1734 års lag. Förslaget kan hellre ses som ett steg på vägen mot ett lagverk av den fullständighet och genomarbetning som bör kännetecknа en miljöbalk. Mest följdriktigt vore att förslaget fick som en miljölag vara fristående under det att arbetet med att skapa ett lagverk som fyller kraven på en i 1734 års lag ingående balk får fortsätta.

Lagrådet, som med detta lämnar frågan om lagen bör betecknas balk eller inte, har från de utgångspunkter som remissen ger underkastat miljöbalksförslaget en granskning och bearbetning i syfte att undanröja mera påtagliga brister i de i det föregående antydda hänseendena och i övrigt.

Tillämpningsområde och förhållandet till andra lagar

Utanför miljöbalken faller arbetsmiljölagen (1977:1160). I remissen påpekas att det kan uppkomma problem i fråga om avgränsning mellan miljöbalken och arbetsmiljölagen. Det framhålls att frågan har berörts i förarbetena till arbetsmiljölagen och lagen om kemiska produkter och att det som sagts där alltjämt skall tillämpas. Det finns dock, enligt vad som sägs vidare, behov att göra en tydlig avgränsning mellan

arbetsmiljölagen och miljöbalken. Det föreslås därför en bestämmelse i 1 kap. 1 § som innebär att arbetsmiljölagen gäller i fråga om arbetsmiljön i den utsträckning en fråga har reglerats med stöd av den lagen.

Miljöbalken och arbetsmiljölagen reglerar delvis samma område. Av bestämmelserna i de två lagsystemen om t.ex. vissa skyldigheter för tillverkare m.fl. och om föreskriftsrätt för regeringen eller underlydande myndigheter framgår inte klart hur avgränsningen mellan de olika systemen skall göras. Enligt Lagrådet ger inte heller den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 1 § miljöbalken något klart besked i detta avseende. I de åberopade förarbetena anges vissa riktlinjer för hur avgränsningen är tänkt att ske. Grundtanken där synes vara att lagen om kemiska produkter skall ges företräde när det gäller allmänna produktfrågor och frågor om ingripande med generella krav där en samlad bedömning behövs med hänsyn till både arbetsmiljö och andra miljösektorer. Arbetsmiljölagen skall å andra sidan ges företräde vad gäller främst frågor om användning av farliga ämnen på arbetsplatserna men även i övriga frågor som huvudsakligen berör arbetsmiljön. Det framhålls dock i förarbetena att lagarnas tillämpningsområden sammanfaller i viss utsträckning och att det därför är nödvändigt med ett nära samarbete mellan de berörda myndigheterna (prop. 1976/77:149 s. 265-269, prop. 1984/85:118 s. 20).

Det hade enligt Lagrådets mening varit värdefullt om ytterligare ansträngningar hade gjorts för att klarlägga de berörda avgränsningsfrågorna.

Vad gäller lagregleringen synes man nu inte kunna nå längre i precision än att i miljöbalken, 1 kap 1 §, ta in en erinran om att särskilda bestämmelser om arbetsmiljön finns i arbetsmiljölagen. I 1 kap. 1 § bör vidare tas in de bestämmelser som i det remitterade förslaget upptagits i
2 kap. 1 § och som innebär att 3, 4, 6 och 8 kap. i balken skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i vissa uppräknade lagar, bl.a. plan- och bygglagen (1987:10) och vattenlagen. Det bör i det sammanhaget påpekas att de följdändringar som i enlighet härmed måste göras i de sålunda uppräknade lagarna inte finns med i lagrådsremissen, varför Lagrådet inte kan uttala sig om kopplingen mellan de olika bestämmelserna.

De allmänna aktsamhetsreglerna

Enligt 1 kap. 6 § skall den, som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet som kan komma i konflikt med miljöbalkens syfte, i den utsträckning som framgår av 9 - 16 kap., iaktta de allmänna aktsamhetsreglerna i 7 - 12 §§.

Den som bedriver eller överväger att bedriva en verksamhet har således att ställa sig frågan om verksamheten kan komma i konflikt med miljöbalkens syfte. Detta syfte är så allmänt beskrivet i 1 kap. 2 § att det är lätt att föreställa sig att snart sagt varje verksamhet på någon punkt kan komma i konflikt med detta.

Besvaras den inledande frågan med ja, skall företagaren läsa igenom de åtta kapitel som ingår miljöbalkens tredje och fjärde avdelningar för att se i vad mån han skall iaktta de allmänna aktsamhetsreglerna. Han kommer då att upptäcka att bestämmelser härom finns i fem paragrafer, nämligen 12 kap. 7 §, 13 kap. 4 §, 14 kap. 4 §, 15 kap. 1 § och 16 kap. 15 §.

De fem angivna paragraferna kräver var för sig en analys i syfte att klargöra vilka av de allmänna aktsamhetsreglerna som är tillämpliga på vilken typ av verksamhet.

Bestämmelserna i 12 kap. 7 § andra stycket hänvisar till 9 kap. 12, 13 och 14 §§, vilket enligt specialmotiveringen innebär att verksamheten skall avse byggnation eller anläggningsarbete inom område som omfattas av strandskydd eller gäller uppförande av vilthägn. Vidare hänvisas till bestämmelserna i 10 kap. 1, 2 och 4 §§, varmed får förstås att verksamheten skall avse markavvattning eller gälla arbetsföretag inom skyddsvärda biotoper. Paragrafen hänvisar dessutom till 11 kap 1 och 3 §§, vilket träffar täktverksamhet och undersökningar och utredningar för sådan verksamhet. Slutligen hänvisas till 11 kap. 7 § som gäller spridning av bekämpningsmedel över skogsmark.

För de angivna verksamheterna föreskrivs att vissa av de allmänna aktsamhetsreglerna skall iakttas. För samtliga verksamheter gäller 1 kap 7 §, 8 § första meningen samt 9 och 12 §§. Det innebär en skyldighet att förebygga skador - men inte skyldighet att avhjälpa skador som inträffat. Det ålägger företagaren skyldighet att skaffa sig kunskaper - men inte någon skyldighet att använda bästa möjliga teknik eller undvika riskabla kemiska produkter. Och de skyldigheter som åläggs företagaren begränsas av vad som är ekonomiskt rimligt. För spridning av bekämpningsmedel föreskrivs att företagaren förutom de nu angivna skyldigheterna skall undvika riskabla kemiska produkter eller använda den minst riskabla produkten.

Bestämmelserna i 13 kap. 4 § och 14 kap. 4 § bjuder inte samma svårigheter att förstå. De innebär att den som driver eller avser att driva miljöfarlig verksamhet respektive verksamhet som omfattar hantering, import eller export av en kemisk produkt skall iaktta samtliga allmänna aktsamhetsregler, om verksamheten kan komma i konflikt med miljöbalkens syfte med den reservationen dock att det skall vara ekonomiskt rimligt.

Med 15 kap. 1 § tredje stycket ökar svårigheterna på nytt. I stycket föreskrivs att de allmänna aktsamhetsreglerna i 1 kap. 7 §, 8 § utom tredje meningen samt 9, 10 och 12 §§ skall tillämpas i fråga om verksamhet som kan medföra olägenheter för människors hälsa. I sammanhanget kan erinras om att med sådan olägenhet avses en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan eller välbefinnandet och som inte är ringa eller helt tillfällig (15 kap. 1 § andra stycket). Om en verksamhet kan medföra sådana olägenheter och dessutom kan komma i konflikt med miljöbalkens syfte, skall företagaren förebygga skador och avhjälpa skador som inträffat. Denna skyldighet att avhjälpa skador upphör dock

om verksamheten upphör. Företagaren har vidare skyldighet att skaffa sig kunskaper och att använda bästa möjliga teknik samt att så långt möjligt undvika riskabla kemiska produkter. De skyldigheter som åläggs företagaren sträcker sig inte längre än till vad som är ekonomiskt rimligt med hänsyn till verksamhetens slag.

I 16 kap. 15 § möter samma variant som i 12 kap. 7 § andra stycket. Paragrafen innebär att de allmänna aktsamhetsreglerna i 1 kap. 7 §, 8 § första meningen, 9 och 12 §§ gäller för verksamhet som omfattas av bestämmelserna i 16 kap. om avfallshantering.

Denna genomgång visar att de fem paragraferna visserligen alla föreskriver att aktsamhetsreglerna skall tillämpas men i en utsträckning som, beroende på verksamheten, är mer eller mindre långtgående på fyra olika sätt. Lägg till detta att verksamhetsbeskrivningen i 12 kap. 7 § är svårtillgänglig.

Lagrådet förordar att möjligheterna att tillämpa de allmänna aktsamhetsreglerna mera enhetligt på de olika verksamhetsområdena undersöks ytterligare. Lagrådet föreslår dessutom följande redaktionella ändringar.

De allmänna aktsamhetsbestämmelserna bryts ut till ett särskilt kapitel, 2 kap. Allmänna aktsamhetsregler.

I motsvarigheten till 1 kap. 6 § bör tas in en direkt hänvisning till 12 kap. 7 §, 13 kap. 4 §, 14 kap. 4 §, 15 kap. 1 § och 16 kap. 15 § eller de motsvarande paragrafer som blir följden av lagrådets i det följande upptagna förslag till ändrad paragrafindelning i 12 - 16 kap.

Att bestämmelserna i 1 kap. 7 - 11 §§ skall tillämpas endast i den mån det är ekonomiskt rimligt vid verksamhet av det slag som det är fråga om är en så betydelsefull inskränkning i bestämmelsernas tillämpningsområde att den bör framgå redan av motsvarigheten till 1 kap. 6 §. Lagrådet föreslår att bestämmelserna i 12 § förs över till sistnämnda paragraf.

I 1 kap. 7 § föreskrivs att skador och olägenheter som kan drabba människan, miljön eller naturen skall förebyggas och att skaderisker skall undanröjas. I den närmast följande paragrafen utvecklas detta tema ytterligare: "Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet." Lagrådet anser att det räcker med en av dessa bestämmelser. Vid en jämförelse mellan paragraferna framstår 1 kap. 7 § som alltför kategorisk när det gäller skyldigheten att förebygga skador och olägenheter. Lagrådet föreslår därför att i 2 kap. upptas en motsvarighet till 1 kap. 8 § men inte till 1 kap. 7 §.

Varje föreskrift i 12 - 16 kap. om att aktsamhetsreglerna skall tillämpas bör upptas i en särskild paragraf under en särskild rubrik "Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna" i början av kapitlen.

Slutligen bör i motsvarigheten till 12 kap. 7 § verksamheterna anges på ett tydligare sätt. Att skälig hänsyn skall tas till övriga allmänna och enskilda intressen vid prövning som rör naturvård förefaller självklart och kan utgå. Lagrådet föreslår att paragrafen får följande lydelse:

"Vid prövning enligt 9 - 11 kap. skall 3 och 4 kap. tillämpas.

Den som
1. bedriver eller ämnar bedriva byggnation eller anläggningsarbete inom strandskyddsområde enligt 9 kap. 12 eller 13 §,
2. uppför eller avser att uppföra vilthägn enligt 9 kap. 14 §,
3. bedriver eller avser att bedriva markavvattning eller arbetsföretag inom skyddsvärda biotoper enligt 10 kap. 1 eller 4 §,
4. bedriver eller avser att bedriva stenbrytning eller täktverksamhet eller undersökningar och utredningar för verksamhet av nu nämnt slag enligt 11 kap. 1 § och 3 § andra stycket,
skall iaktta aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2 § första stycket och 3 §.

Den som bedriver eller ämnar bedriva spridning av bekämpningsmedel över skogsmark enligt 11 kap. 7 § skall iaktta aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2 § första stycket samt 3 och 5 §§."

Hushållningen med mark och vatten

I andra avdelningen av miljöbalken behandlas hushållningen med mark och vatten m.m. Avdelningen inleds med ett kapitel med en enda paragraf om hushållningsbestämmelsernas tillämpningsområde. Lagrådet föreslår att den bestämmelsen förs över till 1 kap. och att 2 kap. i stället ägnas åt de allmänna aktsamhetsbestämmelserna i enlighet med vad som anförts i det föregående.

Genomförs det förslaget kommer andra avdelningen att inledas med 3 kap. som innehåller grundläggande hushållningsbestämmelser. Här upptas i 11 paragrafer anvisningar om vilka intressen som skall ges företräde i olika konfliktsituationer. Kapitlet följs av 4 kap som innehåller särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet.

I 4 kap. 1 § finns anvisningar om hur de följande paragraferna i kapitlet skall tillämpas. De områden som anges i 2-6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2-6 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Vidare föreskrivs att bestämmelserna i 4 kap. inte utgör hinder för att utveckla befintliga tätorter eller det lokala näringslivet eller för att utföra anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 9 § andra stycket.

Bestämmelserna i 4 kap. 1 § får betydelse för tillämpningen av bestämmelser i de följande kapitlen. Det är exempelvis inom de ramar som anges i 4 kap. 1 § som regeringen kan ge tillstånd enligt 5 kap 4 § till att en anläggning som avses i 1 eller 2 § samma kapitel uppförs i ett område som enligt 4 kap är av riksintresse.

Någon motsvarighet till 4 kap. 1 § finns inte i 3 kap. Det väcker frågan om hur bestämmelserna i det kapitlet skall förstås. Vid en jämförelse med den nyssnämnda 5 kap. 4 § framgår att regeringen kan lämna tillstånd till en anläggning som avses i 1 eller 2 § samma kapitel, om hinder inte möter på grund av bestämmelser i bl.a. 3 kap. Innebär det att bestämmelserna i andra stycket i envar av 3 kap. 7-11 §§ om skydd för områden som är av riksintresse för rennäringen, yrkesfisket, natur- och kulturmiljövården, m m mot vissa angivna åtgärder utgör ett absolut hinder för regeringen att medge sådana åtgärder? Det skulle i så fall ge ett kraftigare skydd åt dessa områden än som ges åt de riksintressanta områden som anges i 4 kap.

Lagrådet utgår från att avsikten inte kan vara att ge ett starkare skydd åt områden som avses i 3 kap. än åt områden som anges i 4 kap. Detta bör framgå av en bestämmelse i 3 kap. som motsvarar 4 kap. 1 § andra stycket första meningen.

En sådan bestämmelse kan lämpligen samordnas med företrädesregeln i remissförslagets 3 kap. 3 § och placeras som en sista paragraf i 3 kap. Andra stycket i remissförslagets 3 kap. 6-11 §§ kan då utgå. Någon motsvarighet till bestämmelserna i 4 kap. 1 § andra stycket om att hinder inte föreligger för att utföra anläggningar för totalförsvaret eller för utvinning av ämnen eller material av riksintresse torde inte behövas i 3 kap. med hänsyn till förekomsten av företrädesregeln.

Den ordning Lagrådet föreslår innebär att regeringen vid prövning enligt 5 kap. 4 § skall tillämpa bestämmelserna i 3 kap. men kan medge undantag i den mån det behövs t.ex. för att utveckla befintliga tätorter. Till den närmare utformningen av 5 kap. 4 § återkommer lagrådet i det följande.

En annan närliggande fråga är hur bestämmelserna i 3 och 4 kap. förhåller sig till bestämmelserna i 13 kap. om miljöfarlig verksamhet. Det är särskilt 13 kap. 5 § andra stycket som framstår som motsägelsefullt. Där föreskrivs att om en miljöfarlig verksamhet som inte skadar människors hälsa är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, regeringen får besluta att verksamheten får komma till stånd, om områden som är av riksintresse för natur- och kulturvården inte allvarligt skadas (Lagrådets kursivering). I sammanhanget skall nämnas att enligt 3 kap. 8 § mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas natur- eller kulturvärden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada (Lagrådets kursivering) natur- eller kulturmiljön. Vidare gäller enligt 4 kap. 1 § att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i de områden som anges i 4 kap. endast om hinder inte möter enligt 2-6 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar (Lagrådets kursivering) områdenas natur- och kulturvärden.

Enligt Lagrådets språkbruk är en allvarlig skada svårare än en påtaglig skada. Det framstår då som egendomligt att regeringen när den prövar en fråga om att förlägga en verksamhet till ett område som avses i 3 eller 4 kap. i fråga om en miljöfarlig verksamhet skulle kunna medge större undantag än beträffande annan verksamhet. Lagrådet föreslår därför att bestämmelsen om områden av riksintresse för natur-

och kulturvården utmönstras ur 13 kap. 5 § andra stycket och att paragrafen får följande lydelse:

"En miljöfarlig verksamhet som kan leda till skada på människors hälsa eller annan väsentlig olägenhet får inte utövas.

Är en miljöfarlig verksamhet som inte skadar människors hälsa av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, får regeringen besluta att verksamheten får bedrivas, om områden som är av riksintresse på grund av natur- och kulturvärden inte allvarligt skadas."

I 5 kap. 1 § föreskrivs att vissa stora anläggningar som järn- och stålverk, massafabriker, pappersbruk etc. inte får uppföras utan tillstånd av regeringen. Regeringen kan dessutom enligt 2 § förbehålla sig rätten att tillståndspröva andra anläggningar än som avses i 1 § men som ändå är av betydande omfattning eller av ingripande beskaffenhet. Tillstånd av regeringen för dessa anläggningar krävs oavsett om anläggningen skall förläggas utanför eller innanför gränserna för de områden som avses i 3 och 4 kap. Det är alltså inte uteslutet att anläggningar av det ingripande slag som avses i 5 kap. 1 och 2 § förläggs till områden som anses vara av riksintresse för t ex naturvården. Hur intresseavvägningen skall ske anges i 4 §. Enligt paragrafens första stycket får regeringen lämna tillstånd till en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd som avses i 1 eller 2 § bara om hinder inte möter på grund av de aktsamhetsregler som gäller för verksamheten och föreskrifter i 1, 3, 4 eller 6 kap. samt med hänsyn till att allmänna planeringssynpunkter iakttas och att kommunfullmäktige har tillstyrkt. Enligt andra stycket av samma paragraf kan undantag i vissa fall göras från det kommunala vetot.

Lagrådet föreslår att 5 kap. 4 § får följande lydelse:

"4 § Regeringen får lämna tillstånd till en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd som avses i 1 eller 2 § under förutsättning att kommunfullmäktige har tillstyrkt att tillstånd lämnas och hinder mot tillstånd inte möter på grund av

1. aktsamhetsreglerna i 13 kap. 5 § första stycket och 6 § första stycket,
2. allmänna aktsamhetsbestämmelser som enligt 12 kap. 1 §, 13 kap. 4 §, 14 kap. 4 §, 15 kap. 2 § eller 16 kap. 3 § gäller för verksamheten,
3. hushållningsbestämmelser som enligt 3 eller 4 kap. gäller för området,
4. miljökvalitetsnormer som med stöd av 6 kap. har föreskrivits för området eller hela landet, eller
5. andra allmänna planeringssynpunkter.

Även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt att tillstånd lämnas, får regeringen lämna tillstånd som avses i första stycket till

1. en anläggning som avses i 1 § första stycket 6 och som är avsedd för mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller
2. en anläggning som avses i 1 § första stycket 7 - 10,

om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd. Vad som sagts nu gäller dock inte, om en lämplig plats för anläggningen anvisats inom annan kommun som kan antas

godta en placering där eller om en annan plats bedöms vara lämpligare."

De anläggningar som avses i 5 kap. är typiskt sett miljöfarliga. Med Lagrådets förslag blir det klart att regeringen vid en prövning som sker enligt 5 kap. 4 § skall ta hänsyn till de allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. eftersom dessa enligt 13 kap. 4 § skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet. Vidare gäller aktsamhetsreglerna i 13 kap. 5 § första stycket och 6 § första stycket i sådana ärenden. Motsättningsvis följer att några andra lagrum än de som direkt anges i 5 kap. 4 § inte skall tillämpas vid tillståndsprövningen enligt den paragrafen. Tillstånd skall alltså inte kunna vägras enbart med åberopande av att den ifrågasatta verksamheten inte är förenlig med miljöbalkens syfte.

Straffbestämmelser

Bestämmelserna om miljöbrott är i dag utformade på ett varierande sätt och brister många gånger i konsekvens. Med det remitterade förslaget avhjälps en del av dessa brister. En betydande del av den lagstiftning som har betydelse för miljön skall emellertid inte ingå i den nya miljöbalken. Lagrådsremissen innehåller inga förslag om att samordna straffbestämmelserna i miljölagstiftningen utanför miljöbalken med balkens straffbestämmelser. Det kommer därför att finnas grund för att kritisera lagstiftningen om miljöbrott för bristande konsekvens även sedan miljöbalken trätt i kraft.

Brotten i miljöbalken utgörs i stor utsträckning av blankettstraffbud. Det är samma lagstiftningsteknik som präglar de lagar som genom det remitterade förslaget integreras i miljöbalken. Lagrådet förutser att när det slutliga steget tas, dvs när de återstående miljölagarna integreras i miljöbalken, frågan om vilken lagstiftningsteknik som skall användas i miljöbalkens straffbestämmelser prövas på nytt. Blankettstraffbud har nämligen den nackdelen att de inte innehåller någon fullständig gärningsbeskrivning och i regel inte heller någon brottsbeteckning. De uttalar endast att den som överträder vissa i andra lagrum angivna påbud eller förbud skall dömas till i straffbudet angivet straff. Det innebär omfattande och ibland närmast förvirrande hänvisningar till olika bestämmelser. Med en utformning av miljöbrotten i miljöbalken som mera överensstämmer med miljöbrotten i brottsbalken dvs. med fullständiga gärningsbeskrivningar och slagkraftiga brottsbeteckningar kan man bättre utnyttja straffbestämmelserna för den normbildning som måste till om syftet med miljöbalken skall förverkligas.

För de brott som avses med blankettstraffbuden i 21 kap. 6 och 7 §§ föreslås böter eller fängelse i högst två år. De vida straffskalorna föranleds av att brotten har mycket skiftande straffvärden. Till brott för vilka det är svårt att tänka sig annan påföljd än böter hör underlåtenhet att sortera de egna hushållssoporna i enlighet med kommunala föreskrifter (21 kap. 7 § 6). Det får överlämnas till rättstillämpningen att beakta brottens skilda straffvärde vid påföljdsval och straffmätning.

Vad härefter angår de enskilda straffbestämmelserna anser Lagrådet att det är olämpligt med beteckningen "oförsiktig kemikaliehantering" i 21 kap. 1 § för ett brott som kan begås uppsåtligen. Lagrådet föreslår i stället "miljöfarlig kemikaliehantering".

Av kommentaren till 21 kap. 9 § framgår att vid konkurrens mellan straffbestämmelserna i 13 kap. brottsbalken och straffbestämmelserna i miljöbalken de förstnämnda alltid skall ha företräde även när strafflatituderna är desamma. Om detta är avsikten bör det framgå av lagtexten. Lagrådet föreslår att i 21 kap 9 § orden "samma eller " inskjuts omedelbart före "strängare straff enligt brottsbalken".

Miljöskyddsavgifter

F.d. regeringsrådet Hamdahl och justitierådet Svensson:

Enligt 22 kap. 1 § skall vid vissa överträdelser betalas en särskild avgift (miljöskyddsavgift). Avgiften skall enligt 3 § första stycket bestämmas med hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är. Därvid skall särskilt beaktas omfattningen av överträdelsen och den fara eller skada som överträdelsen har inneburit samt om överträdelsen inneburit ekonomiska fördelar. Närmare föreskrifter för bestämmande av miljöskyddsavgiften får enligt lagrummet beslutas av regeringen.

Enligt 3 § andra stycket får en tillståndsmyndighet vid prövning av villkor för tillstånd för miljöfarlig verksamhet bestämma det belopp som skall betalas i miljöskyddsavgift om villkoret överträds. Ett sådant beslut skall enligt lagrummet ligga till grund för ett beslut om miljöskyddsavgiftens storlek.

Enligt 4 § skall avgiften bestämmas till lägst fem tusen kronor och högst femhundra tusen kronor. Om en överträdelse har inneburit ekonomiska fördelar eller vid synnerligen försvårande omständigheter får avgiften bestämmas till ett högre belopp, dock högst tio miljoner kronor. Avgiften får enligt 5 § jämkas eller efterges om det till följd av särskilda skäl skulle vara oskäligt att bestämma avgiften enligt 3 och 4 §§. Enligt 6 § prövas frågor om miljöskyddsavgift av länsrätten på talan av Miljöombudsmannen.

Frågan om vilka principer som bör gälla för sanktionsavgifter behandlades av riksdagen år 1982 i samband med antagandet av en bestämmelse om förverkande av vinster som uppkommit hos näringsidkare till följd av brott i näringsverksamhet (prop. 1981/82:142, JuU 1981/82:53). I propositionen angav föredraganden bl.a. att avgiftssystem borde kunna användas på områden där regelöverträdelser var särskilt frekventa eller speciella svårigheter förelåg att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det enskilda fallet. Vidare angav han att avgifter borde få förekomma endast inom speciella klart avgränsade rättsområden. Han betonade vikten av att avgiftssystem på nya områden införs först efter noggranna överväganden om behov föreligger och att systemen i så fall utformas på ett sådant sätt att anspråken på rättssäkerhet blir fullt ut tillgodosedda. Av särskilt intresse i detta sammanhang är vad som uttalades om principerna för

bestämmande av avgiften. I propositionen angavs i detta avseende följande (s. 24).

Enligt vad som sägs i promemorian bör bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet i all möjlig utsträckning konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen - en parameter - som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften skall bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.

Lagrådet ifrågasätter om de föreslagna miljöskyddsavgifterna uppfyller de krav som enligt vad som anförts bör gälla för sanktionsavgifter. Osäkerheten gäller närmast om miljöavgifterna har kopplats till parametrar som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften skall bli i det särskilda fallet. Den föreslagna lagtexten och motiveringen till denna stämmer inte heller särskilt väl överens och motiven innehåller dessutom en hel del sinsemellan motstridande uttalanden.

I remissen framhålls sålunda till att börja med de problem som är förknippade med nuvarande miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen. Denna avgift skall bestämmas till ett belopp som motsvarar de ekonomiska fördelarna av en överträdelse. För det fall full bevisning härom inte alls eller endast med svårighet kan läggas fram, får fördelarna uppskattas till ett skäligt belopp. Om det föreligger särskilda skäl får miljöskyddsavgiften jämkas eller efterges. Endast ett fåtal avgiftsärenden har enligt remissen hittills prövats. Det antyds att en tänkbar orsak härtill varit de svårigheter som föreligger att beräkna den ekonomiska fördelen av överträdelsen. Att beräkna vinningen av ett förfarande kan, sägs det, vara svårt då det skall ske i en tvist mellan två parter. Oenighet har uppstått om ett betydande antal olika faktorer, såsom exempelvis räntesats och avskrivningstid. En tvist under sådana förutsättningar riskerar enligt remissen alltid att dra ut på tiden.

Det uttalas vidare att vad som i viss mån talar mot användningen av miljöskyddsavgifter är svårigheterna att finna parametrar för att fastställa avgifternas storlek. Men enligt remissen innebär detta inte skäl att ge upp tanken på en sanktionsavgift på det miljörättsliga området. Enligt regeringen bör avgiftssystemet vara utformat så att det inte skall vara lönsamt att överträda föreskrifter. Vidare anförs bl.a. följande.

Avgiften bör bestämmas med utgångspunkt i förhållandena i varje enskilt fall. I förhållande till vad som gäller i dag bör inte rekvisitet att överträdelsen skall ha lett till ekonomiska fördelar finnas kvar. Härigenom elimineras också en av de svårigheter som hittills funnits vid beräkningen av miljöskyddsavgift. Miljöskyddsavgift skall således i fortsättningen kunna utgå om en överträdelse objektivt sett skett, oavsett om det lett till ekonomiska fördelar eller inte. Miljöskyddsavgifter bör härmed bli ett bättre komplement till straffansvaret.

Miljöskyddsavgiften får som regel bestämmas efter en samlad bedömning av de försvårande och förmildrande omständigheter som föreligger i det särskilda ärendet. Vid bestämmande av miljöskyddsavgiftens storlek bör således göras en samlad bedömning av hur allvarlig överträdelsen är. Utgångspunkten bör alltid vara att det är fråga om en administrativ avgift. Vid den bedömningen bör flera omständigheter beaktas. Såsom exempel kan inledningsvis nämnas omfattningen av överträdelsen och den fara eller skada överträdelsen inneburit, likaså om överträdelsen inneburit ekonomiska fördelar. Härutöver bör en rad olika omständigheter ingå i bedömningen t.ex. om det rör sig om upprepade överträdelser, hur länge överträdelsen pågått, om överträdelsen skett på grund av våda, slarv eller nonchalans. Vid bedömningen bör också vägas in vilket område som drabbats, om det är ett industriområde eller ett särskilt känsligt naturskyddsområde. Slutligen bör även beaktas om tillståndsplikten för en verksamhet eller åtgärd inte iakttagits och vilka villkor eller föreskrifter som överträtts. Vissa villkor eller föreskrifter är ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt viktigare än andra. En del villkor kan exempelvis ha varit avgörande för att tillstånd över huvud taget beviljats. Denna uppräkning av omständigheter gör emellertid inte anspråk på att vara fullständig utan är endast exempel på omständigheter som bör beaktas. Närmare föreskrifter för att bestämma miljöskyddsavgiften bör få föreskrivas av regeringen. Föreskrifterna skall ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser. Det bör eftersträvas att avgiftsbeloppet kan fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden.

Som redan antytts ger de återgivna uttalandena enligt Lagrådets mening uttryck för delvis motstridande uppfattningar. Å ena sidan hävdas att avgifterna skall bestämmas med hänsyn till samtliga relevanta omständigheter i varje enskilt fall. Å andra sidan anges att avgifterna skall bestämmas enligt schablonmässiga grunder direkt med ledning av vissa angivna beräkningsgrunder. Vidare anförs att rekvisitet att överträdelsen skall ha lett till ekonomiska fördelar inte skall finnas kvar. Samtidigt framhålls på flera ställen att systemet bör vara utformat så att det inte skall vara lönsamt att överträda föreskrifter. Av lagtexten framgår också att man vid bedömningen av hur allvarlig överträdelsen är skall beakta dels omfattningen av överträdelsen och den fara eller skada som överträdelsen inneburit, dels om överträdelsen inneburit ekonomiska fördelar. Varken i lagtext eller förarbeten ges dock någon ledning för bedömningen av vilken vikt de olika faktorerna skall tillmätas - i förhållande till varandra eller tagna var för sig - vid bestämmandet av avgiften.

Den stora svårigheten med nuvarande miljöskyddsavgift synes vara att det i princip förutsätts att man i varje enskilt fall skall försöka utreda den verkliga ekonomiska fördelen med överträdelsen. Förfarandet skulle förenklas betydligt om man kunde grunda avgiften på en bedömning av vad som generellt sett kan antas utgöra vinsten av en viss överträdelse. Enligt Lagrådet skulle detta kunna vara en framkomlig väg när det gäller att skapa ett nytt system för miljöskyddsavgifter. Ingenting

hindrar att man i sådant fall bestämmer att avgiften skall utgå med ett högre belopp än den beräknade vinsten.

En sådan ordning skulle också vara att föredra från andra utgångspunkter. Det kan nämligen ifrågasättas om det är möjligt att i enlighet med det remitterade förslaget delegera en föreskriftsrätt om sanktionsavgifter till regeringen. Lagrådet har behandlat denna principfråga bl.a. i ett yttrande den 16 september 1993 över förslag till ändring i lagen (1983:738) om bekämpande av salmonella hos djur, m.m. Slutsatsen blev att det inte kunde anses föreligga något hinder mot att delegera en föreskriftsrätt beträffande en sanktionsavgift av ifrågavarande slag. Det befanns dock stå bäst i överensstämmelse med regeringsformen att åtminstone de viktigaste grunderna för avgiftskonstruktionen lades fast i lag.

Lagrådet föreslår ett sanktionssystem som utgår från det nuvarande men där man ökar möjligheterna att bestämma miljöskyddsavgiften schablonmässigt. Utgångspunkten bör vara att miljöskyddsavgiften skall bestämmas med hänsyn till den fara eller skada som en överträdelse av det slag som det är fråga om kan antas medföra samt till de ekonomiska fördelar som en överträdelse av detta slag kan antas innebära för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd av det slag som är aktuellt i ärendet om miljöskyddsavgift. Med parametrarna fara eller skada fångar man upp också överträdelsens omfattning. Med orden "kan antas medföra" respektive "kan beräknas uppkomma" anges att det inte är fråga om att bestämma en miljöskyddsavgift som exakt motsvarar t ex den vinst eller besparing som i det särskilda fallet har uppkommit på grund av en viss överträdelse. Det innebär också att tanken på att differentiera avgiften med hänsyn till om överträdelsen skett av våda, vårdslöshet eller uppsåt har övergivits. Regeringen bör med ett sådant system kunna utfärda närmare föreskrifter om avgiftsuttaget. Vidare torde det vara lämpligt att behålla möjligheten för länsrätten att jämka eller efterge avgiften om det föreligger särskilda skäl. Möjligheten att bestämma avgiften till högre belopp än 500 000 kronor bör enligt Lagrådets mening i vart fall begränsas så att den kan aktualiseras bara hos domstol.

Det finns skäl att ifrågasätta även förslaget att tillståndsmyndigheten - vid prövning av villkor för tillstånd för miljöfarlig verksamhet - i förväg skall kunna bestämma ett belopp som skall betalas i avgift om villkoret överträds. Det bör till att börja med påpekas att förslaget har mött kraftig kritik under remissbehandlingen av utredningens betänkande. Kritiken grundar sig främst på att ett i förväg bestämt avgiftsbelopp ger möjlighet för den enskilde att spekulera och köpa sig fri från miljööverträdelser. Regeringen har i det till Lagrådet remitterade förslaget - i syfte att komma till rätta med de påtalade bristerna - föreslagit bl.a. att länsrätten inte alltid skall vara bunden av det i förväg bestämda beloppet när avgiften i förekommande fall skall tas ut. Det gäller bl.a. om det visar sig att överträdelsen inneburit ekonomiska fördelar som inte kunnat förutses då tillståndet meddelades eller om det

gått en längre tid sedan tillståndet prövades och därmed även sedan beloppet fastställdes.

Den föreslagna ordningen med ett belopp som bestäms i förväg och som åtminstone delvis syftar till att förhindra överträdelser har stora likheter med ett vitesinstitut. Med den av Lagrådet föreslagna ordningen erbjuder systemet med miljöskyddsavgifter emellertid inte samma möjligheter att anpassa beloppet till den enskildes ekonomiska förhållanden. Det är enligt Lagrådets mening inte heller tillfredsställande att länsrätten på föreslaget sätt skall kunna ändra ett belopp som tillståndsmyndigheten bestämt. Detta kan kritiseras från principiella utgångspunkter och kommer utan tvekan också att medföra svårigheter i den praktiska tillämpningen. Lagrådet avstyrker därför förslaget i denna del.

Regeringsrådet Baekkevold:

Som Lagrådets majoritet har framhållit stämmer den föreslagna lagtexten om miljöavgift och motiveringen till lagtexten inte särskilt väl överens och motiven innehåller dessutom en hel del sinsemellan motstridande uttalanden. Den bristande överensstämmelsen gäller frågan hur miljöavgiften skall bestämmas i det enskilda fallet. Enligt lagtexten skall avgiften bestämmas med hänsyn till "hur allvarlig överträdelsen är". Detta får i princip anses innebära att man skall beakta alla omständigheter som ger uttryck för hur allvarlig en överträdelse är. Motiven bygger också till stor del på att avgiften i varje enskilt fall skall bestämmas med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Samtidigt finns uttalanden i motiven om att schabloniserade avgifter bör eftersträvas och att regeringen i föreskrifter skall ange hur avgiften skall beräknas för olika slag av överträdelser med sikte på att avgiftsbeloppet skall kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden.

Den föreslagna lagtexten får som nämnts anses innebära att avgiften skall bestämmas på grundval av en bedömning av samtliga relevanta omständigheter. Det betyder att det finns ett mycket begränsat utrymme för regeringen att genom bindande föreskrifter ange schabloniserade beräkningsgrunder. Uttalandena i motiven att man bör kunna fastställa avgifterna direkt med ledning av beräkningsgrunder i regeringsföreskrifter är alltså knappast möjliga att förena med lagtexten.

Frågan är då hur man skall uppnå överensstämmelse mellan lagtext och motiv. Motiven ger som framgått inte något entydigt svar på hur det är tänkt att systemet skall fungera, dvs. om avgiften skall bestämmas på grundval av en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter eller en bedömning enligt schablonmässiga beräkningsgrunder i regeringsföreskrifter.

Som framhållits i majoritetens yttrande skulle det strida mot hittills gällande principer för hur ett avgiftssystem bör utformas att införa en ordning som saknar anknytning till någon egentlig parameter och som i stället bygger på att en helhetsbedömning skall ske i varje enskilt fall. Det är å andra sidan inte givet att man bör gå motsatt väg och välja en

ordning som bygger på en mycket vidsträckt schablonisering. Det främsta skälet till detta är just att det är svårt att finna naturliga parametrar som kan ligga till grund för en schablonisering särskilt om man enligt remissförslaget skall beakta inte bara de ekonomiska fördelarna utan också bl.a. den fara eller skada som överträdelsen inneburit. Det kan hävdas att just avsaknaden av sådana parametrar gör att det inte är lämpligt med en schablonisering på förevarande område, i vart fall om denna skall innebära också en avvägning av flera vitt skilda faktorer såsom fara och skada respektive ekonomiska fördelar.

Till saken hör också att det område som miljöavgifterna skall täcka är mycket omfattande och att överträdelserna är av mycket skiftande natur. Det gör att det knappast är möjligt att finna schabloner som kan tillämpas generellt över hela området. Mot en långtgående schablonisering kan också anföras att avgifterna enligt förslaget skall bestämmas inom en mycket vidsträckt ram, som sträcker sig från 5 000 kronor till 10 000 000 kronor. Mycket talar för att en avgift som kan uppgå till flera miljoner kronor inte bör bestämmas på grundval av ett schabloniserat avgiftssystem, där man har begränsade möjligheter att ta hänsyn till t.ex. om överträdelsen skett av våda, vållande eller uppsåt.

Av det anförda framgår att utformningen av ett avgiftssystem på miljöområdet inrymmer många problem. Någon given lösning finns inte. Enligt min mening finns det mot denna bakgrund ett behov av ytterligare utredning innan ett helt nytt avgiftssystem införs. Jag avstyrker därför att ett sådant införs nu. Det steget bör enligt min mening inte tas utan att det först finns ett klart ställningstagande till hur avgifterna skall bestämmas i de enskilda fallen och en analys av avgiftsfrågorna som bygger på detta. I avvaktan på resultatet av en vidare utredning bör det vara möjligt att ändra nuvarande miljöavgifter så att man får ökade möjligheter att bestämma de ekonomiska fördelarna schablonmässigt.

Lagrådet:

Utöver de ändringar som framgår av det nu anförda gör Lagrådet vissa andra anmärkningar och föreslår omredigering av åtskilliga bestämmelser. Lagrådets förslag till lagtext framgår av bilaga till detta protokoll.

Ytterligare kommentarer till lagtextförslaget lämnas i det följande, kapitel för kapitel.

1 kap.

I Lagrådets förslag motsvarar 1 § remissförslagets 1 kap. 2 och 3 §§.

Lagrådsförslagets 2 § tar upp motsvarigheter till remissförslagets 1 kap. 1 § andra och tredje styckena, 2 kap. 1 § och 14 kap. 3 § första stycket första meningen och andra stycket. I andra stycket i 1 kap. 2 § i Lagrådets förslag bör 7 kap. tas med bland de kapitel i miljöbalken som skall tillämpas enligt vad som sägs i de uppräknade lagarna.

Bestämmelsen om allemansrätten i remissförslagets 4 § har i Lagrådets förslag placerats i 3 § och fått ett tillägg motsvarande 1 § andra stycket naturvårdslagen.

Remissförslagets 5 § har inte någon motsvarighet i Lagrådets förslag. Bestämmelsens funktion i förhållande till balkens övriga regler framstår som oklar. Den uttrycker närmast en av många värderingar som ligger till grund för hela förslaget och bör inte ingå i själva lagtexten.

Miljöombudsmannen avses få viktiga uppgifter vid tillämpningen av balken. En presentation av ämbetet bör finnas i inledningen till balken och har i Lagrådets förslag tagits upp i 1 kap. 4 §.

2 kap.

Lagrådets förslag i fråga om detta kapitel har beskrivits i den allmänna motiveringen. Ändringar som inte framgår av denna beskrivning är av redaktionell art och inte avsedda att innebära några sakliga ändringar i remissens förslag.

3 kap.

Kapitlet har disponerats om och tillförts en ny bestämmelse enligt vad som anförts under rubriken "Hushållningen med mark och vatten" i Lagrådets yttrande.

Första stycket i 6 § i det remitterade förslaget har inte tagits med i motsvarigheten i Lagrådets förslag (5 §). Uttalandet att jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse har ingen särskild lagteknisk funktion utan är av deklaratorisk natur. Det nationella intresset torde gälla även för andra av de intressen som skall beaktas vid hushållningen med mark och vatten.

8 kap.

Avsikten att miljökonsekvensbeskrivningar skall kunna krävas även vid ansökningar om befrielse från skyldighet att söka tillstånd enligt balkens regler därom bör komma till tydligare uttryck i 1 §. Remissförslagets 2 och 3 §§ har i Lagrådets förslag sammanförts till 2 §, vilket medfört en förändrad numrering av de efterföljande paragraferna.

I det remitterade förslagets 6 § stadgas att en miljökonsekvensbeskrivning skall bekostas av den som ansvarar för anläggningen eller hanteringen eller som skall vidta åtgärden i frågan. Lagrådet föreslår att kostnadsansvaret i stället skall vila på den som gjort ansökan som avses i 1 §. Lagrådsförslaget (5 §) är avfattat i enlighet härmed.

9 kap.

Bestämmelsen i 1 § om avsättande av nationalparker har av Lagrådet utformats med beaktande av regeringsformens regler om finansmakten.

I 4 § har Lagrådet brutit ut bestämmelsen om skötselplan för naturreservat och naturvårdsområden till ett andra stycke. Skötselplan behöver inte fastställas samtidigt med att beslut fattas om att bilda naturreservatet eller naturvårdsområdet.

Remissförslagets 6-9 §§ har av Lagrådet disponerats om så att regeln om interimistiska beslut, som gäller alla skyddsformerna naturreservat,

kulturreservat, naturvårdsområde, kulturvårdsområde och naturminne, placerats efter de paragrafer som handlar om dessa skyddsformer.

10 kap.

Enligt Lagrådets mening erhålls en bättre disposition om första stycket i 2 § förs till 1 §.

11 kap.

I begreppet täkt skall enligt remissförslaget inbegripas "täkt av berg", varmed avses stenbrytning. Lagrådet förordar att sistnämnda term samordnas med termen "täkt" av andra material, vilket medför ändring i 1 § och några andra paragrafer.

I regeln i 3 § om intresseavvägning har i lagrådsförslaget bland de motstående intressena när det gäller tillstånd till stenbrytning eller täktverksamhet inte tagits med intresset av hållbar hushållning med naturresurser. Att avvägning skall göras mot detta intresse torde framgå av de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 kap.

Det remitterade förslagets 5 § anger inte någonting om verkan av att anmälningsskyldighet föreligger. Lagrådets förslag innebär att arbetsföretaget inte får påbörjas innan föreskrivet samråd ägt rum. Regeln i 5 § tredje stycket remissförslaget om förelägganden och förbud har av Lagrådet givits en utformning som i huvudsak står fri från 18 kap.

I 9 § har tillfogats en bestämmelse om att dispens för vetenskaplig prövning får förenas med villkor.

12 kap.

I enlighet med sitt förslag under rubriken "De allmänna aktsamhetsreglerna" i det föregående har Lagrådet placerat remissförslagets 7 § i ändrad lydelse först i kapitlet som
1 och 2 §§ vilket leder till att det remitterade förslagets 1-6 §§ betecknas 3-8 §§.

13 kap.

Punkten 3 i 10 § första stycket remissförslaget finns inte med i Lagrådets förslag. Hushållningen med mark och vatten får anses tillräckligt beaktad genom 3 och 4 kap.

Bemyndigandet för regeringen i det remitterade förslagets
12 § att föreskriva tillstånds- och anmälningsplikt hör enligt Lagrådets mening hemma under avsnittet före rubriken è"Individuell prövning". Som första paragraf under sistnämnda rubrik tar Lagrådets förslag upp remissförslagets 13 §, till vilken som ett tredje stycke fogas en motsvarighet till remissförslagets 11 §. I lagrådsförslaget får remissförslagets 12-14 §§ beteckningen 11-13 §§.

Bestämmelserna i remissförslagets 15 § första, andra och femte stycken blir i Lagrådets förslag 14 §. Det remitterade förslagets 15 § tredje och fjärde stycken betecknas i lagrådsförslaget 15 §.

I 13 och 16 §§ i Lagrådets förslag har i anslutning till terminologin i 8 kap. 2 § angetts att samråd skall äga rum med och tillfälle till yttrande beredas den som kan ha ett intresse i saken.

Lagrådet har disponerat om 20-41 §§. Sålunda har remissförslagets 26 §, som handlar om den tid från vilken beslut om tillstånd eller villkor blir gällande, placerats som 39 §. Remissförslagets 27 och 28 §§ är i lagrådsförslaget 26 och 27 §§. I sistnämnda lagförslag motsvaras 28 § av remissförslagets 29 § första stycke och 29 § av remissförslagets 29 § andra stycke.

I 30 § i remissförslaget anges att ett tillstånd får återkallas om tillstånd som gäller för verksamheten i något väsentligt avseende har åsidosatts. Uttrycket "tillstånd" synes ha valts i stället för "villkor" som förekommer i motsvarigheten i miljöskyddslagen (23 §) för att undvika en sådan tolkning som beskrivs i remissprotokollets allmänna motivering i avsnittet "4.8.5. Tillståndets omfattning". Med hänsyn till vad som där sägs om att avsikten är att ett tillstånd inte skall omfatta annat än vad som återfinns bland villkoren anser Lagrådet att ordet "villkor" är att föredra och har använt detta i sin lagtext.

Det remitterade förslagets 32 § om att ett tillstånd att släppa ut avloppsvatten kan få prövas om efter 10 år om det finns särskilda skäl har i lagrådsförslaget samordnats med 31 § första stycket 1, varvid 32 § i remissförslaget fått bilda ett andra stycke i 31 §. En följd härav har blivit att 33-35 §§ i det remitterade förslaget blivit 32-34 §§ i lagrådsförslaget. Som 35 § i det sistnämnda förslaget har tagits in en från 24 § remissförslaget hämtad hänvisning till reglerna i 24 § om uppskov med beslut.

Slutligen har det förut nämnda inskjutandet av en 39 § i lagrådsförslaget föranlett en förskjutning av de följande paragrafnumren i remissförslaget.

14 kap.

Som anmärkts ovan under 1 kap. har innehållet i 14 kap. 3 § första stycket första meningen och andra stycket överförts till 1 kap. 2 § i Lagrådets förslag.

Remissförslagets 10 och 11 §§ har av Lagrådet formulerats om i förtydligande syfte.

15 kap.

Enligt Lagrådets förslag under rubriken "De allmänna aktsamhetsreglerna" har hänvisningen till sådana regler, som i remissförslaget fanns i 1 § tredje stycket, fått bilda en särskild 2 § under en rubrik. Remissförslagets 2-10 §§ utgör lagrådsförslagets 3-11 §§.

Till 10 § första stycket i Lagrådets förslag har flyttats en bestämmelse i remissförslagets 18 kap. 22 § andra meningen om att polisman får hindra fortsatt färd om någon bryter mot ett tillfälligt trafikförbud enligt 15 kap. 10 §.

16 kap.

Hänvisningar till allmänna aktsamhetsregler i det remitterade förslagets 15 § har i enlighet med det förut anförda flyttats till 3 § i Lagrådets förslag, varigenom den följande paragrafnumreringen förskjutits.

I 14 § i lagrådsförslaget har lagts till att ett medgivande till dumpning får återkallas om villkor eller föreskrifter åsidosätts.

18 kap.

I Lagrådets förslag har 1 § kompletterats med bestämmelser om att tillsyn inte får överlåtas till kommun såvitt avser verksamhet som utövas av Försvarsmakten och om att den som överlåtit tillsyn till en kommun också får återkalla överlåtelsen.

Remissförslagets tillägg i 5 § om att föreläggande kan riktas även mot den som har ödelagt en plats i naturen synes inte tillföra något utöver föreskriften om föreläggande mot den som har förstört en sådan plats och har utgått ur Lagrådets förslag.

Bestämmelsen i 6 § om en ny ägares skyldighet att avhjälpa en skada eller en olägenhet som har uppstått under en tidigare ägares tid har av Lagrådet formulerats om i närmare anslutning till förebilden i 39 § första stycket naturvårdslagen.

Enligt motiven till 12 och 13 §§ i remissförslaget är det normala att tillsynsmyndigheten, om ett föreläggande eller förbud inte blir åtlytt, först begär verkställighet hos kronofogdemyndigheten. I andra hand kan tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall företas på den felandes bekostnad. Med hänsyn härtill har de båda paragraferna fått byta plats i Lagrådets förslag och bestämmelsen om rättelse på den felandes bekostnad formulerats om.

19 kap.

Bestämmelsen om producentavgift i 7 § har i förtydligande syfte givits en ändrad lydelse i Lagrådets förslag.

20 kap.

Reglerna i 5 § remissförslaget om rätten att överklaga har i lagrådsförslaget delats upp på tre paragrafer. I 6 § tas upp bestämmelserna om subsidiär klagorätt för tre slags organisationer. Någon anledning att tillerkänna centrala arbetstagarorganisationer klagorätt i vidare mån än som motiveras av frågornas samband med arbetsmiljön torde inte föreligga. Lagrådets förslag är avfattat i enlighet härmed.

22 kap.

Reglerna om miljöskyddsavgifternas bestämmande och påförande i remissförslagets 3-6 §§ har ändrats i överensstämmelse med vad som anförts av ledamöterna Hamdahl och Svensson i den allmänna motiveringen och har i Lagrådets lagtextförslag sin plats i 3-5 §§. De följande paragraferna har i följd därav fått ändrade nummer.

I 6 § andra stycket i Lagrådets förslag har sista meningen utformats i närmare anslutning till 48 kap. 12 § rättegångsbalken.

23 kap.

Det remitterade förslagets 2-4 §§ har redigerats om i Lagrådets förslag, varvid första meningen i remissförslagets 3 § förts till 2 §. I det förslag till ändring av 2 kap. 18 § regeringsformen som lagts fram genom prop. 1993/94:117 har förutsättningen för skadestånd vid s.k. rådighetsinskränkningar att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom berörd del av en fastighet kompletterats med tillägget "eller att skada kan uppkomma som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten". Om sistnämnda förslag genomförs kan det finnas anledning att överväga en anpassning av 23 kap. 2 § miljöbalken till lydelsen i regeringsformen.

I 11 § lagrådsförslaget har termen "deponera" bytts ut mot "nedsätta" i överensstämmelse med terminologin i lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet.

Övriga lagförslag

Förutom de justeringar som föranleds av Lagrådets förslag till lagtext i miljöbalken vill Lagrådet föreslå en ändring i 5 § lagen om Koncessionsnämnden för miljöskydd. Bland diskvalifikationsgrunderna för ledamot i paragrafens andra stycke bör sålunda, i överensstämmelse med 4 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken, tas upp att vederbörande är i konkurs.

Förslag till Miljöbalk

FÖRSTA AVDELNINGEN

Allmänna bestämmelser

1 kap. Mål och grundläggande principer

1 §
Syftet med miljöbalken är att
1. skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling,
2. skydda mark, vatten och luft mot föroreningar och andra störningar som kan vålla skada på tillståndet i miljön,
3. skydda människor och natur mot störningar i miljön som kan förorsaka skada eller olägenhet,
4. vårda och bevara den biologiska mångfalden och kulturmiljöer,
5. främja hushållning med mark, vatten och naturresurser,
6. främja återanvändning och återvinning av material
7. främja hushållning med energi.

Det är en angelägenhet för envar att verka för detta syfte.

2 §
Denna balk gäller inte frågor som det finns bestämmelser om i lagen (1994:000) om genetiskt modifierade organismer eller i föreskrifter som meddelats med stöd av nämnda lag.

Såvitt avser 3, 4 samt 6-8 kap. skall balken tillämpas enligt vad som är föreskrivet i plan- och bygglagen (1987:10), vattenlagen (1983:291), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, väglagen (1971:948), lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1978:160) om vissa rörledningar, luftfartslagen (1957:297), minerallagen (1991:45), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

I övrigt gäller balken inte de frågor som behandlas i de i andra stycket nämnda lagarna.

Såvitt avser 14 kap. gäller balken inte sådana kemiska produkter som omfattas av livsmedelslagen (1971:511), läkemedelslagen (1992:859), lagen (1985:295) om foder, strålskyddslagen (1988:220) eller lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

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

3 §
Naturen är i den utsträckning som följer av allemansrätten tillgänglig för alla. Var och en skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen.

4 §
En statlig tjänsteman, Miljöombudsmannen, skall ha till uppgift att tillvarata allmänna intressen i frågor som rör miljö- och naturvård.

Närmare bestämmelser om Miljöombudsmannens uppgifter finns i denna balk och i föreskrifter som regeringen meddelar.

2 kap. Allmänna aktsamhetsregler

1 §
Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet, som kan komma i konflikt med det i 1 kap. 1 § angivna syftet, skall i den utsträckning som framgår av 12 kap. 2 §, 13 kap. 4 §, 14 kap. 4 §, 15 kap. 2 § och 16 kap. 3 § iaktta de allmänna aktsamhetsreglerna i detta kapitel.

De allmänna aktsamhetsreglerna skall tillämpas i den utsträckning det är ekonomiskt rimligt med hänsyn till å ena sidan den risk för skada eller olägenhet som en verksamhet av det slag som det är fråga om kan medföra och å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnader för skyddsåtgärder.

2 §
Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet som kan drabba människors hälsa, miljön eller naturen.

3 §
Om verksamhet som avses i 2 § har medfört skada eller olägenhet som anges där, skall sådana åtgärder vidtas som behövs för att avhjälpa skadan eller olägenheten. Denna skyldighet att avhjälpa skadan kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.

4 §
Den som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet skall skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet samt för att främja återanvändning och återvinning av material och en hållbar hushållning med mark och vatten.

5 §
Den som yrkesmässigt bedriver eller ämnar bedriva verksamhet skall tillämpa bästa möjliga teknik för att skydda människors hälsa, miljön och naturen mot skada eller olägenhet samt för att främja återanvändning och återvinning av material och en hållbar hushållning med mark och vatten.

6 §
Den som bedriver en verksamhet skall avstå från att i verksamheten använda kemiska produkter, som utgör en påtaglig risk för människors hälsa, miljön eller naturen. Kan verksamheten inte bedrivas utan riskabla kemiska produkter, skall de kemiska produkter användas som är minst riskabla. Vad som nu sagts om kemiska produkter gäller också varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter.

ANDRA AVDELNINGEN
Hushållning med mark och vatten m.m.

3 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser

1 §
Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt de behov som finns. Företräde skall ges sådan användning som medför en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med mark och vatten.

2 §
En verksamhet som omfattas av denna balk skall förläggas till en plats som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, detta kapitel samt 4 och 6 kap. Platsen skall väljas så att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

5 §
Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

6 §
Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

7 §
Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

8 §
Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

9 §
Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

10 §
Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

11 §
Inom områden som är av riksintresse för något av de ändamål som anges i 6-10 §§ får inte vidtagas någon åtgärd som kan påtagligt skada den miljö eller försvåra tillkomst eller bedrivande av den verksamhet för vilken riksintresset gäller, om inte åtgärden är avsedd att utveckla en befintlig tätort eller det lokala näringslivet.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål som avses i första stycket, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en lång[Bsiktigt god hushållning med mark och vatten. Behövs området eller en del av detta för en anläggning för totalförsvaret, skall försvarsintressen ges företräde. Föreskrifterna i 4 kap. skall alltid iakttas.

5 kap. Tillåtlighetsprövning av stora anläggningar m.m.

1 §
Följande slag av nya anläggningar får inte utföras utan tillstånd av regeringen:
1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. förbränningsanläggningar om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 megawatt,
9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,
10. anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen härrör från andra

inrättningar och mer än 10 000 ton miljöfarligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt slutligt omhändertas vid anläggningen,
11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 4 kap. 5 §.

Tillstånd av regeringen krävs också för att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

2 §

Om en anläggning, en verksamhet eller annan åtgärd, som inte omfattas av kravet på tillstånd enligt 1 §, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, får regeringen i ett visst fall besluta att anläggningen, verksamheten eller åtgärden inte får utföras utan regeringens tillstånd.

Statliga myndigheter som får kännedom om anläggningar, verksamheter eller åtgärder som avses i första stycket skall underrätta regeringen om detta.

4 §

Regeringen får lämna tillstånd till en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd som avses i 1 eller 2 § under förutsättning att kommunfullmäktige har tillstyrkt att tillstånd lämnas och hinder mot tillstånd inte möter på grund av
1. aktsamhetsreglerna i 13 kap. 5 § första stycket och 6 § första stycket,
2. allmänna aktsamhetsregler som enligt 12 kap. 2 §,
13 kap. 4 §, 15 kap. 2 § eller 16 kap. 3 § gäller för verksamheten,
3. hushållningsbestämmelser som enligt 3 eller 4 kap. gäller för området,
4. miljökvalitetsnormer som med stöd av 6 kap. har föreskrivits för området eller hela landet, eller
5. andra allmänna planeringssynpunkter.

Även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt att tillstånd lämnas, får regeringen lämna tillstånd som avses i första stycket till
1. en anläggning som avses i 1 § första stycket 6 och som är avsedd för mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller
2. en anläggning som avses i 1 § första stycket 7 -10,
om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd. Vad som sagts nu gäller dock inte, om en lämplig plats för anläggningen anvisats inom annan kommun som kan antas godta en placering där eller om en annan plats bedöms vara lämpligare.

5 §
Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall medge undantag från kravet på tillstånd enligt 1 §.

6 kap. Miljökvalitetsnormer

4 §
Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas skall ett åtgärdsprogram upprättas. Åtgärdsprogrammet skall upprättas
1. av en kommun, om miljökvalitetsnormen gäller bara kommunens område,
2. av länsstyrelsen, om miljökvalitetsnormen gäller två eller flera kommuner i ett län,
3. i övriga fall av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan uppfyllas, därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför detta område, skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar förekommer som påverkar möjligheten att uppfylla normen.

I ett åtgärdsprogram skall anges vilka åtgärder som bör vidtas för att uppfylla en miljökvalitetsnorm.

5 §
En kommun är skyldig att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls.

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

8 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar

1 §
En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan i fråga om tillstånd eller befrielse från skyldighet att ansöka om tillstånd enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Regeringen får genom föreskrifter medge undantag från skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

2 §
Den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning skall på lämpligt sätt samråda med de statliga myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

Regeringen får föreskriva att det i ärenden enligt någon av de lagar som anges i 1 kap. 2 § andra stycket skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning, om en sådan beskrivning inte skall upprättas enligt vad som är föreskrivet i dessa lagar.

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar

3 §
En miljökonsekvensbeskrivning skall möjliggöra en samlad bedömning av den inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten och annan resurshushållning som den planerade anläggningen, verksamheten eller åtgärden kan medföra.

4 §
En miljökonsekvensbeskrivning skall, i den utsträckning det kan behövas, möjliggöra en bedömning enligt 3 § för det fallet att anläggningen, verksamheten eller åtgärden kommer till stånd på annan plats eller i annan utformning än som planeras liksom för det fallet att någon förändring inte genomförs.

Kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar

5 §
En miljökonsekvensbeskrivning skall bekostas av den som gjort ansökan som avses i 1 §.

TREDJE AVDELNINGEN
Naturvård

9 kap. Skydd för naturområden

Nationalpark

1 §
Mark som tillhör staten kan av regeringen, efter riksdagens medgivande, avsättas till nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligen oförändrat skick.

Naturreservat och naturvårdsområde

3 §
Ett naturområde kan av länsstyrelsen förklaras som naturreservat eller naturvårdsområde för att bevara värdefull natur, för att skydda växt- och djurlivet samt för att tillgodose behov av områden för friluftsliv eller andra sådana ändamål.

Skyddsformen naturreservat skall väljas om de åtgärder som behövs för att uppnå syftet med skyddet leder till att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom ett område. Markägaren har då rätt till ersättning enligt vad som framgår av 23 kap. I övriga fall skall skyddsformen naturvårdsområde väljas.

4 §

I ett beslut om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde skall grunden för beslutet anges. I beslutet skall också anges de inskränkningar i rätten att förfoga över eller nyttja fastigheter som behövs för att uppnå syftet med skyddet. Om det senare visar sig behövas nya grunder eller ytterligare inskränkningar får länsstyrelsen meddela beslut om detta.

När ett naturreservat eller ett naturvårdsområde bildas skall i beslutet därom eller i nära anslutning till beslutet fastställas en skötselplan, som anger de åtgärder som behövs för att uppnå syftet med skyddet.

5 §

Om det behövs för att tillgodose ändamålet med ett naturreservat, får länsstyrelsen förplikta ägaren att tåla sådana intrång inom området som att

1. vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar anläggs,
2. gallring, röjning, slåtter, plantering, avspärrning eller liknande åtgärder företas,
3. allmänheten bereds tillträde till mark där allmänheten annars inte skulle ha rätt att vistas,
4. undersökningar av djur- och växtarter samt av mark- och vattenförhållanden genomförs.

Kulturreservat och kulturvårdsområde

7 §

Bestämmelserna i 3-5 §§ får tillämpas också för att bevara värdefulla kulturmiljöer om de inte skyddas enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Områden som skyddas enligt denna paragraf benämns kulturreservat eller kulturvårdsområde.

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

Interimistiska förbud

9 §

När en fråga har väckts om att ett område skall utgöra en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreservat, ett naturvårdsområde eller ett kulturvårdsområde eller om att ett naturföremål skall förklaras som naturminne, får länsstyrelsen för viss tid, högst tre år, meddela förbud mot att utan tillstånd vidta sådana åtgärder som berör området eller föremålet och strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Om det finns särskilda skäl får förbudet förlängas att gälla i ytterligare högst tre år.

Bestämmelserna i 6 § gäller även förbud enligt första stycket.

10 §
För att trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv råder strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag.

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

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att ett strandområde som avses ingå i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller omfattas av områdesbestämmelser enligt samma lag inte skall omfattas av strandskydd om det finns särskilda skäl.

11 §
Inom ett strandskyddsområde får inte
1. ny byggnad uppföras,
2. befintlig byggnad ändras för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det vartill den tidigare har använts,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,
4. andra anläggningar eller anordningar utföras på sådant sätt att mark tas i anspråk som tomt eller att allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt.

Ordningsföreskrifter

16 §
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om allmänhetens uppträdande som behövs för att trygga ändamålet med det skydd av områden och föremål som gäller enligt detta kapitel eller som beslutats med stöd av kapitlet.

Delegation

17 §
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att även en kommunal myndighet skall ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt detta kapitel.

Markavvattning

1 §
Åtgärder får inte vidtas utan tillstånd av länsstyrelsen för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten, om syftet är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning). Ett tillstånd till markavvattning skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på naturmiljön av företaget. I tillståndet skall anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda. Vid tillståndsprövningen skall beaktas om åtgärderna leder till vattenföroreningar.

För detaljdränering genom täckdikning krävs tillstånd endast om det är sannolikt att dräneringen medför menlig inverkan på naturmiljön.

2 §
Tillstånd behövs inte för markavvattning i samband med en torvtäkt i enlighet med tillstånd enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m. eller för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge.

Om markavvattning inte skulle medföra någon menlig inverkan på naturmiljön inom ett område, får regeringen eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsen besluta att tillstånd enligt 1 § inte behövs för åtgärd inom området.

3 §
Regeringen får beträffande områden, där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras, förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd enligt 1 §.

11 kap. Vissa arbetsföretag

1 §
För stenbrytning och för täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter krävs tillstånd av länsstyrelsen. För husbehov får dock markinnehavare utföra sådana åtgärder utan tillstånd.

Första stycket gäller inte
1. åtgärder i vattenområden som utförs med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller där tillstånd behövs enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
2. täkt av torv för vilken bearbetningskoncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

3 §
När en ansökan om tillstånd enligt 1 § prövas, skall behovet av materialet vägas mot de skador på växt- och djurlivet och på naturmiljön i övrigt som stenbrottet eller täkten kan befaras orsaka. Om stenbrottet

eller täkten kan befaras försämra livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är sällsynt eller hotad, får tillstånd lämnas endast om det allmänna behovet av material som skulle utvinnas genom stenbrytningen eller täkten är synnerligen stort.

Länsstyrelsen får förelägga sökanden att göra de undersökningar eller utredningar som behövs för länsstyrelsens prövning. Följer inte sökanden föreläggandet får ansökningen avvisas.

4 §

Innehavaren av marken är skyldig att tåla åtgärder i enlighet med villkor som är förenade med tillstånd enligt 1 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som avser att bedriva stenbrytning, täktverksamhet eller stenkrossrörelse att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs som underlag för planeringen av naturvården.

5 §

Kan ett arbetsföretag som inte omfattas av tillståndstvång enligt 1 § eller enligt 10 kap. 1 § komma att väsentligt ändra naturmiljön skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock inte arbetsföretag för vilka tillstånd har lämnats enligt vattenlagen (1983:291).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag. Sådana föreskrifter får begränsas till att avse en del av landet.

Om anmälningsskyldighet föreligger, får företaget inte påbörjas innan samråd har ägt rum. Länsstyrelsen får förelägga företagaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får länsstyrelsen förbjuda företaget.

Föreläggande eller förbud enligt tredje stycket får förenas med vite.

Om föreläggande, förbud och vite enligt denna paragraf gäller 18 kap. 10-13 §§.

Spridning av bekämpningsmedel över skogsmark

7 §

Den myndighet som regeringen bestämmer får, om inte annat följer av 8 §, medge undantag från 6 §, om kravet enligt 6 § skogsvårdslagen (1979:429) i fråga om återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Vid bedömningen skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och andra allmänna intressen.

Ett medgivande om undantag skall förenas med de villkor som behövs till skydd för naturmiljön.

8 §
Kommunen kan besluta att undantag enligt 7 § inte får medges i fråga om ett område inom kommunen, om det behövs med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller något annat kommunalt intresse.

9 §
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från 6 § om det behövs för vetenskaplig prövning. Undantag får förenas med villkor.

12 kap. Gemensamma naturvårdsbestämmelser

1 §
Vid prövning enligt 9-11 kap. skall 3 och 4 kap. tillämpas.

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

2 §
Den som
1. bedriver eller ämnar bedriva byggnation eller anläggningsarbete inom strandskyddsområde enligt 9 kap. 11-13 §§,
2. uppför eller avser att uppföra vilthägn enligt 9 kap. 14 §,
3. bedriver eller avser att bedriva markavvattning eller arbetsföretag inom skyddsvärda biotoper enligt 10 kap. 1 eller 4 §,
4. bedriver eller avser att bedriva stenbrytning eller täktverksamhet eller undersökningar och utredningar för verksamhet av nu nämnt slag enligt 11 kap. 1 § och 3 § andra stycket, skall iaktta aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2 och 4 §§.

Den som bedriver eller ämnar bedriva spridning av bekämpningsmedel över skogsmark enligt 11 kap. 7 § skall iaktta aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2, 4 och 6 §§.

Övriga bestämmelser

3 §
Innan länsstyrelsen fattar beslut om att bilda ett naturreservat, ett kulturreservat, ett naturvårdsområde eller ett kulturvårdsområde eller avgör något annat viktigt ärende enligt 9-11 kap. skall länsstyrelsen samråda med kommunen.

13 kap. Miljöfarlig verksamhet

Inledning

1 §
Med miljöfarlig verksamhet avses i denna balk utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i vattendrag, sjöar, vattenområden eller grundvatten samt användning av mark, byggnader eller anläggningar på sådant sätt som kan medföra
1. förorening av luft, mark, vattendrag, sjöar, vattenområden eller grundvatten,
2. störning för omgivningen genom buller, skakningar, ljus eller liknande, om störningen inte är rent tillfällig.

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

4 §
De allmänna aktsamhetsreglerna som anges i 2 kap. skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet.

Särskilda aktsamhetsregler och bemyndiganden

5 §
En miljöfarlig verksamhet som kan leda till skada på människors hälsa eller annan väsentlig olägenhet får inte utövas.

Om den miljöfarliga verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och inte kan skada människors hälsa, får regeringen besluta att verksamheten får bedrivas, om områden som är av riksintresse på grund av natur- och kulturvärden inte allvarligt skadas.

10 §
För att skydda miljön får regeringen också i andra fall än som avses i 7 - 9 §§ beträffande miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för att
1. uppfylla Sveriges internationella förpliktelser,
2. förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön, om sådana föreskrifter är mer ändamålsenliga än individuell prövning.

Om det finns särskilda skäl får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter.

11 §
Regeringen får föreskriva att

1. vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller verksamheter inte får anläggas eller bedrivas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning inte får släppas ut,
3. fast avfall eller andra fasta ämnen inte får släppas ut eller läggas upp så att mark, vattendrag, sjöar, vattenområden eller grundvatten kan förorenas,
4. vissa slag av inrättningar eller deras användning eller vissa slag av verksamheter inte får ändras på ett sätt som kan medföra ökade eller andra olägenheter eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt utan att tillstånd lämnats till eller anmälan har gjorts om verksamheten.

Individuell prövning

12 §
Frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller den myndighet som regeringen bestämmer. Särskilda föreskrifter om Koncessionsnämnden och om förfarandet hos nämnden finns i lagen (1994:000) om Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Frågor om anmälan prövas av kommunen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en begränsad miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommun också skall pröva frågor om tillstånd.

Frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall på ansökan av den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet prövas även om tillstånd inte krävs enligt föreskrifter som avses i 11 §.

13 §
Den som avser att utöva miljöfarlig verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk, skall innan ansökan om tillstånd ges in i skälig omfattning och på lämpligt sätt samråda både med de statliga och kommunala myndigheter som har skyldighet att följa verksamheten och med de organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

14 §
En ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla
1. ritningar och beskrivningar över verksamheten och dess omfattning,
2. förslag till de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten,
3. förslag till hur verksamheten bör kontrolleras,
4. en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 13 § och vad som därvid har kommit fram.

I 8 kap. finns föreskrifter om en miljökonsekvensbeskrivning.

En kommun som prövar ärenden om tillstånd får medge undantag från vad som föreskrivs i första stycket.

15 §
Om en ansökan är bristfällig eller om den inte har getts in i tillräckligt antal exemplar, skall tillståndsmyndigheten förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Detsamma gäller om samråd enligt 13 § inte har skett i tillräcklig omfattning.

Ett föreläggande får förenas med vite. Om sökanden inte följer föreläggandet, får tillståndsmyndigheten besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller avvisa ansökningen, om bristen är så väsentlig att ansökningen inte kan ligga till grund för prövning av ärendet.

16 §
Tillståndsmyndigheten skall se till att varje ärende ges den utredning som behövs med hänsyn till balkens bestämmelser och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken skall på lämpligt sätt beredas tillfälle att yttra sig. I den utsträckning det behövs för utredningen skall hållas besiktning på platsen och sammanträde.

Till sammanträden har också allmänheten tillträde. Den som är närvarande vid ett sammanträde har rätt att i skälig omfattning yttra sig över innehållet i ansökan och den där beskrivna verksamhetens verkningar samt de ytterligare uppgifter som sökanden kan ha lämnat om verksamheten.

Till sammanträde skall kallas genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt. Kostnaden för kungörelse betalas av sökanden.

17 §
Tillståndsmyndigheten har rätt att anlita sakkunnig för att utreda särskilda frågor.

Ersättning till sakkunnig betalas av sökanden.

Tillståndsbeslut

20 §
Ett beslut om tillstånd skall noggrant ange de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter från verksamheten. Villkor får när det behövs avse hanteringen av kemiska produkter i tillverknings- och processindustri, om hanteringen kan föranleda olägenheter för den yttre miljön. Villkoren får också avse hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser.

Om det finns särskilda skäl, får ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet begränsas till viss tid. I tillståndsbeslutet skall anges en viss tid, högst fem år, efter vilken tillståndet upphör att gälla om den med tillståndet avsedda verksamheten inte har påbörjats inom den angivna tiden.

Ett tillstånd som har meddelats av en kommun gäller i fem år. Tillståndet upphör dock att gälla om inte den med tillståndet avsedda verksamheten påbörjats inom två år.

21 §
Ett tillstånd som gäller för viss tid får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för kostnaden för återställning och andra sådana kostnader som verksamheten kan föranleda. Staten, kommunerna och landstingen behöver inte ställa säkerhet.

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får den myndighet som prövar frågan om tillstånd besluta om ytterligare säkerhet.

22 §
Om två eller flera som utövar eller avser att utöva miljöfarlig verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka likartade olägenheter för människor och miljön av verksamheten, får villkor som avses i 20 § innebära att de skall vidta åtgärderna gemensamt. Som förutsättning härför gäller att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Fråga som avses i första stycket får avgöras genom beslut om tillstånd som innehåller gemensamma villkor för verksamheterna. Vad som sägs i 20 och 21 §§ gäller också för beslut som innehåller gemensamma villkor.

23 §
Om regeringen lämnar tillstånd, får regeringen överlåta åt en tillståndsmyndighet att fastställa ytterligare villkor för verksamheten.

En tillståndsmyndighet får överlåta till en tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

24 §
Om det vid prövningen av en miljöfarlig verksamhet inte tillräckligt säkert kan bedömas vilka villkor som bör gälla i ett visst avseende, får avgörandet i denna del skjutas upp, om det kan ske utan olägenhet för miljön. I samband med uppskov skall tillfälliga villkor om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått beslutas.

En fråga som har skjutits upp skall avgöras så snart det kan ske.

25 §
I ärenden om tillstånd till en verksamhet får tillståndsmyndigheten på ansökan besluta att vissa arbeten får påbörjas trots att tillståndsfrågan inte har blivit slutligt avgjord. Ett sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får meddelas endast om det finns särskilda skäl och det är uppenbart att tillstånd kommer att lämnas.

I ärenden där regeringen prövar frågan om tillstånd får igångsättningsmedgivande inte lämnas innan tillståndsfrågan har avgjorts.

I ett igångsättningsmedgivande skall noggrant anges de villkor som skall gälla i avvaktan på den slutliga prövningen.

Vid prövningen av ett igångsättningsmedgivande gäller samma regler som för tillståndsprövning.

28 §
Tillstånd får inte beviljas för verksamhet som föranleder att en miljökvalitetsnorm inte kan uppfyllas.

29 §
Om det finns hinder mot att meddela tillstånd till en miljöfarlig verksamhet enligt vad som sägs i 28 §, får verksamheten komma till stånd om den som utövar eller ämnar utöva verksamheten vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan miljöfarlig verksamhet upphör eller minskar så att miljökvalitetsnormen på grund av de vidtagna åtgärderna kan uppfyllas.

Återkallelse av tillstånd och omprövning av villkor

30 §
Ett tillstånd får återkallas helt eller delvis av tillståndsmyndigheten
1. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet,
2. om villkor som gäller för verksamheten i något väsentligt avseende har åsidosatts,
3. om det genom den miljöfarliga verksamheten uppkommit olägenheter av sådan art som avses i 5 § första stycket och som inte kan avhjälpas genom en ändring av villkoren för verksamheten,
4. om den tillståndsgivna verksamheten påtagligt medverkar till att gränsvärdena i en miljökvalitetsnorm överskrids och ändrade villkor inte kan antas vara tillräckliga eller om sådana fördelar ur miljösynpunkt som avses i 29 § inte har kunnat erhållas,
5. om den tillståndsgivna verksamheten slutligt har upphört,
6. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd.

31 §
Tillståndsmyndigheten får ändra, upphäva eller meddela nya villkor för en verksamhet
1. när tio år eller den kortare tid som följer av Sveriges internationella förpliktelser har förflutit från det att beslut om villkor vann laga kraft,
2. om verksamheten påtagligt medverkar till att gränsvärdena i en miljökvalitetsnorm överskrids.
3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för prövningen och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,
4. om villkor som rör verksamheten inte har följts och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,
5. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet meddelades,
6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om verksamheten är förlagd inom ett sådant område där förbud råder enligt föreskrift med stöd av 7 § eller där särskilda föreskrifter gäller enligt 8 §,
8. om en från hälso- och miljöskyddssynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av annan teknik,
9. om användningen av en ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten.

Såvitt avser tillstånd att släppa ut avloppsvatten i ett visst vattenområde får omprövning med stöd av första stycket endast göras om det finns särskilda skäl.

32 §
Har villkor fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter med tillämpning av 22 § och återkallas tillståndet eller omprövas villkoren för en av verksamheterna, får villkoren för övriga verksamheter omprövas.

33 §
Efter ansökan från tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten ändra, upphäva eller meddela nya villkor i tillståndsbeslut. Villkor får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

34 §
Vid prövning av frågor som avses i 31 § 1 eller 32 eller
33 § får tillståndsmyndigheten också ompröva beslut varigenom villkor har ändrats, upphävts eller tillkommit enligt 31 § 2-8 eller 32 eller 33 §, även om tio år inte har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

35 §
Vid omprövning av villkor får också 24 § tillämpas.

36 §
Villkor som fastställts enligt någon av 31-34 §§ har samma verkan som villkor i tillståndsbeslut.

37 §
Beslut om återkallelse av tillstånd eller ändring eller upphävande av villkor liksom beslut om nya villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

Framställning om sådant beslut som avses i första stycket får göras av tillsynsmyndigheten. Är denna samtidigt tillståndsmyndighet får frågan tas upp utan särskild framställning.

Statens naturvårdsverk och Miljöombudsmannen har också den rätt som en tillsynsmyndighet har enligt andra stycket. Miljöombudsmannen får dock inte begära omprövning av beslut rörande verksamhet som

bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

38 §
Även i andra fall än vad som anges i 29 - 33 §§ får, för en verksamhet som omfattas av tillstånd som har lämnats av kommunen, ytterligare villkor eller förbud beslutas av kommunen.

Tid från vilken beslut gäller

39 §
Ett beslut angående tillstånd eller villkor blir gällande när beslutet har vunnit laga kraft. Om det finns särskilda skäl, får tillståndsmyndigheten förordna att beslutet skall gälla omedelbart.

Verksamhetsutövarens undersökningar och kontroll

41 §
Om en miljöfarlig verksamhet är av sådant slag att den omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 11 §, skall den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den myndighet som utövar den närmare tillsynen över verksamheten. I miljörapporten skall de åtgärder redovisas som vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport skall innehålla en redovisning av anläggningens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkor i ett tillståndsbeslut. Även om en miljöfarlig verksamhet inte har tillståndsprövats, får en föreskrift meddelas om skyldighet att lämna miljörapport.

42 §
Skyldigheten att avge en miljörapport gäller inte för verksamhet som har tillståndsprövats av en kommun.

14 kap. Kemiska produkter

Inledning

3 §
Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte transport av sådana kemiska produkter som är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods, om inte regeringen föreskriver annat.

Regeringen får föreskriva om undantag från balkens bestämmelser i fråga om kemiska produkter.

4 §
De allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. gäller för verksamhet som omfattar hantering, import eller export av en kemisk produkt.

Bemyndiganden rörande föreskrifter

8 §
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om hantering, import eller export av kemiska produkter meddela ytterligare föreskrifter i frågor som avses i 5 - 7 §§ och 2 kap.

Förhandsanmälan

10 §
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som avser att tillverka eller importera en kemisk produkt, som inte tidigare varit i bruk i Sverige, skall göra en anmälan om tillverkningen eller importen samt redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter. En sådan anmälan skall göras till den myndighet som regeringen bestämmer och inom den tid som regeringen eller myndigheten bestämmer.

Tillstånd och villkor

11 §
Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en kemisk produkt inte får hanteras, importeras eller exporteras utan att tillstånd lämnats av den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd får förenas med villkor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om särskilda villkor för hantering, import eller export av en kemisk produkt som inte omfattas av föreskrift som avses i första stycket.

15 kap. Särskilda hälsoskyddsbestämmelser

Inledande bestämmelse

1 §
Detta kapitel innehåller särskilda bestämmelser om att förebygga och avhjälpa olägenheter för människors hälsa.

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

2 §
I fråga om verksamhet som kan medföra olägenheter för människors hälsa tillämpas de allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2 §, 3 § första meningen samt 4 och 5 §§.

Bemyndiganden

7 §
Regeringen får föreskriva att vissa slag av djur inte får hållas inom områden med detaljplan utan särskilt tillstånd av kommunen, om sådana bestämmelser behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana bestämmelser.

9 §
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även i andra fall än som sagts förut i detta kapitel meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får bemyndiga kommunen att meddela sådana föreskrifter.

I föreskrifter enligt första stycket får anges att vissa slag av verksamheter inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att tillstånd lämnats av eller anmälan gjorts till en kommunal nämnd.

10 §
Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen, om luftföroreningarna i kommunen innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där. Om någon bryter mot förbudet får en polisman hindra fortsatt färd.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föroreningarna skall mätas.

16 kap. Avfallshantering

Tillämpning av de allmänna aktsamhetsreglerna

3 §
De allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. 2, 4 och 5 §§ gäller för verksamhet som omfattas av detta kapitel.

7 §
Regeringen får meddela närmare föreskrifter om den kommunala avfallshanteringen. Regeringen får bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter inom kommunen. Är det av betydelse från återanvändnings- eller återvinningssynpunkt eller med hänsyn till hälso- och miljöskyddet, får föreskrifter enligt denna paragraf innebära att ett visst slag av avfall i avvaktan på bortforsling skall förvaras skilt från annat avfall samt att de ytterligare åtgärder som behövs för ändamålet skall vidtas.

Kommunal renhållningsordning m.m.

9 §
För varje kommun skall det finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen samt en avfallsplan. I renhållningsordningen skall anges sådana förutsättningar som avses i 4 § tredje stycket. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en renhållningsordning skall upprättas och antas och om de frågor som skall behandlas i avfallsplanen.

Dumpning

14 §
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från 12 § första stycket, om dumpning kan ske utan olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Medgivandet kan förenas med villkor.

Uppkommer genom dumpning olägenhet som inte förutsågs när medgivandet gavs, får den myndighet som lämnat medgivandet meddela föreläggande i syfte att avhjälpa olägenheten. Om olägenhet inte avhjälps eller villkor eller föreskrifter åsidosätts, får medgivandet återkallas.

FEMTE AVDELNINGEN
Tillsyn m.m.

17 kap. Föreskrifter för totalförsvaret

1 §
Regeringen får, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna balk.

Tillsynsmyndigheter

1 §
Tillsynen över efterlevnaden av denna balk och av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av balken utövas av de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen får också föreskriva att kommunerna skall utöva tillsyn.

Regeringen får föreskriva att den myndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun som gjort framställning om det att i ett visst avseende utöva tillsyn som annars skulle ankomma på statlig myndighet. Detta gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt andra stycket och finner myndigheten att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Den myndighet som avses i andra stycket får återkalla överlåtelsen av tillsyn åt en kommun.

2 §
Miljöombudsmannen får, utan hinder av vad som föreskrivits med stöd av 1 §, om det finns särskilda skäl, i ett enskilt fall utse den myndighet som skall utöva tillsynen.

Förelägganden och förbud

4 §
En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Tillståndsbeslut hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

5 §
En tillsynsmyndighet får förelägga den som har förstört eller skräpat ned eller på något annat sätt osnyggat en viss plats i naturen eller som annars är ansvarig för att så har skett att ställa i ordning på platsen och vidta förebyggande åtgärder för framtiden.

6 §
Har skada eller olägenhet under en ägares tid uppstått vid användningen av en fastighet eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark på grund av att någon har överträtt 9-11 kap. eller ett förbud eller en föreskrift som har meddelats med stöd av något av dessa kapitel, får en tillsynsmyndighet förelägga en ny ägare att avhjälpa skadan eller olägenheten, om det inte är oskäligt.

7 §

En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att anordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten skall kunna komma till mark inom område som omfattas av allemansrätten. Är det uppenbart att ett stängsel endast är avsett att utestänga allmänheten från området får föreläggande meddelas om att ta bort det. Vad som nu har sagts om stängsel skall tillämpas även när det gäller diken.

Skyltar varigenom allmänheten avvisas från ett visst område får inte finnas uppsatta utan tillstånd av kommunen. Tillstånd behövs dock inte om det är uppenbart att allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten är behörig av något annat skäl.

Vite

10 §

Om en tillsynsmyndighet har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträttshavare eller ägare till en byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör någon annan, skall myndigheten sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Är föreläggandet förenat med löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om denne inte är föreläggandets adressat.

Har anteckning enligt första stycket gjorts, gäller föreläggandet eller förbudet mot den nye ägaren av egendomen. Har denne förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomträtt, gäller även löpande vite mot honom räknat från tidpunkten för äganderättsövergången. Annat vite gäller inte mot ny ägare av egendomen, men tillsynsmyndigheten får sätta ut nytt vite för denne. Löpande vite som avser en viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet förlorat sin betydelse, skall tillsynsmyndigheten, så snart den fått vetskap om förhållandet, anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

11 §

Överlåts en fastighet eller en tomträtt eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark innan ett beslut som avses i 10 § har vunnit laga kraft på grund av att det överklagats, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

12 §
Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 4-7 §§ och blir det inte åtlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan verkställa tillsynsmyndighetens beslut. Därvid får verkställighet enligt utsökningsbalken äga rum.

Har någon begått en gärning som avses i 21 kap. 1, 2, 6 eller 7 §, får kronofogdemyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Ansökan om verkställighet eller särskild handräckning får göras av tillsynsmyndigheten.

13 §
I stället för att begära verkställighet enligt 12 § får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall vidtas på den felandes bekostnad.

Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör göras utan dröjsmål.

Upplysningar, undersökningar och tillträde

14 §
En tillsynsmyndighet får förelägga den som bedriver en verksamhet, som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att lämna de upplysningar som behövs för tillsynen.

15 §
Den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller medföra olägenheter för människors hälsa eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som upplåter en byggnad för bostäder eller för allmänna ändamål. Tillsynsmyndigheten kan i stället, om det är lämpligare, föreskriva att en sådan undersökning skall utföras av någon annan än den som är skyldig att utföra undersökningen enligt första och andra meningen och utse någon att göra undersökningen.

Den som är skyldig att utföra undersökningen enligt vad som sägs i första stycket första och andra meningen är skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som avses i första stycket tredje meningen med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

18 §
För tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter för områden och naturföremål som omfattas av förordnanden enligt 9-11 kap. får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse naturvårdsvakter med de befogenheter som följer av andra och tredje styckena.

En naturvårdsvakt får avvisa den som uppehåller sig där han på grund av föreskrifter som avses i första stycket inte har rätt att vistas.

Ertappas någon, som enligt vad i 21 kap. stadgas bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 4, 9 eller 16 § eller någon av 10 kap. 3-7 §§, på bar gärning får naturvårdsvakten ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet.

20 §
Den som har fått undantag från en föreskrift för områden eller naturföremål som omfattas av förordnande enligt 9-11 kap. är skyldig att vid anfordran visa upp beslutet för en naturvårdsvakt eller en polis vid vistelse inom det område där undantaget gäller.

Övriga bestämmelser

21 §
En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart.

22 §
Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt detta kapitel.

19 kap. Avgifter

Skyldighet att lämna uppgifter

3 §
Den som är avgiftsskyldig enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 1 § första stycket eller 2 § eller som är skyldig att ersätta kostnad enligt 18 kap. 15 § andra stycket eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 18 kap. 17 § tredje stycket skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter som behövs för att bestämma avgiftens eller ersättningens storlek. Om avgiften eller ersättningen skall bestämmas av en kommunal myndighet får kommunen meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet.

7 §
Om en kommun forslar bort eller slutligt omhändertar avfall som avses i 16 kap. 6 §, skall producenten betala en avgift för detta, under förutsättning att föreskrift härom har meddelats av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen eller en statlig myndighet. Avgiften skall betalas till kommunen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

20 kap. Överklagande

1 §
Om inte något annat framgår av 2 eller 3 § får i ett enskilt fall ett beslut enligt 5-18 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av något av dessa kapitel överklagas
1. hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av en kommun eller en kommunal nämnd,
2. hos Koncessionsnämnden för miljöskydd, om beslutet har meddelats av någon annan statlig myndighet än som anges i 3 och avser en fråga om miljöfarlig verksamhet,
3. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller Försvarsmakten eller generalläkaren. Beslut av Koncessionsnämnden för miljöskydd i ett till nämnden överklagat ärende får inte överklagas.

Om Koncessionsnämnden för miljöskydd i ett överklagat ärende finner att hinder mot den sökta verksamheten möter enligt 13 kap. 5 § men att det finns sådana omständigheter som avses i andra stycket nämnda paragraf eller ärendet på något annat sätt rör en fråga av särskild vikt, skall nämnden med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning av tillstånd till verksamheten.

2 §
Beslut i ett enskilt fall av annan statlig myndighet än regeringen i en fråga som avses i 9-11 kap. och i 14-16 kap., överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut av Försvarsmakten eller generalläkaren överklagas dock hos regeringen.

Beslut i en fråga som avses i 9 kap. och som rör bildande av naturreservat, naturvårdsområde, kulturreservat, kulturvårdsområde eller dispens från bestämmelserna om strandskydd eller i en fråga som avses i 10 kap. och som rör tillstånd till markavvattning och detaljdränering genom täckdikning eller i en fråga som avses i 11 kap. och som rör tillstånd till stenbrytning eller täktverksamhet eller i 14 eller 16 kap. och som rör tillstånd till eller förbud av export eller import överklagas dock hos regeringen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 §
Beslut i ett enskilt fall i fråga om ersättning för kostnader enligt 18 kap. 15 § andra stycket eller 17 § tredje stycket eller beslut i fråga om förbud vid vite enligt 18 kap. 16 § första stycket samt beslut i ett enskilt fall i fråga om sådana avgifter som avses i 19 kap. 1 och 2 §§, 4 § första stycket och 7 § och som inte meddelats av Försvarsmakten eller generalläkaren skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Övriga beslut i enskilda fall i frågor som avses i 18 kap. skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om inte beslutet är av det slag som anges i 1 § första stycket 1-3.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4 §
Beslut som inte gäller enskilda fall och som har meddelats av annan statlig myndighet än regeringen med stöd av ett bemyndigande i balken överklagas hos regeringen.

Rätt att överklaga

5 §
Rätt att överklaga beslut enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och som inte avses i balkens sjätte och sjunde avdelningar har även
1. Miljöombudsmannen,
2. Statens naturvårdsverk i frågor som avses i 9-13 kap.

6 §
Om Miljöombudsmannen i ett särskilt fall beslutar att inte överklaga beslut som avses i 5 §, föreligger rätt att överklaga beslutet för
1. en organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande organisation på arbetsgivarsidan i frågor som avses i 13 och 14 kap. eller i föreskrifter som meddelats med stöd av något av dessa kapitel,
2. en sammanslutning av konsumenter i frågor som regleras i 14 kap. eller i föreskrifter som är utfärdade med stöd av 14 kap.,
3. en intresseorganisation för yrkesfiskare i frågor som avses i 13 kap.

7 §
Bestämmelserna i 5 § 1 och 6 § gäller inte beslut som avser Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

21 kap. Straffbestämmelser m.m.

1 §
Den som vid hantering eller import eller export av en kemisk produkt, eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, med uppsåt eller av grov oaktsamhet åsidosätter vad som är föreskrivet i 2 kap. 2 § döms för **miljöfarlig kemikaliehantering** till böter eller fängelse i högst två år.

4 §
Den som i något annat fall än som avses i 3 § med uppsåt eller av oaktsamhet
1. underlåter att lämna uppgifter i en handling eller som i en handling lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift, eller
2. underlåter att märka en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller som märker produkten eller varan med en oriktig uppgift eller utelämnar en uppgift i märkningen, döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsa eller miljö skall skadas eller för att en hållbar hushållning med mark och vatten eller material skall äventyras, för **bristfällig miljöinformation** till böter eller fängelse i högst ett år.

6 §
Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot villkor, inskränkningar eller förbud enligt
1. 5 kap. 3 §,
2. 9 kap. 4 § första stycket, 9, 11, 14 och 15 §§,
3. 10 kap. 1 § första stycket och 3-6 §§,
4. 11 kap. 2, 4, 6, 7 och 9 §§,
5. 13 kap. 6, 20, 23-25, 31-35 och 38 §§,
6. 14 kap. 11 och 12 §§,
7. 16 kap. 8, 12, 14 och 15 §§.

För försök till brott mot 16 kap. 12 § döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

7 §
Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av
1. 9 kap. 16 §,
2. 10 kap. 7 §,
3. 13 kap. 7-10 och 40 §§,
4. 14 kap. 5, 6, och 8 §,
5. 15 kap. 8 och 9 §§,

8 §
Är ett brott som avses i 1, 2, 6 eller 7 § grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Är brott som avses i 3 § grovt döms till fängelse i högst fyra år.

Vid bedömande av om ett brott är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen begåtts systematiskt eller under längre tid, varit av mer omfattande art, innefattat vilseledande av myndighet eller inneburit stora risker för människors hälsa eller miljön.

9 §
För ringa brott döms inte till ansvar enligt detta kapitel.

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

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

10 §
Om en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller annan egendom har varit föremål för brott enligt 1, 2, 6 eller 7 § skall egendomen eller värdet därav samt utbyte av sådant brott förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. I övrigt finns bestämmelser om förverkande i 36 kap. brottsbalken.

22 kap. Miljöskyddsavgift

2 §
Miljöskyddsavgiften skall betalas av den fysiska eller juridiska person som har bedrivit den verksamhet i vilken överträdelsen har skett eller, om det inte är fråga om en verksamhet, av den person som har vidtagit den förbjudna åtgärden.

3 §
Miljöskyddsavgiftens belopp skall bestämmas med hänsyn till den fara eller skada som en överträdelse av det slag som det är frågan om kan antas medföra samt till de ekonomiska fördelar som en överträdelse av detta slag allmänt sett kan antas innebära för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som avses i 2 §.

Miljöskyddsavgiften skall, om inte annat följer av 5 §, bestämmas till lägst femtusen kronor och högst femhundratusen kronor.

Närmare föreskrifter för bestämmande av miljöskyddsavgiften enligt denna paragraf får meddelas av regeringen.

4 §
Frågor om miljöskyddsavgift prövas av länsrätten på talan av Miljöombudsmannen. Talan väcks genom ansökan.

5 §
Vid synnerligen försvårande omständigheter får länsrätten bestämma miljöskyddsavgiften till ett högre belopp än som anges i 3 §, dock högst tio miljoner kronor.

Länsrätten får också jämka eller efterge miljöskyddsavgiften om det till följd av särskilda skäl skulle vara oskäligt att bestämma avgiften enligt 3 §.

6 §
Fråga om påförande av miljöskyddsavgift får i fall som inte är av större vikt prövas av Miljöombudsmannen genom avgiftsföreläggande. Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till en överträdelse som avses i 1 § föreläggs miljöskyddsavgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna dom varigenom miljöskyddsavgift påförts. Godkännande som sker sedan Miljöombudsmannen gjort ansökan hos länsrätten enligt 4 § är dock utan verkan.

7 §
Miljöskyddsavgift får inte påföras, om ansökan till länsrätten inte har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift inträffat.

SJUNDE AVDELNINGEN
Ersättning och skadestånd

23 kap. Ersättning för intrång

1 §
Ägare av en fastighet och innehavare av särskild rätt till en fastighet har rätt till ersättning för intrång i den utsträckning som anges i 2, 5 och 7 §§. Att i vissa fall även en borgenär som har panträtt i fastigheten har rätt till ersättning framgår av 11 § andra stycket. Om inlösen av fastighet finns föreskrifter i 4 §.

I fråga om ersättning och inlösen gäller expropriationslagen (1972:719) om inte avvikande bestämmelser meddelas i denna balk. Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen gäller i fråga om värdeökning under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

2 §
Innebär

1. föreskrifter enligt 9 kap. 2 § om vård av förvaltning av nationalparker,
2. föreskrifter enligt 9 kap. 4, 5 eller 7 § om åtgärder och inskränkningar beträffande natur- eller kulturreservat,
3. förbud enligt 10 kap. 4 § andra stycket till skydd för vissa biotoper, eller
4. förbud enligt 11 kap. 5 § tredje stycket beträffande vissa arbetsföretag att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom berörd del av en fastighet, har fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av staten för den skada som de lider. Ersättning utgår dock ej, om skadan är av mindre omfattning. En föreskrift enligt 9 kap. 2 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

Innebär en föreskrift eller ett beslut som avses i första stycket 1 - 3 att det är förbjudet att vidta en viss åtgärd utan tillstånd, utgår ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud att vidta åtgärd utan tillstånd meddelats enligt 9 kap. 6 § och vägras tillstånd att vidta sådan åtgärd, gäller första stycket.

Har föreskrifter som avses i första stycket beslutats av en kommunal myndighet med stöd av förordnande enligt 9 kap. 17 § , skall ersättningen i stället betalas av kommunen.

3 §

Ersättning enligt 2 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighets- eller rättighetsinnehavaren enligt första stycket av samma paragraf är skyldig att tåla utan ersättning.

4 §

Uppstår i fall som avses i 2 § första stycket synnerliga men när fastigheten används, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för ersättning enligt 2 §.

8 §

I beslut om ersättning enligt 2 § tredje stycket skall anges att ersättningen skall betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att lämnas enligt 2 § första stycket eller 4 §.

Om det finns särskilda skäl, kan det också på begäran av staten, kommunen, fastighetsägaren eller annan sakägare fastställas att ersättning enligt 2 § första stycket eller 7 § skall betalas med ett visst årligt belopp med rätt för staten eller kommunen eller den ersättningsberättigade att få omprövning vid ändrade förhållanden. I fråga om ersättning enligt 2 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

9 §
Innan en myndighet fattar ett beslut som kan leda till ersättning enligt detta kapitel, får myndigheten förelägga den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen av en fastighet att inom viss tid, minst två månader, göra anmälan om sitt anspråk och ange sina yrkanden vid påföljd att han annars förlorar sin rätt till talan. Vad som i fråga om ersättning eller inlösen har avtalats eller förutsatts gälla mellan staten och sakägare eller mellan kommunen och sakägare gäller även mot den som efter det att rätten till betalning uppkom har sakägarens rätt till fastigheten.

10 §
Den som vill göra anspråk på ersättning eller fordra inlösen enligt 9 § skall väcka talan hos fastighetsdomstolen mot staten eller kommunen. Sådan talan skall väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft, om inte rätten att kräva ersättning eller inlösen skall gå förlorad.

När föreskrifter skall meddelas enligt 9 kap. 2, 4, 5 eller 7 § får staten eller kommunen vid fastighetsdomstolen väcka talan mot en sakägare för att fastställa de villkor som, om föreskrifterna meddelas, skall gälla för ersättning eller inlösen. Meddelas inte föreskrifter med sådant innehåll, som förutsatts vid fastighetsdomstolen, inom ett år från det att målet har avgjorts genom en dom som vunnit laga kraft, skall domen inte längre vara bindande för parterna.

11 §
Om den ersättning som fastighetsägaren enligt 2 § första stycket har rätt till är bestämd att betalas på en gång och om fastigheten genom det beslut som föranlett rätten till ersättning minskat i värde så att den kan antas inte utgöra full säkerhet för en borgenär med panträtt i fastigheten skall ersättningen nedsättas hos länsstyrelsen.

Om en borgenär som avses i första stycket gör en förlust därför att ersättningen inte har nedsatts hos länsstyrelsen, har borgenären rätt till ersättning av staten eller kommunen för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Detsamma gäller, om en borgenär gör en förlust därför att ersättning blivit för lågt beräknad och ersättningen efter överenskommelse mellan staten eller kommunen och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte prövats av domstol. Talan om ersättning enligt detta stycke skall väckas vid fastighetsdomstolen.

12 §
Har ersättning enligt detta kapitel betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och upphävs föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd, får fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten, om det är skäligt med hänsyn till deras nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt, förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den. Detta gäller också, om en åtgärd företagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot sådant beslut om tillståndsvägran och den

tillsynsmyndighet som enligt 18 kap. 12 § får söka verkställighet eller handräckning har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning skall väckas vid fastighetsdomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på vunnit laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut, om inte rätten att föra talan skall gå förlorad.

13 §

Ogillas i ett mål enligt 10 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, kan domstolen förordna att fastighetsägaren skall bära sina egna kostnader, om fastighetsägaren inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbarligen inletts utan skäl får domstolen dessutom förplikta fastighetsägaren att ersätta motpartens rättegångskostnader.

1 §
Skadestånd enligt detta kapitel skall betalas för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara i den utsträckning det visas att den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

2 §
Detta kapitel gäller inte skador som har orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från en elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser gäller.

3 §
Skadestånd utges för skador genom
1. förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Första stycket 1-3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291).

En skada skall anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

4 §
Skadestånd skall också betalas för skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål, om skadan orsakats av sprängningsarbete eller av en annan verksamhet som medför särskild fara för explosion.

5 §
I andra fall än som anges i 3 eller 4 § skall skadestånd betalas för skador som orsakats av grävning eller liknande arbete, om den som utför eller låter utföra arbetet har försummat att vidta sådana skyddsåtgärder som anges i 3 kap. 3 § jordabalken eller i ett annat hänseende har brustit i omsorg vid arbetets utförande.

Om arbetet är särskilt ingripande eller av annan anledning medför särskild risk, skall den skada som orsakas av arbetet ersättas även om den som utför eller låter utföra arbetet inte har varit försumlig.

6 §
Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare. Samma skadeståndsskyldighet har andra som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten och som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet.

Om någon annan som brukar fastigheten bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten är han skadeståndsskyldig enligt detta kapitel endast om han har orsakat skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

7 §
Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är också den, som utan att vara fastighetsägare, tomträttshavare eller annan brukare av fastigheten i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på fastigheten.

8 §
Skall två eller flera ersätta samma skada enligt detta kapitel, svarar de solidariskt för skadeståndet om inte något annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åligger någon av dem.

Vad de solidariskt ansvariga har betalt i skadestånd skall, om inte annat har avtalats, fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, möjligheterna att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt.

9 §
Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har be-

stämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.

10 §

I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att betalas på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomträtt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning skall den lagen tillämpas.

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning enligt första stycket har blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte har blivit prövad av domstol, har borgenären rätt till gottgörelse av den ersättningsskyldige mot att hans fordran i denna del skrivs av på fordringshandlingen.

11 §

Medför en verksamhet som avses i detta kapitel att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719). Beträffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.

12 §

Den som vill framställa anspråk på ersättning enligt detta kapitel skall väcka talan vid den tingsrätt inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits.

Avser ersättningen skada på fastighet eller på byggnad eller annan anläggning på någon annans mark, skall talan dock väckas vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Detsamma gäller om någon vill begära gottgörelse enligt 10 § andra stycket eller fordra inlösen enligt 11 §. Gemensamt med ett mål som avses i första eller andra meningen får fastighetsdomstolen handlägga även andra mål mellan samma eller olika parter, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt.

13 §

Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller skall bedrivas.

14 §
Den som i något annat fall än som förut i detta kapitel sagts vill framställa enskilt anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område den miljöfarliga verksamheten i huvudsak utövas eller skall utövas.

15 §
Väcker någon talan vid fastighetsdomstol om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och är fråga om tillstånd till verksamheten enligt denna balk under prövning eller kommer den under prövning innan fastighetsdomstolen avgjort målet, skall domstolen förklara målet vilande till dess frågan avgjorts.

16 §
I fråga om rättegångskostnader i mål enligt 11 eller 13 § gäller bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen enligt 11 § ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken. Dessa bestämmelser tillämpas också i andra mål om skadestånd enligt detta kapitel.

Ogillas talan som avses i 15 § på den grund att svaranden efter talans väckande sökt och fått tillstånd enligt denna balk, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten skall själv bära sin rättegångskostnad eller att full eller jämkad ersättning skall tilläggas endera.

25 kap. Miljöskadeförsäkring

1 §
För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada som avses i 24 kap. skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

2 §
Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i 24 kap. om
1. den skadelidande har rätt till skadestånd enligt 24 kap. men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad, eller
2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

3 §
Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom trettio dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.

Föreskrifter om ikraftträdandet av denna balk meddelas i en särskild lag.

2. Förslag till Lag om Koncessionsnämnden för miljöskydd

Nämndens uppgifter

1 §
Koncessionsnämnden för miljöskydd prövar enligt vad som föreskrivs i miljöbalken ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och om överklagande av ärenden.

2 §
Koncessionsnämnden skall bereda och lämna yttrande till regeringen i ärenden enligt 5 kap. miljöbalken. Om nämndens handläggning och om ansvar för kostnader som därvid kan uppkomma gäller vad som sägs i 13 kap. 16 och 17 §§ miljöbalken.

3 §
Beslut i ärenden enligt bilavgaslagen (1986:1386) får överklagas hos Koncessionsnämnden enligt vad som sägs i den lagen.

Nämndens sammansättning m.m.

4 §
Koncessionsnämnden består av ordförande och tre andra ledamöter. Vid förberedande åtgärd, vid prövning av fråga om avvisning av ansökan eller avskrivning av ärende samt vid handläggning av överklagande av nämndens beslut, kan nämnden bestå av ordföranden ensam.

5 §
Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. En ledamot skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor. En ledamot skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Statens naturvårdsverk. Den fjärde ledamoten skall ha erfarenhet av industriell verksamhet. Om ärendet enligt ordförandens bedömning i huvudsak avser kommunala förhållanden, skall som fjärde ledamot i stället ingå en person med erfarenhet av kommunal verksamhet.

Ledamot i nämnden skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen förordnar ordförande och övriga ledamöter samt ersättare för dem. Bestämmelserna om ledamot gäller också i fråga om ersättare.

6 §

Regeringen kan föreskriva att det skall finnas mer än en avdelning i Koncessionsnämnden. Vad som sägs om Koncessionsnämnden gäller också för en avdelning i nämnden.

7 §

Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare gäller också för ledamöterna i Koncessionsnämnden.

Förfarandet hos nämnden m.m.

8 § Särskilda regler om förfarandet hos nämnden i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och i ärenden om överklagande finns i 13 och 20 kap. miljöbalken.

När nämnden prövar överklagade ärenden om miljöfarlig verksamhet gäller i fråga om nämndens handläggning vad som sägs 13 kap. 16 och 17 §§. Till besiktning på platsen och sammanträde kallas parter och klagande samt de statliga och kommunala myndigheter som har ett väsentligt intresse att bevaka i frågan.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen föreskriver.