

Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter

Slutbetänkande av Miljöbalkskommittén

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:59

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslagsfoto: Åsa Rosengardten

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22381-3
ISSN 0375-250X

Till miljöminister Lena Sommestad

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté – Miljöbalkskommittén – med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). Kommitténs uppdrag har därefter utökats och preciserats genom tilläggsdirektiv (dir. 2001:25, 2002:37 och 2003:61). De deluppdrag som angivits i direktiven har successivt redovisats i sex delbetänkanden. I detta betänkande, som är vårt slutbetänkande, redovisar vi de delar av våra uppdrag som återstår och som gäller miljöbalkens system med miljö kvalitetsnormer, erfarenheter av miljöorganisationernas rätt att överklaga miljöbeslut samt avgifter för prövning och tillsyn.

Hovrättslagmannen Ulf Bjällås har förordnats att vara ordförande i kommittén. De övriga ledamöter som nu ingår i kommittén är riksdagsledamoten Carina Adolfsson-Elgestam (s), miljö- och hälsoskyddsinspektören Marithe Eriksson (kd), tidigare partistyreseledamoten Eva Hallström (mp), riksdagsledamoten Lars Lindblad (m), tidigare riksdagsledamoten Sören Norrby (fp), riksdagsledamoten Carina Ohlsson (s), riksdagsledamoten Hans Stenberg (s), tidigare riksdagsledamoten Willy Söderdahl (v) och riksdagsledamoten Roger Tiefensee (c).

Departementsrådet Egon Abresparr har deltagit som sakkunnig.

Följande experter har deltagit i utredningen inför detta betänkande, nämligen miljöjuristen Karolina Ardesjö-Lundén, advokaten Mårten Bengtsson, chefsjuristen Fredrik Bonde, direktören Kerstin Cederlöf, kanslirådet Monica Daoson, kammarrådet Gunnar Edenman, miljöingenjören Ann-Sofie Eriksson, hovrättsassessorn Tobias Eriksson, departementssekreteraren Anders Hedberg,

tidigare departementsrådet Anders Holmgren, bolagsjuristen Ulrik Johansson, verkställande direktören Anders Lindh, professorn Gabriel Michanek, lagmannen Håkan Nordling, departementssekreteraren Elin Olaisson, ordföranden och chefen för Statens vavnämnd Stefan Rubenson, förste länsjuristen Magnus Sandström och tidigare generaldirektören Rolf Strömberg.

I sekretariatet har ingått hovrättsassessorn Anders Lillienau (till den 1 januari 2005), hovrättsassessorn Anna Tiberger och miljörådet Anna-Lena Rosengården.

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

Miljöbalkskommittén har tidigare överlämnat delbetänkandena Uppföljning av miljöbalken, Vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116), Miljöbalken under utveckling, Ett principbetänkande (SOU 2002:50), Bestämmelser om miljöbalkens kvalitet, Ramdirektivet för vatten (SOU 2002:107), En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124), Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37), och Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38).

Vi får härmed överlämna vårt slutbetänkande Miljöbalken; miljöbalkens kvalitet, miljöbalkens kvalitet, miljöbalkens kvalitet och avgifter (SOU 2005:59). Vårt uppdrag är nu avslutat.

Stockholm i juni 2005

Ulf Bjällås

*Carina Adolfsson-Elgestam
Marithe Eriksson
Eva Hallström
Lars Lindblad
Sören Norrby*

*Carina Ohlsson
Hans Stenberg
Willy Söderdahl
Roger Tiefensee*

*/ Anna-Lena Rosengården
Anna Tiberger*

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	19
Författningsförslag	25
1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	25
2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	35
3 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)	36
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.....	37
5 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)	38
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörelseledningar.....	39
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	40
8 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	41
9 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter	42
10 Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220).....	43
11 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.....	44

12	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.....	45
13	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	46
14	Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2000:599)	47
1	Miljöbalkskommitténs arbete och detta betänkande	49
1.1	Tidigare arbete	49
1.2	Detta betänkande	52
2	Miljö kvalitetsnormer.....	53
2.1	Allmänt om miljö kvalitetsnormer.....	55
2.1.1	Vad är en miljö kvalitetsnorm?.....	55
2.1.2	Några begrepp	55
2.1.3	Skilj på miljö kvalitetsnormer och riksdagens miljö kvalitetsmål	56
2.1.4	Syftet med normer – skydd för hälsa och miljön	56
2.1.5	Ett nytt arbetssätt.....	57
2.1.6	Maktfrågan.....	58
2.1.7	Hur har systemet utvecklats och hur behöver det utvecklas vidare?.....	62
2.2	Miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram i EG-rätten	63
2.2.1	Vilka direktiv innehåller bestämmelser om miljö kvalitetsnormer?	64
2.2.2	Vad finns det för olika typer av miljö kvalitetsnormer i EG-rätten?	66
2.2.3	Krav på medlemsstater att klara normer	69
2.2.4	Vilka krav finns i EG-rätten på åtgärdsprogram?	74
2.2.5	Internationella erfarenheter	80
2.3	Miljö balkens regler och erfarenheter hittills	82
2.3.1	Kravnivåer och ambitionsnivåer	82
2.3.2	Vilka normer finns för närvarande?	83
2.3.3	Vilka olika kravnivåer finns?	87
2.3.4	Genomdrivandet av normer.....	90
2.3.5	När skall åtgärdsprogram tas fram?	94
2.3.6	Vem tar fram förslag till åtgärdsprogram?	99
2.3.7	Vem skall fastställa åtgärdsprogram?	102

2.3.8	Processen för att ta fram ett åtgärdsprogram och medborgarnas deltagande	105
2.3.9	Innehållet i ett åtgärdsprogram	105
2.3.10	Olika typer av åtgärdsprogram?	107
2.3.11	Hur stort område omfattar ett åtgärdsprogram? ...	107
2.3.12	Vad kan ett åtgärdsprogram omfatta?	108
2.3.13	Vem riktar sig ett åtgärdsprogram till?	109
2.3.14	Hur kan åtgärdsprogram överprövas?	110
2.3.15	Hur skall ett åtgärdsprogram följas upp?	110
2.4	Regler om miljö kvalitetsnormer i plan- och bygglagen och andra lagar	110
2.4.1	Översiktsplaner, detaljplaner och åtgärdsprogram.....	110
2.4.2	Vilka regler finns för närvarande om miljö kvalitetsnormer i plan- och bygglagen?	113
2.4.3	Beslut om miljö kvalitetsnormer enligt plan- och bygglagen	116
2.4.4	Övrig lagstiftning som hänvisar till miljö kvalitetsnormer	116
2.5	Problem med dagens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer	117
2.5.1	Miljöbalken och anknytande lagstiftning	118
2.5.2	Plan- och bygglagen	124
2.6	Förslag	126
2.6.1	Hur systemet skall fungera som helhet	126
2.6.2	Systemet som helhet – åtgärdsprogrammet och dess roll	131
2.6.3	Miljö kvalitetsnormerna och den individuella prövningen.....	146
2.6.4	Miljö kvalitetsnormer och generella föreskrifter	157
2.6.5	Miljö balkskommitténs förslag till förändring som rör plan- och bygglagen	160
2.6.6	Behov av förändring i lagstiftning som hänvisar till miljö kvalitetsnormer	161
3	Miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser	165
3.1	Pågående arbete med Århuskonventionen och EG-direktiv.....	167

3.2	Svenska regler om miljöorganisationernas deltagande i miljöprocesser.....	169
3.2.1	Deltagande i samråd och prövningar i första instans.....	169
3.2.2	Rätten att överklaga vissa miljöbeslut enligt 16 kap. 13 § miljöbalken.....	170
3.2.3	Grupptalan i miljöbalken	171
3.2.4	Praxis i fråga om miljöorganisationers klagorätt....	172
3.2.5	Regeringens uttalanden om överklagbarhet.....	174
3.2.6	Förslag som påverkar miljöorganisationernas möjligheter att överklaga	175
3.3	Erfarenheter av miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser	176
3.3.1	Undersökning av miljöorganisationers överklaganden hos miljödomstolarna.....	176
3.3.2	Redovisning av intervjuer med miljöorganisationer.....	180
3.3.3	Redovisning av intervjuer med miljödomstolar, länsstyrelser, kommuner och verksamhetsutövare.....	184
3.4	Slutsatser om miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser	189
4	Avgifter för prövning och tillsyn	195
4.1	Nuvarande och tidigare avgiftssystem	199
4.1.1	Miljöfarlig verksamhet – årsavgifter för prövning och tillsyn gemensamt	201
4.1.2	Vattenverksamhet – prövningsavgift i relation till utförandekostnad samt timbaserad tillsynsavgift.....	203
4.1.3	Täkter – årsavgifter för prövning och tillsyn gemensamt	204
4.1.4	Rättspraxis vid tillämpningen av dagens avgiftsregler.....	205
4.2	Allmänt om finansiering av prövning och tillsyn.....	206
4.2.1	Utgångspunkter för nuvarande avgiftssystem.....	206
4.2.2	Tillsynsutredningens arbete.....	207

4.3	Statens kostnader och intäkter med dagens regler.....	209
4.3.1	Utredningens genomförande och resultat.....	209
4.3.2	Hur förhåller sig intäkterna till kostnaderna?.....	214
4.3.3	Hur stämmer kostnader och intäkter med vad som förväntades innan balken trädde i kraft?	215
4.4	Uppskattning av hur kostnaderna för statliga myndig- heter och kommuner kommer att påverkas av vissa förslag till ändringar i miljöbalken	217
4.5	Erfarenheter av och synpunkter på dagens avgiftssystem...	220
4.6	Slutsatser.....	231
4.6.1	Förutsättningar för avgiftsfinansiering av enskilda arbetsmoment	232
4.6.2	Dagens finansiering.....	234
4.6.3	Tillsynsutredningens kriterier tillämpade på miljöbalkens avgifter.....	234
4.6.4	Utformningen av avgiftssystemen	239
5	Övriga frågor	243
5.1	Återinförande av bestämmelse om särskild tvångsrätt för skadeförebyggande åtgärder.....	243
5.2	Behov av fortsatta utredningar.....	245
5.2.1	En ändamålsenlig prövningsorganisation	247
5.2.2	Samordnade regler för miljökonsekvens- bedömningar.....	248
6	Författningskommentar	251
	Reservationer och särskilda yttranden	261
 Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 1999:109).....	271
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2001:25).....	281
<i>Bilaga 3</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2002:37).....	289
<i>Bilaga 4</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2003:61).....	291

<i>Bilaga 5</i>	Deltagare i Miljöbalkskommitténs arbete.....	299
<i>Bilaga 6</i>	Beteckningar av normer på engelska och svenska och reglering i svensk rätt	303
<i>Bilaga 7</i>	Miljöbalkens olika avgiftssystem.....	307
<i>Bilaga 8</i>	Beräkning av statens kostnader och intäkter för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter.....	309

Förkortningar

Avgiftsförordningen	Avgiftsförordningen (1992:191)
BAT	Best available technique, bästa tillgängliga teknik
Ellagen	Ellagen (1997:857)
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
Förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen	Förordningen (1984:380) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (1969:387), ersatt av Förordningen (1989:598) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (1969:387)
Förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön	Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
Förordningen om kemikalieavgifter m.m.	Förordningen (1998:942) om kemikalieavgifter m.m.
Förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten	Förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten

Förordningen om miljö- kvalitetsnormer för utomhusluft	Förordningen (2001:527) om miljö- kvalitetsnormer för utomhusluft
Förordningen om miljö- farlig verksamhet och hälsoskydd	Förordningen (1998:899) om miljö- farlig verksamhet och hälsoskydd
Förordningen om omgiv- ningsbuller	Förordningen (2004:675) om omgiv- ningsbuller
Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken	Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
Förordningen om täkt- avgifter	Förordningen (1984:381) om täkt- avgifter
Förvaltningslagen	Förvaltningslagen (1986:223)
Lagen om byggande av järnväg	Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
Lagen om införande av miljöbalken	Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
Lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn
Lagen om kontinental- sockeln	Lagen (1966:314) om kontinental- sockeln
Lagen om kärntekniska verksamhet	Lagen (1984:3) om kärntekniska verksamhet
Lagen om statsbudgeten	Lag (1996:1059) om statsbudgeten
Lagen om Sveriges ekonomiska zon	Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon
Lagen om vissa rör- ledning	Lagen (1978:160) om vissa rör- ledning
Lagen om vissa torv- fyndigheter	Lagen (1985:620) om vissa torv- fyndigheter
Luftfartslagen	Luftfartslagen (1957:297)

Miljöbalken	Miljöbalken (1998:808)
Miljöskadeutredningen	Utredning med direktiv 2004:159
Miljöskyddslagen	Miljöskyddslagen (1969:387)
Minerallagen	Minerallagen (1991:45)
Naturgaslagen	Naturgaslagen (2000:599)
Naturresurslagen	Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
Naturskyddslagen	Naturskyddslagen (1952:688)
Naturvårdslagen	Naturvårdslagen (1964:822)
Naturvårdsförordningen	Naturvårdsförordningen (1976:484)
PBL-kommittén	Kommitté med direktiv 2002:97, 2003:172 och 2004:150
Plan- och bygglagen	Plan- och bygglagen (1987:10)
Rättegångsbalken	Rättegångsbalken (1942:740)
Rättsprövningslagen	Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut
Rörledningslagen	Lagen (1978:160) om vissa rörledningar
Sevesolagen	Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
SGU	Sveriges geologiska undersökning
Skogsvårdslagen	Skogsvårdslagen (1979:429)
Strålskyddslagen	Strålskyddslagen (1988:220)
Tillsynsutredningen	Utredning med direktiv 2000:62, dir. 2002:84 och dir. 2003:70
Vattenlagen	Vattenlagen (1983:291)
Väglagen	Väglagen (1971:948)
Århuskonventionen	FN/ECE:s (Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa) konvention om tillgång till

information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor

EG-direktiv

Badvattendirektivet	Rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten
Direktivet om gränsvärde för bly i luften	Rådets direktiv 82/884/EEG av den 3 december 1982 om gränsvärde för bly i luften
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp	Rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än kloralkaliindustrin	Rådets direktiv 84/156/EEG av den 8 mars 1984 om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än klor-alkaliindustrin
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från kloralkaliindustrin	Rådets direktiv 82/176/EEG av den 22 mars 1982 om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilver från klor-alkaliindustrin
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan	Rådets direktiv 84/491/EEG av den 9 oktober 1984 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan
Direktivet om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar	Rådets direktiv 80/779/EEG av den 15 juli 1980 om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar
Direktivet om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid	Rådets direktiv 85/203/EEG av den 7 mars 1985 om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid

Direktivet om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador	Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador
Direktivet om miljöbedömningar av planer och program	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (även kallat SEA- eller SMB-direktivet)
Direktivet om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar
Direktivet om omgivningsbuller	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller
Direktivet om skaldjursvatten	Rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten
Direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten	Rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö
Direktivet om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön m.m.	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG
Grundvattendirektivet	Rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen

IPPC-direktivet	Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
MKB-direktivet	Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt och Rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktivet ovan
Ramdirektivet för luft	Rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten
- Första dotterdirektivet till ramdirektivet för luft	Rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften
- Andra dotterdirektivet till ramdirektivet för luft	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/69/EG av den 16 november 2000 om gränsvärden för bensen och koloxid i luften
- Tredje dotterdirektivet till ramdirektivet för luft	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2002/3/EG av den 12 februari 2002 om ozon i luften
- Fjärde dotterdirektivet till ramdirektivet för luft	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.
Ramdirektivet för vatten	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

Sevesodirektivet	Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår
Sötvattendirektivet	Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden
Ytvattendirektivet	Rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på de ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna

Sammanfattning

Miljöbalkskommittén fick år 1999 i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. Då utpekades vissa frågor som vi särskilt skulle ägna intresse. Vi har senare fått ytterligare uppdrag där fler frågor preciserats. Frågorna har successivt behandlats i följande delbetänkanden som i vissa fall haft karaktären av principbetänkanden och som i andra fall innehållit slutförslag. I kapitel 1 i detta betänkande finns en kort beskrivning av innehållet i delbetänkandena samt uppgifter om deras vidare behandling fram till nu, juni 2005.

<i>Delbetänkande</i>	<i>Nr</i>
Uppföljning av miljöbalken. Vissa lagtekniska frågor	SOU 2000:116
Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande	SOU 2002:50
Bestämmelser om miljö kvalitet. Ramdirektivet för vatten	SOU 2002:107
En effektivare miljöprövning	SOU 2003:124
Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler	SOU 2004:37
Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation	SOU 2004:38

I detta sjunde betänkande, vårt slutbetänkande, redovisar vi de deluppdrag som inte tidigare slutbehandlats. De gäller miljöbalkens system för miljö kvalitetsnormer (kapitel 2), erfarenheter av miljöorganisationernas klagorätt (kapitel 3) samt avgifterna för prövning och tillsyn (kapitel 4). I kapitel 5 redovisar vi två frågor vi identifierat som särskilt angelägna att utreda vidare och lämnar också förslag i en fråga av mindre omfattning.

Miljö kvalitetsnormer (kapitel 2)

Den traditionella regleringen på miljöområdet ger handlingsregler riktade mot verksamheter, aktiviteter och produkter som påverkar miljön. Reglerna minskar påverkan från de olika källorna, men

säger inget om det sammanlagda resultatet för miljön. Systemet med miljö kvalitetsnormer har det motsatta perspektivet. En miljö kvalitetsnorm är en föreskrift om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. Den anger alltså vilket resultat som skall klaras, men ger inga anvisningar om hur det skall ske. Den traditionella regleringen med tillståndsprovning och tillsyn som riktar sig mot en individuell verksamhet och systemet med miljö kvalitetsnormer som är inriktat på miljö kvaliteten i ett avseende i taget kompletterar varandra genom sina olika sätt att angripa miljöproblem.

När en miljö kvalitetsnorm överskrids finns det oftast behov av att minska påverkan från ett stort antal källor av olika slag. Påverkan från de stora punktkällorna, exempelvis stora industri anläggningar, har sedan lång tid tillbaka framgångsrikt begränsats genom den traditionella individuella provningen – tillståndsprovning och tillsyn. Regleringen genom normer kommer i stället i de flesta fall att snarare inriktas på de många små bidrag som tidigare varit svåra att begränsa på ett systematiskt sätt.

När en norm inte klaras inom ett geografiskt område fordras ett helhetsperspektiv för att kunna avgöra vilka källor som bidrar till överskridandet, hur påverkan från de olika källorna kan minskas och vilka styrmedel som kan användas för att minska påverkan. En central fråga är hur kraven på förbättringar – kravbördan - skall fördelas mellan källorna; vem skall göra vad och hur mycket? Kraven bör fördelas på det sätt som är lämpligast totalt sett, med hänsyn till bland annat kostnadseffektivitet, inverkan på viktiga samhällsfunktioner och effekter för enskilda.

Vi anser att det är åtgärdsprogrammet som skall ge helhetsperspektivet och som skall ange hur kravbördorna skall fördelas mellan olika typer av källor och vilka styrmedel som då skall användas. De styrmedel som pekas ut i ett åtgärdsprogram kan vara av vitt skilda slag. Som exempel kan nämnas internationella förhandlingar, skattelagstiftning, fysisk planering, utbildning och information. De styrmedel miljöbalken erbjuder är främst individuell provning – tillståndsprovning och tillsyn – samt generella föreskrifter.

I betänkandet lämnar vi förslag som syftar till att ge förutsättningar för att få systemet med miljö kvalitetsnormer att fungera som helhet. De förslagen är främst inriktade på att stärka åtgärdsprogrammets roll. Åtgärdsprogrammets funktion som fördelningsinstrument skall framgå tydligt. För tvingande miljö-

kvalitetsnormer, det vill säga gränsvärdesnormer till skillnad mot normer av målsättningskaraktär, skall åtgärdsprogrammet också säkerställa att normen kan klaras. Det innebär att det förväntade resultatet av var och en av de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammet skall uppskattas och kvantifieras och att summan skall motsvara vad som beräknas krävas för att normen skall kunna klaras.

Vi lämnar också förslag till ändringar av de styrmedel som finns i miljöbalken för att klara miljökvalitetsnormer. Miljöbalken anger redan i dag hur den individuella prövningen skall förhålla sig till miljökvalitetsnormer. Dessa regler slår utan urskillning och mycket hårt mot verksamheter som bidrar till att en norm inte klaras, oavsett bidragets storlek och om det finns andra källor där det är betydligt mindre ingripande och mer kostnadseffektivt att minska påverkan. De gör heller inte någon åtskillnad på om det är fråga om en gränsvärdesnorm eller en norm av målsättningskaraktär.

Vi konstaterar att de källor som är lämpliga att begränsa genom individuell prövning ofta redan har åtgärdats och att miljöbalken även utan att en miljökvalitetsnorm är överskriden ger möjlighet att ställa stänga krav. Våra förslag syftar till att modifiera de regler som gäller då en miljökvalitetsnorm inte klaras, så att det bara är de fall som verkligen har betydelse för normöverskridandet som skall fångas upp och för vilka kraven kan skärpas ytterligare. Det är också bara gränsvärdesnormer som skall kunna utlösa sådana ytterligare skärpta krav, inte normer av målsättningskaraktär.

Dagens regler saknar balans mellan de båda styrmedlen individuell prövning och generella föreskrifter. Reglerna för individuell prövning är omotiverat stränga, samtidigt som de slag av påverkan man närmast vill kunna begränsa genom normerna hellre låter sig styras av en mer generaliserad reglering. Generella föreskrifter är ett styrmedel som i många fall är mer verksamt än individuell prövning för att komma till rätta med de miljöproblem som normerna är inriktade mot. Vi lämnar därför också förslag till ökade möjligheter att utfärda generella föreskrifter när det behövs för att klara miljökvalitetsnormer.

Våra förslag får betydelse även i lagstiftning utanför miljöbalken eftersom miljökvalitetsnormerna och den reglering som finns i miljöbalken skall tillämpas även i många andra lagar där det finns regler om tillstånd, koncessioner, arbetsplaner och liknade. Plan- och bygglagen intar en särställning. Vi har i en inledande probleminventering som inte begränsats till miljöbalkens område, konsta-

terat att det finns stora oklarheter när det gäller tillämpningen av miljö kvalitetsnormerna i plan- och bygglagen. Det pågår emellertid andra utredningar om plan- och bygglagen och vi lämnar inte några förslag till andra ändringar än vad som fordras till följd av våra förslag till ändringar i miljöbalken. Våra förslag till ändringar i plan- och bygglagen avser alltså inte att innebära någon ändring i sak.

Miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser (kapitel 3)

Det pågår för närvarande arbete med att genomföra Århuskonventionen (konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor) samt EU:s direktiv till följd av den konventionen i Sverige. Våra undersökningar av vissa miljöorganisationernas deltagande i miljöprocesser har varit inriktade på praktiska erfarenheter hittills och gäller inte genomförandet av konventionen eller direktiven. Däremot kan våra slutsatser förhoppningsvis utnyttjas i det fortsatta arbetet med regler för miljöorganisationernas rätt att överklaga beslut.

Genom miljöbalken gavs miljöorganisationer rätt att överklaga vissa avgöranden. Verksamhetsutövarna gav uttryck för oro inför den förändringen. Deras farhågor om att miljöorganisationernas deltagande i miljöprocesser, framför allt i form av överklaganden, kan leda till längre handläggningstider och fördyrade projekt kvarstår fortfarande. Däremot finns det få invändningar mot miljöorganisationernas deltagande i samråd och vid prövningar i första instans.

Miljöorganisationerna har endast i ett fåtal fall utnyttjat den vidgade rätten att överklaga avgöranden. Farhågorna om ett stort antal överklaganden som fördröjer angelägna projekt har inte besannats. Vår undersökning ger heller inte belägg för att organisationerna skulle missbruka möjligheterna att delta i miljöärenden eller rätten att överklaga avgöranden.

Vi har funnit att miljöorganisationerna kan spela en viktig roll vid miljöprövningar genom att förmå prövningsmyndigheten och sökanden att fördjupa sina resonemang och motivera sina ställningstaganden tydligare samt att bidra med sakkunskap. De kan på det sättet bidra till att prövningen får den omfattning och inriktning som krävs för en fullgod miljöbedömning. De kan också

kanalisera synpunkter från flera sakägare på ett koncentrerat och kunnigt sätt.

Avgifter för prövning och tillsyn (kapitel 4)

Vi har genomfört undersökningar som är avsedda att utgöra underlag för den omarbetning av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn som fordras till följd av dels våra egna förslag till effektivare miljöprövning och dels Naturvårdsverkets förslag till ändringar i bilagan till förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd.

Vår undersökning av statens kostnader och intäkter visar att avgifterna täcker ungefär följande andelar av kostnaderna

miljöfarlig verksamhet, prövning och tillsyn, samt vattenverksamhet, tillsyn	60 %
vattenverksamhet, prövning	65 %
täkter, prövning och tillsyn	50 %

När det gäller prövning av vattenverksamheter har vi i den beräkningen tagit hänsyn till att den del av prövningen som gäller civilrättsliga frågor inte bör finansieras genom avgifter. I vattenmål förutsätts också motparterna – däribland myndigheter – få sina kostnader täckta av sökanden genom ersättning för rättegångskostnader.

Vi har granskat de olika arbetsmomenten som ingår vid prövning och tillsyn för att redovisa om det finns några hinder av principiell natur mot att avgiftsfinansiera några av dem. Efter den genomgången ifrågasätter vi om arbete med miljö sanktionsavgifter och åtalsanmälningar bör täckas av avgifter.

Vi anser inte att det finns skäl att ändra utformningen av det statliga avgiftssystemet för miljöfarliga verksamheter och täkter. Det bör även fortsättningsvis baseras på fasta årliga avgifter som är gemensamma för prövning och tillsyn. Det kan dock finnas skäl till en högre grad av differentiering mellan verksamheter av olika storlek och i vissa fall mellan olika verksamhetstyper.

Däremot finns det behov av en ändring av avgifterna för vattenverksamheter. Kostnaden för projektet som i dag styr vilken prövningsavgift som skall betalas ger inte en rättvisande bild av kostnaderna för prövningen. Tillsynsutgifter tas ut i mycket liten

utsträckning i förhållande till det arbete som läggs ned. På lång sikt vore det önskvärt med ett system av liknande slag som för miljöfarliga verksamheter och täkter. På kort sikt bör man överväga fasta prövningsavgifter för olika typer av projekt, både vid tillståndsprövning och vid föreslagna kommande prövningar av anmälningsärenden.

Övriga frågor (kapitel 5)

I vattenlagen fanns en bestämmelse som gjorde det möjligt för domstolen att ge sökanden i ett vattenmål rätt att utföra skadeförebyggande åtgärder på annans mark. Vi föreslår att den bestämmelsen införs i miljöbalken.

Vi anser att det finns behov av att fortsätta påbörjade utredningar som syftar till dels att renodla domstolarnas roll till att enbart avse tvistelösning och prövning av överklagade ärenden dels att effektivisera prövningen. Miljödomstolarna bör alltså avlastas prövningen i första instans av tillstånd till vattenverksamheter och stora miljöfarliga verksamheter (A-verksamheter). En sådan avlastning är särskilt angelägen om miljödomstolarna skulle få utökade uppgifter genom att också ansvara för överprövningen av ärenden enligt plan- och bygglagen.

Vi anser också att det finns behov av att skapa ett samordnat system för miljökonsekvensbedömning, dvs. framtagande av miljökonsekvensbeskrivningar och efterföljande miljöprövning. Dagens regler är oklara och kan bland annat leda till att flera miljökonsekvensbeskrivningar måste tas fram för i huvudsak samma ändamål. Indelningen av projekt i kategorier som vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet gör systemet onödigt stelt och försvårar framtida förändringar. Även här handlar det också om att effektivisera prövningen.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)
dels att 16 kap. 5 § och 28 kap. 4 § skall upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 5 kap. 2 och 3 §§ skall utgå,
dels att 2 kap. 7 §, 5 kap. 3, 4, 5, 6, 8 och 9 §§, 6 kap. 21 §, 7 kap.
19 §, 16 kap. 8 §, 24 kap. 1 § samt 28 kap. 10 § skall ha följande
lydelse,

dels att det skall införas nya paragrafer 2 kap. 7 a och 7 b §§ samt
5 kap. 3 a, 6 a och 7 a §§ av följande lydelse,

dels att det närmast före 2 kap. 7 a § skall införas en ny rubrik av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

Miljö kvalitetsnormer

7 a §

Om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 skall klaras skall ytterligare krav ställas utöver vad som följer av 7 §. Om det finns ett åtgärdsprogram skall det vara vägledande.

7 b §

Om en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 överträds eller riskerar att överträdas får en verksamhet inte leda till ökad förorening eller störning i det avseende som normen reglerar vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens.

Verksamheten får dock tillåtas:

1. om det följer av ett åtgärdsprogram som har fastställts enligt 5 kap. 5 §,

2. om verksamhetens bidrag till föroreningen eller störningen är av försumbar betydelse för möjligheterna att klara miljö kvalitetsnormen,

3. om verksamhetsutövaren utanför den prövade verksamheten vidtar eller bekostar sådana åtgärder att föroreningarna eller störningarna upphör eller minskar så att möjligheterna att klara miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning, eller

4. om verksamheten bidrar till en försämring av möjligheterna att klara miljö kvalitetsnormen

under en begränsad tid eller inom ett mindre område samtidigt som den medför väsentligt ökade förutsättningar att klara normen på längre sikt eller i ett större område.

5 kap.

3 §

Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt

1 § uppfylls när de

– prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,

– utövar tillsyn, eller

– meddelar föreskrifter.

Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljökvalitetsnormer.

Myndigheter och kommuner skall verka för att miljökvalitetsnormer klaras.

3 a §

Regeringen eller den myndighet eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsåtgärder som behövs för att klara miljökvalitetsnormer. Sådana föreskrifter får endast meddelas om de har stöd i ett åtgärdsprogram fastställt av regeringen.

4 §

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna uppfyllas, skall regeringen eller den eller de myndigheter eller

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna klaras eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i

kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Europeiska Unionen, skall regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan *uppfyllas* därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att *uppfylla* normen förekommer.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan *klaras* därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att *klara* normen förekommer.

Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet skall genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt beredas tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget.

Efter samråd enligt tredje stycket skall den som upprättat förslaget i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen skall fogas till handlingarna i ärendet.

5 §

Ett åtgärdsprogram som avses i 4 § skall fastställas av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer. Om det behövs får regeringen bestämma att ett åtgärdsprogram skall fastställas av flera myndigheter eller kommuner.

Ett åtgärdsprogram som skall fastställas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer. *Beslutet att fastställa ett åtgärdsprogram skall kungöras.*

Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.

6 §

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att *uppfylla* föreskrivna miljökvalitetsnormer.

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den *miljökvalitetsnorm* som skall *uppfyllas*,

2. de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormen skall kunna *uppfyllas*, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

3. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmens konsekvenser från allmän och enskild synpunkt.

Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att *klara* föreskrivna miljökvalitetsnormer.

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den *eller de miljökvalitetsnormer* som skall *klaras*,

2. de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormen skall kunna *klaras*, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

3. *hur kraven på förbättringar skall fördelas mellan olika åtgärder enligt punkt 2 och mellan olika typer av källor som påverkar möjligheten att klara normen*,

4. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmens konsekvenser från allmän och enskild synpunkt. *Det skall också innehålla en analys av hur åtgärderna enligt andra stycket punkt 2 är avsedda att finansieras.*

6 a §

Ett åtgärdsprogram som fastställts för att klara en miljökvalitetsnorm enligt 2 § första stycket 1 skall innehålla en uppskattning av den förbättring som var och en av åtgärdena enligt 6 § punkt 2 kan medföra. Förbättringarna skall sammanlagt motsvara vad som behövs för att klara miljökvalitetsnormen.

7 a §

Överklagbara beslut i ett åtgärdsprogram som fastställts av en förvaltningsmyndighet eller kommun får överklagas till miljödomstol.

8 §

Myndigheter och kommuner skall inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 §.

Förvaltningsmyndigheter och kommuner skall inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 §.

9 §

Regeringen skall, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som är skyldiga att kontrollera att en miljökvalitetsnorm *uppfylls*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att miljökvalitetsnormerna *uppfylls* samt-

Regeringen skall, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som är skyldiga att kontrollera att en miljökvalitetsnorm *klaras*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att miljökvalitetsnormerna *klaras* samt-

hur resultatet av sådana kontroller skall redovisas.

hur resultatet av sådana kontroller skall redovisas.

6 kap.

21 §

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

1. genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. *uppfylls*, och

2. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 3 och 4 kap.

Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av en sådan redovisning.

7 kap.

19 §

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar *eller annars inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm*.

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar.

16 kap.

8 §

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och

miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *uppfylla* miljö-kvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *klara* miljö-kvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

24 kap.

1 §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20 och 22 §§,

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 5 kap. 3 a §, 7 kap.

9 kap. 5 §, 10 kap. 12 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom brådskande förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 12 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom brådskande förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket.

28 kap.

10 §

Den som utför eller skall utföra en vattenverksamhet kan av miljödomstolen ges rätt att utföra anläggningar eller åtgärder på fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk mark för detta, när det är fråga om

1. vattenverksamhet som utförs av staten, kommuner eller vattenförbund och som är önskvärda från hälso- eller miljösynpunkt eller som främjar fisket,
2. vattenverksamhet för att motverka förorening genom avloppsvatten,
3. vattenverksamhet som avser tillgodogörande av yt- eller grundvatten,
4. vattenreglering,
5. vattenverksamhet som avser allmän farled eller allmän hamn, eller
6. markavvattning.

Den som utför eller skall utföra en vattenverksamhet kan ges rätt att på annans fastighet utföra anläggningar och åtgärder som behövs för att förebygga eller

minska skada av verksamheten.

Ett område som tas i anspråk enligt första stycket får lösas in, om det skall ingå i en strömfallsfastighet.

Har rätten upphört enligt denna paragraf att med annat än äganderätt ta annans mark i anspråk, skall anläggningar som uppförts eller placerats på marken tillfalla markägaren utan lösen, om de inte har förts bort inom ett år från upphörandet.

2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10) att 2 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

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.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Vid planering och planläggning skall miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas.

3 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)

Härigenom föreskrivs i fråga om luftfartslagen (1957:297) att 6 kap. 5 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

5 §

Tillstånd får beviljas bara om hinder inte möter av hänsyn till det allmänna. Vid prövningen skall hänsyn, förutom till annat, tas till markförhållandena, till störningar som kan uppkomma för omgivningen och till totalförsvaret. Vidare skall hänsyn tas till sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar att driva flygplatsen.

Avser prövningen inrättandet av en flygplats som skall kunna användas under instrumentväderförhållanden (trafikflygplats), utbyggnad av en flygplats till trafikflygplats eller ombyggnad av en trafikflygplats, skall prövningen omfatta även investeringens lönsamhet och dess inverkan på andra flygplatser i regionen.

Vid tillståndsprövning skall 3 och 4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Vid tillståndsprövning skall 2 kap. 7 b §, 3 och 4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

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

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1966:314) om kontinentalsockeln att 3 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom 3 och 4 kap. miljöbalken.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

5 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om väglagen (1971:948) att 3 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt denna lag skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt denna lag skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:160) om vissa rörledningar att 4 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen framdrages och begagnas och sökanden finnes lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning skall 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid koncessionsprövning skall 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där föreskrivs om tillståndsmyndighet skall gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn att 1 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

8 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att 5 b § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd att upphöra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i andra ärenden om tillstånd enligt denna lag skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

9 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter att 7 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att verksamheten kommer till stånd och sökanden från sådan synpunkt är lämplig att bedriva verksamheten.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning skall bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av bearbetningskoncession skall därutöver tillämpas bestämmelserna i 6 kap., 12 kap. 2 § och 16 kap. 5 §, 12 § 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Vid prövning av bearbetningskoncession skall därutöver tillämpas bestämmelserna i 6 kap., 12 kap. 2 § och 16 kap. 12 § 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Bearbetningskoncession får meddelas endast om det görs sannolikt att fyndigheten kan tillgodogöras ekonomiskt.

10 Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

Härigenom föreskrivs i fråga om strålskyddslagen (1988:220) att 22 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 a §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag eller vid meddelande av villkor med stöd av 27 § skall 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag eller vid meddelande av villkor med stöd av 27 § skall 2 kap. 7 b § och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden om tillstånd enligt denna lag skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser.

11 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon att 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Vid prövning av tillstånd skall bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av tillstånd skall bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

12 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1649) om byggande av järnväg att 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg skall 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg skall 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg skall hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning skall eftersträvas.

13 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857) att 2 kap. 8 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 a §

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje skall bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap, 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje skall bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om nätkoncession för linje. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

14 Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2000:599)

Härigenom föreskrivs i fråga om naturgaslagen (2000:599) att 2 kap. 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession skall bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession skall bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där sägs om tillståndsmyndighet skall gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

1 Miljöbalkskommitténs arbete och detta betänkande

1.1 Tidigare arbete

Uppdragen

Regeringen lämnade år 1999 Miljöbalkskommittén i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I de ursprungliga kommittédirektiven utpekades ett tiotal frågor som vi skulle ägna särskilt intresse. Därefter har vi genom tilläggsdirektiv fått ytterligare uppdrag. Samtliga direktiv återfinns som bilagor till detta betänkande.

Redovisningen av våra uppdrag

Deluppdragen har successivt redovisats i ett antal delbetänkanden som vissa fall haft karaktären av principbetänkanden och som i andra fall inneburit att vi skilt oss från uppdragen genom slutliga redovisningar och förslag. Här redovisas översiktligt innehållet i våra tidigare betänkanden.

Uppföljning av miljöbalken. Vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116) behandlade ett antal frågor av mindre omfattande karaktär. Den viktigaste gällde förfarandet vid utdömandet av viten. Förslagen har behandlats i prop. 2001/02:65, Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m. och har införts i miljöbalken genom lagen 2002:175 om ändring av miljöbalken.

Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande (SOU 2002:50) tog upp inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet och redovisade vissa mer grundläggande undersökningar. Det behandlade bland annat frågor om miljöbalkens prövningsorganisation, prövningen av infrastrukturprojekt, hur miljöbalkens hushållningsbestämmelser skall förhålla sig till bland annat hänsynsreglerna,

tillämpningen av hänsynsreglerna i mål och ärenden, omprövning av vattendomar i samband med översvämningar, förhållandet mellan tillsyn och miljöledningssystem samt miljöbalkens bestämmelser om miljöstraffavgifter och straff. I ett särskilt avsnitt redovisade vi också sådana frågor vi särskilt uppmärksammat och som vi avsåg att gå vidare med, bland annat problem med långa handläggningstider och svårigheter på grund av balkens bestämmelser om täkter. Vi tydliggjorde också vilka frågor vi inte avsåg att behandla vidare utan särskilda direktiv; bland annat systemet för att utse områden av riksintresse, prövningen av infrastrukturprojekt och regler om markavvattning. I betänkandet lämnade vi också förslag till en mindre lagändring beträffande förhållandet mellan miljöstraffavgifter och straff i avvaktan på en vidare utredning. Betänkandet remissbehandlades under hösten 2002. Det har tillsammans med remissvaren utgjort grund för senare betänkanden. Vårt förslag till lagändring behandlades i prop. 2002/03:54, Tillsyn och sanktioner på miljörettens område och infördes i miljöbalken genom lagen (2003:518) om ändring i miljöbalken.

Bestämmelser om miljö kvalitet. Ramdirektivet för vatten (SOU 2002:107) innehåller slutförslag som gäller genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten och har i den delen följts av propositionen Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (prop. 2003/04:2) som i sin tur lett till lagen (2002:175) om ändring av miljöbalken. Betänkandet innehåller också principförslag beträffande miljöbalkens system med miljö kvalitetsnormer. Förslagen följs upp genom detta betänkande.

I *En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124)* lämnade vi slutförslag till en effektivisering av miljöprövningen genom bland annat förenklingar i förfarandet för att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar, ökade möjligheter att pröva ändringar av miljöfarliga verksamheter, införande av anmälningsförfarande i stället för tillståndsplikt för vissa vattenverksamheter, tillståndsprövning av täkter på samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter och begränsningar av regeringens obligatoriska tillåtlig-hetsprövning. Genom prop. 2004/05:129 En effektivare miljöprövning har förslagen förelagts riksdagen för behandling under försommaren 2005.

Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37) innehåller en genomgripande omarbetning med slutliga förslag beträffande miljöbalkens regler om miljöstraffavgifter och straff. Det innehåller också en redovisning av tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos domstolar och myndigheter samt slutförslag beträffande utformningen av vissa allmänna hänsynsregler. Betänkandet har remissbehandlats. Enligt uppgift planeras en proposition under senare delen av år 2005.

Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38) är ett principbetänkande som behandlar möjligheterna att avlasta domstolarna tillståndsprovning som första instans. I betänkandet lämnas tre alternativ för en organisation som innebär att all provning i första instans sker i förvaltningsmyndighet. Samtidigt som vi lämnade vårt betänkande, lämnade PBL-kommittén betänkandet Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40). Betänkandena har varit föremål för en gemensam remiss.

Deltagare och arbetsformer

Under den tid Miljöbalkskommittén varit verksam har många personer varit knutna till utredningsarbetet. I bilaga 5 redovisas vilka ledamöter, sakkunniga, experter och sekreterare som deltagit i arbetet under olika perioder.

Arbetet har organiserats så att de sakkunniga samt de experter som medverkat för olika departements räkning har deltagit vid kommitténs sammanträden. Övriga experter har varit indelade i grupper som hållit separata möten och som behandlat olika delar av våra uppdrag som förberedelse inför kommittésammanträdena.

Som ett underlag inför vårt första delbetänkande skickade vi ut ett informationsbrev till samtliga kommuner, länsstyrelser och miljödomstolar samt till ett stort antal centrala verk med anknytning till miljöfrågor, organisationer inom näringslivet och miljöorganisationer. I brevet efterlyste vi synpunkter och erfarenheter från tillämpningen av miljöbalken. Därefter har vi fortsatt att i samband med konferenser, seminarier och informella möten hämta in synpunkter från miljöbalkens olika aktörer.

De synpunkter som förts fram i olika sammanhang har vi fört upp i en lista som sedan utgjort en del av underlaget för våra delutredningar. Av de synpunkter som återstår efter våra utred-

ningar är flertalet av den karaktären att de gäller endera områden i miljöbalken som inte täcks av våra uppdrag, eller frågor som hellre avgörs genom praxisbildning eller är av så omfattande och allmän natur att det inte är lämpligt att de behandlas av oss.

1.2 Detta betänkande

De frågor i våra direktiv som nu återstår och som inte slutligt redovisats i något av betänkandena ovan, gäller miljöbalkens system för miljökvalitetsnormer, erfarenheterna av miljöorganisationernas talerätt samt avgifterna för prövning och tillsyn. Dessa frågor behandlas i kapitlen 2, 3 respektive 4 i detta betänkande.

Vi har också funnit att det från vår lista över insamlade synpunkter kvarstår en fråga av mer begränsad omfattning som samtidigt har stor betydelse för den praktiska tillämpningen. Den gäller möjligheten att medge särskild tvångsrätt för skadeförebyggande åtgärder i anslutning till vattenverksamheter. I kapitel 5 lämnar vi förslag med anledning av den frågan.

Vi har under vårt arbete också identifierat två mer omfattande områden som vi anser bör utredas vidare. Det gäller dels behovet av ett enhetligt system för miljökonsekvensbedömningar och dels en ändamålsenlig prövningsorganisation. Vår syn på behovet av utredning i dessa delar redovisas också i kapitel 5.

Vi bedömer att förslagen i detta betänkande inte är sådana att de aktualiserar några särskilda konsekvenser såvitt avser jämställdhet, integrationspolitiska mål, offentliga åtaganden, offentlig service i olika delar av landet, den personliga integriteten eller brottslighet och brottsförebyggande arbete.

Systemet med miljökvalitetsnormer väcker frågor som gäller det kommunala självstyret. Avsnitt 2.1.6 Maktfrågan belyser dessa frågor. De förslag till lagändringar som vi lämnar i betänkandet innebär inte någon ändring i förhållande till den nuvarande situationen när det gäller det kommunala självstyret.

Kapitel 4 utgör en beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna för staten av miljöbalkens system för tillståndsprövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter. Det innehåller bland annat beräkningar av statens kostnader och intäkter för prövning och tillsyn.

2 Miljökvalitetsnormer

Genom våra ursprungliga direktiv från år 1999 fick vi i uppdrag att följa upp systemet med miljökvalitetsnormer, analysera deras genomslagskraft och vid behov lämna förslag till de förändringar som kan bidra till att föreskrifterna enligt 5 kap. miljöbalken fungerar som instrument för att minska miljöbelastningen till nivåer som naturen långsiktigt tål. I uppdraget ingick också att analysera hur balkens styrmedel är relaterade till det nya systemet med miljökvalitetsnormer.

Vi har också genom tilläggsdirektiv år 2001 fått i uppdrag att lämna förslag till hur EU:s ramdirektiv för vatten skall genomföras i svensk lagstiftning när det gäller direktivets bestämmelser om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten. Det uppdraget har vi slutredovisat genom delbetänkandet Bestämmelser om miljö-kvalitet. Ramdirektivet för vatten, SOU 2002:107. Där underströk vi vikten av att det inte sker någon särreglering av bestämmelserna för vatten- respektive luftmiljön och vi föreslog ändringar i 5 kap. miljöbalken för genomförandet av ramdirektivet för vatten. Samtidigt övervägde vi också hur miljöbalkens bestämmelser om individuell prövning – tillståndsprövningar och tillsyn – borde kopplas till bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. Övervägandena utmynnade i principförslag till ändringar i 2 kap. miljöbalken. En viktig del i principförslagen var att de betonade åtgärdsprogrammets roll.

Den övergripande inställningen i remissvaren över delbetänkandet var att principförslagen utgjorde steg i rätt riktning, men att det inte var tillräckligt att enbart anpassa miljöbalkens individuella prövning till reglerna om miljökvalitetsnormer; det fordras en bredare ansats för att miljökvalitetsnormerna skulle kunna fås att fungera.

Sedan vi skildes från frågan genom delbetänkandet år 2002 har förutsättningarna för systemet med miljökvalitetsnormer och vår utredning förändrats i ett antal avseenden.

Till följd av ramdirektivet för vatten har ett antal nya bestämmelser införts i 5 kap. miljöbalken. Det har också antagits en förordning om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön och vattenmyndigheter har inrättats och påbörjat sitt arbete. De första miljökvalitetsnormerna för luft har börjat gälla. De har visat sig vara svårare att klara än vad man tidigare trodde och regeringen har fastställt de första åtgärdsprogrammen.

Frågan om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram och deras funktion är nu föremål för stort intresse, inte bara inom miljöbalkens område utan även när det gäller exempelvis plan- och bygglagen.

PBL-kommittén arbetar nu med en översyn av plan- och bygglagen. Den kommittén planerar dock inte att göra någon djupare analys av miljökvalitetsnormerna och åtgärdsprogrammen.

Det har också tillsatts en särskild utredare med uppdrag (dir. 2004:170) att analysera åtgärdsprogrammens förutsättningar att uppfylla miljökvalitetsnormer på olika områden och se över möjligheterna att göra sådana program bättre och mer effektiva. Den utredningen bedrivs parallellt med vår; vissa frågor om främst åtgärdsprogram behandlas både av utredaren och av oss.

Mot den beskrivna bakgrunden har vi bestämt att lägga upp vår utredning om miljökvalitetsnormer så att vi dels gör en probleminventering och dels lämnar förslag till lagförändringar. Probleminventeringen är inte begränsad till att enbart avse miljöbalkens frågeställningar utan tar även upp frågor som gäller exempelvis plan- och bygglagen. Förslagen till lagändringar däremot begränsas till miljöbalkens område. Förslagen syftar både till att ge miljökvalitetsnormerna genomslagskraft som regleringsinstrument på miljöområdet och att anpassa miljöbalkens nuvarande styrmedel – individuell prövning och generella föreskrifter – till systemet med miljökvalitetsnormer.

Vi lämnar också vissa förslag till ändringar i lagar utanför miljöbalken. Det är dock i dessa fall enbart fråga om följdändringar. Det gäller både förslagen till ändringar i plan- och bygglagen och i andra lagar utanför miljöbalken.

I våra utredningar utgår vi från fastställda miljökvalitetsnormer. Utredningarna omfattar alltså inte till någon del de komplicerade frågor som gäller hur miljökvalitetsnormer skall fastställas, mätas

och kontrolleras. Vi behandlar inte heller frågan om var normerna skall gälla – deras geografiska avgränsning.

2.1 Allmänt om miljökvalitetsnormer

2.1.1 Vad är en miljökvalitetsnorm?

En miljökvalitetsnorm är en föreskrift om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. En miljökvalitetsnorm är således en bestämmelse om hur miljön bör eller skall vara beskaffad i olika avseenden. Den anger ett tillstånd i miljön, en grad av påverkan eller högsta eller lägsta nivåer av ämnen som skall klaras eller eftersträvas.

En miljökvalitetsnorm uttrycker alltså hur miljön skall vara beskaffad – inte hur mänsklig verksamhet skall utformas. Det är den stora skillnaden jämfört med praktiskt taget alla andra typer av miljöregler. I Sverige har det länge funnits regler om olika verksamheter eller åtgärder, t.ex. vad som får släppas ut från bilar eller industrianläggningar, vilka skyddsåtgärder som bör vidtas vid hantering av farliga kemikalier eller vad man inte får göra i ett skyddat naturområde. De reglerna föreskriver inte vad resultatet skall bli i miljön.

En miljökvalitetsnorm anger således aldrig hur en enskild person, ett företag eller någon annan som påverkar miljön skall bete sig. Om en miljökvalitetsnorm inte klaras krävs alltid någon form av översättning från det önskade tillståndet i miljön till handlingsregler för individer. Detta kallas ibland operationalisering av miljökvalitetsnormer. Ett av de stora problemen med miljökvalitetsnormer är att åstadkomma en sådan översättning som fungerar så att normen klaras.

2.1.2 Några begrepp

Det finns tre begrepp eller begreppspar som är centrala i våra redovisningar och förslag som gäller miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Det första gäller benämningen på miljökvalitetsnormer med olika starka krav på uppfyllande. Vi använder begreppen gränsvärdesnormer och normer av målsättningskaraktär och beskriver vår användning av dessa i slutet av avsnitt 2.3.3. Det andra begreppsparet är kravnivå – som vi använder för att uttrycka

ett formellt krav – och ambitionsnivå – som vi låter uttrycka normens faktiska, naturvetenskapliga, nivå. Vi beskriver dessa begrepp i avsnitt 2.3.1. Det tredje centrala begreppet är åtgärder som kan ha olika betydelse i olika sammanhang på ett sätt som vi beskriver i avsnitt 2.3.12.

Våra redovisningar och lagförslag innehåller också en förändring av språkbruket. Det nuvarande uttryckssättet – att miljökvalitetsnormer skall ”uppfyllas” – är missvisande på så sätt att det ger intrycket att det gäller att nå upp till en viss nivå. En miljökvalitetsnorm kan lika väl innebära krav på att nå ner till en viss nivå. Dessutom kan uttrycket att ”uppfylla en norm” leda tankarna till att en viss nivå skall nås när det i själva verket kan vara så att man bör sträva efter så stora marginaler till den angivna nivån som möjligt. Vi anser att det är tydligare att tala om att miljökvalitetsnormer skall ”klaras” och använder företrädesvis det begreppet.

2.1.3 Skilj på miljökvalitetsnormer och riksdagens miljökvalitetsmål

Miljökvalitetsnormer är rättsligt reglerade och om de överträds eller riskerar att överträdas finns regler i miljöbalken som kan få direkt betydelse vid t.ex. tillståndsprövning och tillsyn. De miljökvalitetsnormer som är gränsvärden anger en tydlig gräns för vad som kan tolereras. De mjukare miljökvalitetsnormerna, som vi kallar målsättningsnormer, anger inte absoluta gränser utan snarare mål att sträva efter. På så sätt påminner de mjuka normerna om de av riksdagen antagna miljökvalitetsmålen. Båda anger mål att sikta mot. En skillnad är dock att riksdagens miljökvalitetsmål inte är lagreglerade – det finns inga regler i miljöbalken eller förordningar som hänvisar till dem. Både miljökvalitetsnormer och riksdagens miljökvalitetsmål utgör dock en del av beslutsunderlaget för myndigheter vid beslutsfattande. Vårt uppdrag avser endast att se över reglerna om miljökvalitetsnormer.

2.1.4 Syftet med normer – skydd för hälsa och miljön

Miljökvalitetsnormerna syftar till att skydda människors hälsa eller miljön. Exakt vad som skall skyddas skiljer sig åt mellan olika normer. Inom EG-rätten finns t.ex. normer till skydd för män-

niskors hälsa, för ekosystem och för delar av ekosystem. Exempelvis anges i normen för kväveoxider olika nivåer till skydd för människors hälsa respektive till skydd för vegetationen. För partiklar finns endast normer till skydd för människors hälsa.

Det får stor betydelse på vilken nivå en norm läggs. Vid arbetet inom EU har både hälso- och miljöpåverkan å ena sidan och tekniska och ekonomiska möjligheter att nå olika nivåer å andra sidan haft betydelse. I vissa fall ökar kunskapen om ämnens påverkan på människa och miljö ständigt och det kan vara vanskligt att sätta nivåerna. För vissa typer av föroreningar finns det inte heller några tröskelvärden, dvs. säkra nivåer där inga effekter kan befaras om de klaras. Då kan det vara svårt att sätta gränsvärden och normerna kan möjligen oriktig antyda att halter under gränsvärdena är ofarliga. I dessa fall blir miljökvalitetsnormer uttryckta som gränsvärden snarare ett uttryck för vilka risker som högst kan godtas i samhället i ett visst avseende.

2.1.5 Ett nytt arbetssätt

En fungerande miljökvalitetsnorm kan på ett tydligare åstadkomma en viss miljö kvalitet än traditionella miljörättsliga styrmedel. Normerna kan således bidra till att fokus riktas på förhållandena i miljön på ett annat sätt än vad som hittills varit fallet. Med en reglering av traditionellt slag som endast ser till utsläpp – t.ex. från stora industrianläggningar eller enskilda fordon – kan den totala föroreningsituationen bli oacceptabel trots att varje enskild bidragande källa uppfyller alla lagens krav. Miljökvalitetsnormer kan vara ett användbart verktyg för att komma till rätta med situationer där många olika källor bidrar till en oacceptabel föroreningsituation och där kraven på ändringar måste fördelas mellan många. Det innebär att normer och åtgärdsprogram kan vara användbara för att hantera s.k. diffusa utsläpp, där många små källor bidrar till ansevärd mängder utsläpp. Miljökvalitetsnormer kan också vara bra om man vill säkerställa att vissa miljöförhållanden nås och upprätthålls inom stora områden (t.ex. flera länder).

Den traditionella miljöregleringen som i stor utsträckning är inriktad på enskilda verksamheter har andra fördelar. Den ger möjlighet att samtidigt reglera alla slag av påverkan från en verksamhet; utsläpp till både luft och vatten med mer eller mindre kända miljöegenskaper, avfall, buller och andra slag av störningar.

Kraven anpassas till behoven från miljösynpunkt och till den verksamhet som prövas. Den individuella prövningen fordrar stora samhällsresurser och måste därför reserveras för de stora punktkällor där det går att uppnå den största miljönyttan av prövningen, eller för utpekade källor som ger särskilda problem.

Den arbetsmetod som miljökvalitetsnormerna innebär utgår alltså från miljösituationen och väger in alla källor som bidrar till en oönskad situation, men är oftast bara inriktad på en typ av störning i taget. Den är väl lämpad för situationer där det är många källor som bidrar till ett visst slag av störning. Den individuella prövningen å andra sidan är inriktad på att begränsa störningar av alla olika slag direkt vid källan men är inte tillräcklig för att klara miljösituationen som helhet när det också finns andra källor. Den passar för att reglera lätt identifierade källor som medför betydande utsläpp och störningar av olika slag.

Det är viktigt att ha kvar den individuella prövningen, även när normerna klaras. Bästa möjliga teknik skall alltid användas; man skall alltså inte få ”fylla upp ” till en norm som anger en högsta tillåten nivå av t.ex. partiklar i luften.

Slutsatsen är att de båda arbetsmetoderna kompletterar varandra genom sina olika sätt att angripa miljöproblem.

2.1.6 Maktfrågan

Den grundläggande frågan är hur systemet med miljökvalitetsnormer skall utformas så att normerna kan klaras i situationer där det förekommer överskridanden eller risk för överskridanden. För att besvara denna fråga måste först några övergripande systemfrågor belysas. De gäller beslutsmakt och förutsättningarna för att få gehör för besluten. Om vi utgår från att en norm redan är beslutad i Sverige eller EU, vem skall då bestämma vilka som skall göra vad för att normen skall nås? Skall åtgärder för att uppnå god luft- eller vattenkvalitet vara överordnade andra intressen i samhället? Skall frågorna avgöras av ett politiskt ansvarigt organ eller en förvaltningsmyndighet? Skall det vara statligt eller kommunalt fattade beslut? I vilken mån kan och skall statligt fattade beslut styra kommunens handlande? Vem har ansvar för att miljökvalitetsnormerna klaras? Vem har den rättsliga eller faktiska möjligheten att påverka de förhållanden som skall styras?

En fråga som också är central för utformningen av systemet med miljökvalitetsnormer gäller fördelning av bördor. När en norm inte klaras behöver förändringar göras. Operationen att avgöra vilken förändring som behövs (t.ex. vilken minskad totalbelastning som behövs för att klara normen) och hur kraven skall fördelas mellan olika aktörer är en nyhet för svensk miljölagstiftning. Vi kan inte se något annat sätt att lösa sådana frågor än genom att arbeta med åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammen i sin tur väcker ett stort antal frågor. Vilka åtgärder kan de omfatta? Hur skall underlag tas fram och av vem? Vem är adressat för åtgärdsprogrammen och vem binds av dem?

I ett fungerande system med miljökvalitetsnormer finns tre viktiga faser. Det är beslut om själva normen, beslut om åtgärdsprogram och det praktiska genomförandet.

Dessa frågor kan vara lika aktuella för normer som gäller luft, vatten eller andra områden. I Sverige har vi redan en organisation och former för beslutsfattande när det gäller vattenmiljö som gör att dessa frågor inte är lika öppna som när det gäller luft. För vatten är det redan bestämt att det skall finnas åtgärdsprogram som täcker hela landet och oavsett vattenkvaliteten. Dessutom är det fastställt vem som skall ta fram förslag och fastställa dem. När det gäller luft är regelverket sådant att dessa frågor får avgöras från fall till fall. Det gör att resonemangen i detta avsnitt i praktiken kommer att gälla framför allt miljökvalitetsnormer för luftkvalitet. Principerna för resonemangen är dock relevanta även för miljökvalitetsnormer för vatten.

Beslut om normen

Den första frågan om vem som skall bestämma rör själva normen. Vem bestämmer vilken norm som skall beslutas och vilken nivå den skall ligga på?

De miljökvalitetsnormer som gäller i dag har alla beslutats av EU. I den svenska lagstiftningen finns också utrymme för regeringen att besluta om egna normer, men det har hittills inte utnyttjats. EU:s normer kan skärpas i den svenska lagstiftningen, vilket också skett i vissa fall, men inte mildras. Skärpningar har hittills skett i förordningar utfärdade av regeringen. De normer som antagits av EU och som har karaktären av gränsvärden (värden som inte får överstigas) skall klaras. Utrymmet för undantag är

med nuvarande EG-regler mycket litet. Nya normer håller på att utarbetas inom EU och de nuvarande kan i vissa avseende komma att revideras. Några stora förändringar av beslutsnivån för själva normerna är alltså inte aktuell.

I vårt arbete får vi utgå från att själva normen beslutas på en hög nivå – normalt av EU.

Beslut om åtgärdsprogram

Vem skall besluta om åtgärdsprogram? EU har inga synpunkter på hur medlemsstaterna organiserar arbetet med åtgärdsprogram.

Den geografiska avgränsningen är viktig. Skall åtgärdsprogram fungera måste de angivna åtgärder vara relevanta och kunna leda till en förändring. Åtgärdsprogrammet måste därför utgå från en korrekt analys av problemet och ett riktigt utpekande av de åtgärder som skall genomföras. Det betyder att programmet måste omfatta ett geografiskt område som är tillräckligt stort för att frågorna skall kunna analyseras på ett riktigt sätt. Problem kan bero på förhållanden som är lokala, regionala, nationella eller internationella. Ett lokalt analyserat och antaget åtgärdsprogram för problem som visar sig ha regionala eller nationella orsaker riskerar att röra fel typ av åtgärder.

Åtgärder i åtgärdsprogrammen har i många fall direkt betydelse för planeringen av samhället och för enskilda människors livsstil. De är därmed i hög grad politiska till sin natur. T.ex. kommer problemen med dålig luftkvalitet både i Stockholm och Göteborg i hög grad från biltrafiken. Om mängden biltrafik skall minska aktualiseras övergripande politiska frågor om vår livsstil och om hur våra stora städer skall vara uppbyggda. Var skall bostäder byggas för att inte biltrafiken skall öka? Hur skall kollektivtrafiken utformas för att människor i stället för att åka bil skall åka kollektivt? En rad centrala politiska frågor aktualiseras alltså när miljökvalitetsnormer skall genomdrivas. Det kan tala för att besluten ofta bör ligga på ett organ med direkt politiskt ansvar. Gör de inte det fordras en hög grad av politisk förankring av åtgärder om de skall kunna fullföljas.

Åtgärdsprogrammet måste vara väl förankrat på flera nivåer. Ett centralt beslutat åtgärdsprogram behöver ha stöd från de nivåer där åtgärder faktiskt skall genomföras. Den som beslutar om åtgärder måste på något sätt kunna genomdriva dem eller förlita

sig på att det blir gjort. Att rätta till miljöproblem kräver ibland ett helt batteri av åtgärder som olika myndigheter och kommuner förfogar över. Till exempel behöver frågor om luftkvalitet i landets största städer ofta ses ur ett regionalt perspektiv. Ett antal kommuner kan beröras. Det talar för att åtgärdsprogram beslutas på en regional eller nationell nivå. Vissa av åtgärderna som behöver vidtas råder dock kommunerna över. Planläggning av mark är t.ex. en kommunal angelägenhet. Vem skall egentligen bestämma över de frågorna? Skall ett regionalt eller nationellt beslutat åtgärdsprogram binda kommuner i frågor som de normalt sett förfogar över? Det skulle i så fall betyda att åtgärdsprogram kan bryta igenom det kommunala självstyret. Om det skall ske, hur skall den regionala eller centrala nivån kunna genomdriva de beslutade åtgärderna om en kommun motsätter sig besluten? I åtgärdsprogrammet för Stockholm har t.ex. regeringen uttalat att infartsparkeringar bör byggas i kommunerna runt centrala Stockholm. Hur kan det genomdrivas om någon kommun motsätter sig att planera för och/eller bygga parkeringar?

Frågorna om i vad mån åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer skall sätta gränser för kommunala beslut måste ses i ett större sammanhang. De hänger ihop med övergripande frågor om maktfördelningen mellan stat och kommun men också t.ex. frågor om vem som skall finansiera åtgärder för miljön. Det faller utanför vårt uppdrag att ta sig an sådana övergripande frågor. Det kan dock framhållas att åtgärdsprogram för komplexa miljökvalitetsproblem, som t.ex. luftkvalitet i landets storstäder, sällan kan lösas enbart på en av de olika nivåerna. Många olika typer av åtgärder synes nödvändiga och olika myndigheter, företag och enskilda råder över de olika åtgärderna. Det kan vara nödvändigt både med lagändringar, tillämpning av gällande bestämmelser och nya typer av åtgärder. Ingen kommun är tillräckligt stor för att på egen hand kunna hantera problemen med normer i sådana situationer. Kommunerna måste dock vara delaktiga i de lösningar som skall genomföras. Beslut om åtgärderna behöver sannolikt vara politiskt förankrade på flera olika nivåer för att slå igenom i praktiken. Det är möjligt att nya former för beslutsfattande är nödvändiga för att åtgärdsprogram skall vara politiskt förankrade både lokalt, regionalt och centralt.

Även finansieringsfrågan måste diskuteras i samband med åtgärdsprogrammet. Skall särskilda åtgärder vidtas för att nå en eller flera miljökvalitetsnormer är det nästan alltid förenat med nya

kostnader. Det är naturligtvis av betydelse vem som skall stå för dessa kostnader. Om inte frågan om finansiering av styrmedlen och de ekonomiska konsekvenserna av genomförandet tas upp t.ex. i ett åtgärdsprogram finns risken att åtgärderna aldrig kommer att vidtas.

Det praktiska utförandet

Skall systemet fungera måste åtgärderna enligt åtgärdsprogrammet verkligen komma till stånd. Någon måste kunna se till att de genomdrivs. Viktiga frågor är vem som förfogar över de styrmedel som skall användas och vem som har faktisk möjlighet att påverka ett förhållande som behöver ändras. Riksdagen förfogar över lagstiftningsfrågor medan regeringen kan lämna förslag. Regeringen kan styra de centrala statliga verken, men inte i enskilda ärenden. Kommunerna kan styras genom lagstiftning men har också ett stort mått av självbestämmande och förfogar t.ex. i stor utsträckning över planering och planläggning. I slutänden är det individerna som skall agera på ett nytt eller annorlunda sätt än tidigare. Besluten måste därför ytterst vara väl förankrade hos medborgarna.

2.1.7 Hur har systemet utvecklats och hur behöver det utvecklas vidare?

Regler om miljökvalitetsnormer har funnits i miljöbalken sedan år 1999. Vid den tidpunkten fanns det en utbredd uppfattning att de normer som EG-rätten innehåller och även de skärpta normer som föreskrevs i Sverige skulle klaras utan problem. Direktiven till Miljöbalkskommittén skrevs samma år och någon medvetenhet om att normerna skulle bli svåra att klara avspeglas inte i våra direktiv. Sedan direktiven skrevs har det visat sig att förutsättningarna att klara miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inom angiven tid har visat sig vara generellt sämre i Sverige än vad som antogs när normerna infördes. Detta gäller i första hand miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar. Överskridanden av normerna konstateras i allt större omfattning allt eftersom mer mätresultat inkommer från mätstationer i luftföroreningsbelastad gatumiljö. År 2005 är det första år då de gränsvärdesnormer för luftkvalitet

som är svårast att klara kan överskridas och det är först nu som lagstiftningen testas fullt ut.

Regelverket om miljökvalitetsnormer har genomgått en större revision i samband med att ramdirektivet för vatten införlivades i svensk rätt. Inte heller vid denna tidpunkt var medvetenheten om de problem som framför allt luftkvalitetsnormerna medför särskilt stor. Regeländringarna gjordes främst med ramdirektivet för vatten för ögonen. Frågorna ses nu i ett annat ljus.

Det är svårare att konstruera ett system som kräver ett visst konkret angivet slutresultat i miljön än ett system som kräver ändringar av verksamheter men där resultatet i miljön får bli vad det blir. Inte heller i andra medlemsländer inom EU har frågorna om miljökvalitetsnormer alltid fått optimala lösningar. Sedan normen för partiklar trädde i kraft fullt ut år 2005 har många länder fått bekymmer och åtgärdsprogram har på sina ställen tvingat tas fram i snabb takt. Det är inte självklart att det går att vända sig till andra länder för att finna lösningar på alla våra problem. Eftersom systemet med miljökvalitetsnormer är så komplext och dessutom skall passas ihop med redan befintliga system för miljöprovning, markanvändning och annat måste det utvecklas stegvis och detta betänkande får ses som ett steg i utvecklingen.

2.2 Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram i EG-rätten

EG-rättens krav är centrala när de svenska bestämmelserna om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram diskuteras. Det svenska systemet måste ge utrymme för den stora variation av bestämmelser som EG-rätten innehåller. Dessutom måste naturligtvis de svenska reglerna uppfylla kraven i EG-direktiven.

Vi har i ett tidigare betänkande redovisat vad EG-rätten kräver när det gäller genomförande av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram (Bestämmelser om miljö kvalitet, SOU 2002:107 s. 49 ff.). Utöver texten i detta avsnitt vill vi även hänvisa till det.

2.2.1 Vilka direktiv innehåller bestämmelser om miljökvalitetsnormer?

Den första frågan är vad man egentligen menar med en miljökvalitetsnorm. Frågan är inte helt enkel att besvara eftersom svaret beror på vilken rättsordning man talar om. I svensk lagstiftning är miljökvalitetsnorm ett mycket vidsträckt begrepp (se avsnitt 2.3.3), medan termen har en mer begränsad betydelse i EG-rätten. Avsikten med detta avsnitt är att redovisa alla direktiv som innehåller bestämmelser som genomförts i den svenska rättsordningen i form av miljökvalitetsnormer.

Regelverket inom EU är medieinriktat. Det finns separata direktiv för luft, vatten, mark, buller osv. Miljökvalitetsnormer förekommer framför allt för luft och vatten. För båda dessa områden finns ramdirektiv som drar upp långsiktiga mål för luft- respektive vattenkvaliteten inom unionen. Inom ramen för dessa direktiv utfärdas dotterdirektiv där mer detaljerade bestämmelser på olika områden fastställs.

Luft

Det centrala direktivet på området är ramdirektivet för luft. Det innehåller inga miljökvalitetsnormer – de återfinns i stället i de olika dotterdirektiven. Däremot finns de grundläggande reglerna om åtgärdsprogram i ramdirektivet och definitioner av många grundläggande begrepp, t.ex. vissa typer av normer. För närvarande har fyra dotterdirektiv antagits. Det första dotterdirektivet innehåller normer för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften. Det andra innehåller normer för bensen och koloxid och det tredje normer för ozon. Dessutom har ett fjärde dotterdirektiv antagits om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften. Det skall vara genomfört i medlemsländerna senast i februari 2007. Genom ramdirektivet för luftkvalitet har vissa tidigare direktiv om miljökvalitetsnormer fasats ut¹.

¹ Direktivet om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar, direktivet om gränsvärde för bly i luften och direktivet om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid.

Vatten

Det har funnits direktiv med miljökvalitetsnormer för vatten sedan relativt lång tid tillbaka. Dessa direktiv har dock varit inriktade på särskilda ämnen och/eller verksamheter. Sedan år 2000 finns ett ramdirektiv för vatten som omfattar allt vatten i gemenskapen, såväl grund- som ytvatten och även kustnära havsvatten. Ramdirektivet för vatten innehåller miljömål för vattenkvalitet som i svensk rätt är en form av miljökvalitetsnorm. Dessutom finns något som kallas "miljökvalitetsnorm" i direktivtexten och som skall utfärdas genom separata dotterdirektiv.

En del av de äldre direktiven är fortfarande i kraft och gäller parallellt med ramdirektivet. Ett sådant direktiv är badvattendirektivet. Andra äldre direktiv kommer att upphöra att gälla vid olika framtida tidpunkter. Tanken är att de normer de innehåller skall arbetas in i framtida dotterdirektiv till ramdirektivet. Ett av dem, ytvattendirektivet, innehåller regler om kvaliteten på ytvatten som används för uttag av dricksvatten med krav på medlemsländerna att vidta åtgärder för att klara viss kvalitet. Det upphör att gälla år 2007. En annan grupp vattendirektiv med normer fasas ut till 2013². En grupp äldre direktiv innehåller miljökvalitetsnormer som ett alternativ till reglering av utsläpp från vissa källor. De reglerar utsläpp från vissa industribranscher av vissa typer av ämnen. Medlemsländerna kan välja om de vill uppfylla dessa direktivs krav genom att direkt införa krav på utsläppsregleringar från industrierna på visst sätt eller om de vill arbeta med miljökvalitetsnormer i stället³. I Sverige har vi valt att uppfylla direktiven genom utsläppsregleringar och inga av direktivens normer har införts. Även ett av de direktiv som skall upphöra att gälla år 2013 innehåller en sådan valmöjlighet. Dessa normer har inte heller införts i de svenska författningarna.

² Direktivet om utsläpp av vissa farliga ämnen i vatten, sötvattendirektivet, direktivet om skaldjursvatten och grundvattendirektivet.

³ Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilver utsläpp från klor-alkaliindustri, Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp, direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilver utsläpp från andra källor än klor-alkaliindustri och direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan.

Buller

När det gäller buller finns inga miljökvalitetsnormer i EG-direktiv. Det finns däremot ett direktiv om omgivningsbuller med krav på handlingsplaner för att hantera och minska buller. I svensk lagstiftning har direktivens bestämmelser genomförts i form av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram enligt miljöbalken (se avsnitt 2.3.2).

Direktiv om individuell prövning och miljökvalitetsnormer

I EG-rätten används den svenska termen "miljökvalitetsnorm" i två direktiv, IPPC-direktivet och ramdirektivet för vatten. Exakt vilka av de normer som vi på svenska kallar miljökvalitetsnormer som omfattas av detta begrepp i de båda direktiven är inte helt klart. Definitionen av begreppet är också lite olika i de två direktiven (se tabellen i avsnitt 2.2.2 nedan).

IPPC-direktivet medför att medlemsländerna måste ha system med tillståndsgivning för vissa stora punktkällor som ger upphov till miljöstörningar. Vid denna prövning skall krav ställas på hänsynstagande till miljön. I tillstånden skall ställas krav på tillämpning av bästa tillgängliga teknik ("best available technology" ofta förkortat BAT). Även enligt ramdirektivet för vatten ställs krav på utsläppsregleringar som grundar sig på bästa tillgängliga teknik.

Enligt båda direktiven finns också krav på medlemsstaterna att gå ännu längre i kraven när miljökvalitetsnormer berörs. Enligt artikel 10 i IPPC-direktivet och artikel 10.3 i ramdirektivet för vatten skall ytterligare åtgärder föreskrivas om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan klaras genom användning av BAT. Någon gräns för hur stränga villkor som skall ställas eller några anvisningar om mot vem av flera tänkbara bidragande verksamheter dessa hårdare villkor skall riktas finns inte i direktiven.

2.2.2 Vad finns det för olika typer av miljökvalitetsnormer i EG-rätten?

I EG-rätten förekommer en rad olika beteckningar på det som vi i Sverige givit samlingsnamnet miljökvalitetsnormer. Där finns bl.a. benämningarna gränsvärden, miljömål, målvärden, långsiktiga mål, tröskelvärden och toleransmarginaler. Ordet miljökvalitetsnorm

används i ramdirektivet för vatten och i IPPC-direktivet, men har fått olika definitioner. Det finns inget övergripande begrepp inom EG-rätten som motsvarar det svenska begreppet miljökvalitetsnorm.

De olika begreppen för det som den svenska rättsordningen kallar miljökvalitetsnorm har olika funktion och är tänkta att utlösa olika krav på agerande från myndigheterna sida. Olika normer kan avspegla olika kravnivåer när det gäller hur starka krav som ställs på att normen skall klaras. Ett gränsvärde medför t.ex. en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att normen nås. Andra normer anger tillstånd som skall eftersträvas på kortare eller längre sikt. En miljökvalitetsnorm kan också ha andra rättsverkningar. Det kan röra sig om krav på att allmänheten skall informeras, att mätning och kontroll skall ske på visst sätt, eller krav på ett visst handlande, t.ex. att åtgärdsprogram skall upprättas.

Här följer en tabell över de begrepp som förekommer i de direktiv som i Sverige genomförts genom regler om miljökvalitetsnormer.

Begrepp på engelska	Svensk översättning	Direktiv
"limit value"	a. "gränsvärde", en nivå, fastställd på vetenskaplig grund i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa och/eller miljön i dess helhet som skall uppnås inom en viss tidsfrist och som inte får överskridas sedan de nåtts	96/62/EG, ramdirektivet för luftkvalitet (art. 2.5) 1999/30/EG första dotterdirektivet om svaveldioxid, kväveoxider, partiklar och bly (art.2.5, 3.1, 4.1, 5.1 och 6.1) 2000/69/EG andra dotterdirektivet om bensen och koloxid (art. 2 samt art. 3 och 4.1)
i bilaga indelade i "guide" och "mandatory"	b. i bilaga indelade i "riktvärde" och "obligatoriskt"	76/160/EEG om kvaliteten på badvatten (art. 3 och 4)
"value" i bilaga indelade i "guide" och "imperative"	a. "gränsvärde" i bilaga indelade i "riktvärde" och "obligatoriskt" b. "värde" i bilaga indelade i "riktvärde" och "obligatoriskt"	78/659/EEG om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden (art. 5) 79/923/EEG om kvalitetskrav för skaldjursvatten (art. 5)

<i>Begrepp på engelska</i>	<i>Svensk översättning</i>	<i>Direktiv</i>
"environmental objectives"	"miljömål" = de mål som fastställs enligt direktivet och som medlemsländerna skall genomföra alla nödvändiga åtgärder för att nå, alternativt i syfte att nå	2000/60/EG ramdirektivet för vatten (art. 2.34 och 4)
"target value"	a. "målvärde" = nivå fastställd för att på lång sikt bättre kunna undvika skadliga effekter, skall i största möjliga mån uppnås inom viss tid b. "målvärde" = en koncentration i luften som bestäms i syfte att undvika, förebygga och minska skadliga effekter på människors hälsa och miljön i dess helhet och som i största möjligaste mån skall uppnås inom en viss tid	96/62/EG, ramdirektivet för luft (art. 2.6) 2002/3/EG tredje dotterdirektivet om ozon i luften (art. 2.9 och 3) 2004/107/EG, fjärde dotterdirektivet om arsenik, kadmium, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften (art 2.a)
"environmental quality standard"	a. "miljökvalitetsnorm" = ett antal krav som skall vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö b. "miljökvalitetsnorm" = koncentration av ett visst förorenande ämne eller en grupp av ämnen som inte bör överskridas	1996/61/EG IPPC-direktivet (art. 2.7) 2000/60/EG ramdirektivet för vatten (art. 2.35)
"long term objective"	"långsiktigt mål", koncentration under vilken direkt skadliga verkningar på människors hälsa och/eller miljön som helhet enligt aktuella vetenskapliga rön är osannolika, skall uppnås på lång sikt utom i de fall det inte kan ske genom rimliga åtgärder	2002/3/EG tredje dotterdirektivet om ozon i luften (art. 2.10)
"alert threshold"	a. "träskelvärde" = en nivå över vilken en kortvarig exponering över värdet utgör risker, omedelbara åtgärder krävs av medlemsstaterna	96/62/EG, ramdirektivet för luft (art. 2.7) 1999/30/EG första dotterdirektivet om svaveldioxid, kväveoxider, partiklar och bly i luften (art. 2.6, 3.1, 4.1, 5.1, 6.1)

<i>Begrepp på engelska</i>	<i>Svensk översättning</i>	<i>Direktiv</i>
	b. "tröskelvärde för larm" = en nivå över vilken en kortvarig exponering utgör en risk för människors hälsa hos befolkningen i allmänhet och vid vilken medlemsstaterna omedelbart skall informera allmänheten och anta kortsiktiga handlingsplaner i vissa fall	2002/3/EG tredje dotterdirektivet om ozon i luften (art. 2.11)
"information threshold"	"informerande tröskelvärde" = en nivå över vilken en kortvarig exponering utgör en risk för människors hälsa i särskilt känsliga befolkningsgrupper, och vid vilken aktuell information är nödvändig	2002/3/EG tredje dotterdirektivet om ozon i luften (art. 2.12)
"margin of tolerance"	"toleransmarginal" = det procenttal med vilken gränsvärdet får överskridas på vissa villkor	96/62/EG, ramdirektivet för luft (art. 2.8) 1999/30/EG första dotterdirektivet om svaveldioxid, kväveoxider, partiklar och bly i luften (art. 2.7, 3.1, 4.1, 5.1 och 6.1) 2000/69/EG andra dotterdirektivet om bensen och koloxid i luften (art. 2, 3.1 och 4)

2.2.3 Krav på medlemsstater att klara normer

Gränsvärden

Vad innebär ett gränsvärde och vilka möjligheter finns att avvika från ett sådant? För att bedöma vilka krav som kan tänkas ställas på medlemsländer att nå olika normer räcker det inte att granska olika definitioner i direktiv. Av stor vikt är naturligtvis hur förpliktelserna för medlemsstaterna uttryckts i direktiven. I de här redovisade direktiv där ordet gränsvärde förekommer finns en uttalad skyldighet för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att klara värdet. I artikel 4.1 i badvattendirektivet respektive i artikel 5.1 i det första dotterdirektivet om luft formuleras skyldigheten på följande sätt:

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten inom tio år efter anmälan av detta direktiv överensstämmer med de gränsvärden som fastställts i enlighet med artikel 3.

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att koncentrationen PM10 i luften vid utvärdering enligt artikel 7 inte överskrider de gränsvärden som anges i avsnitt I i bilaga III från och med de datum som fastställs i bilagan.

Det finns ett antal avgöranden från EG-domstolen som gäller gränsvärden i badvattendirektivet⁴. Däremot finns ännu inga avgöranden om de gränsvärden för luftkvalitet som antagits i dotterdirektiven till ramdirektivet för luftkvalitet. Detta är naturligt med hänsyn till att de flesta gränsvärdena börjar gälla fullt ut först den 1 januari 2005 eller senare.

I badvattendirektivet finns vissa undantag angivna då skyldigheten att klara kraven på badvatten inte föreligger. Utrymmet för sådana undantag är begränsat och gäller bl.a. översvämningar, andra naturkatastrofer eller onormala väderleksförhållanden samt om badvatten berikas på naturlig väg med vissa ämnen och detta orsakar överskridanden av gränsvärdena⁵. Även i direktiven om luftkvalitet finns undantag, men de ger inget stort utrymme att avvika från gränsvärdena. När det t.ex. gäller partiklar kan överskridanden av gränsvärden till följd av naturfenomen och på grund av resuspension och sandning av vintervägar mildra kraven på åtgärder⁶.

EG-domstolen har konstaterat att artikel 4.1 i badvattendirektivet kräver att medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att nå de föreskrivna gränsvärdena. Utrymmet för att åberopa andra omständigheter som godtagbara skäl för att inte nå gränsvärdena ände i direktivet angivna undantagen är mycket litet. Argumentet att direktivet inte medför en skyldighet att nå ett visst resultat utan endast kräver att medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder har förkastats av domstolen⁷. Även invändningen att de åtgärder som rimligen är möjliga har vidtagits har tillbakavisats med hänvisning till att direktivet kräver att alla nödvändiga åtgärder skall vidtas. ”Direktivet ålägger således medlemsstaterna att klara vissa resultat, och de kan utöver de undantag som föreskrivs i detta

⁴ Se t.ex. mål nr C-226/01, C-272/01, C-307/98, C-198/97, C-92/96 och C-56/90.

⁵ Se artikel 4.3, 5.2 och 8 i badvattendirektivet.

⁶ Se artikel 5.4 och 5.5 i första dotterdirektivet för luft.

⁷ Mål C-56/90 punkt 43-44.

direktiv inte åberopa några särskilda omständigheter för att motivera att de inte uppfyller denna skyldighet”⁸.

Domstolen har dock öppnat för möjligheten att en medlemsstat fullgjort sina förpliktelser trots att ett gränsvärde inte kan nå även om undantagen inte är för handen. En sådan situation kan dock endast föreligga i exceptionella undantagsfall. Domstolen har antytt att det kan godtas om det är absolut fysiskt omöjligt att nå ett gränsvärde (”absolute physical impossibility to carry out the obligations”). Bevisbördan för att så är fallet ligger på medlemsstaterna⁹.

Eftersom medlemsstaternas förpliktelser när det gäller gränsvärdena i dotterdirektiven till ramdirektivet för luftkvalitet formulerats på mycket likartat sätt som skyldigheterna att nå gränsvärdena i badvattendirektivet kan samma hårda praxis förväntas från domstolen när det gäller gränsvärdena för luftkvalitet. Vi menar att de båda uttrycken har samma betydelse. Möjligheterna för en medlemsstat att slippa att uppfylla sina förpliktelser enligt EG-rätten i situationer där ett gränsvärde inte klaras är således begränsade. Endast de undantag som respektive direktiv anger och i övrigt eventuellt absolut fysisk omöjlighet att nå ett gränsvärde kan åberopas.

Det gränsvärde som Sverige först kan tänkas få svårigheter att klara gäller partiklar. Den största enskilda bidragande orsaken till överskridanden av det gränsvärdet är biltrafiken. Med hänsyn till att det alltid är möjligt att begränsa biltrafik – även om det i och för sig kan få konsekvenser som ur andra perspektiv är oönskade – är det frågan om det finns utrymme att hävda att det är absolut fysiskt omöjligt att uppnå gränsvärdet.

Miljömål enligt ramdirektivet för vatten

Miljömålen i ramdirektivet för vatten är uttryckta i ord. Formuleringarna är något olika för olika typer av vattenförekomster och olika aspekter. Medlemsländerna skall till exempel genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av alla ytvattenförekomster (med vissa angivna undantag)¹⁰. Detta beskrivs ibland som kravet på icke-försämring. Kravnivån i detta

⁸ Mål C 76/160 punkt 35 och mål C-56/90 punkt 43.

⁹ Mål C-56/90 punkt 46 se även mål C-307/98 punkt 54 och C-198/97 punkt 41. Samma typ av resonemang även i mål C 60/01 punkt 35, se även mål C-92/96 punkt 30-33.

¹⁰ Artikel 4.1.a) i, i ramdirektivet för vatten.

fall måste anses vara högt satt. Det finns inte något stort utrymme för att tolerera försämringar. Ett annat krav är att medlemsländerna skall skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster (med vissa undantag) i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast 15 år efter direktivets ikraftträdande¹¹. Det finns olika uppfattningar om kravnivån i detta fall. En uppfattning är att uttrycket ”i syfte att” visar att det räcker att medlemsstaterna försöker nå målet. Enligt denna uppfattning innebär inte direktivet att målet måste nås utan det räcker att medlemsstaterna gjort ansträngningar för att nå målet. Andra menar att det inte finns andra utrymmen att underlåta att nå målet än de som uttryckligen föreskrivits i direktivet. Det svenska genomförandet av direktivet ger uttryck för den senare tolkningen. Kravet på icke-försämring är inte satt till någon viss tidpunkt utan får anses gälla från den tidpunkt då medlemsstaterna har skyldighet att ha infört dessa regler i sin nationella lagstiftning. De utpekade tidpunkter när vissa av miljömålen skall vara uppfyllda har ännu inte inträffat.

Målvärden/riktvärden/långsiktiga mål

Det finns en rad olika typer av bestämmelser om kvaliteten på miljön som inte är av en så bindande natur att de är gränsvärden, men som ändå i någon mån medför förpliktelser för medlemsländerna. Förpliktelserna går ut på att sträva efter att nå värdet. De är dock olika utformade i olika direktiv både vad det gäller kravet på åtgärder och inom vilken tid värdet är tänkt att klaras.

Målvärden förekommer i tredje dotterdirektivet om ozon i luften. De anger en nivå som i möjligaste mån skall klaras inom en viss tid. Medlemsstaternas förpliktelser består i att kartlägga förekomsten av ozon och förteckna zoner där målvärdena överskrids. I sådana zoner skall åtgärder enligt direktivet om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar genomföras och planer och program i syfte att nå målvärdena utarbetas och genomföras. Det finns undantag från kravet på att nå målvärdena i de fall det inte kan ske genom rimliga åtgärder. För dessa normer finns således inget krav på att de skall klaras – det torde räcka med att medlemsstaterna kan visa att de fullgjort kraven på kartläggning av förekomsten av ozon och i de fall det finns rimliga åtgärder genomfört sådana. Med hänsyn till att ozonhalter påverkas av

¹¹ Artikel 4.1 a) ii, i ramdirektivet för vatten.

klimatfaktorer som människan inte kan påverka är det naturligt att kravnivån inte är absolut.

I dotterdirektivet om ozon finns även långsiktiga mål. De anger koncentrationer under vilka skadliga verkningar enligt aktuella vetenskapliga rön är osannolika. De skall klaras på lång sikt, och ett senare datum har satts än vad som gäller för målvärdena. Även för de långsiktiga målen skall medlemsstaterna utarbeta förteckningar över zoner där de överskrids och genomföra kostnadseffektiva åtgärder som syftar till att klara de långsiktiga målen. Inte heller de långsiktiga målen måste således nås av medlemsstaterna. De tidpunkter när målvärdena och de långsiktiga målen skall vara uppfyllda har inte inträffat.

Det finns också målvärden i det fjärde dotterdirektivet för arsenik, kadmium, nickel och bens(a)pyren. Kravet på medlemsstaterna är att de utan att ådra sig oproportionerliga kostnader skall vidta alla åtgärder som krävs för att se till att målvärdena inte överskrids. I direktivets förord framhålls att målvärdena inte torde leda till att krav på åtgärder ställs som går längre än tillämpning av bästa tillgängliga teknik enligt IPPC-direktivet. Det framhålls också att kraven inte torde leda till någon nedläggning av anläggningar. Krav finns således på medlemsstaterna att vidta åtgärder för att söka nå målen inom ramen för bästa tillgängliga teknik men fullständig måluppfyllelse krävs inte.

Toleransmarginaler

Toleransmarginaler finns definierade i ramdirektivet för luft och nivåer har fastställts för svaveldioxid, kvävedioxid, kväveoxider, partiklar och bly i det första dotterdirektivet och för bensen och koloxid i det andra dotterdirektivet. Toleransmarginaler finns endast kopplade till gränsvärden. De är tillägg till gränsvärdena som successivt minskar tills gränsvärdet skall klaras då toleransmarginalen är noll. Toleransmarginalerna ger medlemsstaterna stöd i bedömningen av om det finns risk för framtida överskridanden av gränsvärden och således om åtgärder behöver vidtas. Om gränsvärdet och toleransmarginalen överträds, vilket alltså kan inträffa innan gränsvärdet skall klaras, utgör inte det i sig en överträdelse av EG-rätten. Det är dock en indikation på att gränsvärdena kommer att överskridas om inte särskilda åtgärder genomförs (dvs. om medlemsländerna fortsätter med "business as usual"). Enligt ram-

direktivet skall medlemsstaterna upprätta åtgärdsprogram om gränsvärden och toleransmarginaler överskrids.

Tröskelvärden

Tröskelvärden finns av flera olika slag. Överskridande av ett tröskelvärde kan innebära krav på att upprätta handlingsplaner med åtgärder som kan vidtas på kort sikt så att risken för överskridande minskar och överskridandena begränsas. Ett överskridande kan också medföra krav på att allmänheten skall informeras och att uppgifter skall skickas till kommissionen.

2.2.4 Vilka krav finns i EG-rätten på åtgärdsprogram?

I många av de EG-direktiv som innehåller miljökvalitetsnormer finns krav på någon form av åtgärdsprogram. Det kan kallas för handlingsplan, program eller liknande. Kravet på åtgärdsprogram kan vara kopplat direkt till överskridandet av någon norm, så är t.ex. fallen i ramdirektivet för luft samt dess första tre dotterdirektiv. I andra fall kan kravet på åtgärdsprogram vara självständigt. I t.ex. ramdirektivet för vatten är åtgärdsprogram obligatoriska för alla vattendistrikt, oavsett om någon norm överträds eller ej. I direktivet om omgivningsbuller ställs krav på åtgärdsprogram och på att åtgärder vidtas. Någon kvantifierad bullernivå som skall klaras har dock inte fastställts. Det finns också andra direktiv som innehåller krav på åtgärdsprogram eller liknande men som i den svenska rätten inte kopplats till 5 kap. miljöbalken. Ett exempel är direktivet om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket där alla de krav som ett åtgärdsprogram skall innehålla enligt direktivet genomförts i Sverige i form av föreskrifter från Jordbruksverket. Andra exempel är direktivet om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar som i det svenska genomförandet inte heller innehåller regler om åtgärdsprogram. I detta avsnitt behandlas sådana direktiv som i det svenska genomförandet anknutits till 5 kap. miljöbalken, dvs. där miljökvalitetsnormer införts och det därmed i svensk rätt finns regler om åtgärdsprogram.

Olika typer av åtgärdsprogram

Som nämnts ovan finns det i vissa direktiv obligatoriska krav på åtgärdsprogram. De gäller ramdirektivet för vatten och direktivet om omgivningsbuller.

Enligt ramdirektivet för luftkvalitet krävs åtgärdsprogram endast i situationer då normerna inte klaras. Det finns inte mindre än fyra olika typer av åtgärdsprogram i ramdirektivet och dess olika dotterdirektiv.

Direktiv, artikel	Typ av åtgärdsprogram	Innehåll	Situationer då de skall antas
Ramdirektivet för luft artikel 7.3	handlingsplaner "action plans"	åtgärder på kort sikt	efter den tidpunkt då normen skall klaras
Ramdirektivet för luft artikel 8.3	planer och program "plans and programmes (PP)"	åtgärder som gör det möjligt att nå gränsvärden inom utsatt tid	innan gränsvärdet skall klaras, t.ex. om gränsvärden och toleransmarginaler överskrids
Tredje dotterdirektivet om ozon i luften, artikel 8.1	gemensamma planer och program	åtgärder som behövs på grund av utsläpp i annat medlemsland, dvs. gemensamma program för två eller flera länder	om ozonkoncentrationer överskrider målvärden eller långsiktiga mål
Tredje dotterdirektivet om ozon, i luften artikel 8.2	gemensamma kortsiktiga handlingsprogram	åtgärder som behövs på grund av utsläpp i annat medlemsland, dvs. gemensamma program för två eller flera länder	där det finns risk för att tröskelvärde för larm överskrids

Om gränsvärden enligt det första och andra dotterdirektiven överträds blir ramdirektivets regler i artikel 7.3 och 8.3 tillämpliga. Det fjärde dotterdirektivet innehåller inga gränsvärden med kopplingar till ramdirektivets krav på åtgärdsprogram och det finns inte heller andra krav på åtgärdsprogram i det direktivet.

När skall ett åtgärdsprogram tas fram?

Det finns två typer av åtgärdsprogram i ramdirektivet för luft. Dels finns bestämmelsen i artikel 7.3 som handlar om handlingsplaner, dels finns i artikel 8.3 krav på att medlemsstaterna skall upprätta en

plan eller program. Planer och program skall antas redan innan gränsvärdena skall klaras. Det framgår av att planer och program skall göra det möjligt att nå gränsvärdena innan den tidsfrist som gäller för varje gränsvärde. Alltså måste åtgärdsprogrammen antas innan värdet skall klaras. Om gränsvärdena överträds även vid den tidpunkt då de skall klaras ställs krav på handlingsprogram med sådana åtgärder som på kort sikt kan användas för att nå normerna. Handlingsplaner krävs endast då gränsvärden eller tröskelvärden överträds, inte vid överskridanden av toleransmarginaler. Det visar att det inte finns något krav på att anta handlingsplaner före den tidpunkt då gränsvärdena skall klaras.

En annan skillnad är att planer och program enligt artikel 8.3 skall rapporteras till kommissionen men det gäller inte för handlingsplaner enligt artikel 7.3.

Dessutom finns i det tredje dotterdirektivet om ozon krav på gemensamma åtgärdsprogram för två eller flera länder. Sådana skall upprättas om det förekommer ozonkoncentrationer över målvärdena eller de långsiktiga målen som i huvudsak beror på andra medlemsstaters utsläpp av ozonbildande ämnen.

Det första gränsvärde som trätt i kraft och som ser ut att komma att överskridas i relativt stor utsträckning är gränsvärdet för PM 10 som skall klaras efter den 1 januari 2005. För närvarande pågår arbete inom kommissionen som rör luftkvalitet. Däri ingår att göra ändringar och förtydliganden av ramdirektivet för luft och dess dotterdirektiv, framför allt det första dotterdirektivet som innehåller normerna för PM10 och kväveoxider. Ett av de förslag som kan väntas gäller just förtydliganden av skillnaderna mellan planer och program och handlingsplaner.

Vilka krav på innehåll finns?

Kravet på innehåll för olika typer av åtgärdsprogram varierar. I vissa direktiv eller i bilagor till dem finns omfattande förteckningar, se t.ex. artikel 11.3 i ramdirektivet för vatten. För andra typer av åtgärdsprogram anges inte något krav på innehåll. Handlingsplaner enligt artikel 7.3 i ramdirektivet för luft är ett sådant exempel. Där anges endast att de kan innehålla föreskrifter om kontrollåtgärder och om det är nödvändigt ett tillfälligt avbrytande av de verksamheter som bidrar till att gränsvärdena överskrids, t.ex. bil-

trafiken. Krav på innehållet i planer och program enligt artikel 8.3 specificerats i en bilaga till direktivet.

Planer och program enligt artikel 8.3 skall rapporteras till kommissionen men det gäller inte handlingsplaner enligt artikel 7.3.

I ett rättsfall som gällde ytvattendirektivet har EG-domstolen uttalat sig om kraven på utformningen av åtgärdsprogram¹². Domstolen underströk att en skyldighet för en medlemsstat att upprätta ett övergripande program för att klara vissa målsättningar inte uppfylls genom faktiska partiella åtgärder eller ofullständiga regelverk.

Det finns också rekommendationer om utformning av åtgärdsprogram framtagna av olika arbetsgrupper för genomförande av direktiv¹³. Dessa är inte bindande.

Vilka krav ställer EG-rätten på proceduren för antagande av åtgärdsprogram?

EG-rätten innehåller inga föreskrifter om på vilken nivå i medlemsländerna som beslut skall fattas – det hör till sådana frågor som medlemsstaterna måste råda över själva. Det måste ses som en konsekvens av att direktiven överlämnar ett betydande mått av frihet till medlemsstaterna när det gäller form och tillvägagångssätt för deras genomförande. EG-domstolen har inte haft några invändningar mot att en medlemsstat delegerat behörighet till regionala eller lokala myndigheter så länge direktivets bestämmelser genomförs på ett korrekt sätt. Medlemsstaten som sådan är ansvarig för att genomförandet sker på ett korrekt sätt och kan inte hänvisa till att t.ex. staten saknar möjligheter att styra kommunala myndigheter.

Däremot finns en del regler om medborgarinflytande över proceduren för antagande av beslut. I ramdirektivet för vatten finns flera bestämmelser om att material skall hållas tillgängligt för allmänheten och att beslut skall ges till känna så att allmänheten kan ta del av dem. Även i ramdirektivet för luft finns en bestämmelse om att allmänheten skall ha tillgång till sådana planer och program som är antagna enligt artikel 8.3. Det finns ytterligare direktiv som visserligen inte handlar om miljökvalitetsnormer men

¹² Mål C-266/99.

¹³ Se t.ex. S. 4-5 Recommendations on plans or programmes to be drafted under the Air Quality Framework Directive 96/62/EC (July 2003) och Commission Staff Working Document COM(2004)845.

som får betydelse för proceduren att anta åtgärdsprogram. Direktivet om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön, som utgör EU:s genomförande av delar av Århuskonventionen, innehåller krav på hur vissa planer och program skall hanteras. I direktivet räknas de planer och program som omfattas av kraven upp. Planer och program enligt artikel 8.3 i ramdirektivet för luftkvalitet tillhör dem. För sådana ställs också kravet att beslutet skall ges till känna för allmänheten¹⁴.

Kräver EG-rätten att åtgärdsprogram skall vara bindande för enskilda?

Det finns inga bestämmelser i något av de beskrivna EG-direktiven om vilka rättsverkningar i förhållande till enskilda som åtgärdsprogram skall ha. Det finns inte heller något avgörande från EG-domstolen som föreskriver att åtgärdsprogrammet skall vara direkt bindande för enskilda. Visserligen finns i vissa direktiv krav på att vissa typer av åtgärder kan krävas, t.ex. måste det finnas utsläppregleringar enligt ramdirektivet för vatten. Vidare måste medlemsstaterna i vissa situationer kunna ställa krav gentemot sina medborgare för att kunna klara t.ex. gränsvärden. Av detta följer dock inte att det måste ske genom bindande bestämmelser i just åtgärdsprogram. Se vidare i vårt tidigare betänkandet SOU 2002:107 s. 61 f.

Kräver EG-rätten att det skall finnas möjlighet för enskilda att väcka talan när miljökvalitetsnormer inte klaras?

Medför EG-direktiven om miljökvalitetsnormer några rättigheter eller skyldigheter för enskilda? Denna fråga har vi varit inne på i tidigare betänkande (SOU 1992:102 s. 53 ff.). I det sammanhanget konstaterade vi att EG-domstolen i ett antal rättsfall uttalat att direktiv om miljökvalitetsnormer till skydd för människors hälsa hör till sådana bestämmelser som kan ge upphov till rättigheter och skyldigheter för enskilda. Vi menar alltjämt att domstolens uttalan-

¹⁴ Artikel 2.2 d) i direktivet om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön m.m.

de inte innehåller någon precisering av hur dessa rättigheter närmare skall utformas när det gäller miljökvalitetsnormer.

Det har framförts att två rättsfall från EG-domstolen¹⁵ skall tolkas så att EG-rätten ställer krav på att nya taleformer införs i Sverige. Enligt denna uppfattning skulle enskilda ges möjlighet att föra talan mot nationella myndigheter i situationer när miljökvalitetsnormer som antagits med stöd av EG-rätten överträds och myndigheterna inte vidtagit åtgärder eller inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att normerna skall kunna klaras.

Hur medlemsländerna utformar sina processuella regler är som utgångspunkt en fråga för de nationella rättsordningarna. EG-rätten kan dock medföra att krav ställs även på hur medlemsländerna utformar sin processrätt. EG-domstolen har i praxis utvecklat krav på att processrätten utformas på ett sätt som säkrar EG-rättens genomslag. Det brukar talas om rättsskyddsprincipen, enligt vilken nationella domstolar skall säkerställa att individuella rättigheter som grundas på gemenskapsrätten tas tillvara¹⁶. Domstolen har framhållit att det i avsaknad av gemenskapsrättsliga föreskrifter ankommer på varje medlemsstats interna rättsordning att ange vilka domstolar som är behöriga och att fastställa de processuella villkoren för förfaranden som är avsedda att tillvarata rättigheter för enskilda som följer av gemenskapsrättens direkta effekt. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller i praktiken göra det omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen). Även om det i princip ankommer på den nationella rätten att definiera enskildas talerätt och rättsskyddsintresse, krävs det emellertid i gemenskapsrätten att en nationell regel inte åsidosätter rätten till ett effektivt rättsskydd.¹⁷

Frågorna om vad dessa olika principer innebär i detalj är oklart. Det är svårt att förutse hur långt EG-domstolen kommer att gå i sin framtida praxis, bland annat i frågan om enskildas rättigheter till följd av miljökvalitetsnormer. Domstolen har inte i något fall fastställt att en medlemsstat brutit i genomförandet av EG-regler om miljökvalitetsnormer genom att inte ge enskilda en möjlighet att föra talan om bristande miljö kvalitet vid nationell domstol. Vi

¹⁵ Avgöranden i målen C-361/88 och C-59/89.

¹⁶ Se t.ex. målen 106/77, Amministrazione delle Finanze della Stato mot Simmenthal och C-271/91, Marshall mot Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (II).

¹⁷ Se t.ex. avgörande i målet C-13/01 samt där gjorda hänvisningar.

anser att det för närvarande inte kan sägas finns ett sådant krav enligt EG-rätten. Frågan om nya taleformer bör införas i svensk rätt är för övrigt en fråga som inte endast berör miljöbalkens område utan måste ses i ett betydligt större perspektiv.

2.2.5 Internationella erfarenheter

Vi har gjort försök att se hur andra länder i Europa har löst frågor om miljökvalitetsnormer. Vi har framför allt försökt finna exempel från länder där normerna överträds och där frågorna praktiskt har hanterats. Det har varit svårt att ta reda på hur just de frågor som vi står inför har lösts.

Den bild vi fått är att många länder har problem med framför allt överträdelser av miljökvalitetsnormer för luft. Hittills har endast överträdelser av miljökvalitetsnormer för 2003 och 2004 lämnats till kommissionen. De länder som har störst problem med över-skridanden synes vara Nederländerna, Tyskland och Italien. Områden som framför allt har överträdelser av normer som antagits enligt bestämmelserna i ramdirektivet för luft och dess dotterdirektiv, har anmälts till kommissionen. Det har gällt överträdelser av gränsvärden eller gränsvärden och toleransmarginaler för partiklar, svaveldioxid och kvävedioxid. Åtgärder för att klara miljökvalitetsnormer för luft behövs i många större städer i västra och södra Europa. Cirka 130 åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för luft har hittills skickats in till kommissionen. De flesta EU-länder i västra och södra Europa förutom Portugal och Grekland har lämnat in åtgärdsprogram. Kraven på de nya medlemsstaterna att rapportera till kommissionen gäller ännu inte fullt ut. Det är därför svårt att veta om överträddanden skett men det finns anledning att misstänka att åtgärdsprogram kommer att krävas även i det tidigare östblocket. Slovakien har t.ex. skickat in åtgärdsprogram.

Vi har också fått intrycket att genomförandet av EG-rättens krav varierar. Tydligast har vi sett detta när det gäller förhållandet mellan genomförandet av miljökvalitetsnormer och planering där några länder – Nederländerna, Sverige och Österrike synes ha hårdare regler än övriga när det gäller hänsynstagande till normerna. I Nederländerna har ett relativt stort antal projekt (ca 40) stoppats eftersom det inte har visats att luftkvalitetsnormer kommer att klaras. Det gäller både partikelnormer som skall klaras från

och med den 1 januari 2005 och normer för kvävedioxid som i Nederländerna skall klaras år 2010. Det finns också exempel på att projekt har fått ändras för att normer skall kunna klaras, t.ex. har det i vägarenden ställts som villkor att hastighetsbegränsningar införs på motorvägar med hänsyn till miljökvalitetsnormer.

Nederländerna har som det verkar haft flest domstolsprövningar av frågor om miljökvalitetsnormer. Från Österrike och Tyskland finns uppgifter om enstaka domstolsprövningar där verksamheter stoppats på grund av överträdelser eller förmodade överträdelser av luftkvalitetsnormer. I Italien har det förekommit beslut om att stänga av all biltrafik i städer där miljökvalitetsnormer överträds. Det har gällt partikelnormerna som skall klaras fullt ut från den 1 januari 2005.

Andra frågor där genomförandet varierar gäller synen på var miljökvalitetsnormerna skall gälla. I vissa länder (Tyskland och Österrike) gäller luftkvalitetsnormer som antagits till skydd för människors hälsa endast på platser där människor exponeras, medan de i t.ex. Nederländerna gäller överallt.

När det gäller förhållandet till individuell prövning av miljöstörande anläggningar finns i t.ex. både Nederländerna och Storbritannien möjlighet att ställa längre gående krav än vad bästa tillgängliga teknik medför. I Storbritannien har regeringen antagit en strategi för bättre luftkvalitet och uttryckligt uttalat att dessa krav endast bör ställas undantagsvis. Det finns vägledande uttalanden om hur tillståndsgivande myndigheter skall hantera situationer när miljökvalitetsnormer är överskridna eller hotar att överskridas. Om en ny anläggning eller en större utbyggnad av en befintlig anläggning medför att en norm överskrids måste tillstånd nekas. De tillståndsgivande myndigheterna uppmanas dock att samarbeta och om andra anläggningar än den som prövas är de som huvudsakligen orsakar överskridanden påpekas att det är mer önskvärt att myndigheterna söker påverka dessa så att normen klaras.

I Nederländerna är det möjligt att ställa längre gående krav än bästa tillgängliga teknik på en anläggning endast om myndigheterna kan visa att det är nödvändigt för att en norm skall kunna klaras. Regler om att gå längre än vad bästa tillgängliga teknik kräver har funnits i Nederländsk rätt även innan artikel 10 i IPPC-direktivet infördes och har i praktiken tillämpats framför allt på svinuppfödningens anläggningar i områden där känsliga markförhållanden gjort det motiverat att kräva extra skyddsåtgärder mot förorening från svingödsel.

2.3 Miljöbalkens regler och erfarenheter hittills

I Sverige har det funnits regler om miljökvalitetsnormer sedan 1999 då miljöbalken infördes. I 5 kap. miljöbalken finns de grundläggande bestämmelserna, t.ex. definitioner av olika slag av normer och vissa bestämmelser om hur de skall uppfyllas såsom regler om åtgärdsprogram. Själva normerna anges i förordningar och där finns också föreskrifter om t.ex. mätning och kontroll av miljökvalitet. Det betyder således att ramen för normerna finns i miljöbalken medan de konkreta normerna finns i förordningar.

Vissa större förändringar gjordes av regelverket år 2003 i samband med att ramdirektivet för vatten genomfördes i svensk rätt¹⁸. Begreppet miljökvalitetsnorm utvidgades väsentligt. Tidigare var miljökvalitetsnormer endast bindande gränsvärden som inte fick över- eller underskridas efter en viss tidpunkt. Efter ändringen kan miljökvalitetsnormer vara antingen sådana bindande gränsvärden eller också mjukare normer, här kallade målsättningsnormer. Inga omfattande ändringar genomfördes dock i fråga om normernas rättsverkningar och av de krav normerna medför.

2.3.1 Kravnivåer och ambitionsnivåer

Normer kan uttrycka olika kravnivåer. De säger hur starkt kravet på att klara en norm är. Gränsvärden ger uttryck för den högsta kravnivån; de skall klaras, ofta med litet utrymme för undantag. Normerna för buller har däremot låg kravnivå. De skall eftersträvas.

Förutom att det kan finnas en kravnivå kan det också finnas en ambitionsnivå. Den avspeglar hur stor påverkan som kan godtas. Om ett gränsvärde sätts långt över de nivåer som finns i miljön är ambitionsnivån låg. I Sverige har antagits normer för kvävedioxid som har samma kravnivå som de EG-rättsliga, dvs. är gränsvärden med samma krav på att klaras som i EG-rätten, men med högre ambitionsnivå än i EG.

Lite förenklat kan en kravnivå sägas spegla hur högt det juridiska kravet på att klara en norm ställs medan ambitionsnivån avspeglar den nivå som från naturvetenskapliga utgångspunkter väljs.

¹⁸ Se prop. 2003/04:2, SFS 2003:890.

Miljökvalitetsnormer för kvävedioxid i Sverige och i EG-rätten

Normtyp	svensk norm	EU-norm
timmedelvärde	90 µg/m ³	200 µg/m ³
tidpunkt när normen skall nås	1 januari 2006	1 januari 2010
dygnsmedelvärde	60 µg/m ³	saknas
tidpunkt när normen skall nås	1 januari 2006	
årsgränsvärde	40 µg/m ³	40 µg/m ³
tidpunkt när normen skall nås	1 januari 2006	1 januari 2010

Hur sträng en miljökvalitetsnorm är och hur omfattande åtgärder den kräver beror både på kravnivån och på ambitionsnivån.

2.3.2 Vilka normer finns för närvarande?

För närvarande finns miljökvalitetsnormer i fyra svenska förordningar: förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, förordningen om omgivningsbuller, förordning om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten och förordning om miljökvalitetsnormer för utomhusluft. Här redovisas normernas innehåll och vilken kravnivå de medför, dvs. hur starkt kravet är på att de skall klaras.

Luft

I *förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft* finns flera olika typer av miljökvalitetsnormer. Förordningen bygger på ramdirektivet för luft och dess tre första dotterdirektiv. Det fjärde dotterdirektivet är ännu inte genomfört i svensk rätt. Samtliga normer gäller halter av utpekade ämnena i utomhusluften. Det finns normer för kvävedioxid och kväveoxider, svaveldioxid, kolmonoxid, bly, bensen, partiklar och ozon.

För kvävedioxid och kväveoxider, svaveldioxid, kolmonoxid, bly, bensen, partiklar finns gränsvärden som inte får överstigas efter vissa datum. De datum då normerna inte får överstigas har passerats när det gäller svaveldioxid, kolmonoxid, bly och partiklar. Nivåerna för gränsvärden är i de flesta fall desamma i den svenska förordningen som i EG-direktiven. När det gäller kvävedioxid har de dock skärpts i Sverige (se tabell avsnitt 2.3.1).

Förordningen innehåller också toleransmarginaler för kvävedioxid, bensen, och partiklar. Om ett gränsvärde jämte toleransmarginal överskrids skall Naturvårdsverket och länsstyrelsen omedelbart underrättas. Naturvårdsverket skall i sådana fall bedöma om det behövs åtgärdsprogram.

Toleransmarginalen för partiklar är numera noll eftersom den tidpunkt då gränsvärdet skall klaras har passerats.

För ozon finns normer som kan beskrivas som målsättningsnormer. Det finns ett värde till skydd för människors hälsa som inte bör överträds efter år 2009. Värdet skall eftersträvas i den mån det är möjligt med hänsyn till hur ozonbildande ämnen transporteras i luften och bildar ozon. Dessutom finns ett värde till skydd för växtligheten som på likadant sätt skall eftersträvas. Dessa värden kallas långsiktiga mål och målvärden i det EG-direktiv som förordningen bygger på. Begreppen används dock inte i förordningstexten.

Det finns olika typer av tröskelvärden. De kan antingen röra nivåer som innebär risk för hälsan hos särskilt känsliga grupper i befolkningen eller nivåer som innebär risk för hälsan hos alla människor. Det finns tröskelvärden för information för kvävedioxid, svaveldioxid och ozon och tröskelvärde för larm för ozon. Om ett tröskelvärde överskridas skall bl.a. allmänheten omedelbart underrättas.

Förordningen om miljö kvaliteten för utomhusluft innehåller också utvärderingströsklar som anger hur kontrollen av luftkvaliteten skall ske. När halterna av ett visst ämne är låga kan det räcka med enbart beräkningar eller objektiva uppskattningar, i andra fall skall mätning ske antingen i kombination med beräkningar eller med beräkning som komplement till mätningar. Dessa tröskelvärden utgör inte miljö kvalitetsnormer i miljö balkens mening utan får uppfattas som instrument för utvärdering av miljö kvaliteten.

Vatten

I *förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön* består miljö kvalitetsnormerna både av ett krav på icke-försämring och av att en viss status eller kvalitet på vattnet skall klaras. Bestämmelserna utgör det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten. I direktivet finns angivet vissa "miljö mål" som skall klaras.

Detta har i den svenska förordningen fått beteckningen ”kvalitetskrav” och är en form av miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken. För ytvattenförekomster och grundvattenförekomster skall senast år 2015 god ytvatten- respektive god grundvattenstatus klaras. Vad detta närmare innebär är svårt att avgöra. Direktivet bygger på att den nuvarande statusen för samtliga vattenförekomster skall utvärderas och därefter skall avgöras i vad mån de når upp till målet, god status. Direktivet innehåller en detaljerad förteckning över olika parametrar som skall bedömas vid utvärderingen av den nuvarande statusen och av vad som är god status. Både krav på vattnets kemiska och ekologiska kvalitet skall ställas. Till sitt innehåll är således kraven omfattande.

När det gäller kravnivån är det klart att enligt den svenska förordningen skall kvalitetskraven nås och det generella kravet på icke-försämring är också absolut. Därmed är kravnivån i förordningen skarp. Det är fråga om att nå ett visst resultat vid en viss angiven tidpunkt. Kvalitetskraven kan inte uppfattas som någon form av riktlinjer att sträva mot. Möjligen är den svenska kravnivån därvid strängare än direktivet där kraven i vissa delar är att ”syfta till att uppnå målet” vilket kan uppfattas som mer av en riktlinje.

En annan sak är att det kan vara svårt att avgöra var den nivå som skall klaras, ”god status”, ligger. Det beror på att vad som är ”god status” ännu inte är preciserat. Till skillnad från vad som gäller för luft, där nivån är angiven i halter, skall den befintliga miljökvaliteten i vattenmiljön först fastställas och därefter skall det avgöras om kvalitetskravet ”god status” är uppfyllt. Det finns regler i direktivet för hur vattenmiljön skall bedömas. Det finns också regler för vad som är ”god status”. Dessa regler styr sannolikt inte i detalj vare sig hur den befintliga vattenmiljön skall bedömas eller vilken nivå målet skall läggas på. Det finns således ett utrymme för att välja ambitionsnivå. Ambitionsnivån gäller hur stor eller liten påverkan på miljön som tolereras. När det gäller kvalitetskraven för vattenmiljö kan man säga att kravnivån är fastställd men ännu inte ambitionsnivån. Hur pass mycket ramdirektivet för vatten styr ambitionsnivån är ännu för tidigt att säga.

Det är således inte klart hur stort utrymme det finns för de olika medlemsländerna att välja olika ambitionsnivåer. I arbetet enligt direktivet ingår att göra en internationell interkalibrering som skall utjämna eventuella skillnader mellan länderna, men det kan ändå finnas ett utrymme för unionens länder som helhet att lägga sig på en låg eller hög nivå.

I *förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten* finns dels normer för vissa fiskevatten som Naturvårdsverket kan utse, dels för de musselvatten som Länsstyrelsen i Västra Götaland utser. Normerna rör halter av vissa ämnen t.ex. tungmetaller och syreförbrukande ämnen men även temperatur och pH-värden. För musselvatten finns också normer om t.ex. vattnets färgämnen och salthalt.

Förordningen innehåller både begreppen ”miljökvalitetsnormer” och ”riktvärden”. I 2 § sägs att med miljökvalitetsnorm avses samma sak som i 5 kap. miljöbalken. Eftersom förordningen tillkom innan ändringarna i miljöbalken gjordes år 2003 måste detta syfta på balkens lydelse innan ändringarna. Det som i förordningstexten kallas miljökvalitetsnormer måste därför syfta på den gamla definitionen av begreppet, det som i dag regleras i 5 kap. 2 § första stycket 1, och är således bindande gränsvärden. En annan sak är att både det som i förordningen kallas miljökvalitetsnormer och riktvärden numera utgör miljökvalitetsnormer. Miljökvalitetsnormer skall uppfyllas senast inom fem år och de får överskridas eller underskridas endast på vissa villkor. För riktvärdena finns inga direkta krav på agerande för myndigheter angivna, men de definieras som värden som skall eftersträvas. Det skall anges i åtgärdsprogram hur de skall kunna klaras. Det finns således två olika kravnivåer i förordningen – miljökvalitetsnormer och riktvärden.

Buller

Den senast tillkomna miljökvalitetsnormen gäller buller. *Förordningen om omgivningsbuller* baseras på ett EG-direktiv om omgivningsbuller. I direktivet har inte några normer föreskrivits. Direktivet medför i stället krav på att inventera var problem med buller finns och upprätta åtgärdsprogram och utföra åtgärder i de områdena.

Enligt förordningen om omgivningsbuller är skyldigheten att sträva efter att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa en miljökvalitetsnorm. Den avviker från de övriga på så sätt att någon egentlig nivå för störningar inte definieras i författningstexten. Kravet är att sträva efter att buller inte medför skadliga effekter, men vid vilken exponering sådana effekter kan uppstå finns inte angivet. Det är inte klart vad som avses med att sträva efter men kravnivån får antas vara låg.

2.3.3 Vilka olika kravnivåer finns?

Sedan reglerna om miljökvalitetsnormer ändrades i samband med att ramdirektivet för vatten genomfördes i svensk rätt finns det miljökvalitetsnormer med olika skärpa, olika kravnivåer. Vilken betydelse dessa olika kravnivåer skall medföra i olika tillämpnings-situationer är inte klart eftersom ändringen endast gjordes i definitionen av normer, inte i reglerna om normers rättsverkningar. I detta avsnitt skall redovisas vilka kravnivåer som de olika definitionerna antyder. Frågor om hur normer skall genomdrivas, dvs. vilka rättsverkningar de olika typerna av normer får i olika situationer diskuteras i nästa avsnitt.

Det finns två bestämmelser i miljöbalken som utgör definitioner av miljökvalitetsnormer. Dels innehåller 5 kap. 1 § en definition av begreppet miljökvalitetsnorm, dels finns i 5 kap. 2 § bestämmelser om olika typer av normer. Bestämmelsen i 5 kap. 1 § innehåller inte bara en definition av vad som är en norm, den anger också när normer kan utfärdas. Det kan ske när det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Definitionen i 1 § ändrades inte när miljökvalitetsnormer övergick ifrån att endast vara bindande gränsvärden som inte får överträdas till att omfatta även mycket löst hållna målsättningar som skall eftersträvas. Det skulle kunna förklaras av att 1 § inte uttrycker någon kravnivå för själva normerna utan endast anger när normer kan användas som styrmedel.

I 5 kap. 2 § första stycket finns fyra alternativ för vad miljökvalitetsnormer skall ange. Det som skiljer punkterna åt är i vart fall delvis att de uttrycker olika kravnivåer. Tidigare var kravnivån gemensam för alla punkterna. De olika punkterna angav då i stället vilka olika typer av störningar eller förhållanden som normer kunde omfatta. T.ex. fanns i en punkt nivåer av kemiska ämnen, i en annan fanns högsta nivåer för buller, skakning, ljus, strålning och annat liknande och i den sista punkten fanns vattenstånd eller flöden i vattenförekomster. Alla dessa olika typer av störningar och förhållanden omfattas nu av alla punkterna, utom punkt 3 som endast gäller förekomst av vissa organismer i vatten.

I bestämmelsens första punkt anges nu föroreningsnivåer eller störningsnivåer som inte får överskridas eller underskridas efter en viss tidpunkt eller under någon tidsperiod. Det motsvarar den kravnivå som tidigare gällde för miljökvalitetsnormer och kan

beskrivas som gränsvärden som inte får överskridas. Under denna punkt faller t.ex. de normer om kvävedioxid, kväveoxider, svavel-dioxid, kolmonoxid, bly, bensen och partiklar som finns i huvudtexten i förordningen om miljökvalitetsnorm för utomhusluft. I bilagan till förordningen finns andra typer av normer som inte faller under denna punkt. Även kvalitetskraven på vattenförekomster som fastställs med stöd i förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön får anses omfattas av denna punkt liksom det som kallas miljökvalitetsnormer i förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

Andra punkten omfattar föroreningsnivåer eller störningsnivåer som skall eftersträvas eller som inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en angiven tidsperiod. Under denna punkt faller en rad olika normer med olika beteckningar. Både sådant som i svenska författningar kallas riktvärden och målvärden faller in under denna punkt. Det finns inget absolut krav på att nivån skall klaras och den tid det får ta innan normen klaras kan vara hur lång som helst. Exempel på normer under denna punkt är normerna för ozon i förordningen om miljökvalitetsnorm för utomhusluft och normen i förordningen om omgivningsbuller.

Den tredje punkten gäller normer om högsta eller lägsta förekomst i yt- eller grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön. Det betyder att en norm kan innebära att vissa arter, som ibland kallas indikatorarter, skall kunna finnas i ett vattendrag. T.ex. kan man tänka sig att föreskriva att mört skall kunna leka i ett vattendrag där fisken kan förekomma naturligt. Denna typ av norm är av helt annat slag än de två ovan nämnda. Bestämmelsen säger ingenting om kravnivån eller ambitionsnivån i en sådan norm, utan det beror helt på vilka arter som väljs för vilka vatten. Det finns för närvarande inte några normer av detta slag vare sig i svensk rätt eller EG-rätten.

Den fjärde och sista punkten är en restbestämmelse som säger att sådana normer med krav på miljön i övrigt kan tillskapas som följer av EG-rätten. En del typer av normer som inte passar in under punkterna ovan finns här. Det gäller t.ex. tröskelvärden för larm och information, samt toleransmarginaler enligt förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft.

Hur bör olika normer benämnas? Det skulle t.ex. vara bra att kunna hänvisa till flera olika normer som uttrycker samma kravnivå utan att behöva hänvisa till den punkt i 5 kap. 2 § där de före-

kommer. I dag finns inte vare sig inom EG-rätten eller svensk rätt någon enhetlig terminologi. I bilaga 6 redovisas de nuvarande beteckningarna i EG-rätten och i svensk rätt. Det är framför allt normerna som meddelats med stöd av 5 kap. 2 § första stycket 1 och 2 där det finns behov av en konsekvent terminologi.

Det kan verka frestande att låna de uttryck som används för olika slag av begränsningsvärden för utsläpp vid svenska miljöprövningar. Där brukar det i villkor till tillstånd skiljas mellan gränsvärden och riktvärden. Ett gränsvärde får inte överskridas medan ett riktvärde brukar anges vara ett värde som, om det överskrids, innebär en skyldighet för tillståndshavaren att vidta åtgärder så att värdet kan innehållas. För gränsvärden kan straffansvar bli aktuellt så snart ett värde överskrids medan för riktvärden kan straffansvaret bli aktuellt först om inte tillräckliga åtgärder vidtas.

Det finns dock inte något som direkt motsvarar riktvärden av det slaget inom EG-rätten. Visserligen används ordet riktvärde i förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Men kraven i direktivet kan inte jämföras med riktvärden i ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet eftersom det i direktivet endast finns en allmän skyldighet att sträva efter att riktvärdena skall tillämpas som riktlinjer. Vi har hittills inte sett något krav i något EG-direktiv som direkt motsvarar kraven som följer av ett riktvärde i ett svenskt miljö tillstånd. Inte heller används ordet "riktvärde" systematiskt i de svenska översättningarna.

För att undvika förvirring förespråkar vi att man undviker att använda termen "riktvärden" när det gäller miljökvalitetsnormer. De begrepp vi valt att använda i detta betänkande är gränsvärden och målsättningsvärden. Med gränsvärde menar vi normer som inte får överskridas. Med målsättningsvärde eller norm av målsättningskaraktär menar vi normer som har en lägre kravnivå och som uttrycker mål eller nivåer som skall eftersträvas. Att skilja mellan dessa två huvudgrupper ligger i linje med arbete som pågår inom EU:s miljödirektorat.

2.3.4 Genomdrivandet av normer

Vilket ansvar har myndigheter och kommuner?

Reglerna som har en mer övergripande funktion för genomdrivandet av miljökvalitetsnormerna är dels reglerna om åtgärdsprogram i 5 kap. 4–8 §§, dels bestämmelsen i 5 kap. 3 §. De anger vilket ansvar myndigheter och kommuner har när det gäller miljökvalitetsnormer.

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna klaras skall åtgärdsprogram upprättas. Åtgärdsprogrammet skall omfatta alla verksamheter och åtgärder som påverkar möjligheterna att klara normen. Det skall omfatta det geografiska område där det finns störningar som kan påverka normen. I programmet skall anges de åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta för att normen skall kunna klaras. Det skall också ange vilka myndigheter och kommuner som skall vidta åtgärderna och när de skall vara genomförda. När åtgärdsprogrammet är antaget är myndigheter och kommuner skyldiga att vidta de åtgärder som anges i programmet.

En annan mekanism för genomförandet finns i 5 kap. 3 §. När en norm överskrids eller riskerar att överskridas ställer bestämmelsen, oavsett om ett åtgärdsprogram antagits eller ej, vissa krav på hur myndigheter skall agera. Som vi framhåller i avsnitt 2.5 är den närmare innebörden av 5 kap. 3 § oklar. Det är dock tydligt att bestämmelsen riktar sig till de myndigheter som utför vissa provningar, utövar tillsyn eller meddelar föreskrifter enligt balken. Något utökat krav på att sätta igång en provning eller ett tillsynsärende eller utfärda föreskrifter just för att klara en miljökvalitetsnorm kan sannolikt inte utläsas av bestämmelsen. Det är alltså inte självklart att den bestämmelsen kräver att någon särskild provning måste initieras om en norm överträds. Det är dock klart att när myndigheter utför sådana uppgifter i enlighet med balkens bestämmelser, alltså när vanlig provning eller tillsyn genomförs eller när föreskrifter skall utfärdas, så skall miljökvalitetsnormer föranleda särskilda överväganden. Bestämmelsen medför också att vid planering och planläggning skall särskilda hänsyn tas till miljökvalitetsnormerna.

När ett åtgärdsprogram har fastställts blir bestämmelsen i 5 kap. 8 § miljöbalken tillämplig. Enligt bestämmelsen skall myndigheter och kommuner inom sina verksamhetsområden vidta de åtgärder

som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Bestämmelsen syftar till att göra det tydligt att myndigheter har en skyldighet att initiera det som anges i ett åtgärdsprogram. Det är vanskligt att säga hur långt myndigheter och kommuner skall anses vara bundna. Bestämmelsen i 5 kap. 8 § miljöbalken tillkom i samband med att ramdirektivet för vatten infördes i svensk rätt. I det sammanhanget anförde regeringen i propositionen att bestämmelsen inte medförde några nya förpliktelser för myndigheter och kommuner utan att det var fråga om ett tydliggörande av vad som redan gällde¹⁹. Dessutom hänvisades till propositionen till miljöbalken²⁰. I författningskommentaren påpekas att det kan vara fråga om vitt skilda åtgärder, t.ex. att intensifiera tillsynen, ansöka om omprövning av villkor eller utfärda föreskrifter. Myndigheter och kommuner får använda de verktyg som de redan förfogar över inom ramen för balken. Det framhålls också att i förhållande till kommunal planläggning innebär bestämmelsen att ett åtgärdsprogram inte direkt kan tvinga fram antagande, ändring eller upphävande av en plan enligt plan- och bygglagen. Ett åtgärdsprogram kan däremot föranleda en kommun att ta initiativ till en planändring²¹. Helt tydligt kan inte innehållet i ett åtgärdsprogram anses vara bindande i den bemärkelsen att det direkt skall läggas till grund för myndigheter och kommuners beslut.

Hantering av miljökvalitetsnormer inom ramen för individuell prövning

Om en prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens aktualiseras finns regler som medför att särskilda överväganden med hänsyn till miljökvalitetsnormer skall göras. Det är reglerna i 16 kap. 5 § och 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. I 16 kap. 5 § föreskrivs att nya verksamheter som medverkar till att en norm överträds inte får tillåtas. Bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket gäller till skillnad från 16 kap. 5 § även för tillsynssituationer. Det är att märka att 16 kap. 5 § gäller för alla typer av miljökvalitetsnormer, inte bara för normer av gränsvärdestyp.

¹⁹ Prop. 2003/04:2 s. 24.

²⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 260 f.

²¹ Prop. 2003/04:2 s. 34.

Generella föreskrifter

Generella föreskrifter är lämpliga för att reglera ett stort antal likartade verksamheter eller produkter där kraven skall vara ensartade. Kraven i en generell föreskrift skall kunna utläsa direkt. Det skall med andra ord inte behövas något beslut som förtydligar vad de innebär i det enskilda fallet. Generella föreskrifter medför samma krav för alla verksamheter eller åtgärder av samma slag. Om kraven behöver anpassas för varje enskild verksamhet är generella föreskrifter mindre användbara. Det är ganska självklart att det inte finns generella föreskrifter för utsläpp från oljeraffinaderier men väl för bilar. Enskilda avlopp är exempel på anläggningar där det skulle kunna vara rationellt med generella föreskrifter i stället för som i dag använda individuell tillståndsgivning.

Balken innehåller en rad bemyndiganden som gör det möjligt att utfärda generella föreskrifter med krav på hänsyn till människors hälsa och miljön. Sådana bemyndiganden finns i balkens avdelning tre med bestämmelser om vissa verksamheter. I 9 kap. 5 § finns ett bemyndigande att föreskriva om försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet och i 9 kap. 12 § finns bemyndigande att meddela föreskrifter till skydd för människors hälsa. I 12 kap. 8 § ges föreskriftsrätt om natur och kulturhänsyn i jordbruket. I 12 kap. 10 finns ett bemyndigande om att vissa slag av föreskrifter till skydd för miljön kan meddelas för jordbruk. Det kan noteras att bemyndigandet i 9 kap. 5 § överlappar båda dessa bemyndiganden i viss mån. Även i 13 kap. om genetiskt modifierade organismer finns bemyndigande om generella föreskrifter (11 §) liksom i 14 kap. 24 och 25 §§ om kemiska produkter. Slutligen finns också en hel rad sådana bemyndiganden i 15 kap., t.ex. 9, 10, 19, 20, 22, 23, 28 och 29 §§.

Dessa bemyndiganden har inte tagits i anspråk i den omfattning som förmodades i förarbetena till miljöbalken. När det gäller t.ex. bemyndigandet till skydd för människors hälsa har regeringen meddelat föreskrifter om hur bostäder skall vara beskaffade, om skadedjur, antalet toaletter och hållande av husdjur. Regeringen har delegerat möjligheten att föreskriva om försiktighetsmått vidare i fråga om t.ex. tomgångskörning, spridande av gödsel inom detaljplanlagt område, inrättande av annan toalett än vattentoalett, hantering av mjölk när inte livsmedelslagen gäller, skydd för vissa vattentäkter m.m.

För vissa typer av verksamheter saknas bemyndiganden om generella föreskrifter. Det gäller t.ex. vattenverksamheter. Detta är i dagens läge helt naturligt eftersom alla vattenverksamheter, som i det enskilda fallet kan ha någon påverkan på miljön, är tillståndspliktiga. Behovet av föreskrifter har därmed varit litet. Regeringen har emellertid nyligen föreslagit att vissa vattenverksamheter skall undantas från tillståndsplikt och att de i stället skall göras anmälningspliktiga (prop. 2004/05:129). Detta kan medföra att det uppstår ett behov av att kunna meddela generella föreskrifter för vattenverksamheter.

Möjligheten att fastställa generella föreskrifter för att klara miljökvalitetsnormer har hittills inte utnyttjats.

Miljöskyddsområde

Enligt 7 kap. 19–20 §§ miljöbalken kan ett miljöskyddsområde inrättas om det krävs särskilda föreskrifter därför att ett område är utsatt för föroreningar eller inte uppfyller en miljökvalitetsnorm. Inom ett sådant område kan regeringen eller, efter delegation från regeringen, länsstyrelsen meddela bestämmelser om skyddsåtgärder, begränsningar eller försiktighetsmått. Föreskrifterna kan rikta sig till verksamheter. Två miljöskyddsområden har inrättats med stöd av motsvarande regler i miljöskyddslagen. De gäller för Ringsjön i Skåne samt för Laholmsbukten. Inga miljöskyddsområden har inrättats enligt miljöbalken.

Det finns ingen gräns för vilken typ av verksamheter som kan omfattas av försiktighetsmått i ett miljöskyddsområde. T.ex. kan både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet regleras. Där- emot innebär begränsning till ”verksamhet” att det krävs någon form av varaktighet i aktiviteten. Denna begränsning innebär att t.ex. regler om bilkörning som träffar privatpersoner inte kan utfärdas, men väl regler för den som driver ett åkeri.

Förhållandet mellan föreskrifter och tillståndsgiven verksamhet

En verksamhet som fått tillstånd enligt miljöbalken är som utgångspunkt skyddad mot ytterligare krav på miljöskyddande åtgärder. Det framgår av 24 kap. 1 § miljöbalken. Det betyder att föreskrifter som meddelas efter det att ett tillstånd lämnats som

huvudregel inte får någon betydelse för verksamheten. Det finns dock undantag som gör att vissa föreskrifter kan påverka även en verksamhet med tillstånd. Av de föreskrifter som är av intresse här kan nämnas föreskrifter för miljöskyddsområde meddelade med stöd av 7 kap. 20 § miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 §. Enligt 24 kap. 1 § 1 stycket miljöbalken bryter sådana föreskrifter igenom befintliga tillstånd och kan medföra att ett tillstånd begränsas, förenas med nya eller ändrade villkor, återkallas eller att fortsatt verksamhet förbjuds. Föreskrifter antagna för miljöskyddsområde kan dock aldrig, enligt 13 § lagen om införande av miljöbalken, innebära inskränkningar i tillstånd enligt miljöskyddslagen.

2.3.5 När skall åtgärdsprogram tas fram?

Miljöbalken skiljer på upprättande av förslag på åtgärdsprogram och fastställande av programmet. Enligt 5 kap. 4 § miljöbalken skall ett förslag upprättas om det behövs för att en miljö kvalitet skall kunna uppfyllas. Det finns inga regler i balken om i vilka situationer eller vid vilka tidpunkter ett åtgärdsprogram skall fastställas, utan det anges endast i 5 kap. 5 § att förslag enligt 4 § skall fastställas av regeringen eller den regeringen utser.

Vid vilken tidpunkt skall då förslag till åtgärdsprogram upprättas? När det gäller normerna enligt förordningen om vattenkvalitet är skyldigheten att upprätta åtgärdsprogram obligatorisk. Åtgärdsprogram skall ha fastställts senast den 22 december 2009. Även enligt förordningen om omgivningsbuller är åtgärdsprogram obligatoriska för landets större kommuner och för vissa vägar, järnvägar och flygplatser. De skall ha antagits senast den 18 juli 2008 respektive den 18 juli 2013. Åtgärdsprogram enligt förordningen om miljö kvalitetsnormer i utomhusluft är inte obligatoriska utan de skall tas fram om det behövs. Någon närmare angiven tidpunkt finns inte.

I vilka situationer krävs åtgärdsprogram? I denna del gjordes vissa förändringar i samband med genomförandet av ramdirektivet för vatten i svensk rätt. Tidigare skulle åtgärdsprogram tas fram om det behövdes för att klara en miljö kvalitetsnorm eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Kopplingen till krav enligt EG-rätten har strukits och nu gäller att

förslag till åtgärdsprogram skall upprättas om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna klaras.

Naturvårdsverkets förslag om behov av åtgärdsprogram

Naturvårdsverket skall göra en första bedömning av om det finns behov av åtgärdsprogram när normer överträds. Verket har hittills fått in rapporter om överskridanden av miljökvalitetsnormer från 13 kommuner och tagit ställning till behovet av åtgärdsprogram i samtliga fall. I sex av de fallen anser Naturvårdsverket att det finns behov av åtgärdsprogram medan det i sju fall inte bedöms behövas särskilda åtgärdsprogram.

<i>Kommun som anmält överskridanden</i>	<i>Naturvårdsverkets beslut</i>	<i>Regeringens beslut</i>
Botkyrka, kvävedioxid	ej behov av särskilt åtgärdsprogram	–
Göteborg, partiklar	förslag: ta fram åtgärdsprogram	inget beslut ännu
Helsingborg, kvävedioxid	förslag: ta fram åtgärdsprogram	inget beslut ännu
Höganäs, partiklar	ej behov av åtgärdsprogram	–
Landskrona, partiklar	ej behov av åtgärdsprogram	–
Malmö, kvävedioxid	förslag: ta fram åtgärdsprogram	inget beslut ännu
Mariestad, partiklar	ej behov av åtgärdsprogram	–
Norrköping, partiklar	förslag: ta fram åtgärdsprogram	inget beslut ännu
Stockholm, kolmonoxid	ej behov av åtgärdsprogram	–
Sundsvall, partiklar	ej behov av åtgärdsprogram	–
Södertälje, partiklar	ej behov av särskilt åtgärdsprogram	–
Umeå, kvävedioxid och partiklar	förslag: ta fram åtgärdsprogram	inget beslut ännu
Uppsala, kvävedioxid och partiklar	förslag: ta fram åtgärdsprogram	inget beslut ännu

Åtgärdsprogram har hittills fastställts för Stockholm (kvävedioxid och partiklar) samt för Göteborg (kvävedioxid). I övrigt har regeringen när detta betänkande går i tryck inte tagit ställning till Naturvårdsverkets rapporter om behov av åtgärdsprogram.

I de fall Naturvårdsverket funnit att det finns behov av åtgärdsprogram baseras besluten på en bedömning av om överskridanden kommer att ske när normerna skall klaras. Även konstaterade eller sannolika överskridanden av normen plus toleransmarginalen har haft betydelse för besluten. Ett tänkbart skäl till att åtgärdsprogram

inte bör tas fram trots ett överskridande skulle enligt Naturvårdsverket kunna vara att överskridandet beror på en enda källa. En annan situation då åtgärdsprogram inte nödvändigtvis behövs är då åtgärdsbehovet är förhållandevis litet och åtgärder för att säkerställa att normen klaras kan vidtas ändå. Naturvårdsverket pekar dock på att även i sådana situationer kan åtgärdsprogram fylla en funktion. Proceduren och regelverket kring åtgärdsprogram innebär bättre förutsättningar för att normerna klaras.

När det gäller överskridanden av partiklar i Göteborg förordar Naturvårdsverket att ett åtgärdsprogram tas fram, trots ett lokalt motstånd från bland annat Göteborgs stad och Länsstyrelsen i Västra Götaland. Visserligen arbetar redan kommunen och länsstyrelsen med lösningar på problemet men Naturvårdsverket menar att det är regeringen som skall besluta om åtgärdsprogram behövs eller ej. Naturvårdsverket bedömer att en fortsatt kartläggning av partikelhalterna i Göteborg är ett viktigt underlag för det kommande åtgärdsarbetet.

I Helsingborg är det sannolikt att miljökvalitetsnormer för kvävedioxid kommer att överskridas år 2006 i vissa delar av centrala Helsingborg. Normen plus toleransmarginalen överskreds påtagligt 2003 (uppgifter om 2004 saknas). Överskridanden beror på ett flertal källor, bl.a. biltrafiken, sjöfarten, hamnen och därtill kopplad verksamhet, kollektivtrafiken samt bidrag av föroreningar från utlandet. Naturvårdsverket anser därför att åtgärdsprogram behövs.

Naturvårdsverket bedömer att miljökvalitetsnormen för kvävedioxid inte kommer att klaras till år 2006 i Malmö. Det är också osäkert vilken effekt pågående och planerade åtgärder i Malmö och i regionen får på halterna av kvävedioxid. Verket anser att kriterierna är uppfyllda för när ett åtgärdsprogram skall upprättas.

Naturvårdsverket bedömer att miljökvalitetsnormen för partiklar kommer att överskridas i Norrköping under ett normalår. Även om huvudorsaken till normens överskridande sannolikt är vägtrafiken går det inte i dag att säga vilken eller vilka åtgärder eller styrmedel som är mest lämpade att vidta för att sänka halterna så att exponeringen minskar och så att normen klaras. Därför menar verket att ett åtgärdsprogram behövs för Norrköping.

I Umeå är det sannolikt att miljökvalitetsnormer för kvävedioxid kommer att överskridas år 2006 på flera platser. Normen plus toleransmarginalen överskreds under 2003 och 2004. Naturvårdsverket föreslår därför att åtgärdsprogram för kvävedioxid tas fram. Eftersom halter av partiklar är höga menar Naturvårdsverket att

även behovet av åtgärder för att motverka överskridanden av partikelnormen bör övervägas i åtgärdsprogrammet även om det inte klart kan konstateras om sådana överskridanden kommer att ske.

I Uppsala finns påtaglig risk för att miljökvalitetsnormer för både partiklar och kvävedioxid kan komma att överskridas år 2005 respektive 2006 på vissa begränsade avsnitt av en gata om inte riktade åtgärder vidtas. På andra platser finns risk för överskridanden vid ogynnsam väderlek eller ökade utsläpp. Miljökvalitetsnormen för partiklar plus toleransmarginalen överskrids också. Detta talar för att åtgärdsprogram bör upprättas. Naturvårdsverket bedömer att åtgärdsbehovet i Uppsala är förhållandevis litet både när det gäller nivåer och geografisk omfattning. De fördelar det innebär att ta fram ett åtgärdsprogram – proceduren och regelverket kring åtgärdsprogram skapar bättre förutsättningar att klara normen – gör att Naturvårdsverket förordar ett åtgärdsprogram för centrala Uppsala.

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns behov av åtgärdsprogram för Höganäs. Det beror på att mätunderlaget varit bristfälligt och lett till att det inte med säkerhet kunnat konstateras att miljökvalitetsnormerna kommer att överträdas. Brister i underlaget har bestått i att mätning inte skett under tillräckligt lång tid. En särskild fråga som har betydelse är hur bedömningen av om en miljökvalitetsnorm är överskriden eller ej skall göras. Skall varje överskridande av normen oavsett meteorologiska förhållanden ses som överskridanden i lagens mening eller skall normen betraktas som överskriden endast om det sker under år med ”normala” meteorologiska förhållanden för platsen? Naturvårdsverket anser att normen skall anses överskriden först när det skett under ett meteorologiskt normalår och mätunderlaget för Höganäs är för knapphändigt för att det skall kunna bedömas så kommer att ske.

Förhållandena är på så sätt likartade i Landskrona. Det saknas data för meteorologiska normalår och de överskridanden av normen som sannolikt skett har inträffat under ett år med ogynnsam meteorologisk påverkan. Naturvårdsverket bedömer att normerna sannolikt kommer att klaras under normalår i Landskrona och att åtgärdsprogram därför inte behövs.

När det gäller Mariestad har det visserligen funnits brister i mätunderlaget, men Naturvårdsverket bedömer att miljökvalitetsnormen klaras. Något behov av åtgärdsprogram finns därför inte. Inte heller i Sundsvall finns behov av åtgärdsprogram eftersom

Naturvårdsverket bedömer att miljökvalitetsnormen för partiklar sannolikt klaras.

Inte heller för Botkyrka eller Södertälje kommuner anser Naturvårdsverket att regeringen behöver initiera arbete med särskilda åtgärdsprogram. Det beror till stora delar på att arbetet med åtgärdsprogram redan pågår för Stockholms län. De höga halterna i Botkyrka, som vid ogynnsamma förhållanden ligger i nivå med miljökvalitetsnormen, bedöms ligga på samma nivå när normen för kvävedioxid skall vara uppfylld. Vissa av de åtgärder som ingår i programmet för Stockholm kan generellt minska utsläppen av kvävedioxid i regionen och då även i det område i Botkyrka kommun där halterna är höga. När det gäller höga partikelhalter i Södertälje påpekas att ett antal åtgärder som behöver vidtas av kommuner i länet finns angivna i det fastställda programmet för Stockholm. Södertälje kommun bör därför inom ramen för det redan fastställda åtgärdsprogrammet vidta erforderliga åtgärder i syfte att snarast klara miljökvalitetsnormen för partiklar. Om ytterligare åtgärder bedöms vara nödvändiga bör de behandlas inför Länsstyrelsens beslut om ett kompletterande åtgärdsprogram. Det behövs därför inga särskilda åtgärdsprogram för Botkyrka eller Södertälje kommuner.

Slutligen anser Naturvårdsverket att något åtgärdsprogram inte behövs för att klara miljökvalitetsnormen för kolmonoxid i Stockholm. Denna norm överskrids på Sveavägen en eller ett fåtal dagar på sommaren, sannolikt till följd av ett årligen återkommande motorevenemang. Verket bedömer att relevanta åtgärder bör kunna vidtas utan åtgärdsprogram.

Regeringens beslut

Regeringen har beslutat att förslag till åtgärdsprogram skall tas fram och senare fastställt sådana program för kvävedioxid och partiklar i Stockholm respektive för kvävedioxid i Göteborg. I båda fallen har regeringen hänvisat till att det krävs åtgärder för att klara normerna på utsatt tid. Det är alltså en bedömning av hur luftkvaliteten kommer att utvecklas som ligger till grund för beslutet.

Det har framförts kritik mot att det tagit lång tid att få fram de två åtgärdsprogrammen. Länsstyrelsen i Stockholm anmälde till regeringen i juni 2000 att det fanns behov av ett åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid i Stockholms-

regionen. I november 2001 gav regeringen länsstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag till åtgärdsprogram för att klara miljö-kvalitetsnormer för kvävedioxid. I juni 2002 begärde Länsstyrelsen att åtgärdsprogram skulle upprättas även för att klara miljö-kvalitetsnormer om partiklar och den 28 november 2002 fick Länsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag till ett sådant program. Förslag till åtgärdsprogram för kvävedioxid inkom till regeringen i juni 2002 och för partiklar i januari 2004. Förslagen remitterades i juli–oktober 2003 respektive mars–juni 2004. Åtgärdsprogram för både kvävedioxid och partiklar i Stockholm fastställdes av regeringen den 9 december 2004.

När det gäller åtgärdsprogram för Göteborg gavs det i maj 2001 in en skrivelse till regeringen från Länsstyrelsen i Västra Götaland samt ett antal organisationer i Göteborgsområdet med förfrågan om att få upprätta ett åtgärdsprogram för att klara miljö-kvalitets-normen för kvävedioxid i Göteborgsregionen. I november 2001 gavs Länsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag på åtgärdsprogram. Förslaget lämnades in till regeringen i juni 2003 och remitterades av regeringen från juli till oktober. Ett åtgärdsprogram fastställdes av regeringen den 9 december 2004.

Det har således tagit fyra och ett halvt, två och ett halvt respektive tre och ett halvt år från myndigheternas anmälan att få fastställda åtgärdsprogram.

2.3.6 Vem tar fram förslag till åtgärdsprogram?

Frågan om vem som skall ta fram förslag till åtgärdsprogram regleras i 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken. Denna bestämmelse ändrades vid införlivandet av ramdirektivet för vatten. Ändringen medförde att det gjordes en tydligare skillnad mellan förslaget till program och fastställandet av programmet. Både beslut om att ta fram förslag till program och beslutet att fastställa program kan fattas av regeringen eller delegeras till en eller flera myndigheter eller kommuner.

När det gäller de normer för vattenkvalitet som baseras på ramdirektivet för vatten är det alltid vattenmyndigheterna som tar fram förslag till åtgärdsprogram. Förslag till åtgärdsprogram för buller tas fram av vissa angivna kommuner, Vägverket, Banverket respektive Luftfartsverket, var och en inom sitt område. Förslag till åtgärdsprogram för fiskevatten enligt förordningen om miljökva-

litetsnormer för fisk- och musselvatten skall tas fram av länsstyrelsen inom det län fiskevattnen finns inom eller gemensamt av flera länsstyrelser om fiskevattnet sträcker sig över flera län. Förslag till åtgärdsprogram för musselvatten skall tas fram av Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Det finns inte någon särskild utpekad myndighet som skall ta fram åtgärdsprogram för luftkvalitetsnormer. Det får beslutas av regeringen från fall till fall.

Vid överträdelser av miljökvalitetsnormer för luftkvalitet finns sedan 2001 särskilda rapporteringsregler. Kommunerna har ansvar för att kontrollera utomhusluften genom mätningar och/eller beräkningar. När det kan antas att normer kommer att överskridas, eller i förekommande fall normer och toleransmarginaler, skall kommunerna underrätta Naturvårdsverket och länsstyrelsen. Naturvårdsverket skall sedan undersöka behovet av ett åtgärdsprogram. Om Naturvårdsverket finner att det behövs ett åtgärdsprogram skall verket föreslå regeringen att ett förslag till åtgärdsprogram skall upprättas. Naturvårdsverket skall också lämna förslag på vem som bör upprätta förslaget. Det är sedan regeringen som fattar beslut om ett förslag skall tas fram och den avgör från fall till fall vem som skall göra det.

Ännu har inga åtgärdsprogram fastställts enligt detta nya system. Det har heller inte fattats några beslut om att ytterligare förslag till åtgärdsprogram skall tas fram. Det är därför inte möjligt att säga om detta nya system medför att beslut fattas snabbare än tidigare.

Regeringens beslut hittills

Regeringen har i två fall beslutat om att förslag till åtgärdsprogram skall tas fram. De gäller förslag för att förbättra luftkvaliteten i Stockholm (kvävedioxid och partiklar) och Göteborg (kvävedioxid). I båda fallen har uppgiften tilldelats länsstyrelsen med motiveringen att de höga värdena av föroreningar berör flera kommuner.

Naturvårdsverkets beslut hittills

Naturvårdsverket har tagit ställning till om åtgärdsprogram behövs för några av landets kommuner (se tabell i avsnitt 2.3.5). Verket har i detta sammanhang redovisat sin syn på vem som bör få i uppdrag

att ansvara för utarbetning av ett förslag. Tre viktiga faktorer som Naturvårdsverket pekar på är:

- det geografiska område där överskridandet kan bedömas ske
- vilka möjligheter de berörda myndigheterna har att påverka de förhållanden som har betydelse för normefterlevnaden, i vilken grad olika myndigheter råder över de åtgärder som kan behöva vidtas
- i vilken mån framtagandet av förslag till åtgärdsprogram leder till att åtgärder kan förankras och det kan skapas förutsättningar för acceptans hos allmänheten, verksamhetsutövare och myndigheter vilka underlättar ett senare genomförande.

En utgångspunkt för Naturvårdsverket är att en regional instans bör ansvara för framtagandet av förslag om överskridandena är kommunöverskridande eller om de sker på flera olika platser i ett län och orsakerna till överskridandena är likartade. I sådana fall kan samordningsvinster göras genom att förslaget arbetas fram på regional nivå.

När det gäller Helsingborg föreslår Naturvårdsverket att Länsstyrelsen i Skåne skall få uppdraget att ta fram åtgärdsprogram. Det påpekas att länsstyrelsen har ett regionalt samordningsansvar och bedriver regionalt miljöarbete med bl.a. åtgärdsstrategier. Eftersom föreslagna åtgärder kan komma att beröra staten eller statliga myndigheter är det av betydelse att länsstyrelsen är statens representant. Länsstyrelsen är prövnings- och tillsynsmyndighet för hamnverksamhet som är en stor bidragande källa till de aktuella föroreningarna. Slutligen pekas på att det kan finnas behov av flera åtgärdsprogram i länet och det kan då ge samordningsvinster om länsstyrelsen gör arbetet. Liknande skäl framförs när det gäller åtgärdsprogram för partiklar i Göteborg där Naturvårdsverket föreslår att länsstyrelsen ges uppdraget. I det fallet framhålls även att det finns erfarenheter från tidigare arbete med åtgärdsprogram för kvävedioxider hos länsstyrelsen. Även förslaget till åtgärdsprogram för Malmö bör enligt Naturvårdsverket tas fram av länsstyrelsen. Det beror på att samordningsvinster kan göras med arbetet med åtgärdsprogram för Helsingborg. Om regeringen bedömer att det inte behövs något åtgärdsprogram för Helsingborg eller att någon annan än länsstyrelsen skall ta fram förslaget där påpekar Naturvårdsverket att motivet för att länsstyrelsen skall få uppdraget i Malmö blir betydligt svagare.

I förslaget att åtgärdsprogram skall upprättas för Umeå förespråkar Naturvårdsverket att kommunen ges uppdraget men det påpekas att skälen är relativt svaga. Om det visar sig att flera åtgärdsprogram behövs i länet ser verket fördelar med att länsstyrelsen i stället gör arbetet.

I Uppsalas fall föreslår Naturvårdsverket att kommunen får uppdraget att ta fram förslag till åtgärdsprogram. Verket pekar på att kommunen har rådighet över den största lokala källan till de höga partikel- och kvävedioxidhalterna i gatumiljön, nämligen den lokala trafiken. Kommunen är väghållare för det lokala gatunätet, tillsynsmyndighet enligt miljöbalken över trafikrelaterade verksamheter, har ett ansvar för den lokala kollektivtrafiken, är ansvarig planmyndighet enligt plan- och bygglagen och har erfarenhet av ett långvarigt arbete med att förbättra trafikmiljön i staden.

Även när det gäller Norrköping föreslår Naturvårdsverket att kommunen skall ta fram åtgärdsprogrammet och pekar på att kommunen har en förhållandevis stor rådighet över flera viktiga emissionskällor i tätorten, bl. a. från vägtrafiken. Dessutom påpekar verket att överskridandets omfattning sannolikt är begränsat till en eller ett fåtal gator i den centrala staden.

2.3.7 Vem skall fastställa åtgärdsprogram?

Utgångspunkten i balken är att åtgärdsprogram skall fastställas av regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer. I tre av förordningarna om miljökvalitetsnormer är det klarlagt vem som i de flesta fall skall fastställa åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram enligt förordningen om förvaltningen om kvaliteten på vattenmiljön skall som huvudregel fastställas av vattenmyndigheterna. Åtgärdsprogram för buller skall som utgångspunkt fastställas av samma myndigheter som skall ta fram förslagen, dvs. vissa angivna kommuner, Vägverket, Banverket och Luftfartsverket. Enligt förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten skall åtgärdsprogram fastställas av den länsstyrelse som fiskevattnet finns i och av Länsstyrelsen i Västra Götaland när det gäller musselvatten. När ett fiskevatten sträcker sig över flera län skall de berörda länsstyrelserna besluta åtgärdsprogrammet gemensamt.

I vissa situationer skall myndigheterna erbjuda regeringen att pröva åtgärdsprogram. Enligt förordningen om omgivningsbuller

kan en myndighet eller en kommun, som i ett förslag till åtgärdsprogram föreslås vidta åtgärder, begära att den myndighet eller kommun som upprättat förslaget ger regeringen möjlighet att pröva förslaget i denna del. Den myndighet eller kommun som upprättat förslaget till åtgärdsprogram skall då ge regeringen sådan möjlighet innan åtgärdsprogrammet fastställs. Detta är således en möjlighet för den som åläggs att göra något att initiera en rege- ringsprövning.

Även enligt förordningen om förvaltning av kvaliteten på vatten- miljön finns möjligheter för myndigheter att begära att regeringen skall pröva ett åtgärdsprogram. Om ett förslag till åtgärdsprogram rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än ett miljöintresse skall vattenmyndigheten ge regeringen möjlighet att pröva för- slaget. Vidare kan Naturvårdsverket eller Sveriges geologiska undersökning eller en annan myndighet eller kommun som i ett förslag till åtgärdsprogram föreslås vidta åtgärder, begära att vatten- myndigheten skall ge regeringen möjlighet att pröva ett förslag till åtgärdsprogram. En sådan begäran får göras om de finner att det föreslagna programmet allvarligt avviker från bestämmelserna i denna förordning eller ramdirektivet för vatten. En annan myndig- het eller en kommun, som i ett förslag till åtgärdsprogram föreslås vidta åtgärder, kan även begära att regeringen skall ges möjlighet att pröva förslaget om de finner att den föreslagna åtgärden strider mot annan lagstiftning. Om en sådan begäran framställs skall vattenmyndigheten ge regeringen möjlighet att pröva programmet innan det fastställs.

Exakt vad för beslut regeringen fattar i en sådan situation framgår inte av författningstexten. Det är inte helt klart om rege- ringen skall fastställa hela eller delar av programmet eller fatta någon annan typ av beslut och sedan överlåta åt den myndighet som tagit fram förslaget att fastställa programmet i enlighet med regeringens beslut.

I förordningarna om miljökvalitetsnormer för utomhusluft är frågan om vem som fastställer program inte reglerad. Det innebär att regeringen måste ta ställning till frågan från fall till fall. Regeringen kan besluta själv eller delegera frågan till en myndighet eller kommun. Om det behövs kan regeringen också bestämma att ett åtgärdsprogram skall fastställas av flera myndigheter eller kom- muner. Det är alltså en mycket öppen reglering som gör det möjligt att i det enskilda fallet välja regeringen eller en förvaltnings- myndighet, en kommun eller flera myndigheter och kommuner

gemensamt. Hur beslut om åtgärdsprogram skulle fattas gemensamt av flera myndigheter och/eller kommuner får betraktas som oklart.

Hittills antagna åtgärdsprogram

Hittills har två åtgärdsprogram antagits enligt 5 kap. miljöbalken. Båda har beslutats av regeringen och gäller luftkvalitetsnormer. I besluten om att inhämta förslag till program förekom ingen diskussion om vem som bör fastställa dem. Däremot har regeringen i de fastställda programmen uppdragit åt respektive länsstyrelse att upprätta förslag till kompletterande åtgärdsprogram för att de aktuella miljökvalitetsnormerna skall kunna klaras inom länet. Regeringen har i det sammanhanget också givit länsstyrelserna i uppdrag att fastställa de kompletterande åtgärdsprogrammen. Det förs inte någon diskussion i beslutet om skälen till att länsstyrelsen skall fastställa de kompletterande programmen. Dessutom har regeringen förordnat att om länsstyrelsen och en annan statlig myndighet i samband med samrådet inte kan enas om åtgärd som myndigheten föreslås vidta, skall regeringen ges möjlighet att pröva förslaget i denna del innan det kompletterande åtgärdsprogrammet fastställs.

Naturvårdsverkets synpunkter

I de rapporter till regeringen där Naturvårdsverket föreslår att åtgärdsprogram skall tas fram har verket föreslagit att regeringen bör fastställa åtgärdsprogram i de fall beslut om åtgärder krävs på nationell nivå, t.ex. ändringar av lagstiftning eller internationella förhandlingar. Andra faktorer som nämns av verket är att det kan finnas behov av ekonomiska bidrag till olika aktörer eller att åtgärder kan få regionala konsekvenser. Verket har också föreslagit att regeringen skall fastställa program i de fall då lokala och regionala åtgärder kan behöva samordnas med åtgärder som kräver beslut på nationell nivå eller med åtgärder i redan föreslagna åtgärdsprogram.

2.3.8 Processen för att ta fram ett åtgärdsprogram och medborgarnas deltagande

Det finns få regler om hur ett åtgärdsprogram skall tas fram. De regler som finns gäller antingen vem som skall fatta olika typer av beslut eller samråd.

I de ursprungliga bestämmelserna om framtagande av åtgärdsprogram skulle samråd hållas med myndigheter, kommuner och verksamhetsutövare som skulle komma att beröras av programmet innan det upprättades. Det fanns inga särskilda regler om allmänhetens inflytande. I samband med att ramdirektivet för vatten genomfördes i svensk rätt år 2003 gjordes förändringar av förfarandet. Nu omfattar kravet på samråd även organisationer, allmänheten och övriga som berörs av programmet. Samtliga dessa skall beredas tillfälle att under minst två månader lämna synpunkter på förslaget. Information om möjligheten att lämna synpunkter skall ges genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt. Efter ett sådant samråd skall en särskild sammanställning göras av vilka synpunkter som lämnats. Sammanställningen skall även ange hur synpunkterna har beaktats. Samrådet och sammanställningen skall göras inom ramen för upprättandet av ett förslag till program. Några närmare tidpunkter för när samrådet skall hållas finns inte angivna. Kraven på samråd är i vissa avseenden mer långtgående enligt förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön, där t.ex. tiden för samråd är sex månader i stället för två månader som anges i balken.

De båda förslagen till åtgärdsprogram om luftkvalitet i Stockholm och Göteborg utarbetades innan dessa regler hade trätt i kraft.

Sedan programmet antagits skall det skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer. Krav på att det antagna åtgärdsprogrammet skall kungöras finns endast enligt förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

2.3.9 Innehållet i ett åtgärdsprogram

Miljöbalken innehåller bestämmelser om vad åtgärdsprogram skall innehålla. Därutöver kan regeringen meddela ytterligare föreskrifter om innehållet. Bestämmelserna i balken är relativt allmänt hållna och innebär att det skall finnas uppgifter om miljökvalitets-

normen som skall klaras, de åtgärder som skall vidtas, vilka myndigheter och kommuner som skall vidta dem, när de skall vara genomförda, de uppgifter som EG-rätten kräver samt en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt.

I vissa av förordningarna om miljökvalitetsnormer finns ytterligare föreskrifter om innehållet i åtgärdsprogram. Förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön innehåller t.ex. en uppräkningslista av uppgifter som skall ingå samt en hänvisning till de artiklar i ramdirektivet för vatten som ställer krav på innehållet i åtgärdsprogram enligt direktivet. Dessa artiklar är omfattande och innehåller i vissa delar svårtolkade bestämmelser.

I förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft finns inga bestämmelser om innehållet i åtgärdsprogram. Innehållet i åtgärdsprogram för luft styrs alltså i svensk rätt endast av reglerna i balken. Som jämförelse kan nämnas att den bilaga till ramdirektivet för luft som innehåller kraven på innehållet i planer och program enligt artikel 8.3. är relativt detaljerad.

Innehållet i hittills fastställda åtgärdsprogram

Innehållet i de två åtgärdsprogram som hittills fastställts i Sverige är vagt. I jämförelse med de förslag till innehåll som länsstyrelserna gav in är de fastställda programmen mindre omfattande. Sådana förslag som medför att författningsändringar krävs har t.ex. inte tagits med i de fastställda programmen. Detta har kritiserats eftersom just de åtgärder som kräver författningsändringar är de som bedömts ha störst betydelse för möjligheterna att klara normerna. I programmet finns ett antal åtgärder som regeringen bedömer behöver vidtas. Regeringen anger åtgärder som kan vidtas och vilken eller vilka myndigheter som är ansvariga. Det framstår dock som oklart hur omfattande och långtgående åtgärder regeringen menar att de utpekade myndigheterna skall vidta. T.ex. anges i åtgärdsprogrammet för Göteborg:

”1. Åtgärder för att öka utbudet av kollektivtrafik i Göteborgsregionen. Exempel på åtgärder som kan vidtas för att öka utbudet av kollektivtrafik är nya busslinjer, förbättring av fasta anläggningar för kollektivtrafiken såsom plattformar för tågtrafiken och att ett ökat antal spårvagnar tas i drift. Ansvariga för att åtgärder vidtas är Västra Götalandsregionen och kommunerna i Göteborgsregionen.”

Det framgår inte när de utpekade myndigheterna får anses ha uppfyllt de krav som följer av åtgärdsprogrammet. Det finns inte heller några uppskattningar av vilka förändringar de olika åtgärderna kan tänkas leda till. Det bidrar ytterligare till att det blir svårt att veta hur omfattande förändringar myndigheterna förväntas göra. Inte heller har frågor om kostnaderna för åtgärderna och finansiering av dem diskuterats.

Regeringen har som redovisats ovan förordnat att länsstyrelserna i Stockholm och Göteborg skall ta fram och fastställa kompletterande åtgärdsprogram. Detta har kritiserats eftersom länsstyrelserna menar att det inte finns några ytterligare åtgärder som kan vidtas utöver vad de redovisat i sina förslag till åtgärdsprogram.

2.3.10 Olika typer av åtgärdsprogram?

I miljöbalken finns endast en typ av åtgärdsprogram även om det i förordningarna finns olika regler när det gäller vad åtgärdsprogram skall innehålla och när de skall tas fram.

Allt talar för att de åtgärdsprogram som antagits av regeringen för luftkvaliteten i Stockholm och Göteborg skall uppfattas vara planer och program enligt artikel 8.3 i ramdirektivet för luft. De antogs innan normen skulle klaras och har rapporterats till EU. I andra länder pågår arbete med att ta fram olika former av åtgärdsprogram. Vissa länder verkar välja att samordna handlingsplaner och planer och program i ett sammanhang. Åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken bör också kunna utgöra andra typer av program i EG-rätten, t.ex. handlingsplaner enligt artikel 7.3.

2.3.11 Hur stort område omfattar ett åtgärdsprogram?

I 5 kap. 4 § andra stycket miljöbalken finns en regel om det geografiska område som ett åtgärdsprogram kan omfatta. Utgångspunkten är att det område där normen överskrids är samma område som störningen som påverkar normen kommer ifrån. Om det skulle visa sig att störningen kommer från en verksamhet som ligger utanför det område där normen överskrids kan åtgärdsprogrammet utökas och omfatta hela området där verksamheter finns som ger upphov till störningen. Storleken på det område som skall

omfattas av åtgärdsprogrammet styrs således av vilka verksamheter som påverkar normen, inte av några administrativa gränser.

Enligt bestämmelserna i förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön skall åtgärdsprogram tas fram för hela landet. Utgångspunkten är ett heltäckande åtgärdsprogram för vart och ett av de fem vattendistrikten. Därutöver finns möjlighet att ta fram delåtgärdsprogram för delar av ett vattendistrikt. Det kan gälla ett område där speciella åtgärder behövs, t.ex. på grund av särskilda störningar. Sådana delåtgärdsprogram kan komma att likna åtgärdsprogrammen för luft på så sätt att de får avgränsas geografiskt med utgångspunkt i den störning som de är avsedda att åtgärda. Bestämmelserna i 5 kap. 4 § bör således också kunna tillämpas för delåtgärdsprogram för vatten.

De områden som åtgärdsprogram för buller skall omfatta kommer att variera. Åtgärdsprogram som Vägverket, Banverket och Luftfartsverket skall ta fram omfattar de större vägarna, järnvägarna och flygplatserna. De större kommunerna skall först kartlägga bullret i kommunen och sedan ta fram åtgärdsprogram. Eftersom åtgärderna skall syfta till att motverka att buller orsakar skador på människors hälsa och miljön kommer det att bli nödvändigt med åtgärdsprogram endast för de områden där det finns skadliga nivåer eller risker för sådana nivåer.

2.3.12 Vad kan ett åtgärdsprogram omfatta?

Ett åtgärdsprogram skall enligt 5 kap. 6 § miljöbalken omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att klara föreskrivna normer. Det finns ingen begränsning när det gäller vilka styrmedel som kan användas. Av uttalanden i förarbetena framgår att med åtgärder avses både fysiska åtgärder, t.ex. utsläppsminskningar och styrmedel, t.ex. regelförändringar och olika typer av avgifter²². I förarbetena nämns också att en åtgärd kan bestå i internationella kontakter och förhandlingar.

²² Prop. 1997/98:45 s. 51.

Vad är en åtgärd?

I lagstiftningen talas om att myndigheter och kommuner har ansvar för att åtgärder vidtas för att miljökvalitetsnormerna skall klaras. I praktiken är det ofta andra än myndigheter och kommuner som behöver vidta de faktiska åtgärderna. Det kan vara klagörande att skilja mellan fysiska åtgärder dvs. faktiskt handlande å ena sidan och styrmedel å den andra. I begreppet ”verksamheter och åtgärder” som används t.ex. i 2 kap. miljöbalken är en åtgärd att göra något fysiskt, t.ex. gräva ett hål eller tvätta en bil. I samband med åtgärdsprogram är en åtgärd ofta ett styrmedel som myndigheter och kommuner beslutar om. En ändring i regelverket, ett tillsynsringripande eller antagande av en plan kan vara en åtgärd. Dessa styrmedel syftar ofta till att få någon annan att vidta den fysiska åtgärden, t.ex. att få personer att köra bil i mindre omfattning. Ibland ingår i begreppet åtgärd både styrmedel och faktiskt handlande, t.ex. skall åtgärdsprogram handla om båda dessa. I åtgärdsprogrammet skall både anges vilket styrmedel som avses att användas och vilka fysiska åtgärder som styrmedlet skall resultera i. Begreppet åtgärd i lagtext kan således ha tre olika betydelser: faktiskt handlande, styrmedel eller båda dessa saker. Vi har inte funnit något sätt att undvika detta.

2.3.13 Vem riktar sig ett åtgärdsprogram till?

Åtgärdsprogram är bindande för myndigheter och kommuner. Det framgår av 5 kap. 8 § miljöbalken. I lagmotiven har uttalats att avsikten inte är att enskilda skall vara bundna direkt av åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram skall i stället ses som ett led i en beslutskedja. I åtgärdsprogram anges vad myndigheter och kommuner skall göra och vad som skall åstadkommas. Myndigheterna och kommunerna skall därefter använda sina befintliga styrmedel för att genomdriva de förändringar som behövs gentemot enskilda. Det kan t.ex. vara fråga om att initiera omprövningsprocesser mot miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter, att utfärda generella föreskrifter som gäller biltrafik eller att genomföra informationskampanjer och tillsynsverksamhet mot enskilda och verksamhetsutövare. I ett åtgärdsprogram kan dock inte föreskrivas hur en myndighet skall besluta i t.ex. ett tillståndsärende. I en

prövningsituation blir åtgärdsprogrammet en del av beslutsunderlaget.

2.3.14 Hur kan åtgärdsprogram överprövas?

Det finns inga regler i miljöbalken om överklagande av åtgärdsprogram. I förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön föreskrivs uttryckligen att åtgärdsprogram inte kan överklagas. Däremot finns en möjlighet enligt 5 kap. 7 § miljöbalken för regeringen att föreskriva att vissa åtgärdsprogram som fastställts av någon annan skall överprövas av regeringen. Det kan enligt lagmotiven gälla åtgärdsprogram som berör försvaret och som Försvarsmakten begär att regeringen skall överpröva. Några generella regler om att regeringen skall överpröva åtgärdsprogram har inte utfärdats.

2.3.15 Hur skall ett åtgärdsprogram följas upp?

Arbete med miljökvalitetsnormer förutsätter en kontinuerlig process som följer upp miljökvaliteten och vidtagna åtgärder. Med jämna mellanrum måste det kontrolleras om normerna klaras och om vidtagna åtgärder fått önskad effekt. Om det finns problem måste åtgärdsprogram kunna ändras för att ge bättre resultat. Enligt 5 kap. 6 § sista stycket miljöbalken skall åtgärdsprogram omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år. I ramdirektivet för vatten föreskrivs att åtgärdsprogram skall upprättas till en viss tidpunkt och sedan ses över och om nödvändigt uppdateras vart sjätte år. Direktivet förutsätter således ett kontinuerligt arbete med åtgärdsprogram.

2.4 Regler om miljökvalitetsnormer i plan- och bygglagen och andra lagar

2.4.1 Översiktsplaner, detaljplaner och åtgärdsprogram

Samhället har många verktyg för att påverka och uppnå förändringar i miljön. Plan- och bygglagen ger genom översiktsplaner och detaljplaner kommunerna möjligheter att styra användningen

av mark- och vattenområden och har därigenom stor betydelse för miljöförhållandena.

Plan- och bygglagen bygger främst på avvägningar mellan olika allmänna intressen med syftet att skapa bästa möjliga helhetslösningar. Det är bara i vissa begränsade situationer som kommunernas handlingsutrymme begränsas genom att ett intresse utpekats som överordnat ett annat. Miljön är således ett intresse som ställs mot en rad andra intressen. Plan- och bygglagen utgår från att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Reglerna om miljökvalitetsnormer i plan- och bygglagen skiljer sig från dessa synsätt genom att normerna ger miljöintresset en starkare ställning än andra intressen. Det är också staten som beslutar om vilka miljökvalitetsnormer som skall gälla.

Miljökvalitetsnormernas starka ställning kommer tydligt till uttryck i plan- och bygglagen genom att planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids. Detsamma gäller i bygglovärenden för områden utanför detaljplan. Det finns inget utrymme för att väga miljökvalitetsnormen mot t.ex. säkerhetsaspekter eller andra behov. En av de få situationer där staten kan ingripa mot den kommunala planeringen är när en miljökvalitetsnorm inte iakttagits i en detaljplan. Miljökvalitetsnormer kan således sätta gränser för kommunala planbeslut på ett sätt som är ovanligt i plan- och bygglagen.

Åtgärdsprogram kan i sin funktion ha vissa likheter med översiktsplaner och detaljplaner, men det finns stora olikheter i deras sakliga innehåll.

En *översiktplan* syftar till att dra upp riktlinjer för användningen av mark och vatten. Kommunen tar där ställning till hur mark och vattenområden skall användas och hur den bebyggda miljön skall utvecklas och bevaras. Innehåll och detaljeringsgrad kan variera betydligt. Eftersom en översiktsplan omfattar all mark för en kommun och har ett långt tidsperspektiv blir ställningstagandena med nödvändighet relativt övergripande. Det är en rad olika intressen som skall beaktas varav miljön är ett. Översiktsplanen är aldrig bindande utan utgör underlag för beslut av olika slag. Ju mer underbyggd och välformulerad den är desto större tyngd får dess argument vid olika beslut. Den anger enbart ramar för kommande beslut och innebär inga skyldigheter gentemot vare sig myndigheter eller enskilda. Syftet med en översiktsplan är inte att åstadkomma ett visst mer specificerat resultat, såsom viss miljökvalitet,

utan att ange en politiskt förankrad syn på grunddragen för användningen av mark och vatten i kommunen.

Vid *detaljplanering* prövas markens lämplighet för ett visst ändamål. En detaljplan är oftast inriktad på att kunna genomföra ett konkret projekt men den anger även vilka regler som skall gälla vid efterföljande prövningar. Detaljplanen omfattar ett begränsat geografiskt område som exempelvis ett enstaka kvarter i en stad. I huvudsak omfattar den bebyggelse. Som namnet antyder är detaljeringsgraden betydligt högre än för översiktsplaner. En detaljplan är juridiskt bindande och medför en rad rättsverkningar för både enskilda, myndigheter och kommuner. Den gör det möjligt att genomföra vissa projekt och styr bort annan i och för sig tänkbar användning av marken. Antagandet av en detaljplan innebär dock aldrig att den markanvändning som planen redovisar verkligen kommer till stånd. En kommun kan alltså inte genom att anta en detaljplan säkerställa att projektet genomförs; däremot ger den möjlighet för kommunen att bestämma hur det i så fall skall ske. En detaljplan är således inte ett instrument för att genomdriva vissa projekt utan ger i stället förutsättningar för enskilda att genomföra projektet om de vill och har möjligheter.

Ett *åtgärdsprogram* har en helt annan uppgift än vad de ovan beskrivna planerna har. Det är inriktat på ett bestämt miljöproblem, skall beskriva det och peka ut vilka åtgärder som behöver vidtas för att problemet skall rättas till. Det måste vara mer kraftfullt och målinriktat och ha en mer drivande verkan än översiktsplaner och detaljplaner. Åtgärdsprogram behöver dessutom ha en annan geografisk avgränsning än dessa planer. I vissa fall behöver åtgärdsprogram antas över kommungränserna och de kan behövas för områden som inte alls skall bebyggas. Åtgärdsprogram påminner om översiktsplaner såtillvida att de i normalfallen inte blir direkt bindande för enskilda utan syftar till att ta ett helhetsgrepp över en fråga och dra upp riktlinjer. Det är dock olika helheter det är fråga om; i ena fallet den från olika utgångspunkter bästa markanvändningen i en kommun och i det andra en lämplig sammansättning av åtgärder för att komma till rätta med ett miljöproblem inom ett område. Åtgärdsprogram är också mer konkreta genom att enskilda åtgärder pekas ut och kan medföra att myndigheter och kommuner är skyldiga att handla. Man skulle kunna säga att åtgärdsprogrammet utgör underlag för senare beslut på ett liknande sätt som översiktsplanen utgör underlag för senare detalj-

panelläggning, men att åtgärdsprogrammet ställer större krav på myndigheter och kommuner att agera.

2.4.2 Vilka regler finns för närvarande om miljökvalitetsnormer i plan- och bygglagen?

De regler som finns i plan- och bygglagen som rör normer handlar om hur miljökvalitetsnormer skall beaktas vid planläggning och planering, hur dessa överväganden skall redovisas i översiktsplaner respektive hur länsstyrelsen skall agera om inte miljökvalitetsnormer beaktats. Inga av reglerna i plan- och bygglagen har ändrats i samband med att begreppet miljökvalitetsnorm vidgades. Det innebär att de krav som tidigare endast gällde i samband med skarpa normer av gränsvärdeskaraktär nu gäller alla typer av miljökvalitetsnormer, oavsett om de är av gränsvärdes- eller målsättningskaraktär.

Hur normer skall hanteras vid planering och planläggning

Det finns regler som handlar om hur miljökvalitetsnormer skall hanteras vid planering och planläggning både i miljöbalken och plan- och bygglagen. De har delvis samma innehåll. Både i 5 kap. 3 § sista stycket miljöbalken och 2 kap. 1 § andra stycket sista meningen plan- och bygglagen föreskrivs att miljökvalitetsnormer skall "iaktas" vid planering och planläggning. Dessutom innehåller bestämmelsen i plan- och bygglagen en hänvisning till 5 kap. 3 § miljöbalken.

Det finns också en annan regel i plan- och bygglagen som redovisar hur miljökvalitetsnormerna skall beaktas. Enligt 2 kap. 2 § första stycket sista meningen får planläggning inte medverka till att miljökvalitetsnormer överträds. Således finns två snarlika formuleringar av krav på beaktande av miljökvalitetsnormer. Dels skall normerna iaktas vid planläggning och planering, dels får planläggning och bygglovsbeslut utanför detaljplan inte medverka till att en norm överträds. Någon närmare diskussion hur dessa bestämmelser är tänkta att förhålla sig till varandra finns inte i förarbetena till lagstiftningen.

Bestämmelsen i miljöbalken kommenteras kortfattat i förarbetena till miljöbalken där det anges att planering och planlägg-

ning skall göras på ett sådant sätt att möjligheterna att klara normen underlättas²³. Enligt uttalanden i förarbetena till bestämmelsen i plan- och bygglagen betyder den att varken planer eller andra beslut enligt plan- och bygglagen får strida mot miljö-kvalitetsnormen²⁴. Vidare anför:

Genom den föreslagna regleringen får bestämmelserna direkt inverkan på beslut i fråga om detaljplaner och bygglov utanför områden med detaljplan. Således får en detaljplan inte antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljö-kvalitetsnorm överträds. Detsamma gäller för bygglov och förhandsbesked utanför områden med detaljplan. I de fall en lagakraftvunnen, men inte genomförd, detaljplan skulle kunna medverka till att en miljö-kvalitetsnorm överträds, kan det bli aktuellt att upphäva eller ändra planen. Om frågan skulle aktualiseras under planens genomförandetid, dvs. den tid under vilken de rättigheter som uppkommit genom planen har ett starkt skydd, torde bestämmelserna i 5 kap. 11 §§ första stycket plan- och bygglagen vara tillämpliga. Det innebär att det är möjligt att upphäva planen mot de berörda fastighetsägarnas bestridande på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt vilka inte kunnat förutses i planläggningen. I sådana fall har rättighetsinnehavarna rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider. Har genomförandetiden löpt ut kan planen upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas.²⁵

Det är svårt att utifrån dessa uttalanden se några avgörande skillnader i ambitionsnivå eller kravnivå mellan begreppen ”iaktta en miljö-kvalitetsnorm” och ”inte medföra att en norm överträds”.

Krav på redovisning av normer i planer

Det finns i 4 kap. 1 § andra stycket 3 plan- och bygglagen krav på att kommunerna i översiktsplanerna skall redovisa hur de avser att iaktta gällande miljö-kvalitetsnormer. I förarbetsuttalanden framhålls att översiktsplanerna härigenom blir ett viktigt instrument för att synliggöra vilka mark- och vattenområden som omfattas av normerna²⁶.

Det finns inga bestämmelser om att det i detaljplaner skall redovisas hur miljö-kvalitetsnormer skall iakttas. Till planen skall det dock fogas en planbeskrivning som anger bland annat planeringsförutsättningarna. Av rättstillämpningen framgår att besluts-

²³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 46.

²⁴ Prop. 1997/98:90 s. 163.

²⁵ Prop. 1997/98:90 s. 163.

²⁶ Prop. 1997/98:90 s. 164.

underlaget måste vara tillfyllest för att kunna ta ställning till planens innehåll. Numera skall det även göras en miljöbedömning av en detaljplan om den användning av mark och vatten som planen medger kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I kraven på vad miljökonsekvensbeskrivningen då skall innehålla finns inte aktuella miljökonsekvensbeskrivningar specifikt angivna. Det föreskrivs dock att miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla bl. a. en beskrivning av miljöförhållandena och av hur relevanta miljö- kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet²⁷. Att utelämna en beskrivning av gällande miljökonsekvensnormer kan knappast vara förenligt med vare sig bestämmelserna om planbeskrivning eller miljökonsekvensbeskrivning.

Krav på länsstyrelsen att agera

Ett antal bestämmelser ger länsstyrelsen i uppgift att bevaka att miljökonsekvensnormerna inte träds för när i planering och planläggning. Sådana regler finns när det gäller samråd om översiktsplan och detaljplan då länsstyrelsen skall verka för att miljökonsekvensnormer iakttas (4 kap. 5 § första stycket 2 och 5 kap. 22 § 2). Även i det granskningsyttrande som länsstyrelsen skall avge över förslag till översiktsplan skall framgå om förslaget bedöms medverka till att en norm överträds (4 kap. 9 § andra stycket 2). Slutligen kan staten ingripa mot beslut om detaljplaner om det kan befaras att en miljökonsekvensnorm inte iakttas (12 kap. 1 § första stycket 3). Länsstyrelsen kan upphäva en sådan plan. När det gäller andra intressen – riksintressen samt mellankommunal samordning – som ger staten rätt att ingripa finns en möjlighet för regeringen att meddela planföreläggande, dvs. ett föreläggande för kommun att anta, ändra eller upphäva en juridiskt bindande plan. Någon sådan möjlighet finns däremot inte när det gäller miljökonsekvensnormer.

²⁷ Miljöbalken 6 kap. 12 § andra stycket 2 och 5 miljöbalken., som blir tillämplig genom hänvisning i 5 kap. 18 § plan- och bygglagen.

2.4.3 Beslut om miljökvalitetsnormer enligt plan- och bygglagen

När det gäller tillämpningen av plan- och bygglagen har vi inte kunnat finna något exempel på beslut där miljökvalitetsnormer åberopats som grund för att inte anta en plan eller att ändra på innehållet i en plan. Däremot synes i planärenden i landets större städer förekomma diskussioner om normer och krav på beslutsunderlag och hänsyn som inte skulle ha krävts om inte miljökvalitetsnormerna fanns. Det framförs också att det finns exempel på projekt som stoppats i ett tidigt skede eftersom de har bedömts vara oförenliga med miljökvalitetsnormer. Vårt intryck är att miljökvalitetsnormer hittills aktualiserats i större utsträckning vid tillämpning av plan- och bygglagen än av miljöbalken.

2.4.4 Övrig lagstiftning som hänvisar till miljökvalitetsnormer

Även enligt lagstiftning utanför miljöbalken skall miljökvalitetsnormer beaktas. I detta avsnitt redovisas alla lagar utom plan- och bygglagen som innehåller hänvisningar till miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer. Det är främst vid olika typer av tillståndsprövningar som balkens regler blir tillämpliga.

Hur lagar utanför miljöbalken hänvisar till balkens regler om miljökvalitetsnormer varierar. Enligt de flesta lagarna skall 2 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Vissa lagar hänvisar dock till enbart 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 §.

I en lag, skogsvårdslagen, görs inga hänvisningar till balkens bestämmelser, utan där har införts en särskild hänsynsregel om miljökvalitetsnormer. Tillstånd till avverkning i svårföryngrad skog eller skyddsskog får inte ges, om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Avverkningen får dock tillåtas, om det vidtas sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att klara miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. Det är alltså en regel med samma lydelse som 16 kap. 5 § miljöbalken. Det sägs inte i lagtexten att det är miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken som avses men det får anses uppenbart. Visserligen tillkom denna bestämmelse på den tiden då miljökvalitetsnormer endast var bindande gränsvärden, men eftersom ingen inskränkning i tillämp-

ningsområdet gjordes när begreppet vidgades får hänvisningen nu anses omfatta alla typer av miljökvalitetsnormer.

I några lagar har införts särskilda regler för omprövning av villkor om en verksamhet som fått koncession och som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds (rörledningslagen och lagen om kontinentalsockeln).

Nedan redovisas hur de olika lagarna hänvisar till miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer.

<i>Vilka av miljöbalkens regler som hänvisas till</i>	<i>Lagar</i>	<i>Bestämmelse där hänvisning görs</i>
2 kap. 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 §	ellagen naturgaslagen rörledningslagen lagen om kontinentalsockeln lagen om byggande av järnväg väglagen farledslagen lagen om kärnteknisk verksamhet lagen om Sveriges ekonomiska zon lagen om vissa torvfyndigheter (bearbetningskoncession)	2 kap. 8 a § 2 kap. 6 § 4 § 3 a § 3 § 3 a § 1 a § 5 b § 6 § 7 § (tredje och fjärde styckena)
2 kap., 5 kap. 3 §	lagen om vissa torvfyndigheter (utvinningskoncession)	7 § (tredje stycket)
5 kap. 3 § och 16 kap. 5 §	luftfartslagen strålskyddslagen	6 kap. 5 § 22 a §
endast hänvisning till begreppet miljökvalitets- norm	skogsvårdslagen	17 §

Det finns ännu inga beslut enligt dessa lagar där miljökvalitetsnormer har behandlats.

2.5 Problem med dagens bestämmelser om miljökvalitetsnormer

Problemen med den nuvarande lagstiftningen om miljökvalitetsnormer är å ena sidan att systemet inte är tillräckligt utvecklat för att normerna skall kunna klaras i en situation när de överskrids eller hotar att överskridas. Å andra sidan kan reglerna i sådana situationer slå hårt och godtyckligt mot vissa verksamheter som inte nödvändigtvis är de som ur ett helhetsperspektiv borde åtgärdas.

När det gäller det övergripande problemet, att klara miljökvalitetsnormerna, är det framför allt översättningen från normer till handlingsregler som är svår. Vi anser att åtgärdsprogram måste ha en central roll. Det finns emellertid en rad svåra frågor kring åtgärdsprogram. Vissa av dessa har berörts i avsnitt 2.3. I avsnitt 2.1.6 uppmärksammar vi särskilt övergripande maktfrågor i samband med åtgärdsprogram.

Det andra problemet, att regelverket kan slå godtyckligt mot vissa verksamheter, rör hur miljökvalitetsnormer skall beaktas i samband med individuell prövning av verksamheter dvs. vid tillsyn och tillståndsprövning. Det gäller alltså hur ett av alla de styrmedel som kan bli aktuella fungerar. I de följande avsnitten redovisar vi vilka problem som hittills uppmärksammats när det gäller individuell prövning enligt miljöbalken och andra lagar som hänvisar till dessa regler i balken (se avsnitt 2.4.4). Vi redovisar också de problem som uppstått kring miljökvalitetsnormer vid tillämpning av plan- och bygglagen.

2.5.1 Miljöbalken och anknytande lagstiftning

I detta avsnitt beskrivs problem med några av dagens bestämmelser i miljöbalken. Det gäller 5 kap. 3 § första stycket och 2 kap. 7 § andra stycket.

Det är orimligt att varje myndighet vid sin respektive uppgift skall "säkerställa" normerna

I dag föreskrivs i 5 kap. 3 § första stycket att myndigheter, alltså även domstolar, skall "säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningssärenden, utövar tillsyn, eller meddelar föreskrifter." Vad innebär detta för myndigheterna?

Det finns ingen förklaring i miljöbalkens förarbeten till hur ordet "säkerställa" skall tolkas. Den rimligaste tolkningen är att det betyder att myndigheter och kommuner skall göra det säkert att normen klaras, dvs. se till att den inte överträds.

Dagens bestämmelser kan alltså uppfattas så att varje myndighet som har hand om någon form av förprövning eller tillsyn enligt balken eller utfärdar föreskrifter skall "säkerställa" att normerna

klaras, dvs. i varje ärende föreskriva de åtgärder som krävs för att normerna inte skall överträdas. Det kan finnas situationer när en norm överskrids p.g.a. en enda verksamhet eller typ av verksamhet som kan regleras på ett för miljökvalitetsnormen tillfredsställande sätt av en myndighet. I sådana fall är det möjligt att en myndighet kan säkerställa att normen klaras. I de allra flesta fall då normer inte klaras är det sannolikt så att flera olika verksamheter behöver regleras. Det kan också vara så att samma verksamhet, t.ex. biltrafik, behöver åtgärdas på flera olika sätt. Det kan behövas både regler mot dubbdäck, mot avgasutsläpp och mot mängden trafik. Det sistnämnda kan i sin tur behöva regleras både genom skattelagstiftning, trafikreglering, parkeringspolitik och information, med mera. Vi anser att en myndighet som utfärdar föreskrifter, utövar tillsyn eller prövar en verksamhet i stort sett aldrig kan säkerställa att en norm klaras i ett enskilt ärende.

Om man menar att 5 kap. 3 § betyder att myndigheter som prövar tillstånd i varje enskilt fall måste se till att miljökvalitetsnormer klaras vid varje prövning innebär det att den funktion att fördela krav som är nödvändig för att klara normer sätts ur spel. En enskild myndighet skulle inte bara kunna ställa mycket långtgående krav mot verksamhetsutövare utan även tvingas göra det. Även av detta skäl är bestämmelsen orimlig. Dessutom härrör störningar många gånger från diffusa källor som inte omfattas av tillståndsplikt och där miljötillsynen kan vara svag, t.ex. biltrafik eller hushållens kemikalieanvändning. Inte ens ett förbud mot den verksamhet som råkar vara föremål för prövning innebär i sådana fall ett säkerställande av att normen klaras.

Bestämmelsen i 5 kap. 3 § miljöbalken styr också utfärdandet av generella föreskrifter. Det är även orimligt att ställa kravet att varje myndighet som skall utfärda föreskrifter skall säkerställa att just dessa föreskrifter leder till att normen klaras. På samma sätt som beskrivits ovan saknas då en funktion som fördelar bördorna. Kanske bör en viss del av problemet nås genom föreskrifter medan andra verktyg behöver användas för andra delar. Hur stor andel av den totala bördan som skall nås genom föreskrifterna kan inte den myndighet som skall utfärda dem avgöra utan att en helhetsbedömning gjorts.

Detta betyder inte att uppfyllandet av normerna inte skall säkerställas, men det skall ske i ett sammanhang där alla orsaker till överskridandet kan beaktas och samtliga tänkbara åtgärder kan

diskuteras och vägas mot varandra och de mest kostnadseffektiva lösningarna kan väljas.

Dagens regler slår hårt och blint och ger dålig vägledning för individuella prövningar

Vilka krav kan skall ställas mot enskilda verksamhetsutövare när en miljökvalitetsnorm överskrids eller riskerar att överskridas? Vilka materiella regler finns om miljökvalitetsnormer och vad innebär de? Tre bestämmelser kan ha betydelse vid individuell prövning, 5 kap. 3 §, 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 § miljöbalken. Här berörs de första två bestämmelserna.

Vi har i tidigare betänkande pekat på att det är oklart vilken roll 5 kap. 3 § är tänkt att spela (SOU 2002:107 s. 168 f). Är det meningen att bestämmelsen skall ha ett materiellt innehåll, dvs. kunna läggas till grund för krav mot enskilda och styra vilket resultat myndigheten kommer till vid prövningen? Om regeln anses ha ett materiellt innehåll uppstår frågan hur bestämmelsen påverkar innehållet i beslut. Det finns inga gränser för vilka krav som kan ställas mot en enskild verksamhetsutövare med stöd av bestämmelsen. Det kan vidare diskuteras hur bestämmelsen skall förhålla sig till reglerna i 2 kap. miljöbalken. Varför ha en särskild regel om miljökvalitetsnormer i 2 kap. 7 § andra stycket om 5 kap. 3 § reglerar frågan?

Även vid tillämpning av 2 kap. 7 § andra stycket uppstår frågan vad denna bestämmelse innebär och hur långtgående krav som kan ställas mot verksamhetsutövare.

I 2 kap. miljöbalken finns de materiella regler som skall användas vid prövning av olika slag av verksamheter som omfattas av miljöbalken. Det finns tillägg i form av materiella regler för vissa slag av verksamheter i andra kapitel i balken, men 2 kap. är alltid utgångspunkten.

Med stöd av 2 kap. 2–6 §§ kan krav ställas på lokalisering, skyddsåtgärder och begränsningar av verksamheter och åtgärder till skydd för miljön och människors hälsa. Dessa krav utgår från vad som är motiverat från miljö- och hälsosynpunkt och vad som är tekniskt möjligt. Därefter skall en rimlighetsavvägning göras enligt 2 kap. 7 § första stycket då bl.a. kostnaderna för en åtgärd skall vägas mot nyttan av åtgärden. För att kraven enligt 2 kap. 2–6 §§

skall kunna ställas måste kunna konstateras att de inte är orimliga enligt 2 kap. 7 § första stycket.

I andra stycket av 2 kap. 7 § kommer hänsynen till miljö-kvalitetsnormerna in. Där föreskrivs att en avvägning enligt bestämmelsens första stycke inte får medföra att en miljö-kvalitets-norm åsidosätts.

I sådana fall där de verksamhetsutövare som är föremål för tillståndsprövning och tillsyn är de som behöver förändra sin verksamhet för att en norm skall kunna klaras kan det mycket väl vara rimligt att ställa långtgående krav. I de allra flesta sådana fall är det fråga om fler än en verksamhetsutövare och därför kan någon form av fördelning dem emellan vara nödvändig. Tillstånds-processen och tillsynen är inte utformade för att hantera denna fråga – dvs. att fördela bördor inom ett kollektiv. De verksamheter som skall bedömas inom en tillståndsprocess kan man beakta, men dessa prövningar sker för varje verksamhet för sig.

En materiell regel som inte sätter några gränser för vilka krav som skall ställas riskerar att slå mycket hårt mot de verksamheter som prövas. Risken finns att kraven fördelas snett och att de verksamheter som prövas får bära hela bördan av att klara miljö-kvalitetsnormen. Om en miljö-kvalitetsnorm är överträdd är det alltså möjligt att ställa så långtgående krav på en verksamhet som skulle krävas för att klara normen. En verksamhet skulle t.ex. kunna stoppas. En enda verksamhet kan på så sätt tvingas bära hela bördan av att en miljö-kvalitetsnorm inte klaras. Vidare slår bestämmelserna godtyckligt eftersom den träffar den verksamhet som råkar vara föremål för prövning. Bestämmelserna gör ingen åtskillnad mellan verksamheter som har stor eller liten betydelse för normöverskridandet. Det kan betyda att en verksamhet med begränsad betydelse för ett överskridande som behöver tillstånd för utökad verksamhet och där kostnaden är hög för att minska påverkan på den norm som inte klaras tvingas vidta mycket långtgående och kostsamma åtgärder. Det kan enligt bestämmelserna inte beaktas att det kan finnas andra verksamheter som bidrar betydligt mer till överskridandet och där kostnaden för att minska påverkan kan vara betydligt lägre. Bestämmelsen gör heller ingen skillnad mellan gränsvärdesnormer och normer av målsättnings-karaktär.

Reglerna i 5 kap. 3 § och 2 kap. 7 § andra stycket kan komma att samverka på ett olyckligt sätt. Om myndigheterna uppfattar att de bär ansvaret för att normen klaras i varje enskilt ärende (pga. kravet

på "säkerställa") och den materiella regeln i 2 kap. 7 § andra stycket inte ger utrymme för att tillåta minsta bidrag till miljökvalitetsnormen kan resultatet bli att mycket små bidrag till normöverskridandet stoppas. Om det inte finns kraftfulla åtgärdsprogram som tar sig an de verkliga orsakerna till överskridanden kan resultatet bli absurt. En tillsynsmyndighet kan känna sig tvingad att stoppa små verksamheter med mycket begränsat bidrag, t.ex. verksamheter som bidrar med en bilresa per dygn på en trafikled med 50 000 transporter per dygn. Det är inte rationellt att försöka komma till rätta med en störning genom prövning av enskilda verksamheter som har med mycket litet tillskott till den totala störningen. Dagens regelverk riskerar att styra fel och medverka till dålig resursanvändning samtidigt som de verkliga problemen inte åtgärdas.

Hur skall olika typer av normer beaktas?

Det gjordes inte några ändringar av reglerna i 2 kap. 7 § andra stycket, 5 kap. 3 § eller 16 kap. 5 § miljöbalken i samband med att nya, "mjukare" normer infördes år 2003. Alla normer skall t.ex. säkerställas enligt 5 kap. 3 §. Innebär detta att det finns någon skillnad mellan en gränsvärdesnorm, som den om partiklar i luften, jämfört med normen om omgivningsbuller? Ordvalet "säkerställa" tyder på att man inte på något sätt får göra avkall från att normen skall klaras. Kan en bullernorm anses säkerställd om en kommun strävar efter att skador på människors hälsa och miljön inte skall uppkomma men inte lyckas helt i sin strävan? Det förefaller tveksamt. Även när det gäller 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 § kan man undra vilken skillnad det blir vid t.ex. en tillståndsprövning om en verksamhet medför att en norm om kvävedioxid i luften åsidosätts eller ett riktvärde för syrehalten i musselvatten inte kan klaras.

Tillstånds- och tillsynsmyndigheters erfarenheter

Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer har inte kommit till användning i någon större utsträckning i Sverige utöver i de processer som gällt framtagande av åtgärdsprogram som beskrivit ovan. Det finns fortfarande betydande osäkerheter om hur reglerna

skall tolkas i många olika avseenden. Endast ett fåtal tillståndsmyndigheter som prövar ärenden i första instans har kommit i kontakt med frågeställningarna. Vi har uppfattat att det finns stor osäkerhet om hur beslut skall utformas i tillståndsprövningen. Av landets tillsynsmyndigheter är det också bara ett fåtal som konfronterats med problemen kring miljökvalitetsnormer. Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna har svårt att avgöra vilket ansvar de har och hur långtgående krav de skall ställa mot olika verksamhetsutövare. Bär de hela ansvaret för att miljökvalitetsnormerna skall klaras och vem skall de rikta krav mot när normerna överskrids?

Det finns inte något avgörande enligt miljöbalken eller annan lagstiftning från de vägledande instanserna som gäller miljökvalitetsnormer. Det finns visserligen ett fåtal avgöranden vid olika former av individuella prövningar där frågor om normer behandlats på annat sätt än genom en ren kontroll av att normer inte kommer att överträdas. Inget av dessa ärenden är dock av sådant slag att det är vägledande för hur miljökvalitetsnormer skall beaktas vid exempelvis tillsyn och tillståndsprövning.

Annan lagstiftning som hänvisar till balken

Miljöbalkens regler skall också användas vid tillämpning av andra lagar (se avsnitt 2.4.4.). Det finns ännu inga vägledande avgöranden i sådana ärenden. Banverket och Vägverket har framfört synpunkter på hur reglerna om normer är utformade för ärenden som gäller byggande av järnvägar och vägar. Deras synpunkter sammanfaller i stort med vad som framförs tidigare i detta avsnitt. De har även understrukit behovet av åtgärdsprogram. Dessutom har de framfört att det finns fall där kommunerna inte anmäler att över-skridanden av miljökvalitetsnormer sker vilket leder till att arbete med att ta fram åtgärdsprogram inte sätts igång. När åtgärdsprogram saknas kan det för närvarande uppstå svårigheter att genomföra väg- och järnvägsbyggen, t.o.m. sådana projekt som på lång sikt skulle kunna leda till att normen kan klaras kan motverkas när det inte finns ett åtgärdsprogram.

2.5.2 Plan- och bygglagen

Kommuner och länsstyrelser i landets större städer har påtalat att det finns problem med hur miljökvalitetsnormer skall slå igenom i planprocesserna. Det är framför allt den stora osäkerhet om vad som gäller som upplevs som besvärlig. Att plan- och bygglagen innehåller två något olika formulerade krav – miljökvalitetsnormerna skall iakttas och planläggning får inte medverka till att normerna överträds – skapar oklarhet. Betyder dessa uttryck olika saker och i vilka situationer skall planläggning anses medföra att normerna överträds? Hur långtgående krav skall ställas på bebyggelse och dess utformning för att möta normerna? Hur skall olika typer av effekter som planer kan medföra beaktas?

En annan fråga gäller hur osäkerheter i beslutsunderlag skall hanteras när det gäller miljökvalitetsnormer. Reglerna är skarpa och sätter definitiva stopp. Kunskapen om hur olika projekt påverkar normerna är ofta ofullständig. Särskilt gäller det för stora projekt med lång projekterings- och byggtid där många faktorer spelar in och där förhållandena således kan ändras på många punkter i förhållande vad som gäller i planeringssituationen. Dessutom är det ofta svårt att förutse hur ett planerat projekt kommer att påverka miljökvalitetsnormen. Planens innehåll kan också vara sådant att konsekvenserna är svårbedömda. Hur mycket trafik genereras exempelvis av en viss anläggning eller hur påverkas luftventilationen av byggnaders utformning?

I de större städerna uppkommer ibland konflikter mellan olika typer av normer eller andra riktlinjer. Det förekommer att bebyggelse som minskar risken för buller ökar risken för att höga partikelhalter skall uppkomma. Så kan ske t.ex. om man genom att bygga kontor mot hårt trafikerade vägar vill skapa skärmar som skyddar den bakomliggande miljön mot buller. Dessa byggnader kan då minska ventilationen på vägen vilket ökar risken för höga partikelhalter. Kan man i sådana situationer inte tillåta bebyggelse? Vad medför det i så fall för möjligheterna att över huvud taget bygga i storstadsregionerna?

Det har framförts att förekomsten av miljökvalitetsnormer för t.ex. luftkvalitet kan medverka till att bebyggelsen blir mer utspridd än vad man strävar efter. Strävan i dag i t.ex. Stockholm är att underlätta byggande i lägen med god kollektivtrafik just för att minska negativ påverkan på luftkvaliteten. Frågan är om de nuvarande normerna motverkar en sådan ambition.

Det är inte heller klart om kravnivån är olika skarp beroende på om det rör sig om en norm i form av ett gränsvärde eller en mindre skarp norm. Kravnivån är alltså "iaktta" respektive "inte får överträdas". Mycket talar för att en norm som skall eftersträvas ger större handlingsfrihet än en norm som är formulerad som ett gränsvärde. Frågan är när en norm, som skall eftersträvas, är överträdd och hur mycket man måste sträva efter normen för att den skall vara iakttagen.

En annan osäkerhet gäller vilken geografisk utbredning en eventuell skyldighet att vidta åtgärder har. Behöver en kommun där några överskridanden av normer inte sker i sitt planarbete beakta normöverträddanden i en annan kommun? Hur långt sträcker sig kravet på hänsynstagande? Är det fråga om att bedöma vad konsekvenserna av olika handlingsalternativ kan bli eller krävs det att en kommun i sitt planeringsarbete underlättar för andra kommuner?

Eftersom många frågor är svåra att besvara utifrån den nuvarande lagstiftningen utan att rättsliga prövningar har gjorts innebär det att stora osäkerheter finns. Planering och planläggning är långsiktiga processer där förutsättningarna behöver vara klara från början. Om många frågor måste prövas i domstolar kan planläggningen bli väldigt långdragen och därmed dyr. Risken finns att angelägna projekt inte blir av. Det finns också en risk att små och medelstora företag missgynnas eftersom många projekt kan kräva omfattande utredningar och redovisning av lösningar i detalj redan på ett tidigt stadium; detta kan vara svårt för mindre entreprenörer att genomföra.

Det finns också en oro för att krav kan komma att i efterhand riktas mot olika aktörer om bebyggelse tillåts i lägen som kan visa sig vara olämpliga sett från miljökvalitetsnormssynpunkt. Således har Vägverket uttryckt oro för att de skall drabbas av krav på åtgärder mot trafiken om bebyggelse tillåts nära hårt trafikerade vägar.

Det har också framförts att bestämmelserna om normerna är alltför trubbiga och inte tillåter avvägningar mellan olika intressen. Reglerna i plan- och bygglagen ger till skillnad från miljöbalkens bestämmelser inte heller möjlighet till kompensation så att t.ex. ett överskridande på en plats kan kompenseras av en förbättring på en annan plats.

2.6 Förslag

2.6.1 Hur systemet skall fungera som helhet

Den traditionella regleringen på miljöområdet är inriktad på verksamheter, aktiviteter och produkter och anger hur de skall utformas, hanteras och begränsas. Denna reglering ger handlingsregler som är direkt inriktade på de källor som kan ge upphov till miljöstörningar, men den ger inte några anvisningar om vad det sammanlagda slutresultatet skall bli för miljöns del. Man begränsar alltså påverkan från de olika källorna och vilket resultatet blir för miljön får man ta reda på i efterhand.

En reglering genom miljökvalitetsnormer har det motsatta perspektivet. Den utgår från resultatet; de halter av olika ämnen man vill nå eller de förhållanden i övrigt som man vill ha i miljön. Om de verkliga miljöförhållandena inte stämmer med det resultat som normerna anger måste naturligtvis påverkan minskas, men normerna säger ingenting om vilka minskningsåtgärder som fordras eller vem som skall vidta dem. De ger inte i sig själva några handlingsregler utan dessa måste bestämmas i senare steg. För att normerna skall kunna fungera för att åstadkomma förbättringar fordras att de på något sätt översätts till åtgärdskrav, riktade mot dem som bidrar till normöverträdelserna.

När en norm inte klaras fordras ett helhetsperspektiv på vilka åtgärder som behöver vidtas. Vilka källor är det som bidrar till påverkan? Hur mycket bidrar de? Vad finns det för möjligheter att minska påverkan från dem? Vilka konsekvenser får olika åtgärder för samhället och vilka är lämpligast från samhällsekonomiska utgångspunkter? Vad finns det för styrmedel? Hur bör bördan av att minska påverkan fördelas mellan de olika källorna och mellan olika sorts styrmedel?

Det är åtgärdsprogrammet som enligt vår mening skall ge uttryck för helhetsperspektivet. Åtgärdsprogrammet skall ange alla de olika styrmedel som behöver tillämpas för att minska påverkan från olika slag av källor. Det skall också uppskatta vilket bidrag vart och ett av styrmedlen kan ge till minskningen och på det sättet ha rollen av att fördela kravbördorna på olika grupper av källor. De konsekvensanalyser som skall ingå i åtgärdsprogrammet ger underlag för en lämplig fördelning.

De styrmedel som anges i åtgärdsprogrammet kan vara av vitt skilda slag och basera sig på regler i miljöbalken eller på andra lagar. De kan också fordra nya lagbestämmelser eller vara av helt annan karaktär och inte följa direkt av lag. Några få exempel får belysa vad som kan förekomma.

Visar det sig att en norm överskrids främst till följd av långväga transporter av föroreningar från andra länder, eller om påverkan härrör från en kemisk produkt som lämpligen begränsas genom regler som är gemensamma inom EU, är internationella förhandlingar det styrmedel som blir aktuellt.

För att klara normer om kvävedioxid och partiklar i luft genom att minska privatbilismen i storstäderna kan en effektivare tillsyn av skattereglerna om förmånsbeskattning av fria arbetsplatsparkeeringar vara ett exempel på ett lämpligt styrmedel.

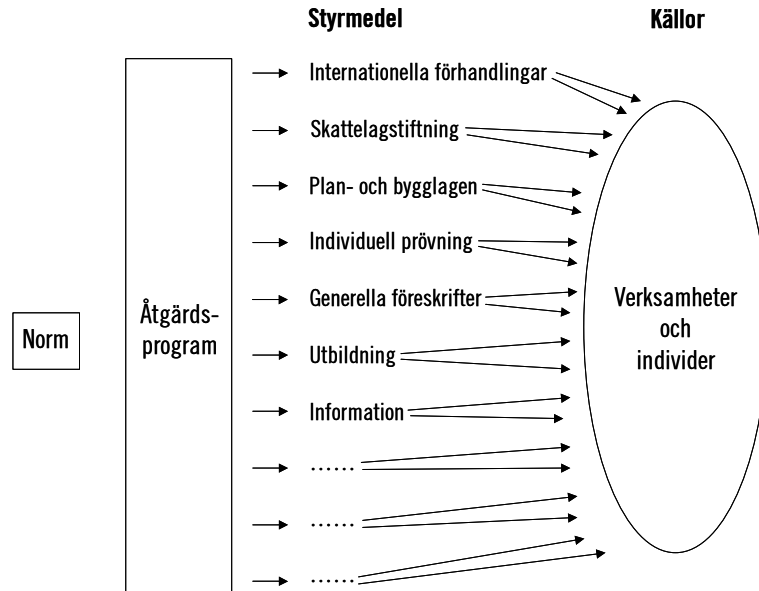
Plan- och bygglagstiftningen kan utgöra ett styrmedel för att exempelvis förhindra att ventilationen i storstäderna försämras med minskade möjligheter att klara luftkvalitetsnormer som följd. Det kan också vara lämpligt för att förhindra etablering av ett fritidshusområde i anslutning till ett känsligt vattenområde om det finns svårigheter att ta hand om avloppen på ett godtagbart sätt.

Om vattenmiljön inte klarar de kvalitetskrav som gäller enligt förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön fordras kanske omprövning av villkoren för miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter. Miljöbalkens regler om individuell prövning – tillståndsprövning och omprövningar samt tillsyn – är alltså exempel på styrmedel som kan förkomma i ett åtgärdsprogram. För att klara normen för partiklar i luft kan det på någon ort fordras begränsningar av vedeldningen. Sådana begränsningar kan åstadkommas genom generella föreskrifter utfärdade enligt miljöbalkens bestämmelser – ett annat slag av styrmedel enligt balken.

Utbildning och information är styrmedel som är av mjukare karaktär och som skulle kunna tillämpas för att exempelvis påverka bilkörningen i syfte att begränsa avgasutsläppen ("ecodriving") eller valet av tvättmedel i ett område som är känsligt för vissa slag av tvättmedelskomponenter.

Vart och ett av de styrmedel som pekats ut i åtgärdsprogrammet riktas mot dem som bidrar till att normen inte klaras, det vill säga verksamhetsutövare, hushåll och enskilda individer, så att de minskar sin påverkan.

Systemet kan åskådliggöras genom följande bild. Den visar hur normen genom åtgärdsprogrammet översätts till styrmedel av olika slag. Genom krav och påtryckningar påverkar styrmedlen i sin tur verksamheter och individer att handla så att normen kan klaras. Källorna till överskridandena träffas.



Åtgärdsprogrammet redovisar vilka olika styrmedel som kan komma ifråga och fördelar kraven mellan olika slag av källor genom att ange hur stor utsläppsminskning som varje styrmedel och varje typ av källa kan bidra med. Om det sedan programmet genomförts visar sig att något eller några styrmedel inte fått den effekt man räknat med får ett nytt, omprövat, åtgärdsprogram upprättas som baserar sig på den nya situationen.

Det kan naturligtvis finnas situationer när det är uppenbart vad det är för åtgärd som fordras för att en norm skall klaras och det därför inte finns behov av att utreda vilken påverkan som behöver minskas. Det kan exempelvis vara fråga om ett stort utsläpp i vatten av ett visst ämne från en enstaka punktkälla. Då kan kraven givetvis riktas direkt mot verksamhetsutövaren. I sådana fall finns det alltså inget behov av något åtgärdsprogram; källan är identifierad och det finns inte några andra att fördela förbättringskraven på.

Styrmedlet, i det här fallet miljöbalkens individuella prövning, kan tillämpas direkt. En situation av detta slag klaras alltså med det traditionella arbetssättet på miljöområdet och det finns ingen anledning att fördröja processen genom att vänta på att ett åtgärdsprogram skall föreslås och fastställas.

Oftast kommer dock de situationer där en miljökvalitetsnorm inte klaras att vara betydligt mer komplexa. Det är i själva verket så att arbetsmetoden med miljökvalitetsnormer är särskilt lämpad för de komplexa situationerna där det inte är självskrivet vilka olika källor som bidrar till oönskade miljöförhållanden och vilka åtgärder som behöver vidtas.

För att regleringen genom miljökvalitetsnormer skall kunna få genomslag på det sätt vi skisserat fordras omarbetning av i huvudsak tre grupper av miljöbalkens bestämmelser.

Till att börja med måste systemet som helhet fungera. Då har åtgärdsprogrammet en central roll för att fastlägga hur omfattande åtgärder som behöver genomföras för att normen skall kunna klaras, vilka styrmedel som skall användas och hur åtgärdskraven skall fördelas. I nästa avsnitt, 2.6.2, redovisar vi vilka förändringar vi föreslår när det gäller bestämmelserna om åtgärdsprogrammet.

Miljöbalken erbjuder också styrmedel som kan tillämpas för att begränsa påverkan från verksamheter och enskilda. Den individuella prövningen av verksamheter – tillståndsprövning och tillsyn - utgör ett sådant styrmedel. I avsnitt 2.6.3 lämnar vi förslag på hur de regler som gäller för den individuella prövningen bör ändras för att stämma överens med regleringen genom miljökvalitetsnormer. Miljöbalken ger också möjligheter till generella föreskrifter. I avsnitt 2.6.4 diskuterar vi behovet av att kunna utfärda generella föreskrifter.

Stora punktkällor har sedan lång tid tillbaka varit föremål för tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken och dess föregångare. Miljöbalken ställer också stränga krav på sådana verksamheter oavsett om det finns miljökvalitetsnormer eller inte. Som vi diskuterat ovan är det inte för att begränsa påverkan från de stora punktkällorna som miljökvalitetsnormerna har sin största betydelse. För dem finns redan tidigare fungerande system som vi inte ändrar genom våra förslag. Utmaningen nu är i stället att minska påverkan från de många små och svåridentifierade källorna.

För att klara detta krävs det tydliga regler för att begränsa den påverkan som inte på ett effektivt sätt låter sig regleras genom individuell prövning, till exempel möjligheter att på ett lämpligt

sätt utfärda generella föreskrifter. Samtidigt är det viktigt att justera de regler för den individuella prövningen som är omotiverat långtgående. Våra förslag i de delar som gäller balkens styrmedel syftar till att få en bättre balans än som gäller i dag.

Vi lämnar inte några förslag till ändringar av sådana styrmedel som ligger utanför miljöbalken men som kan anges i åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormerna. Däremot finns det i lagar utanför miljöbalken regler om hur balkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer skall tillämpas i respektive lag. Vi lämnar i avsnitt 2.6.6 förslag till hur dessa regler skall ändras till följd av våra föreslagna ändringar i balken.

Förhållandet mellan plan- och bygglagen och miljökvalitetsnormerna är föremål för diskussioner och vi redovisar i avsnitt 2.5.2 en del av de problem som påtalats. I avsnittet 2.6.5 diskuterar vi särskilt våra förslag till ändringar i miljöbalken i förhållande till plan- och bygglagen. Vi lämnar enbart förslag till sådana ändringar som fordras till följd av våra förslag beträffande miljöbalkens bestämmelser.

2.6.2 Systemet som helhet – åtgärdsprogrammet och dess roll

Förslag

Det görs tydligt i regelverket att åtgärdsprogrammets funktion är att ange styrmedlen för att klara normen samt fördela förbättringskraven mellan olika typer av källor som bidrar till att normen inte klaras. I åtgärdsprogram skall också ingå en analys av kostnaderna för de åtgärder som behövs för att klara normen och hur finansiering skall ske. Detta är en del av de krav som skall ställas på alla typer av åtgärdsprogram, såväl program för målsättningsnormer som för gränsvärdesnormer.

Dessutom ställs ytterligare krav på åtgärdsprogram som syftar till att klara gränsvärdesnormer. Dessa måste säkerställa att normen kan klaras. I sådana program skall effekterna av varje åtgärd kvantifieras och summan av samtliga åtgärder måste motsvara den totala förändring som behövs för att klara normen.

Det är inte möjligt att i enskilda prövningssituationer säkerställa miljökvalitetsnormer på det sätt som 5 kap. 3 § föreskriver i dag. I stället görs det tydligt att det finns ett allmänt krav på myndigheter och kommuner att verka för att miljökvalitetsnormer klaras.

Normalt sett kommer åtgärdsprogram inte att vara överklagbara. Det kan dock inte uteslutas att det kommer att finnas beslut i åtgärdsprogram som bedöms vara överklagbara. I sådana fall skall överklaganden prövas av miljödomstol.

Det bör inte ställas krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken av åtgärdsprogram.

För varje miljökvalitetsnorm bör anges vilken typ det är fråga om, dvs. vilken av punkterna i 5 kap. 2 § första stycket den hänför sig till.

Beslut om åtgärdsprogram bör fattas på den lägsta nivå som råder över de frågor som blir aktuella.

Regeringens möjlighet att fastställa åtgärdsprogram för vattendistrikt bör utökas till sådana fall då generella föreskrifter behövs.

Åtgärdsprogram bör tas fram så tidigt som möjligt.

I detta avsnitt föreslår vi de förändringar av reglerna om åtgärdsprogram som är nödvändiga för att systemet med miljökvalitetsnormer skall fungera. Frågan om hur 5 kap. 3 § skall utformas är en fråga av samma typ – en övergripande systemfråga. Den frågan behandlas också i detta avsnitt. Vi vill också framföra synpunkter i vissa frågor om regelverket kring åtgärdsprogram där det i och för sig inte finns anledning att föreslå några förändringar, men som ändå behöver uppmärksammas i det fortsatta arbetet med miljökvalitetsnormer.

Ändringar av regler om innehåll i åtgärdsprogram

I 5 kap. 3 § anges att myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljökvalitetsnormer klaras vid bl.a. individuell prövning – prövning av frågor om tillstånd och tillsyn. I en situation där det är svårt att klara en miljökvalitetsnorm beroende på bidrag från flera sorters som bör regleras genom olika styrmedel för att normen skall klaras, är det tydligt att den individuella prövningen inte kan pekas ut som ensamt styrmedel för att säkerställa normen. Det är i själva verket inte vart och ett av de styrmedel som anges i 5 kap. 3 § som kan eller skall säkerställa att normen klaras; för det fordras i stället det helhetsperspektiv som är nödvändigt när ett åtgärdsprogram upprättas och fastställs. Det är således åtgärdsprogrammet och inte de enskilda styrmedel som anges i 5 kap. 3 § som skall säkerställa att normen klaras.

Kravet på att normerna skall säkerställs – klaras till varje pris – gäller endast för de skarpa normerna, gränsvärdena. Det är för dessa normer där det tydligt skall framgå av regelverket att åtgärdsprogrammet skall utformas så att normerna klaras.

Eftersom det finns olika typer av normer, dels sådana som täcker olika sakområden, t.ex. luft, buller eller vatten, dels sådana med olika kravnivåer, uppstår frågan om det bör finnas olika typer av åtgärdsprogram.

Vår utgångspunkt är att det i möjligaste mån skall finnas gemensamma grundläggande bestämmelser i miljöbalken om åtgärdsprogram för alla miljökvalitetsnormer oavsett vilket område de reglerar och vilken kravnivå de avspeglar. Det utgör baskrav som skall ställas på alla åtgärdsprogram. Sådana skillnader i åtgärdsprogramms innehåll som kan vara motiverade på grund av att de skall

reglera olika sakområden och sådana skillnader som motiveras av krav inom EG-rätten bör som i dag regleras i förordningar.

Åtgärdsprogrammets funktion är dels att ange olika typer av styrmedel som skall användas och dels fördela kraven mellan de olika typerna av källor eller påverkare. Denna funktion är central för alla typer av åtgärdsprogram och bör således ingå i basreglerna för åtgärdsprogram. På samma sätt finns behovet av att analysera och belysa frågor om finansiering i åtgärdsprogram för alla typer av normer. Vi föreslår därför ett förtydligande av vilka basregler som skall gälla alla åtgärdsprogram.

Det behövs skarpare regler för åtgärdsprogram för gränsvärdesnormer än för målsättningsnormer. Det finns därför anledning att utöver baskraven ställa ytterligare krav på sådana åtgärdsprogram som gäller gränsvärdesnormer. I den senare typen av åtgärdsprogram är det just funktionen att åtgärdsprogrammet skall säkerställa att normen kan klaras som måste komma till uttryck.

Dessutom är det viktigt att fördelningen av bördorna preciseras. Det bör ske genom någon form av kvantifiering av vad varje åtgärd förväntas medföra. Detta är nödvändigt för att åtgärdsprogrammet skall kunna ge vägledning i nästa skede, när de olika styrmedlen skall användas. Myndigheter som t.ex. skall pröva verksamheter eller utfärda föreskrifter behöver veta hur långtgående krav som åtgärdsprogrammet förutsätter skall gälla för olika styrmedel och olika källor. Det är dessutom nödvändigt att en sådan specificering har gjorts när programmet skall följas upp och utvärderas.

Följande exempel belyser hur kvantifieringen är tänkt att fungera. Om man konstaterat att det finns behov av att minska påverkan med 100 enheter, måste man uppskatta hur långt varje styrmedel når. Man finner kanske att generella föreskrifter kan minska påverkan med 50 enheter från biltrafiken, att information kan leda till minskning med ytterligare 10 enheter från samma källa, att tillsynsingripanden vid ett antal oprövade förbränningsanläggningar kan ge minskningar med 20 enheter, omprövning av prövade verksamheter kan leda till minskning med 10 enheter och att internationella förhandlingar för att åstadkomma skärpningar av miljökrav på bränslen för tung trafik kan ge minskningar med 10 enheter.

Summan av alla åtgärder i programmet måste motsvara den totala förändring som behöver ske. I annat fall finns inte förutsättningar för att gränsvärdet skall kunna klaras.

Vi föreslår en särskild regel där detta görs klart för de program som gäller gränsvärdesnormer.

Myndigheternas ansvar

Det är orimligt att kräva att myndigheter – således även domstolar – och kommuner skall säkerställa miljökvalitetsnormer på det sätt som för närvarande anges i 5 kap. 3 § miljöbalken. Vår inställning är att de materiella krav som ställs – på vilket sätt miljökvalitetsnormer skall beaktas i olika fall – bör regleras genom 2 kap. miljöbalken. Vi föreslår därför att 5 kap. 3 § inte skall styra hur miljökvalitetsnormer skall beaktas i olika sammanhang. Det får i stället följa av vilken typ av norm det handlar om och av hänsynsreglerna i 2 kap.

En genomgående linje i vårt arbete har varit att i möjligaste mån samla alla balkens materiella regler i 2 kap. Hela miljöbalken vinner i tydlighet på att inte ha särskilda hänsynsregler insprängda här och där i balkens olika kapitel. Det blir tydligare både hur systemet med miljökvalitetsnormer skall fungera och hur styrmedlet individuell prövning skall förhålla sig till normer, om hänsynsreglerna för normer regleras i 2 kap.

Den funktion som 5 kap. 3 § bör ha är att göra det tydligt att alla myndigheter och kommuner skall beakta normer och i sitt arbete, inom sina ramar, verka för att normerna kan klaras. Behovet av en sådan bestämmelse är framför allt av pedagogisk natur. Med tanke på den stora osäkerhet som råder omkring hur normer skall hanteras ger vårt förslag en viktig signal. Regeln understryker t.ex. tillsynsmyndigheters skyldigheter att kontrollera miljökvaliteten och vid överträdelser rapportera dessa enligt gällande bestämmelser.

Dessutom har bestämmelsen en viktig funktion som ingångsport för annan lagstiftning utanför miljöbalken.

Vi föreslår därför att bestämmelsen i 5 kap. 3 § utformas så att det framgår att myndigheter och kommuner skall verka för att miljökvalitetsnormer klaras.

Bestämmelsen bör framför allt få betydelse i sådana situationer när ett åtgärdsprogram inte har fastställts eller för sådana situationer som åtgärdsprogram inte täcker; programmet kan ha blivit gammalt och den fråga som är aktuell är kanske inte berörd i programmet. Hela systemet med miljökvalitetsnormer bygger på

att man i ett så tidigt skede som möjligt beaktar normerna och agerar på ett sätt som gör det lättare att klara normen eller i vart fall inte försvårar att normen klaras.

Bestämmelsen är tillämplig både för gränsvärdesnormer och normer av målsättningskaraktär.

Vem bör fatta beslut om åtgärdsprogram?

Vi anser inte att det finns anledning att nu föreslå förändringar i regelverket om vem som skall fatta olika former av beslut om åtgärdsprogram. Vi vill dock framföra följande synpunkter.

När det gäller vatten- respektive bullerfrågor är ansvaret fastställt i författning. Det är vattenmyndigheterna som skall ta fram och fastställa åtgärdsprogram för vatten och trafikverken respektive kommunerna som skall fastställa åtgärdsprogram för buller. Det finns hittills ingen erfarenhet detta. Bullernormerna är av målsättningskaraktär och åtgärdsprogrammen kommer därför inte att vara av samma skarpa slag som t.ex. åtgärdsprogram för luft. Det finns ingen anledning att nu föreslå förändringar när det gäller beslut om åtgärdsprogram i dessa fall.

När det gäller vattenfrågorna är det svårt att nu förutse i vad mån åtgärdsprogrammen kommer att aktualisera frågor av utpräglat politisk karaktär som skulle kunna motivera att beslut om åtgärdsprogram beslutas av en politisk församling. Det finns redan i dag möjlighet att i vissa fall låta regeringen fastställa ett åtgärdsprogram för vatten. Det finns inte underlag att nu säga att dessa möjligheter behöver utökas av de ovan nämnda skälet. Däremot har vi funnit att regeringen behöver fastställa åtgärdsprogram i sådana fall när generella föreskrifter är nödvändiga för att kunna klara miljökvalitetsnormer (se vidare avsnitt 2.6.4). Det finns därför anledning att för dessa fall utvidga möjligheterna att låta regeringen fastställa ett åtgärdsprogram för vatten. Reglerna om när regeringen skall fastställa åtgärdsprogram för vatten finns i dag i 4 § förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Där bör ett tillägg göras. Bestämmelsen i 4 § första stycket skulle efter en sådan förändring kunna ha följande lydelse:

Om ett förslag till åtgärdsprogram rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken eller det bedöms nödvändigt att meddela generella föreskrifter enligt 5 kap.

3 a § miljöbalken skall vattenmyndigheten ge regeringen möjlighet att pröva förslaget.

När det gäller luftfrågorna är frågan om vem som skall fatta olika beslut inte reglerad i detalj, utan regeringen har en möjlighet att från fall till fall besluta vem som skall ta fram underlag och fastställa program. Detta ger utrymme för flexibilitet vilket är ändamålsenligt, eftersom orsakerna till luftkvalitetsproblem och därmed tänkbara åtgärder kan skilja sig åt väsentligt från situation till situation. En viktig faktor som har betydelse för vem som skall ta fram förslaget till åtgärdsprogram och senare fastställa det är åtgärdsprogrammets geografiska omfattning. En annan viktig faktor är möjligheterna att tidigt förankra de åtgärder som behöver genomföras, både politiskt och bland de individer som kommer att beröras. Det är nödvändigt att de myndigheter som skall genomföra åtgärder får inblick i frågorna och får möjlighet att påverka förslagen i ett tidigt skede. Det kan vara motiverat att låta en kommun ta fram förslag till åtgärder när problemet är av lokal natur och kan lösas genom lokala åtgärder. I andra situationer kan det vara lämpligt att låta ett regionalt organ eller flera myndigheter eller kommuner gemensamt ta fram förslaget.

När det gäller beslutet att fastställa åtgärdsprogrammet är det av betydelse vilka åtgärder som kan komma ifråga. Beslutet bör ligga på en så låg nivå som möjligt med hänsyn till vem som råder över de frågor som är aktuella. Om det finns behov av internationella åtgärder eller ändrad lagstiftning behöver åtgärdsprogrammet hanteras av regeringen även om andra delar av programmet gäller frågor som den lokala nivån råder över. Det är viktigt att behålla helheten och inte dela upp åtgärdsprogrammet i flera beslut. Rör frågan inga nationella men väl regionala aspekter och det inte krävs efterföljande beslut från någon central myndighet kan det vara ändamålsenligt att beslutet tas på regional nivå. Finns det bara frågor av lokal natur utan bäring på regionalt eller nationellt beslutsfattande bör beslutet ligga på lokal nivå.

Synpunkter på när åtgärdsprogram bör upprättas

Miljöbalken föreskriver att åtgärdsprogram skall tas fram ”när det behövs för att klara en miljökvalitetsnorm”. Frågan är om detta krav är tillräckligt eller om det behöver specificeras ytterligare för

att åtgärdsprogram skall tas fram i tid. Denna fråga gäller hittills i praktiken endast åtgärdsprogram för luft eftersom det är obligatoriskt med åtgärdsprogram för vattendistrikt och buller.

I de fall luftkvaliteten inte är tillfredsställande är det nödvändigt att åtgärdsprogram fastställs så tidigt som möjligt om normerna skall kunna klaras vid utsatt datum. Inte minst EG-rättens krav medför att det är nödvändigt att ta fram åtgärdsprogram på ett tidigt stadium. Balkens nuvarande regel hindrar inte att åtgärdsprogram tas fram så snart det står klart att det kan bli svårt att klara en norm. Det kan i princip ske redan när normen beslutas om det då finns indikationer på att särskilda åtgärder kommer att behövas för att klara normen. Det finns således inte några hinder mot en tillämpning som gör det möjligt att i ett tidigare skede än som hittills varit fallet anta åtgärdsprogram. Vi anser därför att det i detta skede inte är nödvändigt att föreslå förändringar i frågan om när åtgärdsprogram skall tas fram.

Det bör inte ställas krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken för åtgärdsprogram

Det finns procedurregler för framtagande av åtgärdsprogram i 5 kap. miljöbalken. Dessutom finns regler i 6 kap. miljöbalken om miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar bl.a. för planer och program. Reglerna i 6 kap. handlar bl.a. om proceduren för att ta fram ett beslutsunderlag, samråda med en bred krets och beskriva konsekvenser för miljön av olika handlingsalternativ. Således innehåller 5 kap. och 6 kap. delvis likartade regler. Vi vill framhålla att ett åtgärdsprogram som upprättats i syfte att klara en miljö kvalitetsnorm är en form av miljökonsekvensbeskrivning. Det är därför inte nödvändigt att kräva att ett åtgärdsprogram förutom att uppfylla kraven i 5 kap. också skall bli föremål för ett förfarande enligt 6 kap. miljöbalken. Om så skulle bli fallet finns risk för att det skulle ta onödigt mycket tid. Dessutom uppstår en rad olika frågor om hur de olika procedurerna skiljer sig åt och i vad mån ytterligare handlingar behöver tas fram eller om fler samråd kan behöva hållas. Det vore olyckligt. Åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormer bör därför inte omfattas av den typ av program som regleras i 6 kap. Denna ståndpunkt stämmer väl med ställningstaganden inom EU:s miljödirektorat i

samband med omarbetning och förtydliganden av ramdirektivet för luft och dess dotterdirektiv.

Åtgärdsprogrammets rättsliga ställning – föreskrifter eller förvaltningsbeslut?

Vi ser åtgärdsprogram som övergripande dokument som inte direkt binder enskilda. Åtgärdsprogrammen bör dock vara bindande för myndigheter²⁸.

Samma inställning fanns i propositionen till miljöbalken där det framhölls att mycket talar för att åtgärdsprogram skall vara bindande för berörda myndigheter och kommuner²⁹. Regeringen delade vidare de synpunkter som lagrådet framförde i frågan om ett åtgärdsprogram utgör föreskrifter eller förvaltningsbeslut. Lagrådet uttalade bland annat följande (notera att när Lagrådet talar om åtgärdsplaner motsvaras det i dag av vad som kallas åtgärdsprogram i 5 kap. balken):

Bestämmelserna i 5 kap. 6 § miljöbalksförslaget är däremot kategoriskt avfattade och det är svårt att uppfatta dem på annat sätt än att en åtgärdsplan i flera avseenden blir bindande i varje fall för de berörda myndigheterna och kommunerna. Detta betyder inte utan vidare att åtgärdsplaner i alla lägen är att hänföra till föreskrifter; av betydelse är härvidlag också i vad mån en plan omfattar endast ett konkret fall eller får mera generell giltighet liksom planens geografiska omfattning. Det går därför inte att göra ett generellt uttalande om i vad mån åtgärdsplanerna kommer att utgöra föreskrifter eller förvaltningsbeslut, utan detta kan vara beroende av utformningen och inriktningen av planen i det särskilda fallet. Eftersom regleringen i 5 § måste kunna betraktas som ett bemyndigande till regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen förenat med ett medgivande till s.k. subdelegation enligt 8 kap. 11 § får det här – till skillnad från vad fallet var vid tillkomsten av plan- och bygglagen – ingen avgörande betydelse för planernas giltighet om de är att hänföra till föreskrifter eller förvaltningsbeslut. Att märka är dock att om en plan skall anses innefatta föreskrifter, det strikt måste iaktas att de håller sig inom ramen för de ämnen som enligt 8 kap. 7 § regeringsformen över huvud taget kan bli föremål för delegation, dvs. – såvitt här är av intresse – skydd för hälsa samt natur- och miljövård.

²⁸ Se tidigare ställningstaganden i SOU 2002:107 Bestämmelser om miljö kvalitet Ramdirektivet för vatten s. 143 ff.

²⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 260 f. och s. 271.

I betänkandet föreslog vi att skyldigheterna för kommunerna och myndigheterna att genomföra ett beslutat åtgärdsprogram borde framgå tydligare. En ny bestämmelse med likartad lydelse som nuvarande 5 kap. 8 § föreslogs därför. I propositionen som följde på det betänkandet framfördes följande³⁰

Regeringen föreslår ingen ändring avseende åtgärdsprogrammets funktion som strategiska planeringsdokument för myndigheter och kommuner. För att betona programmets betydelse för uppfyllandet av miljökvalitetsnormer föreslås dock en ny bestämmelse i 5 kap. 8 § miljöbalken som anger myndigheters och kommuners skyldighet att vidta de åtgärder som ankommer på dem enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Detta innebär inte några nya förpliktelser för myndigheter och kommuner, utan är ett tydliggörande av vad som redan gäller (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 260 f). Liksom tidigare bör gälla att åtgärdsprogrammen inte är direkt bindande för enskilda och inte kan anses vara sådan myndighetsutövning mot enskild som kan överklagas (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 271).

Vi menar att åtgärdsprogram med den utformning vi nu föreslår är riktade till en eller flera adressater – myndigheter och kommuner – och är avsett att ha en styrande inverkan på dessa. De är inte avsedda att vara bindande för enskilda utan vår modell förutsätter att ytterligare beslut måste fattas för att enskilda skall kunna bindas. De efterföljande besluten följer av de olika styrmedeln som exemplifieras i figuren i avsnitt 2.6.1. Det är dessa beslut som direkt påverkar enskildas situation. Det är inte realistiskt att tro att de myndigheter som fastställer åtgärdsprogram kommer att ha den kompetens och de resurser som krävs för att genomföra även de efterföljande besluten. Det bör i stället vara de myndigheter och kommuner som redan i dag fullgör dessa uppgifter som genomför åtgärdena. Därmed kommer åtgärdsprogrammen att få karaktär av övergripande planeringsinstrument som kommer att ligga till grund för myndigheternas vidare överväganden.

Hur skall då åtgärdsprogrammet bedömas – är det fråga om föreskrifter eller förvaltningsbeslut? Föreskrifter enligt regeringsformen, dvs. generella normer, skall vara i språklig form fixerade rättsregler som beslutats av offentligt organ genom ett visst förfarande³¹. Till sitt innehåll skall det röra sig om rättsregler, dvs.

³⁰ Prop. 2003/04:2. s. 24.

³¹ Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje upplagan, s.33).

de skall vara generellt tillämpbara och bindande för myndigheter och enskilda³².

Vad innebär kravet på att regler skall vara generellt tillämpbara? En bestämmelse får anses generellt tillämpbar om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer³³. Riksdagen får inte genom lag fatta beslut som uttryckligen avser ett konkret fall. Riksdagen kan inte heller delegera till annan att genom föreskrifter göra på det viset. Ett beslut som tydligt utformas så att det gäller ett visst konkret fall är således ett förvaltningsbeslut. Åtgärdsprogram enligt miljöbalken så som vi tänker oss dem kommer alltid att gälla konkreta fall, dvs. åtgärder för att komma till rätta med ett eller flera utpekade miljöproblem inom ett geografiskt avgränsat område. Åtgärdena kommer att specificeras med angivande av hur stora förändringar de förväntas resultera i och med bestämda angivna adressater, vissa kommuner och myndigheter. Åtgärdsprogram syftar inte till att med bindande verkan för enskilda avgöra hur de skall agera utan får ses som underlag inför kommande regler och beslut som riktar sig till enskilda. Åtgärdsprogrammet kommer således inte alls att rikta sig till enskilda och kan i förhållande till dem inte uppfattas som föreskrifter. Med tanke på att de kommer att utformas för konkreta situationer med bestämda adressater anser vi att de inte heller i förhållande till myndigheter och kommuner kan uppfattas som föreskrifter. Åtgärdsprogrammen bör således utformas så att det tydligt framgår att de inte är generella föreskrifter.

De efterföljande besluten, användandet av olika styrmedel i förhållande till enskilda och företag, kan i sin tur utgöra förvaltningsbeslut eller föreskrifter beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Som vi utvecklar ytterligare nedan ser vi att åtgärdsprogram ibland kan behöva utformas på ett sådant sätt att delar av det – utan att vara bindande för enskilda – behöver vara överklagbara. Däremot kan vi inte se att åtgärdsprogram skulle behöva ha ett sådant innehåll som medför att det eller delar av det utgör föreskrifter.

³² Prop. 1973:90 s. 203.

³³ Prop. 1973:90 s.203.

Hur kan programmen styra?

Regeringsformen ställer en del formella krav på framför allt föreskrifter. Eftersom vin anser att åtgärdsprogram utgör förvaltningsbeslut blir regeringsformens bestämmelser om hur föreskrifter skall utformas inte tillämpliga. Däremot finns andra begränsningar som följer av regeringsformen. Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen får inte riksdagen eller kommunala beslutande församlingar bestämma hur ett enskilt ärende som innebär myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag skall avgöras. Detsamma gäller andra myndigheter än den som har att avgöra ärendet.

Åtgärdsprogrammets ställning i förhållande till de efterföljande besluten kan liknas vid översiktsplaners roll i förhållande till detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Skillnaden mellan ett åtgärdsprogram och en översiktsplan i detta avseende är att åtgärdsprogrammet är mer styrande i förhållande till myndigheter och kommuner än vad översiktsplaner är. Myndigheter och kommuner måste ta vissa initiativ, t.ex. intensifiera tillsyn, inleda omprövningsförfaranden, eller undersöka möjligheterna att utfärda generella föreskrifter. Det följer av 5 kap. 8 § miljöbalken. Åtgärdsprogrammet drar upp riktlinjerna för de efterföljande besluten men kan inte med bindande verkan reglera vad resultatet av de efterföljande besluten blir. Åtgärdsprogrammen är således inte direkt bindande vid det efterföljande beslutsfattandet. Därmed bör inte några problem i förhållande till 11 kap. 7 § regeringsformen uppstå.

Det finns inga formregler eller andra regler i regeringsformen som hindrar att regeringen delegerar rätten att fastställa åtgärdsprogram till förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Däremot kan det innehåll ett åtgärdsprogram behöver ha för att kunna klara en norm innebära att åtgärdsprogrammet behöver fastställas av regeringen. Om det t.ex. krävs internationella insatser eller åtgärder från centrala förvaltningsmyndigheter kan det tala för att regeringen behöver fastställa programmet.

Det har gjorts invändningar mot att ett åtgärdsprogram skall kunna styra myndigheter som "ligger utanför" miljöbalken, dvs. myndigheter vars agerande styrs av annan lagstiftning än miljöbalken. Så vitt vi kan se innehåller inte grundlagen några hinder att välja en modell där miljöbalkens regler styr myndigheters agerande även vid tillämpning enligt annan lag. Detta rör frågan om i hur

stor utsträckning miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram skall vara styrande i samhället. Skall miljökvalitetsnormer i form av bindande gränsvärden klaras blir det nödvändigt att använda sig av även andra styrmedel än de som i dag regleras i miljöbalken. Det kommer därför ibland att finnas behov av att åtgärder vidtas även av andra myndigheter än de som normalt agerar enligt miljöbalken. Detta kan vara en faktor som gör att regeringen bör fastställa åtgärdsprogram eller delar av ett åtgärdsprogram. Dessutom kan det behöva göras tydligt i den lagstiftning som ligger vid sidan om miljöbalken vilken ställning åtgärdsprogrammet har vid tillämpning av den lagen. I avsnitt 2.6.6 berör vi annan lagstiftning än miljöbalken. För att få fullt genomslag för miljökvalitetsnormer kan det dock behövas mer långtgående ändringar av annan lagstiftning än de förslag vi lämnar.

Vi menar således att det inte finns några konstitutionella hinder mot att åtgärdsprogram genom 5 kap. 8 § miljöbalken styr myndigheter och kommuner att vidta sådana åtgärder som framgår av programmet. Hur långt dessa skyldigheter sträcker sig är en annan sak. Vi menar att ett åtgärdsprogram inte är direkt styrande i den bemärkelsen att det direkt dikterar innehållet i beslut i senare led. Myndigheternas skyldigheter sträcker sig till att ta de initiativ som krävs, t.ex. intensifiera tillsyn, inleda omprövning eller undersöka möjligheterna att utfärda generella föreskrifter eller genomföra ny planering. Har åtgärdsprogrammet antagits av regeringen följer i många fall av den allmänna lydnessplikten att initiativ måste tas. Gränserna i 11 kap. 7 § regeringsformen innebär dock att resultatet i slutänden inte kan regleras direkt genom åtgärdsprogram.

Regler om överklagande bör införas för vissa undantagsfall

Kommittén har utgått från att åtgärdsprogram är övergripande dokument. De binder förvaltningsmyndigheter och kommuner enligt 5 kap. 8 § miljöbalken men inte enskilda. De utgör således förvaltningsbeslut utan inslag av myndighetsutövning och har oftast fler adressater än en, nämligen olika myndigheter och kommuner. Det finns inte krav på att sådana beslut skall behöva kunna överklagas av myndigheter och kommuner och vi anser inte heller att det bör kunna ske. De regler om samråd i beslutsprocessen som finns i miljöbalken bör vara tillräckliga instrument för insyn och

påverkan från kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare, allmänhet och andra aktörer.

Om ett förvaltningsbeslut rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter följer bl.a. av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, som har ställning av lag i Sverige, att beslutet skall vara överklagbart till domstol. Vår utgångspunkt är att åtgärdsprogram inte skall innehålla sådana beslut.

Det kan dock undantagsvis finnas situationer när åtgärdsprogram kan bedömas få faktiska effekter för enskilda. Enligt svensk rätt är vissa beslut överklagbara även om de inte är rättsligt bindande i den bemärkelsen att de direkt skall läggas till grund för senare myndigheters beslut. Det gäller i fall där de medför vissa faktiska verkningar³⁴. Det kan inte uteslutas att åtgärdsprogram kommer att innehålla sådana beslut. Det kan vara fallet t.ex. om det i ett vattendrag där en miljökvalitetsnorm överträds finns en eller ett par verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken som i stor omfattning bidrar till överskridandet. Det kan då vara motiverat att i ett åtgärdsprogram ange att dessa tillstånd bör omprövas i syfte att nå en viss minskning. Ett sådant ställningstagande i ett åtgärdsprogram, även om det inte är bindande i den bemärkelsen att det direkt skall läggas till grund för den omprövande myndighetens ställningstagande, skulle kunna bedömas ha sådana faktiska effekter att det bedöms vara överklagbart. Vi vill att det skall vara möjligt att åtgärdsprogram skall kunna ha ett sådant innehåll. Därför bör det undantagsvis vara möjligt att överklaga åtgärdsprogram. Gränsen för vad som är överklagbart bör följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer om besluts överklagbarhet.

Om det inte finns några särskilda regler om hur överklagandet skall ske i en sådan situation blir förvaltningslagens regler tillämpliga i de fall åtgärdsprogram fastställts av förvaltningsmyndighet och kommunallagens regler om kommunalbesvär i de fall åtgärdsprogram fastställts av kommunfullmäktige. Både frågor om prövningens omfattning och om vem som skall överpröva och inom vilken tid överklagande måste ske är av intresse. Enligt förvaltningslagens regler sker överklagande till allmän förvaltningsdomstol (länsrätt i första instans). Överklagandet skall ske inom tre veckor från det att den klagande fick del av beslutet eller i vissa fall från datum för kungörande. Eftersom det inte finns några regler om delgivning av åtgärdsprogram och endast åtgärdsprogrammen

³⁴ Se RÅ 2004 ref. 8.

antagna av vattenmyndigheterna skall kungöras kan tidsfristen bli orimligt lång.

Kommunfullmäktiges beslut att fastställa ett åtgärdsprogram kan överklagas enligt bestämmelserna i kommunallagen om laglighetsprövning. Sådant överklagande sker till länsrätten och klagotiden löper under tre veckor från det att beslutet tillkännagavs på kommunens anslagstavla. Ramarna för prövningen vid en laglighetsprövning är mer begränsade än vid förvaltningsbesvär. Den överprövande myndigheten kontrollerar i princip om beslutet håller sig inom lagens ramar och några överväganden om beslutets lämplighet kan inte göras. Skulle beslutet inte anses uppfylla de krav lagstiftningen ställer skall beslutet upphävas. Det går inte att sätta annat beslut i dess ställe.

Om ett åtgärdsprogram som får verkningar för enskilda fastställs av regeringen är läget annorlunda. Regeringens beslut är inte överklagbara. Till följd av kraven i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna kan dock vissa beslut bli föremål för rättsprövning. Vi bedömer att med de nuvarande reglerna bör det knappast vara möjligt att bevilja rättsprövning av åtgärdsprogram enligt miljöbalken. Möjligen kan utrymmet öka något med den nya lydelse av rättsprövningslagen som föreslagits i en promemoria från Justitiedepartementet³⁵.

Vi anser att de få fall där åtgärdsprogram – fastställts av förvaltningsmyndigheter eller kommuner – blir överklagbara bör prövas av miljödomstol. Dessa domstolar har kompetens i miljöfrågor och är färre till antalet än länsrätterna. Det finns fördelar med att få den särskilda kompetens som miljödomstolar har och att inte sprida sådana överklaganden till alltför många domstolar. Överklagbara beslut i åtgärdsprogram fastställda både av förvaltningsmyndigheter och kommuner bör överklagas till miljödomstol.

De föreskrifter om förbud mot överklagande av åtgärdsprogram som för närvarande finns i förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön riskerar att få en begränsande effekt på hur åtgärdsprogrammen utformas. De bör därför upphävas.

För att tiden för ett eventuellt överklagande skall begränsas bör de fastställda åtgärdsprogrammen kungöras. Genom en kungörelse ökar också allmänhetens möjligheter att få kännedom om att överskridanden av normer kan ske och de särskilda åtgärder som kan sättas in. Dessutom torde någon form av offentliggörande av

³⁵ En moderniserad rättsprövning m.m., Ds 2005:9.

åtgärdsprogram för luft krävas enligt ett av EG-direktiven om genomförande av Århuskonventionen³⁶. Vi föreslår därför att ett krav på kungörelse av fastställda åtgärdsprogram införs.

En följd av förslagen är att reglerna om normer måste bli tydligare

Vi anser att gränsvärdesnormer måste få andra rättsliga konsekvenser än sådana normer som är av målsättningskaraktär. Vi lämnar här förslag till t.ex. mer långtgående regler om innehåll i åtgärdsprogram för att klara gränsvärdesnormer. I nästa avsnitt föreslår vi skarpare regler vid individuell prövning när gränsvärdesnormer är aktuella men inte när det gäller målsättningsvärden. Vi har gjort detta genom att anknyta de skarpare reglerna till sådana normer som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken. För att regelverket skall vara tydligt måste det vara klart vilka normer som faller under den punkten. Det bör därför tydligt anges, i förordningar med miljökvalitetsnormer, vilken typ av norm det rör sig om, dvs. vilken punkt i 5 kap. 2 § första stycken som varje norm faller under, eller i vart fall vilka normer som är gränsvärden. Detta gäller både för de nu befintliga miljökvalitetsnormerna och för nytillkommande.

Frågor inför framtiden

Ett åtgärdsprogram kan inte förväntas att i ett slag lösa komplicerade miljöproblem; programmen kommer att behöva följas upp, utvärderas och revideras. I många fall kan förnyade åtgärdsprogram behöva antas både en och flera gånger. Även i arbetet med regelverket kan det inte förväntas att den perfekta lösningen kommer att hittas direkt och framför allt inte att alla frågor kan lösas genast (se även avsnitt 2.1.7). Regelverket kommer därför också att behöva följas upp, utvärderas och revideras. De områden som vi nu kan se att det kommer att finnas ett behov av att se över gäller just uppföljningen av åtgärdsprogram. Det har t.ex. framförts till oss att det kan behöva övervägas om någon myndighet bör ges ett övergripande samordningsansvar och ansvar för att initiera omprövning av programmet. Vi lämnar inte några förslag när det

³⁶ Artikel 2.2. d i direktivet om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön m.m.

gäller hur åtgärdsprogram skall utvärderas men det kan finnas behov av att utveckla reglerna omkring detta närmare.

Inom EU pågår för närvarande arbete med en ”tematisk strategi mot luftförorening”. Som en del av denna strategi kommer en översyn av vad som är känt om luftföroreningars påverkan på hälsan att göras. Direktiven på området håller på att omarbetas både i syfte att arbeta in de senaste vetenskapliga rönen och att förtydliga och förenkla lagstiftningen. Nya miljökvalitetsnormer diskuteras liksom nya krav på åtgärdsprogram. Nya direktiv med normer kan även förväntas till följd av ramdirektivet för vatten.

2.6.3 Miljökvalitetsnormerna och den individuella prövningen

Förslag

Bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket och i 16 kap. 5 § miljöbalken utgår och ersätts av två nya bestämmelser i 2 kap. miljöbalken. De nya reglerna skall tillämpas i de fall miljökvalitetsnormer av gränsvärdesnatur inte klaras.

Den ena bestämmelsen, 7 a §, är tillämplig vid tillståndsprövningar och tillsyn och anger förutsättningarna för att ställa krav på skyddsåtgärder och begränsningar. Den ger möjlighet att om det behövs för att klara en norm föreskriva stängare krav än vad som annars kan göras, dvs. krav utöver miljöbalkens baskrav. Åtgärdsprogrammet skall vara vägledande dels vid bedömningen av om det enskilda fallet är ett sådant som motiverar strängare krav och dels för hur stränga krav som i så fall bör ställas.

Den andra bestämmelsen, 7 b §, är enbart tillämplig vid tillståndsprövning och liknande. Den innebär som huvudregel ett stopp för utökade störningar av det slag normen reglerar, men med möjligheter till undantag i ett antal fall.

Individuell prövning av verksamheter och åtgärder genom tillståndsprövning och tillsyn är ett av de styrmedel som kan användas för att klara miljökvalitetsnormer.

Miljöbalken ger redan i dag anvisningar för hur den individuella prövningen skall förhålla sig till miljökvalitetsnormer. Bestämmelsen i 5 kap. 3 § kan ha flera funktioner och bland annat ha en materiell betydelse för den individuella prövningen. Frågor om den bestämmelsen diskuteras i avsnitt 2.6.2. Åtgärdsprogrammet och

dess roll. Av miljöbalkens övriga regler är det 2 kap. 7 §, 16 kap. 5 § och 24 kap. 5 § som har störst betydelse för förhållandet mellan individuella prövningen och miljökvalitetsnormerna. Dessa bestämmelser har följande lydelse.

2 kap. 7 §

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

16 kap. 5 §

Tillstånd, godkännande eller dispens får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Verksamheten får dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.

24 kap. 5 § (utdrag ur första stycket samt fjärde stycket)

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

– ” – ” – ” –

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds,

– ” – ” – ” –

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 16 kap. 5 § ger upphov till problem genom att de slår hårt och urskillningslöst mot de verksamheter som prövas när det finns svårigheter att klara en miljökvalitetsnorm. Problemen förstärks genom den nuvarande lydelsen av 5 kap. 3 § som fordrar att myndigheterna skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls vid bland annat tillståndsprövning och tillsyn (se avsnitt 2.5.1).

Ytterligare krav om det behövs

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket är tillämplig både vid tillståndsprövning och vid tillsyn. Den innebär att så snart en miljökvalitetsnorm inte klaras eller riskerar att inte klaras skall ytterligare krav, utöver vad som annars anses rimligt, kunna ställas på en verksamhet. Den gör inte åtskillnad mellan normer av olika karaktär – lika stränga krav skall ställas oavsett om det är fråga om gränsvärdesnormer eller normer av målsättningskaraktär. Den träffar också alla verksamheter som bidrar till att normen inte klaras, oavsett hur litet bidraget är. Vidare tar den ingen hänsyn till helhetsperspektivet, exempelvis om det går att uppnå samma miljöförbättring på ett betydligt mindre ingripande och kostsamt sätt någon annanstans. Det finns inte heller någon begränsning i hur stränga krav som kan eller skall ställas.

Den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket kan, särskilt tillsammans med kravet i 5 kap. 3 § leda till att den verksamhet som råkar vara föremål för prövning träffas av så stränga krav att den inte kan bedrivas, även om den har en mycket obetydlig roll för normöverskridandet och normen dessutom enbart gäller som en målsättning.

De verksamheter som är föremål för främst tillståndsprövning men även i viss mån tillsyn har oftast prövats tidigare enligt miljöbalken och föregående lagstiftning. Det har vid de prövningarna ställts krav på åtgärder för att begränsa deras påverkan på miljön. Det har således sedan länge funnits fungerande system för att komma till rätta med den miljöpåverkan som härrör från stora punktkällor. Det är ofta andra typer av källor som bör åtgärdas i första hand när normer är överskridna. Det är också viktigt att hålla i minnet att miljöbalken ger långtgående möjligheter att ställa stränga krav på verksamheter och åtgärder enbart genom de regler

som gäller oavsett om det finns svårigheter att klara en miljökvalitetsnorm eller inte – baskraven i 2 kap.

Vi anser att möjligheterna att ställa längre gående krav än enligt miljöbalkens redan stränga baskrav bör begränsas till att enbart avse de fall där det är fråga om gränsvärdesnormer. För att klara sådana normer som är av målsättningskaraktär räcker det med att vid tillståndsprövning och tillsyn kunna tillämpa baskraven.

När det gäller normerna av gränsvärdeskaraktär kan det i vissa fall komma att finnas behov av att vid individuell prövning kunna föreskriva ändå strängare krav på skyddsåtgärder och begränsningar än vad som följer av baskraven. Det handlar om fall där det är vissa verksamheter eller typer av verksamheter som bidrar till normöverskridandet på ett betydande sätt och där det är lämpligt att minska påverkan just från dem. Det bör uttryckas som att de strängare kraven bör ställas i fall det behövs för att klara normen. För att vid bedömningen av ett enskilt ärende kunna avgöra om det aktuella ärendet är av sådant slag, fordras normalt ett bredare perspektiv än vad det enskilda ärendet kan erbjuda. En sådan överblick kan hämtas från åtgärdsprogrammet. Det anger vilka typer av källor som behöver åtgärdas och när det gäller gränsvärdesnormer anger det också hur förbättringskraven skall fördelas. Det framgår alltså hur mycket de olika typerna av källor behöver begränsas. Åtgärdsprogrammet bör därmed vara vägledande i två avseenden; dels vid bedömningen av om det enskilda fallet är ett sådant som motiverar strängare krav och dels för hur långtgående kraven i så fall bör vara.

I EU:s IPPC-direktiv finns en bestämmelse (artikel 10) som anger att om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik skall ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet. En liknande bestämmelse finns också i EU:s ramdirektiv för vatten (artikel 10 punkt 3). Dessa bestämmelser gäller oavsett om det finns åtgärdsprogram eller inte.

Även om åtgärdsprogrammet ges en viktig roll i den bestämmelse vi föreslår, måste det bland annat med hänsyn till kraven i EU:s direktiv finnas en möjlighet att kunna tillämpa bestämmelsen även i avsaknad av ett åtgärdsprogram. Det måste finnas stöd för att ställa långtgående krav när miljösituationen är allvarlig samtidigt som fastställandet av ett åtgärdsprogram dröjer. Ett långdraget arbete med att ta fram åtgärdsprogram får inte heller blockera angelägna åtgärder. Även om ett åtgärdsprogram inte är fastställt,

kan man i sådana fall hämta kunskap från det pågående arbetet med att ta fram programmet och använda det som stöd för bedömningen av om strängare krav behövs för att klara normen i ett visst ärende och hur långt kraven i så fall bör drivas. Det kan också finnas fall där en eller ett par enstaka verksamheter uppenbart har stor betydelse för förutsättningarna att klara en norm och det därför inte finns behov av något åtgärdsprogram för att konstatera detta eller för att fördela förbättringskraven.

När en gränsvärdesnorm inte klaras och det saknas åtgärdsprogram bedömer vi ändå att det normalt inte skall ställas mer långtgående krav på den enskilde verksamhetsutövaren än vad som följer av miljöbalkens baskrav. Den bestämmelse som ger möjlighet till stängare krav bör formuleras så att det framgår att det är myndigheterna som skall visa att sådana krav behövs för att klara normen. Om det finns ett åtgärdsprogram, som ger stöd för stängare krav, är behovet visat genom programmet. Om det saknas ett åtgärdsprogram eller om den aktuella verksamhetstypen inte är berörd i åtgärdsprogrammet, måste myndigheterna i det enskilda fallet kunna visa att de stängare kraven behövs. Då gäller också allmänna rättsliga principer om exempelvis proportionalitet; de inskränkningar verksamhetsutövaren får tåla skall inte vara mer omfattande än vad som krävs för det skydd av människors hälsa och miljön som normen avser att ge.

Vi föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ersätts av en ny bestämmelse, 7 a §, i 2 kap. som uppfyller EU:s direktiv och som har innebörden att när det behövs för att klara en gränsvärdesnorm, skall ytterligare krav kunna ställas utöver vad som följer av baskraven. Om det finns ett åtgärdsprogram skall det vara vägledande vid bedömningen i det enskilda fallet av om det behövs strängare krav och hur stränga de i så fall bör vara. Den nya bestämmelsen skall liksom den nuvarande vara tillämplig i de situationer som anges i 2 kap. 1 § miljöbalken, dvs. när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens samt vid tillsyn. Den föreslagna bestämmelsen är formulerad så att den kan tillämpas även innan den tidpunkt då en norm skall klaras. Om man redan innan normen skall ha klarats kan se att den kommer att överträdas eller att det finns risk för ett överträdan, kan strängare krav än enligt baskraven gälla. Även i detta fall skall vägledning sökas i åtgärdsprogrammet.

Den nya bestämmelsen skall inte tillämpas för normer av målsättningskaraktär. Det innebär att om en norm av det slaget inte

klaras, får tillståndsprövning och tillsyn av verksamheter som bidrar till överskridandet ske enligt miljöbalkens baskrav. Det blir den bestämmelse som återstår i 2 kap. 7 §, dvs. det nuvarande första stycket, som anger vilka krav på skyddsåtgärder och begränsningar som skall ställas och det blir stoppreglerna i 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken som avgör om verksamheterna är tillåtliga eller inte.

Målsättningsnormerna kommer in i 2 kap. genom att de vid tillämpningen av baskraven ingår som underlag för bedömningen av vad som behövs för att skydda människors hälsa och miljön.

Stopp för tillkommande påverkan

Dagens bestämmelse i 16 kap. 5 § miljöbalken är en stoppregel för tillstånd till nya verksamheter som medverkar till att en norm inte klaras. Den innehåller också en möjlighet till undantag, nämligen om sökanden vidtar åtgärder vid någon annan verksamhet för att därigenom skapa utrymme för de nya störningarna.

En stoppregel av detta slag, kopplad till miljökvalitetsnormer, är ingripande för de verksamheter som berörs och vi anser att en sådan regel bara bör komma ifråga för gränsvärdesnormer. När det gäller verksamheter som medverkar till överskridanden av normer som är av målsättningskaraktär, finns det tillräckliga möjligheter att stoppa dem, som inte kan godtas, genom gällande bestämmelser i 2 kap. Stoppregeln har överhuvudtaget stora likheter med den reglering som finns i 2 kap. och vi anser att den systematiskt bör placeras i det kapitlet, som en 7 b §, i stället för i 16 kap.

För att komma till rätta med en miljösituation som i något avseende är oacceptabel är det en naturlig åtgärd att stoppa tillkommande störningar. Det är således inte den nya verksamheten i sig som bör stoppas, utan i stället den tillkommande störningen. Med det synsättet bör stoppregeln träffa alla tillstånd som innebär utökade störningar i det avseende som normen reglerar. På det sättet kommer man samtidigt till rätta med den nuvarande osäkerheten om vad som avses med ny verksamhet. I dag är det oklart om det enbart är helt nya verksamheter på tidigare oexploaterad mark som avses eller om tillbyggnader och produktionsökningar till följd av trimningar eller utökade drifttider i befintliga verksamheter också skall anses vara nya verksamheter. Det blir också tydligt att regeln inte träffar sådana ganska vanligt förekommande utbygg-

nader av industriella anläggningar som samtidigt medför att utsläppen minskar.

Samtidigt som regeln ges en ändrad och vidgad tillämpning genom att alla tillstånd som innebär ökad påverkan träffas, bör förutsättningarna för att meddela undantag från stoppregeln utvidgas.

Det kan finnas ett samhällsintresse av att släppa fram ett projekt även om en miljökvalitetsnorm inte klaras och projektet innebär ökade störningar i det avseende normen anger. Det är inte heller säkert att det är möjligt eller lämpligt att enligt nuvarande undantagsmöjlighet finna en annan utpekad verksamhet där åtgärder i stället kan vidtas mot störningarna eller där sådana åtgärder kan finansieras. Det bör då finnas möjlighet att redan i åtgärdsprogrammet förutse behovet av störningsutrymme och bereda väg för projektet genom krav, fördelade på olika typer av bidragande källor. Om åtgärdsprogrammet således tar hänsyn till och kompenserar för störningarna från projektet, bör det kunna tillåtas trots vad som följer av huvudregeln.

Det bör vidare vara möjligt att tillåta verksamheter som enbart ger försumbara bidrag till den förorening eller störning som normen anger. Att bidraget är försumbart innebär att det är av försumbar betydelse för möjligheten att klara normen. Det är med säkerhet så att många av de åtgärder som fordras för att klara miljökvalitetsnormerna kommer att behöva vara inriktade på de utsläpp som är många men små, det vill säga utsläpp som vart och ett är försumbart. Det kan då synas olämpligt att göra undantag i stoppregeln för just detta slag av utsläpp. Undantaget avser dock inte att förringa betydelsen av de små bidragen till en oacceptabel belastning. Det avser i stället att förhindra en samhällsekonomiskt olämplig tillämpning av de styrmedel som behövs för att klara normerna. Det är inte genom en mycket resurskrävande individuell prövning som man bör försöka komma till rätta med de många men små bidragen; för detta fordras i stället andra slag av mer generellt verkande styrmedel.

Det nuvarande undantaget, som gäller när verksamhetsutövaren vidtar åtgärder på annan verksamhet så att möjligheterna att klara normen ökar, bör kompletteras så att verksamhetsutövaren i stället för att vidta åtgärderna alternativt kan finansiera dem. Både det hittills gällande undantaget och den föreslagna utvidgningen öppnar möjligheter till så kostnadseffektiva åtgärder som möjligt. Samtidigt bör ordalydelsen i den nuvarande bestämmelsen ändras

så att det blir tydligt att åtgärden kan vidtas på andra verksamheter än de som är föremål för prövning, oavsett ägarförhållanden. Den nuvarande skrivningen kan tolkas som att undantaget inte gäller åtgärder vid en verksamhet som ägs av sökanden. Men det bör alltså vara fullt möjligt för exempelvis ett energibolag som söker tillstånd till en pannanläggning att åberopa undantaget om man vidtar åtgärder på en annan av de egna panncentralerna.

För att klara miljökvalitetsnormer fordras ibland omfattande utbyggnadsprojekt. Normerna för luftkvalitet kan exempelvis innebära att anläggningar för kollektivtrafik behöver inrättas och byggas ut. Utbyggnadsfasen innebär ökade störningar och möjligheterna att klara normen minskar alltså under den tiden. Det visar att det finns behov av att kunna släppa fram projekt som syftar till en långsiktig förbättring, även om de under en begränsad tid i själva verket kan ge en försämring av miljösituationen. På samma sätt kan det finnas behov av att lämna tillstånd till projekt som förbättrar situationen inom ett större geografiskt område, även om situationen inom ett litet område skulle bli försämrade. Här kan en tunnel för biltrafik tjäna som exempel, där ett större område avlastas från avgaser, samtidigt som halterna ökar just vid tunnelmynningarna.

Omprövning av tillstånd och villkor

Dagens regler ger möjlighet till omprövning av villkor för tillstånd på grund av att en miljökvalitetsnorm överträds. Omprövningen får inte leda till villkor som är så stränga att verksamheten inte längre kan bedrivas. Det finns inte möjlighet att med dagens regler förbjuda en befintlig tillståndsprövad verksamhet enbart på grund av att en miljökvalitetsnorm är överskriden. Det är bara om de förutsättningar som anges i 24 kap. 3 § är uppfyllda som det finns förutsättningar att återkalla meddelade tillstånd. Där nämns inte miljökvalitetsnormer.

Vi lämnar inte några förslag till ändringar vad gäller möjligheterna till omprövning av tillstånd eller villkor.

Vid omprövning tillämpas de materiella bestämmelserna i 2 kap. Då kan den nya bestämmelsen 2 kap. 7 a § bli tillämplig om det är fråga om en gränsvärdesnorm. Däremot blir den nya stoppregeln i 2 kap. 7 b § inte tillämplig eftersom det inte är fråga om att lämna tillstånd.

Utformningen av 2 kap. miljöbalken

Vi har tidigare i delbetänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler, SOU 2004:37, lämnat förslag till ändringar av 2 kap. miljöbalken. Förslagen innebär i huvudsak att det skall införas en ny allmän hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden (2 kap. 3 a §) och att den nuvarande lokaliseringsreglen i 2 kap. 4 § skall utgå och ersättas av tre nya regler i 2 kap. 6 a, b och c §§. Vi har också lämnat förslag till underrubriker i kapitlet.

Våra förslag har inneburit att det blir tydligt att det finns olika block av bestämmelser i 2 kap. Ett block utgörs av hänsynsreglerna som alltid gäller för varje verksamhet, oavsett var den är lokaliserad och om en miljökvalitetsnorm av gränsvärdestyp är överskriden eller inte. Ett annat block utgörs av reglerna om val av plats. De gäller också oavsett hur långtgående hänsynskrav som ställts och om gränsvärdesnormer klaras eller inte. Hänsynsreglerna och platsvalsreglerna avvägs gemensamt genom 2 kap. 7 § (nuvarande första stycket).

Vår utredning om miljökvalitetsnormer utmynnar i två nya regler i 2 kap. Den nya 2 kap. 7 a § anger grunden för krav på försiktighetsmått i samband med bland annat tillståndsprövning och tillsyn när en gränsvärdesnorm inte klaras, medan den nya 2 kap. 7 b § är en stoppregel som skall tillämpas vid tillståndsprövning då en gränsvärdesnorm överträds eller riskerar att överträdas. De båda bestämmelserna utgör tillsammans ett block av regler som fordras till följd av miljökvalitetsnormer av gränsvärdesnatur.

Kapitlet avslutas med ett block av regler för den slutavvägning som alltid skall ske.

Förslagen i detta betänkande innebär tillsammans med våra tidigare förslag att alla centrala tillåtlighetsregler som är gemensamma för de verksamheter och åtgärder som prövas enligt miljöbalken samlas i 2 kap. Det kapitlet kommer då att innehålla både regler om vilka hänsyn som skall tas, regler om valet av plats, regler som gäller till följd av miljökvalitetsnormer samt slutavvägningsregler.

Tillståndsprövning av en verksamhet inom ett område där en gränsvärdesnorm är överskriden kommer med våra förslag till ändringar i bestämmelserna att genomgå följande steg.

Först tillämpas baskraven i 2 kap. – reglerna fram t.o.m. 7 § i den nya lydelsen. Det är de krav som alltid gäller, även om det inte vore

aktuellt med något normöverskridande. Baskraven är inriktade på alla typer av störningar från verksamheten eller åtgärden. Man kommer då fram till vilka krav på försiktighetsmått som bör ställas utgående från hänsynsreglerna och om den sökta lokaliseringen kan godtas, allt detta efter en rimlighetsavvägning enligt 7 § (i den nya lydelsen). Se bild nedan.

Därefter måste det enligt den nya 7 a § stämmas av om det behövs ytterligare krav till följd av en överskriden miljökvalitetsnorm. Om det finns ett åtgärdsprogram ger det vägledning. Skulle den aktuella verksamheten vara av ett sådant slag som omnämns i åtgärdsprogrammet och för vilka det anges att det finns behov av särskilda minskningar, kan ytterligare åtgärder bli aktuella utöver vad som kommit fram efter prövningen enligt baskraven. Om det när en miljökvalitetsnorm inte är överskriden, brukar bedömas att det är rimligt att endera av två möjliga skyddsåtgärder införs, kan det när en norm är överskriden exempelvis bli fråga om att vidta båda. Verksamheten kan också behöva begränsas kraftigare i någon del än vad som annars skulle anses rimligt.

Den nya stoppregeln i 7 b § skall också tillämpas. Om verksamheten ger upphov till ökade störningar i det avseende som normen anger får den enligt huvudregeln inte tillåtas. Om någon av undantagsbestämmelserna är tillämplig kan det dock finnas möjlighet att ändå godta verksamheten.

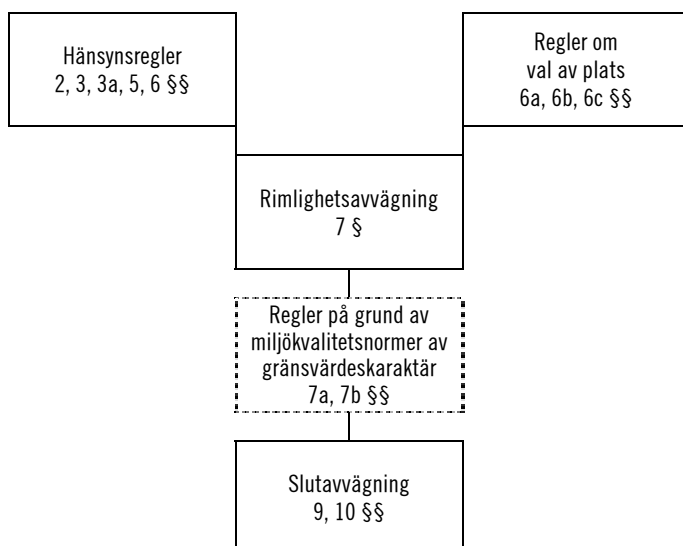
När hänsynsreglerna och reglerna om val av plats rimlighetsavvägts, eventuella ytterligare åtgärder till följd av överskridna gränsvärdesnormer bedömts och stoppregeln för ökade störningar vid överskridna gränsvärdesnormer tillämpats, skall det ske en slutavvägning i förhållande till 9 och 10 §§. Det skall slutligt kontrolleras att den sökta verksamheten, på den aktuella platsen och efter de skyddsåtgärder och begränsningar som kan krävas – även med hänsyn till miljökvalitetsnormerna – är tillåtlig.

Det finns en viktig skillnad mellan å ena sidan basregler och slutavvägningsregler och å andra sidan de nya reglerna till följd av miljökvalitetsnormer (7 a och 7 b §§). Den förstnämnda gruppen av bestämmelser är inriktade på alla typer av störningar från verksamheten, oavsett om de omfattas av miljökvalitetsnormer eller inte. De ger en möjlighet till en helhetsbedömning av miljöpåverkan från den aktuella verksamheten. De regler som har sin grund i miljökvalitetsnormer är bara inriktade på det slag av störning som normen avser, oavsett om den är viktig i det enskilda fallet eller inte.

Med hänsyn till att den stoppregel som gäller på grund av gränsvärdesnormer (7 b §) är sträng och förhållandevis specificerad, kan det naturligtvis innebära en genväg att redan vid provningens början överväga förutsättningarna för att klara den bestämmelsen och för att tillämpa undantagsreglerna i den. Det är viktigt att understryka att man alltid måste kontrollera hur långt det går att begränsa störningar genom val av lokalisering och andra försiktighetsmått innan man med stöd av en stoppregel nekar tillstånd till verksamheten. Det förhållandet ändras inte på grund av bestämmelserna om miljökvalitetsnormer. Det är också viktigt att understryka den motsatta situationen; bara för att en verksamhet klarar miljökvalitetsnormen eller provningsmyndigheten tillämpar någon av undantagsreglerna i 7 b § får man inte underlåta att tillämpa baskraven i 2 kap. Det är alltså inte tillåtet att "fylla upp" till normen. Bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 §, rimlighetsavvägd enligt 2 kap. 7 §, måste exempelvis alltid tillämpas.

Om det är en miljökvalitetsnorm av målsättningskaraktär som inte klaras, är det enbart baskraven (fram till och med avvägningen enligt 7 §) samt slutavvägningarna (9 och 10 §§) i 2 kap. som skall tillämpas. Reglerna i det nya blocket av bestämmelser är bara tillämpliga när det gäller normer av gränsvärdeskaraktär. Både normer av målsättningskaraktär och gränsvärdesnormer ger dock underlag för en bedömning av vad som behövs för att förhindra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. På det sättet kommer även målsättningsvärdena in i provningen både enligt hänsynsreglerna och platsvalsreglerna, vid rimlighetsavvägningen och till sist vid slutavvägningen.

En schematisk bild av en tillståndsprövning enligt 2 kap. med de förslag vi lämnat här och i tidigare betänkanden skulle få följande utseende.



2.6.4 Miljökvalitetsnormer och generella föreskrifter

Förslag

Ett nytt bemyndigande införs i 5 kap. miljöbalken som gör det möjligt att utfärda generella föreskrifter om det behövs för att klara en miljö kvalitetsnorm och det finns ett åtgärdsprogram fastställt av regeringen som ger stöd för det. Möjligheterna för regeringen att fastställa åtgärdsprogram för vattendistrikt utökas.

Möjligheten att inrätta miljöskyddsområde för att klara en miljö kvalitetsnormer upphävs.

Vi har i betänkandet som gäller ramdirektivet för vatten övervägt om vattenmyndigheterna bör bemyndigas att meddela generella föreskrifter i olika avseenden³⁷. I det sammanhanget ville vi inte föreslå ett sådant bemyndigande för vattenmyndigheterna att utfärda generella föreskrifter men vi gjorde inte någon bedömning av om de bemyndiganden som finns i miljöbalken var tillräckliga för att klara miljö kvalitetsnormer.

³⁷ SOU 2002:107 s. 153 ff.

Ett nytt bemyndigande

Vi har i avsnitt 2.6.1 konstaterat att det för att klara en del normer kan vara av betydelse att kunna göra insatser mot diffusa utsläpp. Det finns anledning att förmoda att generella föreskrifter kan vara ett effektivare styrmedel och vara av större betydelse för att klara vissa miljökvalitetsnormer än t.ex. individuella provningar. Därför finns anledning att undersöka om de nuvarande möjligheter att använda generella föreskrifter är tillräckliga.

För att generella föreskrifter skall kunna utfärdas med stöd av miljöbalken krävs att det finns relevanta bemyndiganden. Det är inte möjligt att nu förutse alla de behov av generella föreskrifter som kan tänkas uppkomma till stöd för normer. Det kan dock konstateras att möjligheterna att genom föreskrifter enligt miljöbalken nå vissa slag av diffusa utsläpp, t.ex. från biltrafik, är små. Dessutom finns inte möjlighet att meddela föreskrifter för alla sakområden, t.ex. saknas föreskriftsrätt för vattenverksamheter. Vi föreslår därför att ett nytt bemyndigande införs i 5 kap. Bemyndigandet bör omfatta alla olika typer av verksamheter och åtgärder som balken är tillämplig på och gälla olika försiktighetsmått. Vidare bör en koppling till åtgärdsprogram göras. Endast i de situationer som det vid en helhetsbedömning har visat sig att det finns behov av generella föreskrifter för att klara en miljökvalitetsnorm, bör det nu aktuella bemyndigandet kunna tas i anspråk. Detta innebär att behovet av att använda just generella föreskrifter för att klara normer kommer att bli allsidigt belyst i ett åtgärdsprogram och att det förfarande för samråd som finns i 5 kap. blir tillämpligt. Det betyder också att det kommer att finnas förutsättningar för att föreskrifterna är väl förankrade när de skall börja gälla. Genom kopplingen till åtgärdsprogram blir även bemyndigandet begränsat och överlappningen med andra bemyndiganden blir mindre.

Regeringen bör inte vara bunden av att en förvaltningsmyndighet eller kommun har fastställt ett åtgärdsprogram för att kunna utnyttja bemyndigandet. Därför bör endast sådana åtgärdsprogram som fastställts av regeringen kunna utgöra grund för att meddela generella föreskrifter enligt bemyndigandet.

Det bemyndigande vi föreslår – 5 kap. 3 a § miljöbalken – kommer att kunna utnyttjas när ett åtgärdsprogram tagits fram. Vi ser inga hinder att innan ett åtgärdsprogram fastställts använda andra bemyndiganden för att utfärda generella föreskrifter om det

står klart att det är motiverat och de krav som ställs i respektive bemyndigande uppfylls.

Sådana föreskrifter som utfärdas med stöd av det bemyndigande vi nu föreslår bör på samma sätt som föreskrifter i t.ex. miljöskyddsområde bryta igenom befintliga tillstånd. Vi föreslår därför en ändring av 24 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

Miljöskyddsområde

Reglerna om miljöskyddsområde har hittills inte alls kommit till användning i arbetet med miljökvalitetsnormer. Bestämmelserna var från början inrättade för andra typer av situationer än fall då normer är överträdna. Vi ser att det bemyndigande vi föreslår i 5 kap. är mer användbart än reglerna om miljöskyddsområde eftersom det inte är begränsat till verksamheter. Även kopplingen till åtgärdsprogram och de därmed kopplade kraven på samråd och möjlighet att lämna synpunkter under beslutsprocessen ser vi som en stor fördel. Det är också en fördel att de regler som gäller miljökvalitetsnormer i möjligaste mån är samlade i 5 kap. miljöbalken. För att undvika överlappande bemyndiganden föreslår vi att möjligheten att inrätta miljöskyddsområde, när en miljökvalitetsnorm inte klaras, skall upphävas.

Sanktion av överträdelse av generella föreskrifter – ett nytt straffstadgande

De föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av det bemyndigande vi föreslår ovan bör vara straffsanktionerade. Vi föreslår därför att en ny straffbestämmelse införs för överträdelser av föreskrifter meddelade med stöd av 5 kap. 3 a § miljöbalken.

Vi har i ett tidigare betänkande lämnat förslag till ändringar av miljöbalkens sanktionssystem (SOU 2004:37). Vi föreslog då att straffsanktionen av överträdelser av generella föreskrifter skulle inskränkas till sådana föreskrifter som meddelats av regeringen. Sedan vårt betänkande överlämnats har Högsta domstolen i ett avgörande uttalat att det inte är förenligt med regeringsformen att ha straffbestämmelser med fängelse i straffskalan som beivrar överträdelser av föreskrifter meddelade av andra än riksdag och

regering³⁸. Detta betyder att sådana föreskrifter som behövs för att klara miljökvalitetsnormer och som bör vara straffsanktionerade med fängelse måste utfärdas av regeringen.

Fängelse bör finnas i straffskalan för den nya bestämmelsen. Det betyder att den bör straffbelägga överträdelser av föreskrifter meddelade av regeringen. Ingenting hindrar i och för sig att ytterligare straffbestämmelser med endast böter i straffskalan införs om det visar sig finnas behov av straffsanktion för föreskrifter som antagits av annan än riksdag eller regering. Vi lämnar inte något sådant förslag nu.

Den nya straffbestämmelsen bör utformas enligt samma mönster som det vi föreslog i betänkandet SOU 2004:37. Den nya bestämmelsen bör ge utrymme för regeringen att välja om föreskrifter utfärdade med stöd av bemyndigandet skall vara straffsanktionerade eller ej. Eftersom vårt tidigare förslag om ändringar av miljöbalkens straffbestämmelser ännu inte behandlats av regeringen lämnar vi inte nu något formellt förslag till en ny straffbestämmelse för denna begränsade fråga. Vi menar dock att om vårt förslag till ny utformning av 29 kap. 8 § miljöbalken genomförs bör en ny punkt läggas till i första stycket med följande lydelse:

sådana föreskrifter om försiktighetsmått som regeringen meddelat med stöd av 5 kap. 3 a § och som regeringen särskilt föreskrivit skall omfattas av denna straffbestämmelse.

2.6.5 Miljöbalkskommitténs förslag till förändring som rör plan- och bygglagen

Förslag

Bestämmelsen om att miljökvalitetsnormer skall iakttas vid planering och planläggning flyttas till plan- och bygglagen. Det medför enligt vår bedömning ingen ändring av innehållet.

Frågan om hur miljökvalitetsnormer skall hanteras inom ramen för plan- och bygglagen övervägs av PBL-kommittén och av en särskild utredare. I vårt uppdrag ligger att se över miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer. Vi har därför inte utrett frågorna om hur plan- och bygglagen kan behöva anpassas för att bestämmelserna

³⁸ Dom 2005-02-09 i mål B 4466-02.

om miljökvalitetsnormerna skall fungera som ett effektivt styrmedel. På en punkt föreslår vi dock en ändring av plan- och bygglagen. Förslaget gäller endast att flytta en regel från miljöbalken till plan- och bygglagen och medför ingen innehållsmässig ändring. Vi har inte undersökt hur plan- och bygglagens regler skulle behöva ändras för att systemet med miljökvalitetsnormer skall fungera.

Vi har i avsnitt 2.5 redogjort för att kravet på att normerna skall säkerställas i 5 kap. 3 § första stycket miljöbalken är näst intill omöjligt att tillämpa. Vi har därför föreslagit att den skall ändras.

I 5 kap. 3 § andra stycket miljöbalken föreskrivs att myndigheter och kommuner vid planering och planläggning skall iaktta miljökvalitetsnormer. Dessutom hänvisas i plan- och bygglagen till att detta krav ställs i miljöbalken. Frågan är om det behövs en särskild regel i miljöbalken eller om det är tillräckligt eller till och med bättre att regeln enbart finns i plan- och bygglagen.

Enligt uttalanden i förarbetena till miljöbalken betyder 5 kap. 3 § andra stycket att varken planer eller andra beslut enligt plan- och bygglagen får strida mot miljökvalitetsnormen. Detta tyder på att bestämmelsen är avsedd att medföra materiella krav. Det förefaller mer naturligt att de materiella kraven för tillämpning av plan- och bygglagen finns i den lagen. Vi föreslår därför att bestämmelsen flyttas. Detta medför inte någon ändring av kraven.

Våra lagförslag kan behöva samordnas med de förslag som lämnas av PBL-kommittén.

2.6.6 Behov av förändring i lagstiftning som hänvisar till miljökvalitetsnormer

Förslag

De av oss föreslagna ändringarna i miljöbalken påverkar även innehållet i annan lagstiftning i den mån balkens regler skall tillämpas enligt den. Sådana förändringar är önskvärda och rimliga.

Till följd av våra förslag om ändringar i miljöbalken föreslås endast ändringar i annan lagstiftning som hänvisar till balkens regler. Dessa hänvisningar får i allt väsentligt samma innehåll och omfattning som för närvarande.

Detta avsnitt gäller den lagstiftning utanför miljöbalken som hänvisar till balkens regler om miljökvalitetsnormer förutom plan- och bygglagen (se avsnitt 2.4.4). Regler om miljökvalitetsnormer finns i miljöbalken, medan lagarna vid sidan om balken hänvisar till i balken. Vi ser inte något behov att ändra på det systemet. Hänvisningar till miljöbalken från lagarna vid sidan om bör därför fortfarande göras.

De ändringar i miljöbalken som vi föreslår kommer naturligtvis att påverka innehållet i de andra lagarna i den mån dessa hänvisar till de bestämmelser som vi föreslår skall förändras. De bestämmelser som berörs är framför allt våra förslag till nya bestämmelser i 2 kap. 7 a §, 7 b § och ny lydelse av 5 kap. 3 § miljöbalken. Det har framkommit under vårt utredningsarbete att sådana förändringar är önskvärda och lämpliga även vid tillämpning av annan lag.

Till följd av att vi gör ändringar i miljöbalkens bestämmelser behöver hänvisningarna i de anknyttande lagarna justeras.

Frågan kan ställas om i vilken omfattning andra lagar bör hänvisa till miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer. Det går inte att med dagens bestämmelser se något tydligt mönster eller principer för i vilken omfattning hänvisning i annan lag skall ske till de olika bestämmelserna i balken. T.ex. ingår ibland 2 kap. miljöbalken bland de regler som det hänvisas till och ibland inte. Ännu har inte miljökvalitetsnormer aktualiserats vid några prövningar enligt de lagar som berörs i detta kapitel. Det finns således inte ännu några praktiska erfarenheter som visar om ändringar av hänvisningarna skulle behöva göras.

Vi utgår därför från de hänvisningar som finns i dag och föreslår de följdändringar som är nödvändiga för att hänvisningar med samma omfattning som i dag skall gälla enligt våra förslag. På en punkt innebär dock våra förslag att miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer kommer att få en utvidgad tillämpning. Det gäller lagen om vissa torvfyndigheter. Våra förslag innebär att den modifierade stoppregel som vi föreslår (2 kap. 7 b § miljöbalken) blir tillämplig även vid undersökningskoncession. Det är en rimlig förändring.

Skogsvårdslagen hänvisar inte till miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer utan lagen innehåller en bestämmelse som har samma lydelse som 16 kap. 5 § miljöbalken.

Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i skogsvårdslagen har ännu inte aktualiserats. De normer som förmodligen främst kommer att behöva beaktas är de som meddelas enligt förord-

ningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Vilka krav dessa normer kommer att ställa är ännu oklart. Det är därför för tidigt att uttala sig om skogsvårdslagens regler om miljökvalitetsnormer behöver ändras och i så fall hur. Vi lämnar därför inte några förslag till ändringar av skogsvårdslagens bestämmelse om miljökvalitetsnormer utan föreslår att denna fråga följs upp i ett senare skede.

3 Miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser

Slutsatser

Miljöorganisationerna har endast i ett fåtal fall utnyttjat möjligheten enligt 16 kap. 13 § att överklaga avgöranden. Under vår undersökningsperiod har det förekommit ca 10 fall per år hos de regionala domstolarna och Miljööverdomstolen. Totalt avgör dessa domstolar ca 1 600 överklagningsmål per år.

Verksamhetsutövarers farhågor om att organisationernas rätt att överklaga skall leda till försenade och fördrade projekt kvarstår ändå.

Miljöorganisationerna kan spela en viktig roll vid miljöprövningar genom att bidra med sakkunskap och förmå verksamhetsutövare och prövningsmyndighet att motivera sina ställningstaganden tydligt. De kan också på ett effektivt sätt kanalisera synpunkter från många sakägare.

Vi har avstått från att lämna förslag till ändringar av bestämmelsen. Det pågår i annat sammanhang (Århuskonventionen) överväganden om allmänhetens roll i prövningsprocessen.

En av nyheterna i miljöbalken var införandet av bestämmelser i 16 kap. 13 § som ger vissa miljöorganisationer rätt att överklaga beslut om tillstånd, godkännande eller dispens. Enligt våra direktiv skall vi undersöka erfarenheterna av den vidgade talerätten för miljöorganisationer i 16 kap. 13 § miljöbalken. Hur har rätten att överklaga utnyttjats eller på annat sätt berört organisationerna? I direktiven nämns tillståndsbeslut på central, regional eller kommunal nivå. Vi skall också granska vilka kostnadsrämsiga konsekvenser miljöbalken har föranlett för organisationerna.

Sedan direktiven skrevs har en hel del hänt, inte minst i ett internationellt perspektiv, som rör miljöorganisationers möjligheter att delta i miljöprocesser. Internationellt har utvecklingen

gått mot ökade möjligheter för miljöorganisationer att delta i och påverka miljöprocesser av olika slag. Inom EU har fokus på senare tid legat på Århuskonventionen. Sverige har liksom EG och samtliga medlemsstater i EU undertecknat konventionen. Två EG-direktiv har hittills antagits som ett led i gemenskapens tillträde till konventionen. Ett tredje direktiv håller på att förhandlas.

Miljöorganisationers möjlighet att delta i miljöprocesser är även reglerad i EG:s direktiv om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Miljöskadeutredningen har bl.a. till uppgift att föreslå hur direktivet skall genomföras i svensk rätt. I utredningens direktiv konstateras att miljöbalkens regler om överklagande för miljöorganisationer inte helt stämmer överens med EG-direktivets krav.

Vårt uppdrag berör inte genomförandet av Århuskonventionens regler eller EG-direktiv. Vi har undersökt hur miljöorganisationernas möjlighet att delta i miljöprocesser har fungerat. De slutsatser som kan dras av denna undersökning kan förhoppningsvis komma till användning i det fortsatta arbetet med miljöorganisationers rätt att överklaga beslut.

Bland annat mot bakgrund av den internationella utvecklingen på området, har vi funnit skäl att utvidga vår undersökning till att omfatta både miljöorganisationers deltagande i miljöärenden i första instans och miljöorganisationers rätt att överklaga beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken. Undersökningen omfattar därför inte bara de ideella föreningar som formellt har rätt att överklaga avgöranden enligt 16 kap. 13 § miljöbalken, utan även andra miljöorganisationer som deltar i miljöprövningar i första instans. Vi har också hämtat in synpunkter som rör andra processer än de som regleras i miljöbalken, bland annat ärenden enligt plan- och bygglagen.

Undersökningen har till stor del bestått i att samla in erfarenheter av organisationers deltagande i miljöprocesser genom att intervjua företrädare för miljöorganisationer, myndigheter, kommuner och verksamhetsutövare. Vi har också gått igenom två års avgöranden från de fem miljödomstolarna och Miljööverdomstolen i mål som har överklagats av en miljöorganisation med stöd av 16 kap. 13 § miljöbalken. Någon analys av hur reglerna skulle kunna förändras i syfte att utvidga organisationernas rätt att överklaga har vi inte gjort.

3.1 Pågående arbete med Århuskonventionen och EG-direktiv

I Århuskonventionen och i EG-direktiven finns regler som rör miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser. I Århuskonventionens inledande text anför parterna i konventionen bland annat att de

- erkänner att en förbättrad tillgång till information och allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet förbättrar beslutets kvalitet och genomförandet av dem, bidrar till allmänhetens medvetenhet om miljöfrågor, ger allmänheten tillfälle att ge uttryck för sin oro och gör det möjligt för myndigheterna att ta vederbörlig hänsyn till denna oro,
- erkänner den viktiga roll enskilda medborgare, icke-statliga organisationer och den privata sektorn kan spela på miljöskyddsområdet,
- är angelägna om att allmänheten, organisationer inbegripna, bör ha tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs.

Sverige har ratificerat Århuskonventionen. Frågan om hur Århuskonventionen och de två EG-direktiven skall genomföras i Sverige har behandlats i prop. 2004/05:65. Den övergripande bedömningen där är att de rättigheter som konventionen ger allmänheten i stor utsträckning redan i dag är garanterade i svensk rätt. Vissa anpassningar bedöms dock som nödvändiga för att leva upp till konventionens och direktivens krav. En del av dessa lagändringar har redan hunnit träda i kraft, andra återstår att genomföra.

Som en följd av kraven i Århuskonventionen har således under våren 2005 miljöorganisationer givits rätt att föra talan mot beslut som gäller tillstånd till projekt enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg, lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, luftfartslagen och minerallagen. En liknande ändring har även införts i förordningen om kärnteknisk verksamhet.

I propositionen har det också bedömts nödvändigt att miljöorganisationer ges rätt att föra talan mot vissa beslut om tillstånd som prövas av regeringen i första instans eller som överklagas dit enligt annan lagstiftning än miljöbalken, t.ex. naturgaslagen. Regeringens beslut kan endast angripas genom rättsprövning. Det är enligt regeringen tveksamt om de möjligheter som för närvarande

finns att medge rättsprövning är tillräckliga för att uppfylla konventionens krav på att miljöorganisationer skall kunna få tillståndsbeslut rättsligt prövade. Regeringen bedömer därför att en ändring av rättsprövningslagen är nödvändig. I avvaktan på att en sådan ändring skall komma till stånd har Sverige reserverat sig mot konventionens bestämmelse på denna punkt (prop. 2004/05:65, s. 91 f.).

Förslag till ändringar av rättsprövningslagen har lämnats i en departementspromemoria (En moderniserad rättsprövning m.m., Ds 2005:9). I promemorian föreslås bl.a. att miljöorganisationer får rätt att ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen.

Även när det gäller miljöorganisationers rätt att överklaga sådana beslut om detaljplan som är förenade med krav på miljökonsekvensbeskrivning har Sverige gjort en reservation i avvaktan på ändringar i regelverket i syfte att uppfylla konventionens krav.

I propositionen görs bedömningen att reglerna om miljöorganisationers rätt att överklaga avgöranden enligt 16 kap. 13 § i fråga om kraven på viss associationsform (ideell förening), verksamhetstid och antal medlemmar, stämmer överens med kraven i Århuskonventionen och EG-direktivet om allmänhetens deltagande (prop. 2004/05:65, s. 84 ff.) Några ändringar av reglerna i 16 kap. 13 § i detta avseende föreslås därför inte i propositionen.

Däremot diskuteras i vad mån det är motiverat att ändra vilka typer av beslut som en miljöorganisation kan överklaga. I denna del lämnas inte några förslag men regeringen säger sig vara beredd att återkomma i denna fråga efter bl.a. vårt betänkande (prop. s. 89 ff.) Vi redovisar regeringens ståndpunkter i avsnitt 3.2.4 nedan.

Arbetet till följd av Århuskonventionen är inte avslutat. Hittills har två EG-direktiv antagits för att införliva konventionen med EG-rätten. Det pågår arbete med ytterligare ett direktiv som avser att reglera frågor om rätt till rättslig prövning av beslut på miljöområdet. Miljöorganisationers rätt till sådan prövning kan antas utgöra en del av en sådan reglering.

Även Miljöskadeutredningens arbete med att genomföra EG:s direktiv om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador kan tänkas utmynna i förslag till ändringar som gäller miljöorganisationers rätt att överklaga i miljöärenden.

3.2 Svenska regler om miljöorganisationernas deltagande i miljöprocesser

Miljöorganisationer har sedan lång tid tillbaka kunnat delta i miljöprövningar. Reglerna om detta har dock varierat över tiden. I 1952 års naturskyddslag fanns exempelvis regler enligt vilka Konungen kunde ge organisationer rätt att föra talan mot länsstyrelsens beslut för att tillvarata naturskyddets intresse. Vetenskapsakademien, Svenska naturskyddsföreningen och Samfundet för hembygdsvård hade en sådan rätt till dess att 1964 års naturvårdslag infördes. Frågan om miljöorganisationers deltagande i miljöärenden var därefter föremål för utredning i flera olika sammanhang. En redovisning av detta finns i Miljöbalksutredningens huvudbetänkande, SOU 1996:103, del 1, s. 520–525.

Miljöorganisationer har även kunnat delta vid prövningar enligt miljöskyddslagen och vattenlagen utan att ha ställning som part. De har kunnat lämna synpunkter på tillståndsansökningar som prövats i första instans i Koncessionsnämnden för miljöskydd och i vattendomstolarna. För miljöfarliga verksamheter föreskrevs i 12 a § miljöskyddslagen att verksamhetsutövaren i skälig omfattning och på lämpligt sätt skulle samråda med bland annat de organisationer som kan ha ett intresse i saken.

Miljöorganisationer har kunnat delta vid offentliga sammanträden och förhandlingar, varvid de även kunnat ha rollen som ombud för sakägare i ärenden och mål där förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen tillämpas. Som ombud för sakägare har de även haft möjlighet att överklaga miljöbeslut.

3.2.1 Deltagande i samråd och prövningar i första instans

Miljöorganisationer har möjlighet att delta i miljöprocesser i olika skeden. Lagstiftningen ställer inte upp några formella krav på de miljöorganisationer som vill delta i samråd och i prövningar i första instans. Deltagandet i ärenden i första instans kännetecknas av öppenhet och är inte formaliserat i lagstiftningen, men prövningsmyndigheterna tar del av miljöorganisationernas synpunkter både i form av skriftliga yttranden och uttalanden vid sammanträden och förhandlingar.

För de större verksamheter som har en betydande miljöpåverkan skall ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning genom-

föras enligt reglerna i 6 kap. 5 § miljöbalken. Verksamhetsutövaren skall i sådana fall samråda med bland annat de organisationer som kan antas bli berörda. En organisation kan i det skedet, innan ansökan lämnas in till tillståndsmyndigheten, lämna in synpunkter och faktaunderlag i ärendet och peka på behov av kompletterande utredningar från verksamhetsutövarens sida.

När en verksamhet sedan prövas hos tillståndsmyndigheten har miljöorganisationer möjlighet att lämna synpunkter på ansökan. En organisation kan då lyfta fram vad den bedömer är viktiga frågeställningar och eventuella kvarvarande brister i utredningsmaterialet. Organisationen har även möjlighet att delta vid sammanträde eller huvudförhandling. Även om organisationen i ett sådant fall inte har formell partsställning beredes den tillfälle att yttra sig.

Att delta i samråd och tillståndsärenden i första instans är en central del i miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser. Även mindre organisationer med intresse för lokala och regionala miljöfrågor kan därigenom få insyn i och påverka miljöärendena.

3.2.2 Rätten att överklaga vissa miljöbeslut enligt 16 kap. 13 § miljöbalken

Genom miljöbalken infördes en rätt för miljöorganisationer att överklaga vissa typer av domar och beslut enligt balken. I förarbetena uttalade regeringen att skäl för att ge miljöorganisationerna talerätt är att det hos organisationerna finns ett starkt intresse och djupt engagemang i miljöfrågor och att detta kan tas tillvara genom att tillerkänna organisationerna talerätt. Regeringen anförde också att talerätt för miljöorganisationer stämmer väl med tankegångarna på det internationella planet (prop. 1997/98:45, del 1, s. 488).

Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken får överklagbara domar eller beslut överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk. För att få överklaga domar och beslut skall en förening ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

Miljöorganisationernas rätt att överklaga miljöbeslut har med andra ord begränsats i två avseenden.

För det första ställs det vissa krav på organisationen, nämligen att det skall vara

- en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
- en förening som har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och
- en förening som har lägst 2 000 medlemmar.

Reglerna innebär att det stora flertalet miljöorganisationer inte omfattas av rätten att överklaga beslut enligt balken. Organisationer som har en annan associationsform än ideell förening, exempelvis stiftelser, omfattas inte av klagorätten.

För det andra omfattar klagorätten enbart beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken. Det betyder att organisationer exempelvis inte kan överklaga tillsynsärenden. Genom tolkningar av vad begreppet ”tillstånd” innebär har ytterligare gränser satts för miljöorganisationernas klagorätt.

3.2.3 Grupptalan i miljöbalken

Sedan år 2002 finns i miljöbalken även regler om s.k. grupptalan i 32 kap. 12–14 §§. Reglerna innebär för miljöorganisationers del att de har möjlighet att initiera vissa typer av ärenden i form av en organisationstalan. En organisation kan föra talan om förbud mot fortsatt verksamhet eller om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått. Talan får bara riktas mot den som bedriver eller har bedrivit miljöfarlig verksamhet utan tillstånd. Organisationstalan får väckas av en ideell förening som i enlighet med sina stadgar tillvaratar naturskydds- eller miljöskyddsintressen eller av en sammanslutning av yrkesverksamma inom fiske-, jordbruks-, ren- och skogsnäringen. Dessa regler innehåller alltså inte samma begränsningar i fråga om antal verksamhetsår och antal medlemmar som reglerna om rätt att överklaga vissa avgöranden enligt 16 kap. 13 § miljöbalken.

3.2.4 Praxis i fråga om miljöorganisationers klagorätt

Rätten att överklaga avgöranden enligt miljöbalken är för miljöorganisationerna begränsad till ärenden om tillstånd, godkännande och dispens. Avgränsningen har gett upphov till flera tolkningsfrågor. Vissa frågor om var gränserna för organisationernas talerätt går har prövats. De handlar huvudsakligen om vilka typer av miljöärenden som kan hänföras till begreppet tillstånd.

Högsta domstolen fann i rättsfallet NJA 2001, s. 279, att en miljöorganisation inte har talerätt i ett mål om lagligförklaring av en vattenverksamhet. I det fallet hade Miljööverdomstolen med tillämpning av vattenlagen förklarat en befintlig dammanläggning laglig samt lämnat tillstånd att på vissa villkor anlägga ett nytt kraftverk. Enligt Högsta domstolen hade Naturskyddsföreningen i Värmland rätt att överklaga domen vad avser tillståndsfrågan, men inte vad avser lagligförklaringen. Domstolen fann att även om prövningen ofta är likartad med den som sker i ett tillståndsärende, kan en lagligförklaring inte hänföras till tillstånd, godkännande eller dispens.

Högsta domstolen har även tagit ställning till frågan om en miljöorganisation har rätt att överklaga ett mål som gäller förlängning av arbetstid. Målet hade överklagats från Miljööverdomstolen. Miljööverdomstolen anförde att domstolen i ett mål om förlängning av arbetstid i och för sig kan föreskriva nya eller strängare villkor för tillstånd men att någon förnyad tillåtlighetsprövning av verksamheten inte kan ske. Domstolen fann därför att ett avgörande i ett mål om förlängning av arbetstiden inte kan hänföras till tillstånd, godkännande eller dispens (beslut den 22 mars 2004 i mål M 1514-04). Högsta domstolen fastställde Miljööverdomstolens beslut (beslut den 29 december 2004 i mål nr Ö 1766-04).

I ett ärende som prövades av Miljööverdomstolen hade Sveriges Ornitologiska Förening överklagat en dom som gällde en ansökan om omprövning av vattenregimen för sjön Östen enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Miljööverdomstolen avvisade överklagandet med motiveringen att då föreningen saknar rätt att initiera en omprövning har den inte rätt att överklaga (dom den 4 juli 2003 i mål M 7741-02).

I ett annat fall fann Miljööverdomstolen att en miljöorganisation inte har rätt att överklaga ett beslut meddelat i ett ärende om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (beslut den 2 mars 2001 i mål M 2676-00). I samma beslut anförde Miljö-

överdomstolen att bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken inte begränsar en förenings talerätt till dess geografiska hemvist eller verksamhetsområde. Domstolen fann därför att Naturskyddsföreningen i Göteborg, vars stadgar anger att dess verksamhetsområde utgörs av Göteborgs kommun, inte hindrade föreningen att föra talan i målet, som gällde verksamhet i Kungälv kommun.

Regeringen fann i ett ärende att en miljöorganisation inte har rätt att överklaga ett ärende om upphävande av strandskydd enligt 7 kap. 15 § miljöbalken (beslut den 18 juni 2003 i ärende M 2002/2579/F/M).

I ett fall ansökte en miljöorganisation om rättsprövning i Regeringsrätten av ett regeringsbeslut som rörde tillstånd enligt vattenlagen till vattenverksamhet vid Långfors kraftstation. Regeringsrätten fann att organisationen inte hade rätt att ansöka om rättsprövning (beslut den 5 februari 2003 i mål 5132-2000). Reglerna i 16 kap. 13 § miljöbalken om miljöorganisationers klagorätt är inte tillämpliga i ärenden om rättsprövning. I ett annat fall om rättsprövning hade regeringen gjort en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. En miljöorganisation som sannolikt omfattas av talerätt enligt 16 kap. 13 § ansökte om rättsprövning vid Regeringsrätten. Regeringsrätten konstaterade att organisationen visserligen bör anses ha intagit partsställning i ärendet hos regeringen, men att tillåtlighetsbeslutet dock inte kan anses innebära myndighetsutövning mot föreningen, varför dess ansökan om rättsprövning avvisades (RÅ 2004 ref. 108). Om de ändringar i rättsprövningslagen som föreslås i departementspromemorian (En moderniserad rättsprövning m.m., Ds 2005:9) genomförs kommer sådana miljöorganisationer som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken att ha rätt att ansöka om rättsprövning. Enligt förslaget skall möjligheten för miljöorganisationer att söka rättsprövning omfatta sådana beslut om tillstånd av regeringen som anges i artikel 9.2 i Århuskonventionen.

Det finns flera fall där miljödomstolarna och Miljööverdomstolen funnit att de kriterier för miljöorganisationers talerätt som ställts upp i 16 kap. 13 § miljöbalken inte har varit uppfyllda. I flertalet fall har det handlat om att föreningarna inte har 2 000 medlemmar. I ett fall prövade Miljööverdomstolen om Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening hade talerätt. Föreningen åberopade att den visserligen bara hade 350 direktbetalande medlemmar men att den indirekt hade mer än 2 000 medlemmar eftersom flera organisationer också var anslutna till föreningen.

Miljööverdomstolen avvisade dock överklagandet (beslut den 16 september 2002 i mål M 6293-02). I samma avgörande prövade Miljööverdomstolen frågan om en juridisk person kan uppträda som ombud för sakägare i ett mål som inletts i miljödomstolen. Miljööverdomstolen, som tillämpade reglerna i rättegångsbalken, fann att endast fysiska personer kunde uppträda som ombud. Juridiska personer kan däremot uppträda som ombud i mål som inletts i en kommun eller länsstyrelse, eftersom förvaltningsprocesslagen då är tillämplig (se Regeringsrättens pleniavgörande RÅ 1981 ref. 1:72).

Även frågan om en organisation har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen har varit uppe till bedömning. I ett fall fann en miljödomstol att en lokalförening inom Friluftsförbundet inte hade talerätt eftersom föreningen inte har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Enligt stadgarna har föreningen till ändamål att bland annat organisera och arrangera friluftsliv.

Miljööverdomstolen fann i ett beslut att Miljöpartiet de gröna i Nyköping inte hade rätt att överklaga. Domstolen konstaterade att sammanslutningar eller grupper av väljare, som uppträder i val under särskilda beteckningar, enligt 3 kap. 7 § regeringsformen är att anse som politiska partier och att deras syfte är att bedriva en politisk verksamhet. Domstolen fann att syftet med bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken inte varit att ge politiska partier en talerätt (beslut den 25 oktober 2004 i mål M 11-03).

I ett fall fann Miljööverdomstolen att Ljusdals fornminnes- och hembygdsförening och Järvsö hembygdsförening inte omfattades av rätten att överklaga enligt 16 kap. 13 § miljöbalken (beslut den 19 december 2002 i mål M 5008-02). Av avgörandet framgår inte entydigt vilket eller vilka av kraven i bestämmelsen som föreningarna inte uppfyllde.

3.2.5 Regeringens uttalanden om överklagbarhet

Regeringen har kommenterat vilken typ av beslut som miljöorganisationer bör kunna överklaga i propositionen om Århuskonventionen (prop. 2004/05:65). Där framförs att begreppet tillstånd omfattar även de villkor som utgör förutsättning för tillståndet och är en oskiljaktig del av detta. Regeringens slutsats är att även villkor omfattas av miljöorganisationers rätt att överklaga.

Vidare menar regeringen att det inte råder någon tvekan om att en dom varigenom ett tidigare tillstånd har omprövats också är en dom om tillstånd – en tillståndsdom. En miljöorganisation som uppfyller kraven i 16 kap. 13 § miljöbalken har enligt regeringen rätt att överklaga en sådan tillståndsdom, och detta måste naturligtvis gälla även om tillståndsdomen är resultatet av att någon annan har initierat en omprövning. Att organisationer saknar möjlighet att initiera en omprövning saknar därvid betydelse. Regeringen konstaterar att miljöbalkens talerätsregel således formellt sett innebär att miljöorganisationer redan har talerätt i detta avseende men menar att det kan finnas anledning att överväga om regeln bör förtydligas mot bakgrund av hur den har tolkats i praxis.

Regeringens slutsats av Högsta domstolens avgörande i mål Ö 1766-04 (se avsnitt 2.3.3 ovan) där beslut om förlängning av arbetstid inte ansågs vara en sådan fråga som omfattades av miljöorganisationers rätt att överklaga är att det är nödvändigt med ett förtydligande så att det framgår att miljöorganisationers rätt att överklaga omfattar även frågor om förlängning av arbetstid. Även när det gäller frågan om överklaganderätt av domar och beslut om lagligförklaring menar regeringen att det kan finnas anledning att analysera frågan närmare och återkomma till den (prop. 2004/05:65, s. 89 f.).

3.2.6 Förslag som påverkar miljöorganisationernas möjligheter att överklaga

Det kan komma att ske förändringar i miljöbalken och dess förordningar som kan leda till inskränkningar i möjligheten för miljöorganisationer att delta i miljöprocesser.

I tidigare utredningar från kommittén (En effektivare miljöprövning, SOU 2003:124) och från Naturvårdsverket (Pröva eller inte pröva? rapport 5353) finns förslag som innebär att vissa verksamheter blir anmälningspliktiga i stället för tillståndspliktiga. Om dessa förslag genomförs begränsas i praktiken organisationernas möjligheter att överklaga beslut enligt miljöbalken, eftersom reglerna i 16 kap. 13 § inte omfattar anmälningsärenden. Detta kan exemplifieras med vårt förslag att vissa typer av vattenverksamheter skall prövas genom en anmälan i stället för en tillståndsansökan. Ett par exempel från Naturvårdsverkets förslag är att färre djur-

anläggningar skall tillståndsprövas och att vissa mindre täkter i fortsättningen skall vara anmälningspliktiga.

3.3 Erfarenheter av miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser

Här redovisas vår undersökning i fråga om miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser. Undersökningen består av dels en genomgång av två års avgöranden vid miljödomstolarna i mål som har överklagats av en miljöorganisation, dels intervjuer med företrädare för organisationer, myndigheter, kommuner och verksamhetsutövare.

Det bör framhållas att vår undersökning inte visar hur många ärenden enligt miljöbalken som miljöorganisationer sammantaget har överklagat med stöd av 16 kap. 13 §. Till de fall som strax redovisas skall läggas bland annat kommunala dispens- och tillståndsärenden som överklagats till länsstyrelserna. Det saknas statistik om detta, men våra kontakter med länsstyrelserna tyder på att det är fråga om ett mycket begränsat antal sådana överklaganden. Svenska Naturskyddsföreningen har därutöver uppgett att föreningen till regeringen har överklagat två beslut av Kemikalieinspektionen rörande godkännande av kemikalier. Ärendena har ännu inte prövats av regeringen.

3.3.1 Undersökning av miljöorganisationers överklaganden hos miljödomstolarna

Vilka är erfarenheterna av den vidgade talerätten för miljöorganisationer i 16 kap. 13 § miljöbalken? I vilken utsträckning har den utnyttjats och vad har miljöorganisationernas överklaganden resulterat i? För att kunna besvara dessa frågor har vi gått igenom två års avgöranden från Miljööverdomstolen och de fem regionala miljödomstolarna i mål som har överklagats av en miljöorganisation. Vi har utgått från perioden 1 januari 2002–31 december 2003. I den redovisning som följer har vissa avgränsningar gjorts. Redovisningen baserar sig således på överklagade mål som har prövats i sak. Vidare ingår i underlaget enbart mål som överklagats av en miljöorganisation där det klart framgår att rätten att överklaga grundar sig på bestämmelserna i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Hur många mål har överklagats av miljöorganisationer?

Vår sammanställning visar att sammanlagt 17 fall överklagades av en miljöorganisation under den angivna tvåårsperioden. Av dessa fall överklagades 2 både i miljödomstolen och därefter vidare i Miljööverdomstolen. Det rör sig därför om totalt 19 avgöranden, varav 10 i Miljööverdomstolen och 9 i de regionala miljödomstolarna.

Det underlag som hämtats in innehåller inte säkra uppgifter om antalet överklaganden som avvisats på grund av att den klagande miljöorganisationen inte uppfyller kraven i 16 kap. 13 § eller att det avgörande som överklagats inte kan hänföras till tillstånd, godkännande eller dispens. Av de insamlade avgörandena framgår dock att avvisningsbesluten kan uppskattas utgöra ungefär hälften så många som avgörandena i sak. I avsnitt 3.2.3 beskrivs domstolarnas praxis i fråga om rätten för miljöorganisationer att överklaga avgöranden enligt miljöbalken.

De mål som under de två åren prövats i sak fördelar sig på domstolarna enligt följande:

Miljööverdomstolen, Svea hovrätt	10
Miljödomstolen, Stockholms tingsrätt	2
Miljödomstolen, Växjö tingsrätt	2
Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt	3
Miljödomstolen, Umeå tingsrätt	–
Miljödomstolen, Östersunds tingsrätt	2

I genomsnitt har alltså varje miljödomstol årligen prövat ett mål som har överklagats av en miljöorganisation. I 10 av de 17 överklagade fallen har även andra parter än en miljöorganisation, dvs. sökanden, sakägare eller myndigheter, överklagat. I endast 7 fall har det alltså enbart varit en eller flera miljöorganisationer som har överklagat.

Vilka miljöorganisationer har överklagat?

De mål som prövats under den undersökta tvåårsperioden har överklagats av följande miljöorganisationer: Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen i Bohuslän, Naturskyddsföreningen i Jönköpings län, Naturskyddsföreningen i Östergötland,

Skaraborgs Naturskyddsförening, Jämtland-Härjedalens Naturvårdsförbund, Naturskyddsföreningen i Uppsala län, Naturskyddsföreningen i Stockholms län, Blekinge Naturskyddsförbund, Naturskyddsföreningen i Gävleborgs län, Naturskyddsföreningen i Göteborg, Sveriges Ornitologiska Förening och Föreningen Svenskt Landskapsskydd.

En klart övervägande del av de mål som prövats har överklagats av någon av föreningarna inom Svenska Naturskyddsföreningen. En förklaring till det är att reglerna i 16 kap. 13 § miljöbalken i praktiken innebär att många mindre miljöorganisationer inte omfattas av rätten att överklaga. Inom Svenska Naturskyddsföreningen finns däremot flera föreningar som uppfyller kravet på att ha minst 2 000 medlemmar.

Vilka typer av ärenden har miljöorganisationerna överklagat?

Av de 17 fall som överklagats under tvåårsperioden utgör 7 ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, 6 ärenden om tillstånd till vattenverksamhet, 1 ärende om tillstånd till täkt och 3 ärenden om dispens från strandskyddet eller från föreskrifter för naturreservat.

Karaktären på de överklagade ärendena är varierande. En grov uppskattning visar att ungefär hälften av ärendena har en utpräglat lokal karaktär, dvs. rör verksamhet med en förhållandevis liten miljöpåverkan inom ett avgränsat område. Hit hör bland annat dispensärendena. Den övriga hälften utgörs av ärenden som rör större miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter.

De skäl som åberopas i miljöorganisationernas överklaganden är av både materiellt och processuellt slag. I flertalet ärenden är de materiella bedömningarna enligt bland annat de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i centrum. Det är också vanligt att åberopa regler i 7 kap. om skyddade områden. I knappt en tredjedel av fallen har överklagandena till övervägande del varit inriktade på brister i förfarandet eller brister i det underlag som läggs till grund för miljöprövningarna.

Vad har överprövningarna resulterat i?

Vad har då miljöorganisationernas överklaganden resulterat i? Undersökningen bygger på sammanlagt 17 fall som överprövats i miljödomstolarna. Antalet ärenden är alltför litet för att kunna dra

några generella slutsatser om i vilken utsträckning miljöorganisationer har framgång med sina överklaganden. Vi anser likväl att det finns ett intresse av att översiktligt redovisa i vilken utsträckning miljödomstolarna i de 17 fallen har gjort ändringar i underinstansernas avgöranden. Vid den bedömningen har vi räknat in även ändringar i underinstansernas avgöranden som beror på skäl som inte anförts av miljöorganisationerna. Detsamma gäller mindre ändringar i underinstansens avgörande, exempelvis om organisationen yrkat att tillstånd inte skall medges men endast något villkor i tillståndet har skärpts.

Genomgången visar att domstolarna i 8 av 17 fall i något avseende har ändrat underinstansens avgörande. I 4 av dessa fall har ändringen varit betydande. Det finns bland annat 3 fall där tillståndsansökningar antingen avvisats eller återförvisats till lägre instans för fortsatt handläggning på grund av brister i förfarandet eller beslutsunderlaget.

Det underlag som ligger till grund för undersökningen medger inte någon säker slutsats om ändringsfrekvensen i de fall som överklagats av en miljöorganisation jämfört med ändringsfrekvensen generellt i miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. För att något belysa uppgifterna kan dock nämnas att enligt Domstolsverket var ändringsfrekvensen cirka 24 % i de 510 mål som Miljööverdomstolen avgjorde år 2003. Vi har inte fått fram någon uppgift om ändringsfrekvensen i de överklagade mål som de fem miljödomstolarna avgjorde år 2003.

Handläggningstider

I de undersökta målen har de genomsnittliga handläggningstiderna varit följande:

10 ärenden prövade i sak av Miljööverdomstolen:	13 månader
9 ärenden prövade i sak av miljödomstolarna:	8 månader

Den totala genomsnittliga handläggningstiden för de 19 ärenden som prövats i sak har varit 11 månader. Två mål i Miljööverdomstolen tog ovanligt lång tid (32 respektive 26 månader), vilket drar upp den genomsnittliga handläggningstiden för de 19 ärendena med mer än 2 månader. Endast 2 av de 10 ärendena i Miljööverdomstolen var av det slaget att prövningstillstånd krävs.

Handläggningstiden kan jämföras med den genomsnittliga tiden i samtliga miljömål vid Miljööverdomstolen, som var 10 månader för 2002 och 8 månader för 2003. En handläggningstid på 13 månader i de mål som överklagats av miljöorganisationer till Miljööverdomstolen kan tyda på att målen varit mer komplicerade och omfattande än normalt. Vi har dock inte gjort något försök att närmare analysera detta.

3.3.2 Redovisning av intervjuer med miljöorganisationer

Vi har intervjuat ett tjugotal miljöorganisationer om deras erfarenheter av att delta i miljöprocesser. Frågorna har rört både miljöprövningar i första instans vid kommuner, länsstyrelser och miljödomstolar och möjligheten för vissa organisationer att överklaga avgöranden enligt miljöbalken.

Målsättningen har varit att täcka in olika slags miljöorganisationer såvitt avser storlek, ämnesinriktning, geografiskt intresseområde och associationsform. Flera av organisationerna arbetar på nationell basis medan andra huvudsakligen utgår från ett regionalt eller lokalt perspektiv. Det är stor skillnad vad gäller organisationernas medlemsantal. Såvitt vi kan bedöma utifrån den rättspraxis som utbildats, uppfyller färre än hälften av de intervjuade organisationerna kraven i 16 kap. 13 § miljöbalken för att ha rätt att överklaga vissa avgöranden. Flera av organisationerna har i och för sig anställd personal, men endast en förening – Svenska Naturskyddsföreningen – har en anställd som på ett mer organiserat sätt ägnar sig åt att delta i miljöprocesser. Naturskyddsföreningen har också sökt och fått bidrag från Naturvårdsverket för att bland annat använda rätten att överklaga som ett instrument i miljöarbetet. För flera av organisationerna finns ett internationellt perspektiv med i verksamheten där kontakter med internationella organisationer eller organisationer i andra länder är viktiga inslag.

Det har inte varit möjligt att ta in exakta uppgifter om i vilken utsträckning miljöorganisationer deltar i miljöprocesser av olika slag. Företrädare för organisationerna (och prövningsmyndigheterna) har fått göra en uppskattning av detta. Samtidigt har intervjuerna gett möjlighet att ställa kvalitativa frågor om organisationernas deltagande i miljöprocesser. Det har gett en god bild av i vilken omfattning som miljöorganisationer deltar i miljö-

ärenden, under vilka förutsättningar detta sker och vad deras engagemang har resulterat i.

Grundläggande uppgifter om organisationens verksamhet

Flertalet av de organisationer som deltagit i undersökningen arbetar med miljöfrågor i ett brett perspektiv. Några av organisationerna arbetar främst utifrån någon aspekt av miljöfrågorna, exempelvis de ornitologiska föreningarna. Även en sådan inriktning kan leda till engagemang i miljöprocesser som har betydelse för miljön utifrån flera olika aspekter. Ett exempel på det är Sveriges Ornitologiska Förening och Västerbottens Ornitologiska Förening som engagerat sig i frågan om byggandet av Botniabanan genom Umeå. Några av föreningarna, Friluftsförbundet, Friluftsförbundet, Friluftsförbundet och Sportfiskarna, har en verksamhet som huvudsakligen är inriktad på medlemmarnas möjligheter att bedriva ett rikt friluftsliv. Dessa organisationer kan inte sägas arbeta med miljöfrågor i ett brett perspektiv, men erfarenheterna visar att miljöärenden ibland rymmer frågor som rör allmänhetens tillgång till områden för friluftsliv.

Deltagandet i miljöprocesser

Flertalet av de intervjuade organisationerna uppger att de deltar i miljöärenden i viss omfattning. För många av dem handlar det om ett begränsat antal ärenden under senare år. Några av miljöorganisationerna uppger att de i princip inte alls deltar i verksamhet av det här slaget; exempelvis Greenpeace som uppger att de använder sig av andra metoder i sitt miljöarbete. Vissa organisationer säger att de deltar i miljöprocesser om de kolliderar med de intressen som de aktivt bevakar. Det finns också organisationer som främst agerar om en medlem söker organisationens hjälp.

Det finns några föreningar som deltar i miljöärenden i stor omfattning. Dessa föreningar förefaller ofta vara knutna till ett storstadsområde (Stockholm och Göteborg) eller till ett särskilt omfattande projekt (t.ex. byggandet av Botniabanan). Intervjuerna tyder på att organisationernas engagemang är förhållandevis stort i de delar av landet som har en hög befolkningstäthet. Samtidigt finns det exempel på lokala föreningar på mindre orter som visar

ett påtagligt engagemang i miljöfrågor som berör deras geografiska område.

Mycket vanligt är att organisationerna anför att deras engagemang påverkas av att de har begränsad tid och begränsade resurser för att delta i miljöprocesser. Deltagandet i miljöärenden torde i många fall vara beroende av engagemanget hos enskilda personer inom föreningen. Flera av organisationerna har sagt att de prioriterar deltagande i miljöprocesser men att arbetet i praktiken måste utföras av en eller ett fåtal personer i organisationens ledning. Detta arbete är nästan alltid ideellt. Ett särskilt problem kan vara att den medlem i föreningen som upprättat ett yttrande eller ett överklagande inte kan närvara vid en förhandling på grund av personens vanliga arbete.

Flertalet organisationer anser att de i och för sig har den kompetens som behövs för att kunna delta i miljöprocesser. Det kan dock visa sig att kompetensen är knuten till enskilda personer som behärskar vissa specialområden. Flera av de intervjuade personerna anför att de miljöjuridiska delarna av miljöprövningar många gånger är besvärliga och att det kan leda till att organisationen ställer sig tveksam till att delta i ett ärende.

Erfarenheter och synpunkter som gäller miljöprocesser

Undersökningen visar att många av de intervjuade miljöorganisationerna deltar i miljöprocesser. Flera framhåller att det är viktigt att miljöorganisationer har möjligheter att påverka miljöbeslut av olika slag. Engagemanget i miljöärenden är skiftande och normalt beroende av att enskilda personer inom organisationen har den kompetens och den tid som behövs för att sätta sig in i ärenden och formulera yttranden till myndigheter och kommuner. Vissa organisationer uttrycker ett missnöje med hur myndigheter och kommuner bedömer vissa miljöärenden och anser därför att det från miljösynpunkt är nödvändigt att de engagerar sig i ärendena. Det finns också exempel på organisationer som framhåller att det är bra att de har fått en formell rätt att överklaga enligt 16 kap. 13 § miljöbalken och att miljöbalken innehåller nya intressanta verktyg, exempelvis miljökvalitetsnormer, som bör användas fullt ut i miljöarbetet.

Flera miljöorganisationer har synpunkter som rör reglerna om organisationers klagorätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Flera

regionala och lokala föreningar uppger att de har ett stort antal medlemmar i förhållande till folkmängden i deras område. De framhåller vidare att deras föreningar ofta har goda kunskaper om regionala och lokala förhållanden. Med hänsyn till detta anser de att kravet på 2 000 medlemmar för att få överklaga är orimligt. Är organisationen missnöjd med ett miljöbeslut måste den vända sig till läns- eller riksorganisationen, om det finns någon sådan. Normalt ställer denna organisation upp, men det kan vara en omständlig procedur. Det är inte heller säkert att den större organisationen har de resurser som behövs för att driva ärendet eller det engagemang som finns i den regionala eller lokala organisationen. Ibland kan följderna bli att en företrädare för den mindre organisationen i praktiken för den större organisationens talan.

Några föreningar har synpunkter på vilka slags avgöranden som får överklagas. De framhåller att bestämmelserna i 16 kap. 13 § har tolkats snävt i praxis. Svenska Naturskyddsföreningen menar att bestämmelserna borde innebära en rätt att överklaga tillståndsfrågor i vid mening. Svenska Naturskyddsföreningen vill helst se att miljöorganisationer har en generell talerätt enligt miljöbalken, från vilken eventuella undantag kan göras. Synpunkter har också framförts om att ärenden om upphävande av strandskydd enligt 7 kap. 15 § miljöbalken bör kunna överklagas.

En annan fråga som tas upp handlar om hur organisationerna får reda på att ett miljöärende har inletts. Ingen organisation anser det möjligt att bevaka alla kungörelser som införs i dagstidningar. Det betyder att de ofta är beroende av att få information från annat håll, framför allt från medlemmar inom organisationen som på annat sätt fått kännedom om ärendet. Organisationerna kan också styras av de inbjudningar till samråd som ibland kommer till dem. Från flera håll uttrycks önskemål om att på ett enklare sätt kunna få information om pågående ärenden, exempelvis på prövningsmyndigheternas hemsida.

Vid intervjuerna med flera organisationer, särskilt i storstadsområden, framkommer ett betydande intresse för kommunala beslut enligt plan- och bygglagen som har betydelse för miljön. Några organisationer anser att de borde kunna överklaga kommunala detaljplaner.

Organisationerna har i allmänhet goda erfarenheter av att delta i miljöärenden i första instans och att överklaga avgöranden enligt miljöbalken. Många uttrycker dock en frustration över myndigheternas bedömningar i ärendena. De uppfattar det som om andra

intressen oftast går före miljöintresset. Samtidigt redovisas vid intervjuerna några fall där prövningarna har kunnat påverkas.

Miljöorganisationerna har små ekonomiska resurser och de kan därför inte låta sin medverkan vid miljöprövningar kosta några större summor. Det finns exempel på föreningsmedlemmar som frivilligt tagit ledigt från arbetet för att kunna delta vid förhandlingar. Resekostnader har uppkommit i några fall. Flera organisationer önskar ha möjlighet att ibland anlita miljökonsulter, däribland miljöjurister. Så har också skett i några fall. Att anlita konsulter hindras dock ofta av de kostnader som är förknippade med detta. Flera uttrycker ett missnöje med att sökanden i ett miljöärende har ett stort försprång på grund av de resurser som denne ofta förfogar över. En förening anser att den i själva verket borde få ersättning för den kvalificerade sakkunskap som föreningen har på sitt sakområde och som kommer till användning vid miljöprocesserna. Samma förening anser att många av handläggarna hos de ansvariga prövnings- och remissmyndigheterna saknar den kompetens som behövs för att kunna bedöma naturvårds- och miljöfrågor som uppkommer i ärendena.

3.3.3 Redovisning av intervjuer med miljödomstolar, länsstyrelser, kommuner och verksamhetsutövare

Miljödomstolarna

De fem regionala miljödomstolarna lämnar delvis olika upplysningar. Vid fyra av domstolarna har miljöorganisationer deltagit i ärenden i liten utsträckning. Det handlar om något enstaka mål per år. Miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt uppger däremot att miljöorganisationer deltagit i minst ett tiotal ärenden på senare år. I flera av dessa ärenden har organisationerna spelat en aktiv roll vid miljöprövningen. Bland dessa framhålls ett par tillståndsärenden angående verksamheter belägna i närheten av bostadsområden i stadsdelen Hjorthagen i Stockholm. I dessa ärenden deltog ett par föreningar som särskilt bildats för att bevaka miljöfrågor som rör stadsdelen Hjorthagen och intilliggande stadsdelar. I flera andra fall har på liknande sätt organisationer med huvudsakligen lokal förankring deltagit vid miljöprövningar. Enligt miljödomstolen har miljöorganisationer som uppfyller kraven i 16 kap. 13 § miljöbalken i liten utsträckning deltagit vid prövningarna.

Fyra av miljödomstolarna har mer begränsade erfarenheter av miljöorganisationers deltagande i ärenden. Två av miljödomstolarna framhåller att organisationerna kan bidra till att stärka miljöintressena i ärendena. I något enstaka fall har också ärendet påverkats av underlag som lämnats av en organisation. De andra två domstolarna kan inte se att miljöorganisationer egentligen bidragit till bättre miljöprövningar.

Vad har då organisationernas deltagande i mål i miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt resulterat i? Domstolen anger flera fall i vilka organisationer konkret har bidragit till mer ingående miljöprövningar. Bland annat nämns två föreningars engagemang i två miljöärenden som rör Hjorthagen. Enligt domstolen har föreningarna påverkat miljöprocesserna, både i fråga om det underlag som lagts till grund för miljöprövningarna och resultatet av prövningarna. I vissa fall har organisationernas påverkan i processerna varit mera begränsad. Ingen av miljödomstolarna nämner några negativa konsekvenser av miljöorganisationers deltagande, exempelvis i fråga om att medvetet agera i syfte att fördröja handläggningen i ett ärende.

Länsstyrelser

Länsstyrelser har uppgett att miljöorganisationer i begränsad utsträckning deltar i miljöärenden men att de när de väl deltar har betydande sakkunskap i olika frågor och att de då ger in välformulerade skrivelser i ärendena.

Drygt hälften av ordförandena i länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer uppger att de har erfarenheter av att miljöorganisationer på något sätt deltagit i ett tillståndsärende vid delegationen. En knapp tredjedel av delegationerna anför att de har varit med om att organisationer tillfört ny kunskap eller på annat sätt påverkat miljöprövningen.

Följande synpunkter har förts fram från miljöprövningsdelegationerna. En aktiv organisation kan få sökanden att argumentera bättre och ta fram ett bättre underlagsmaterial. En miljöorganisationens synpunkter kan tvinga beslutsfattaren att fördjupa sig i ärendet och motivera sig tydligare. Små föreningar kan samla upp opinionsyttringar på ett välformulerat sätt. Exempelvis har ornitologer tillfört sakkunskap i ärenden om tillstånd till stora vindkraftsanläggningar.

En delegation anför att den har erfarenheter som tyder på att en miljöorganisation kan ha haft till syfte att förhålla projekt genom att envetet driva sin linje att några verksamheter inte får komma till stånd i ett skyddat område. Samtidigt uppger delegationen att även om syftet skulle vara att fördröja projekten kan det vara vettigt att låta organisationer delta i miljöärendena eftersom de kan kanalisera ett utbrett missnöje bland boende och andra som är verksamma i ett område; organisationernas engagemang kan innebära att prövningsmyndigheten får in mer välformulerade skrivelser än om alla berörda personer engagerar sig enskilt.

Antalet överklaganden av miljöorganisationer när det gäller kommunala dispensbeslut synes vara mycket litet. Länsstyrelsen i Stockholms län uppger att ett fåtal sådana överklaganden har förekommit under senare år.

Kommuner

Vi har intervjuat företrädare för ett tiotal kommuner om vilka erfarenheter de har av miljöorganisationers deltagande i miljöärenden. Några av kommunerna präglas av att de är storstäder (Göteborg och Malmö) medan andra är glest befolkade. Ungefär en tredjedel av kommunerna har haft mycket begränsade kontakter med miljöorganisationer vilket kan förklaras av att de miljöärenden som prövas av kommunerna ofta avser projekt som har en begränsad påverkan på miljön. Många ärenden är dessutom av sådant slag att de inte kungörs i ortstidningar och därför inte kommer till organisationernas kännedom.

De kommuner som uppger att miljöorganisationer deltagit i miljöärenden har delvis olika erfarenheter av detta. Flera kommuner anför att det hos organisationerna finns ett intresse inte bara för miljöbalksärenden utan även för ärenden enligt plan- och bygglagen; intresset för sådana ärenden finns inte minst i storstadsregioner men även i mindre städer. Några kommuner betonar vikten av att engagera miljöorganisationer redan vid översiktsplaneringen, eftersom det kan vara för sent att få med dem vid detaljplaneläggningsen. En kommun uppger att den i princip alltid sänder handlingarna i ett kommunalt miljöärende till vissa miljöorganisationer om kommunen bedömer att ärendet berör intressen som organisationerna bevakar.

Några kommuner anstränger sig för att i vissa fall få med miljöorganisationerna tidigt i planeringen av nyetableringar. Några av exemplen handlar om motorbanor och golfbanor som kommunen bedömer kommer att väcka opinion hos enskilda personer och miljöorganisationer. I vissa kommuner finns det informella grupper eller nätverk bestående av kommunföreträdare, näringslivsrepresentanter, miljögrupper, boendeföreningar med flera (de kallas miljøråd, medborgarkommitté eller liknande). I sådana informella grupper kan man ta upp miljöfrågor i ett brett och långsiktigt perspektiv eller på ett mycket tidigt stadium diskutera förutsättningarna för nya miljöpåverkande projekt i kommunen.

Kommunerna är i allmänhet positivt inställda till miljöorganisationers deltagande i kommunala miljöärenden. Flera framhåller att organisationer som naturskyddsföreningar, ornitologiska föreningar och botaniska föreningar i enskilda ärenden har bidragit med information på olika sakområden som varit nyttig för både verksamhetsutövare och kommunen. Ett exempel på det är att intresseföreningar utför inventeringar av djur- eller växtlivet i ett område som skall exploateras. Ingen av kommunföreträdarna har anfört att det finns en risk att kommunen eller verksamhetsutövaren blir beroende av kompetensen hos intresseföreningarna.

Några kommuner anför att kontakterna underlättas av att de medverkande organisationerna har en viss stadga. I vissa kommuner har det bildats mer eller mindre tillfälliga opinionsgrupper, exempelvis i fråga om utbyggnaden av 3G-master. Enligt dessa kommuner kan det vara svårare att få till stånd en konstruktiv dialog med sådana grupper.

En kommun nämner att miljöorganisationer var djupt engagerade i ett ärende som rörde exploatering av ett område med höga naturvärden. För att möjliggöra exploateringen ingick flera aktörer – exploatören/verksamhetsutövaren, kommunen och miljöorganisationerna – i en fördjupad samverkan där varje aktör fick delar av sina synpunkter tillgodosedda. Kommunen anför att erfarenheterna av denna samverkan är goda, bland annat med hänsyn till att inget av de miljöbeslut som fattades överklagades. Samtidigt uttrycker kommunen ett visst missnöje med hur en miljöorganisation agerade i en viss del av ärendet. Organisationen hade drivit en fråga tämligen hårt gentemot både verksamhetsutövare och kommun, bland annat genom att förklara att om organisationens linje inte vann gehör skulle den komma att överklaga beslutet i den aktuella frågan.

En annan kommun välkomnar att miljöorganisationer företräder de allmänna intressena i ett miljöärende och på så sätt förmår kommunerna att fördjupa sig i naturskydds- och miljöskyddsfrågorna. Det finns också exempel på att en kommun fått ändra sina planer efter att en miljöorganisation engagerat sig i ett planerat projekt och en allmän opinion efter hand växt fram mot projektet.

Verksamhetsutövare

Vi har inhämtat erfarenheter från verksamhetsutövare genom att intervjua företrädare för areella och industriella näringar samt företrädare för Svensk Energi, Vägverket, Banverket och Botniabanan AB.

Erfarenheterna skiljer sig delvis åt.

Flera företrädare uppger att erfarenheterna av att miljöorganisationer deltar i miljöprövningar är begränsade. Enligt vissa verksamhetsutövare är det vanligare att sakägare engagerar sig i ett tillståndsärende än att en miljöorganisation gör det. Verksamhetsutövarna är överlag positivt inställda till att miljöorganisationer deltar i ett tidigt skede av miljöprövningen, helst redan vid samråden i anslutning till framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning. Däremot uttrycks ett missnöje med miljöorganisationer som kommer in i en miljöprövning i ett förhållandevis sent skede. Att en miljöorganisation överklagar ett avgörande i ett tillståndsärende trots att organisationen inte varit aktiv i första instans tillför ett överraskningsmoment enligt flera verksamhetsutövare. En verksamhetsutövare har uppfattningen att den grundläggande inställningen hos miljöorganisationer är att alltid motsätta sig projekt och att de sällan medverkar i konstruktiva dialoger för att inte framstå som delaktiga i några beslut.

En verksamhetsutövare redogör för omfattande samverkan med ett ganska stort antal miljöorganisationer. Verksamhetsutövaren anför att organisationernas sakkunskap har bidragit till ett bättre slutresultat i miljöärendet. Samtidigt har verksamhetsutövaren uppgett att en organisation endast i begränsad utsträckning velat delta i samverkansgrupper av olika slag, vilket enligt denne kan kritiseras.

3.4 Slutsatser om miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser

Vår undersökning ger en bild av i vilken utsträckning miljöorganisationer deltar i miljöprocesser och vilka erfarenheterna av detta är. Det gäller både prövningar i första instans i miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner och prövningar i mål om tillstånd, godkännande och dispens som överklagats av en miljöorganisation.

Miljöorganisationerna har en viktig roll vid miljöprövningar

Det finns många olika slags miljöorganisationer runtom i landet – rikstäckande, regionala och lokala organisationer, tillfälliga organisationer som främst bevakar ett pågående lokalt eller regionalt projekt, organisationer med specialintressen osv. Intervjuerna med organisationerna visar att varje organisation har sitt arbetssätt och gör sina prioriteringar. Vissa organisationer är i hög grad aktiva hos prövningsmyndigheterna. Andra organisationer har ett litet intresse av eller anser sig inte förfoga över de resurser som behövs för att delta i enskilda ärenden. Den samlade bilden är dock att det hos miljöorganisationerna finns ett stort engagemang i de naturskydds- och miljöskyddsfrågor som aktualiseras i miljöprocesser.

Vilka är då erfarenheterna av miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser? Ett litet antal prövningsmyndigheter anför att det är tveksamt om miljöorganisationers deltagande bidragit till miljöprövningarna. Några verksamhetsutövare framhåller att miljöorganisationer endast i begränsad utsträckning varit konstruktiva när de deltagit i miljöprocesser. Men merparten av företrädarna för miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner anför att de synpunkter och de faktauppgifter som lämnas av miljöorganisationer är värdefulla. En vanlig kommentar är att en organisation kan lyfta fram vissa aspekter i ett omfattande utredningsmaterial och ibland förmå både sökanden och prövningsmyndigheten att fördjupa resonemangen och motivera ställningstagandena tydligare. Flera prövningsmyndigheter uppger att miljöorganisationer genom sina sakkunskaper har bidragit till ett bättre beslutsunderlag eller en skärpt miljöprövning i miljöärenden.

Att prövningarna kan påverkas av miljöorganisationers deltagande framgår av vår genomgång av miljödomstolarnas avgöran-

den i överklagade mål. Den visar att ändringar har gjorts i underinstansernas avgöranden i 8 av de 17 fall som överklagats av en miljöorganisation. Miljöorganisationernas överklaganden har även bidragit till praxisbildningen på miljöbalkens område. Några exempel på det är tillämpningen av reglerna om igångsättningsmedgivande i 22 kap. 26 § miljöbalken och reglerna om skydd för Natura 2000-områden samt tolkningen av begreppet "obetydlig miljöpåverkan" i 4 kap. 6 § miljöbalken.

Även om det finns stora olikheter i miljöorganisationers intresse för miljöprocesser ger undersökningen stöd för slutsatsen att miljöorganisationer har en viktig roll vid miljöprövningar. En miljöorganisation kan genom att ge in kompletterande underlag och argumentera utifrån de allmänna miljöintressena bidra till en större spännvidd i de frågor som en prövningsmyndighet har att ta ställning till. Att organisationen fungerar som motpart till sökanden kan alltså göra det lättare för prövningsmyndigheten att se till att utredningen får den inriktning och omfattning som krävs för en fullgod miljöprövning. En organisation kan ibland även fånga upp synpunkter som finns hos sakägare i målet. Organisationen kan många gånger ha bättre förutsättningar än enskilda sakägare att på ett koncentrerat och kunnigt sätt ge uttryck för dessa synpunkter.

Verksamhetsutövares farhågor om försenade och fördyrade projekt kvarstår

Vid diskussionerna om att införa en rätt för miljöorganisationer att överklaga vissa miljöbeslut uttrycktes farhågor om att klagorätten skulle kunna utnyttjas för att förhåla miljöprövningar och leda till fördyringar av planerade projekt. Verksamhetsutövare som ingått i vår undersökning har framhållit att klagorätten för miljöorganisationer kan leda till försenade och fördyrade projekt. Flera verksamhetsutövare har anfört att det är angeläget att de miljöorganisationer som vill delta i ärenden engagerar sig på ett tidigt stadium, gärna redan i samrådsskedet. Några verksamhetsutövare har anfört att ett överklagande till högre instans utan att organisationen tidigare varit aktiv i ärendet tillför ett överraskningsmoment som är problematiskt. Enstaka verksamhetsutövare har gett uttryck för uppfattningen att miljöorganisationers agerande främst syftar till att stoppa projekt.

Det finns få invändningar mot att miljöorganisationer deltar i samrådsärenden och i prövningar i första instans. Verksamhetsutövarna hyser dock fortfarande farhågor om att miljöorganisationers agerande i miljöprocesser, framför allt i form av överklaganden, leder till längre handläggningstider och fördrade projekt.

Miljöorganisationer har överklagat få miljöärenden

Under år 2002 och 2003 prövade Miljööverdomstolen och de fem miljödomstolarna i sak sammanlagt 17 ärenden som överklagats av en miljöorganisation. För miljödomstolarnas del innebär det i genomsnitt cirka ett överklagat mål per år. Därutöver finns det ytterligare några överklaganden av miljöorganisationer som avvisats på grund av att bestämmelserna i 16 kap. 13 § miljöbalken inte varit uppfyllda eller som inte prövats i sak av något annat skäl.

Slutsatsen är att miljöorganisationer endast i få fall har utnyttjat den vidgade rätten att överklaga. Vid intervjuer med organisationerna framkommer också att dessa, inte minst på grund av de begränsade resurser som organisationerna förfogar över, noga överväger om de skall använda sig av rätten att överklaga. De farhågor som uttryckts om att en klagorätt för miljöorganisationer kan leda till ett stort antal överklaganden som fördröjer angelägna projekt har inte besannats. Miljöprocesserna har förlängts med cirka ett år i ett begränsat antal fall. Då bör det också beaktas att 10 av de 17 ärenden som prövades i sak under den undersökta tvåårsperioden även hade överklagats av en annan part, exempelvis sökanden eller sakägare.

Undersökningen ger inga belägg för missbruk

Frågan är då om det finns stöd för farhågorna om att miljöorganisationer skulle missbruka möjligheterna att delta i miljöärenden eller rätten att överklaga beslut enligt miljöbalken.

Miljöprövningar kan ibland ge upphov till betydande meningskiljaktigheter mellan verksamhetsutövare och miljöorganisationer. Det kan exempelvis vara fråga om nyetablering av en verksamhet i ett område med höga naturvärden, dvs. ett ärende som fordrar svåra avvägningar i lokaliseringsfrågor. I ett ärende av det slaget kan

det saknas förutsättningar att nå samförståndslösningar. Det finns exempel på detta i vår undersökning. En miljöorganisation har uppgett att det varit tämligen meningslöst att delta i samrådsärenden eftersom de förslag till lösningar som presenterats av verksamhetsutövaren strider mot organisationens grundläggande bedömning i ärendet. Verksamhetsutövaren har för sin del uttryckt sitt missnöje med att organisationen valt att inte fullt ut delta i samverkansgrupper. Det går inte att undvika att sådana motsättningar – i form av vitt skilda uppfattningar i sak – ibland uppkommer och att dessa måste bli föremål för prövning i myndigheter och domstolar. Sådana fall är dock få till antalet. Att motsättningar av det här slaget uppkommer i enstaka ärenden visar inte i sig att miljöorganisationer missbrukar rätten att delta i miljöprocesser.

Vår undersökning ger sammantaget inte stöd för att möjligheten att delta i miljöärenden i första instans eller rätten att överklaga vissa beslut har missbrukats av miljöorganisationer för något otillbörligt syfte, exempelvis för att i första hand förhålla planerade projekt. En annan sak är att miljöorganisationers invändningar, inte minst vid stora och komplicerade miljöprövningar, ibland kan leda till förlängda processer med krav på kompletterande utredning från verksamhetsutövarens sida.

Enligt prövningsmyndigheterna är miljöorganisationerna inte mer benägna att begära anstånd än andra parter. Det finns enstaka överklagade ärenden som har fördröjts på grund av att domstolen krävt komplettering av exempelvis behörighetshandlingar för organisationer, men sådana kompletteringar förekommer även i andra slags domstolsärenden.

Kostnader på grund av miljöorganisationers deltagande

Alla överklaganden föranleder oundvikligen kostnader för verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter och remissmyndigheter. För verksamhetsutövaren innebär ett överklagande inte sällan en försening och fördyring av det planerade projektet. Det är dock få fall som enbart överklagas av en miljöorganisation. Många av de ärenden som organisationerna överklagar är komplicerade och överklagas även av verksamhetsutövare, sakägare eller remissmyndigheter; dessa fall skulle alltså ha överprövats även om en miljöorganisation inte klagat.

Enligt de miljöorganisationer som i någon utsträckning deltar i miljöärenden har arbetet endast i ett litet antal fall gett upphov till kostnader av någon betydelse för organisationerna själva. Resekostnader har uppkommit i några större ärenden och det förekommer även att medlemmar i en organisation använder semesterdagar för att kunna närvara vid en förhandling. Några organisationer har haft kostnader för att anlita miljökonsulter. Att kostnaderna för organisationerna varit låga förklaras till stor del av att deras resurser är begränsade.

Vi föreslår inga ändringar av 16 kap. 13 §

Som vi redovisat i avsnitt 3.1 pågår i andra sammanhang överväganden om allmänhetens roll i prövningsprocessen. Vi lämnar därför inte något förslag till ändringar av den gällande bestämmelsen om miljöorganisationernas rätt att överklaga vissa miljöbeslut. Vi har heller inte något uttryckligt uppdrag enligt våra direktiv att lämna något sådant förslag.

4 Avgifter för prövning och tillsyn

Resultat och slutsatser

Vår undersökning av statens kostnader och intäkter visar att avgifterna täcker följande andelar av kostnaderna, där beräkningen av kostnaderna dock inrymmer vissa osäkerheter.

miljöfarlig verksamhet, prövning och tillsyn samt vattenverksamhet tillsyn	60 %
vattenverksamhet, prövning	65 %
täkter, prövning och tillsyn	50 %

När det gäller prövning av vattenverksamheter har vi i den beräkningen tagit hänsyn till att den del av prövningen som gäller civilrättsliga frågor inte bör finansieras genom avgifter. I vattenmål förutsätts också motparterna – däribland myndigheter – få sina kostnader täckta av sökanden genom ersättning för rättegångskostnader.

Vi har granskat de olika arbetsmoment som ingår vid prövning och tillsyn för att bedöma om det finns några hinder av principiell natur mot avgiftsfinansiering av några av dem. Efter den genomgången ifrågasätter vi om arbete med miljö-sanktionsavgifter och åtalsanmälningar bör täckas av avgifter.

Vi anser inte att det finns skäl att ändra utformningen av det statliga avgiftssystemet för miljöfarliga verksamheter och täkter. Det bör även fortsättningsvis baseras på fasta årliga avgifter som är gemensamma för prövning och tillsyn.

Däremot finns det behov av en ändring av avgifterna för vattenverksamheter. På lång sikt vore det önskvärt med ett system av liknande slag som för miljöfarliga verksamheter och täkter. På kort sikt bör man i stället överväga fasta prövningsavgifter för olika typer av projekt, både vid tillståndsprövning

och vid föreslagna kommande prövningar av anmälningsärenden.

Vi har inte gjort någon granskning av kommunernas avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Vår undersökning har dock visat att det finns kritik mot framför allt skillnaderna i avgifter mellan olika kommuner och mellan stat och kommun.

Vårt uppdrag och tidigare redovisade delutredningar som gäller miljöbalkens avgiftssystem

När miljöbalken skulle införas lämnade Miljöbalksutredningen i sitt slutbetänkande, Förordningar till miljöbalken, SOU 1998:35, förslag till ett nytt avgiftssystem enligt miljöbalken. Systemet baserade sig delvis på de system som tillämpats i tidigare lagstiftning men innehöll också nya delar.

I Miljöbalkskommitténs ursprungliga direktiv från år 1999 anges att vi skall studera systemet för provnings- och tillsynsavgifter och gränsdragningen mellan skatt och avgift vid myndighetsutövning som rör ett kollektiv. Bland annat bör vi studera i vilken utsträckning fasta avgifter snedvrider konkurrensen. Vi skall också överväga frågor som väckts i Miljöbalksutredningens slutbetänkande om exempelvis avgiftsfrågor i samband med vattenverksamhet.

I den del av vårt uppdrag som gäller avgiftsfrågor har också ingått att närmare överväga Miljöbalksutredningens förslag om att dispensavgifter skall kunna tas ut för att utjämna ekonomiska konkurrensfördelar till följd av dispenser (SOU 1996:103, del 2, s. 323). Den delen av utredningen har vi tidigare redovisat i vårt delbetänkande Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37, kapitel 11) och den tas inte upp här.

Vi har också haft i uppdrag att utreda tillsynens förhållande till de standardiserade miljöledningssystemen EMAS och ISO 14001. Den utredningen redovisades i delbetänkandet Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande (SOU 2002:50, kapitel 8). En av de slutsatser vi då drog var att vi i det nu aktuella utredningsarbetet om systemet för avgifter för prövning och tillsyn inte bör utgå från några generella avgiftsnedsättningar för företag med miljöledningssystemen EMAS eller ISO 14001.

Utredningar och förslag som påverkar uppläggningsen av vårt arbete

Sedan våra utredningsdirektiv om miljöbalkens avgiftssystem lämnades, har det tillsatts en särskild utredning – Tillsynsutredningen – med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. I Tillsynsutredningens uppdrag har ingått att analysera den statliga tillsynsverksamhetens finansiering. Tillsynsutredningen har redovisat sina uppdrag i delbetänkandet Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag, SOU 2002:14, och i slutbetänkandet Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn, SOU 2004:100. Båda betänkandena har remissbehandlats. Utredningen har bland annat övervägt frågan om i vilka fall skatte- respektive avgiftsfinansiering skall tillämpas och vilka krav som bör ställas på framtida finansieringssystem för tillsyn.

Vidare har Kemikalieutredningen givits i uppdrag att se över Kemikalieinspektionens verksamhet inriktning och finansiering. Det uppdraget har redovisats i betänkandet Kemikalieinspektionen. Översyn av verksamhet, resurser och finansiering (SOU 2001:4) och innefattar en analys av i vilken utsträckning Kemikalieinspektionens verksamhet bör finansieras via avgifter respektive skatter samt konstruktionen av kemikalieavgifterna.

Det har också tillsatts en särskild utredare som skall lämna förslag till ett avgiftssystem för foder-, livsmedels-, djurhälso- och djurskyddstillsyn (dir. 2004:140). Avgifter på dessa områden styrs delvis av EEG-förordningen nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Många verksamhetsutövare – särskilt inom jordbrukssektorn – är föremål för tillsyn både enligt dessa lagar och enligt miljöbalkens bestämmelser.

Sedan våra utredningsdirektiv formulerades 1999 har det också lämnats flera förslag till förändringar av miljöbalken och dess förordningar. I många fall har förslagen betydelse för omfattningen av och formerna för myndigheternas prövnings- och tillsynsarbete. Det innebär att de påverkar myndigheternas kostnader och att de därigenom också kan ha betydelse för utformningen av avgiftssystemen eller åtminstone avgiftsnivåerna. Följande förslag från vårt delbetänkande En effektivare miljöprövning, SOU 2004:124, är av detta slag:

- förenklingar och ändringar av miljöprövningsprocessen
- ökade möjligheter till påbyggnadstillstånd för miljöfarlig verksamhet
- ett anmälningsförfarande i stället för tillståndsprövning vid vissa mindre vattenverksamheter
- tillståndsprövning av täkter som miljöfarliga verksamheter

De sammantagna samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen har vi i samband med att förslagen lämnades bedömt som positiva. Samtidigt kan de leda till förskjutningar av myndigheternas kostnader, exempelvis från tillståndsprövning till tillsyn och även mellan olika slag av myndigheter.

I rapporten *Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*, rapport 5353, har Naturvårdsverket lämnat förslag som innebär att tillståndsplikt ersätts av ett anmälningsförfarande för vissa miljöfarliga verksamheter. Även dessa förslag förändrar myndigheternas kostnader för prövning och tillsyn. Förslagen har också betydelse för vilka verksamheter som skall betala avgifter – ingå i avgiftskollektivet.

En förändring av miljöbalkens prövningsorganisation i linje med de principförslag som vi redovisat i *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation*, SOU 2004:38, skulle också ge en inverkan på statens kostnader för prövning och därigenom på förutsättningarna för avgiftssystemet. En prövning av vattenverksamheter i förvaltningsmyndigheter som första instans skulle också få konsekvenser för utformningen av avgiftssystemet för dessa verksamheter.

Slutsatser om avgränsning och uppläggning av vår utredning

Miljöbalken innehåller inte ett enhetligt avgiftssystem, utan har avgifter med skilda konstruktioner för olika verksamhetstyper och sakområden. En översikt över avgiftssystemen finns i bilaga 7.

Inför fastställandet av miljöbalkens förordningar om avgifter utarbetade Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen rapporter med förslag till avgiftssystem. Av Naturvårdsverkets rapport framgår att de högsta kostnaderna för myndighetsarbete enligt miljöbalken ligger inom de fyra områdena

- miljöfarlig verksamhet
- vattenverksamhet
- täkter
- kemikalier

Kemikalieavgifterna har därefter övervägts av Kemikalieutredningen. Vi begränsar vår utredning till att avse prövnings- och tillsynsavgifter som gäller miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter. Det är också främst inom dessa områden som det nu finns förslag till förändringar som kan påverka avgiftssystemen.

Sedan vårt uppdrag lämnades har Tillsynsutredningen framfört förslag och slutsatser som gäller statlig tillsyn överhuvudtaget och då också övervägt förutsättningarna för att finansiera tillsynen via avgifter respektive skatt. Vi gör därför inte någon egen utredning i denna fråga, utan låter Tillsynsutredningens arbete ingå som en grund för våra egna slutsatser.

Vi anser att det är viktigt att följa upp miljöbalkens avgiftssystem för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter genom att beräkna statens kostnader respektive intäkter med de regler för tillsyn och prövning samt för avgifter som gäller i dag. Vi anser också att det är av intresse att närmare uppskatta vilka kostnadsförändringar hos myndigheterna som kan bli följderna av aktuella förslag till förändringar av miljöbalkens regler om miljöprövning. Slutligen bör en uppföljning även innefatta insamling av erfarenheter av och synpunkter på dagens avgiftssystem från systemets aktörer.

Vi har därför utfört undersökningar i dessa avseenden. Resultatet av undersökningarna redovisas i avsnitten 4.3, 4.4 och 4.5 nedan. I avsnittet 4.1 lämnas en kort redovisning av de nuvarande avgiftssystemen för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter, deras historiska bakgrund samt rättspraxis från området. Avsnittet 4.2 ger en allmän orientering om finansiering av prövning och tillsyn med bland annat en presentation av de delar av Tillsynsutredningens arbete som gäller finansieringsfrågorna.

4.1 Nuvarande och tidigare avgiftssystem

Avgifter för myndigheters verksamhet regleras i dag genom en delegeringsbestämmelse i 27 kap. 1 § miljöbalken. Av den framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får

meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt balken, enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken och med anledning av EG-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Med stöd av denna bestämmelse har regeringen utfärdat förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt förordningen om kemikalieavgifter m.m. I dessa förordningar fastställs avgiftssystem och avgiftsnivåer för olika verksamhetstyper och sakområden som regleras genom miljöbalken. En översikt över de olika avgiftssystemen återfinns i bilaga 7. I vissa fall förekommer i de båda förordningarna också hänvisningar till avgiftsförordningen som innehåller bestämmelser i anslutning till 17–19 §§ lagen om statsbudgeten.

De avgiftssystem som omfattas av vår utredning, dvs. de som gäller prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet (9 kap. miljöbalken), vattenverksamhet (11 kap.) och täkter (12 kap.) regleras genom 2, 3 respektive 4 kap. förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Dessa system beskrivs närmare nedan.

I anslutning till förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken har Naturvårdsverket lämnat råd (2000:8) om avgifter för myndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt föreskrifter (1999:5) om avgifter för tillsyn av täkter. Naturvårdsverket har också givit ut en handbok (2000:1) med titeln Avgifter för prövning och tillsyn.

Gemensamt för de system som regleras genom förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken gäller att det inte utgår några avgifter för överklaganden. Avgiftssystemen enligt förordningen avser bara att täcka miljödomstolars och statliga förvaltningsmyndigheters kostnader för prövning och tillsyn i första instans. För tillsyn som utövas av generalläkaren – dvs. tillsyn över försvarets verksamheter – utgår inte heller någon avgift.

Som en gemensam bestämmelse gäller också att avgiften kan sättas ned eller efterskänkas i enskilda fall. Av Naturvårdsverkets råd framgår att nedsättning bör komma ifråga om prövningen i ett enskilt ärende varit mindre arbetskrävande än i normalfallet.

Prövningsavgifterna för vattenverksamheter, utom markavvattning, beslutas och administreras av miljödomstolarna. I övrigt

beslutas och administreras statens avgifter för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter av länsstyrelserna.

När det gäller avgifter för de kommunala myndigheternas arbete med prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter samt tillsyn av täkter, regleras de av varje kommun för sig genom taxebestämmelser. Sveriges kommuner och landsting (dåvarande Svenska Kommunförbundet) har givit ut publikationen *Taxa inom miljö-, hälso-, och djurskyddsområdet* samt taxa för uppdragsverksamhet – underlag för lokala bedömningar (januari 2003). Där presenteras bland annat underlag för beräkning av fasta årsavgifter för tillsyn, fasta avgifter för prövning och timavgifter för tillsyn för verksamheter enligt miljöbalken. I underlagsmaterialet understryks att utformningen av taxorna måste anpassas efter förutsättningarna i respektive kommun. Avgifterna får motsvara kommunens egna kostnader och eftersom de skiljer sig åt mellan kommunerna, ligger också taxorna på olika nivåer.

Utformningen av taxorna skiljer sig alltså åt mellan olika kommuner. Det förekommer fasta avgifter för prövning, timavgifter för prövning, årsbaserade avgifter för tillsyn och timavgifter för tillsyn i olika kombinationer. Det är vanligt med fasta avgifter eftersom de förenklar administrationen. Varje kommun beslutar och administrerar sina egna avgifter. Avgiftsintäkterna tillfaller också kommunen. I de fall kommunerna tar ut en timavgift låg den enligt Kommunförbundets skrift *Jäv och beroende. Enkät om miljö- och hälsoskydd i kommunerna 2004* under år 2004 på mellan 400 och 800 kronor per timme. Medelvärdet var 584 kronor per timme.

4.1.1 Miljöfarlig verksamhet – årsavgifter för prövning och tillsyn gemensamt

Miljöbalkens avgiftssystem

Huvudprincipen när det gäller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter är att det utgår en årlig schablonavgift som skall täcka kostnader för både prövning och statlig tillsyn.

Den som bedriver en miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, eller som har tillstånd som lämnats efter föreläggande eller efter en frivillig ansökan skall betala en avgift till länsstyrelsen.

Avgiftens storlek framgår av bilagan till förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Där anges i tabellform årliga schablonbelopp för olika typer av verksamheter och verksamhetsstorlekar. Exempelvis skall de största och mest komplicerade verksamheterna, som stora raffinaderier, stålverk eller cellulosaindustrier betala en avgift på 250 000 kronor per år. För verksamheter som är mindre omfattande och komplicerade utgår successivt lägre avgifter så att exempelvis tillståndspliktiga jordbruk har en avgift på 3 000 kronor per år.

Om kommunen utövar tillsynen för en verksamhet blir avgiften lägre enligt vad som anges i samma tabell. I exemplen ovan utgår då i stället för de största verksamheterna en avgift på 87 000 kr per år och för jordbruken en avgift på 1 300 kr per år. För verksamhetsutövarna tillkommer i dessa fall sedan en tillsynsavgift till kommunen enligt kommunens egen taxa.

Om en anläggning omfattar flera typer av verksamheter enligt listan utgår, förutom det högsta beloppet som anges för någon av verksamheterna, även en viss tilläggsavgift. Tilläggsavgiften är 25 % av avgifterna för de ytterligare verksamhetstyperna.

I Naturvårdsverkets råd betonas för miljöfarlig verksamhet att möjligheterna att sätta ned prövningsavgifter bör ses som starkt begränsade. När det gäller tillsyn bör enligt råden det individuella tillsynsbehovet inte återspeglas i avgiftens storlek om inte tillsynsbehovet är väsentligt mycket lägre än vad som är normalt för branschen.

När det gäller sådana miljöfarliga verksamheter som inte är tillståndspliktiga – bland annat de anmälningspliktiga verksamheterna – är det kommunernas miljönämnder som har tillsynsansvar. En kommun kan också helt eller delvis överta länsstyrelsens tillsynsansvar. Kommunerna har också ansvar för prövning av vissa tillstånd – t.ex. enskilda avloppsanläggningar. Avgiften för kommunernas tillsyn och prövning bestäms enligt taxan i varje kommun.

Tidigare avgiftssystem

Avgifter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter infördes år 1984 genom förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen. Avgiften baserade sig då på en timtaxa och bestämdes alltså på grundval av handläggningstiden för

både prövning och tillsyn. Systemet var administrativt betungande för myndigheterna och gav dålig kostnadstäckning. Det ersattes år 1989 med ett system liknade dagens, baserat på en årlig fast schablonavgift för både prövning och tillsyn.

4.1.2 Vattenverksamhet – prövningsavgift i relation till utförandekostnad samt timbaserad tillsynsavgift

Miljöbalkens avgiftssystem

Huvudprincipen när det gäller vattenverksamhet är att avgifterna för prövning respektive tillsyn hålls isär. De regleras genom förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Prövningsavgifterna utgår som engångsbelopp i anslutning till ansökan och fastställs i relation till utförandekostnaderna för verksamheten. Avgiften framgår av en tabell där verksamheterna klassas i nio olika avgiftsnivåer beroende på utförandekostnaden. Exempelvis utgår för de största projekten – de som kostar 100 miljoner kronor eller mer – en prövningsavgift på 400 000 kronor. För projekt som kostar mindre än 100 000 kronor är avgiften 1 500 kronor. Om prövningen avser rätt att leda bort grund- eller ytvatten, att ändra grundvattenytans nivå eller att ta ut vattenkraft kan det också utgå en tilläggsavgift.

För tillståndsprövning av vattenverksamheter vid miljödomstol gäller också regler i 25 kap. miljöbalken om ersättning för rättegångskostnader. I mål om tillstånd skall sökanden som huvudregel svara för sina egna och andras kostnader vid miljödomstolen. I mål om återkallelse av tillstånd och om omprövning av tillstånd och villkor skall Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina egna kostnader.

När det gäller prövningar av ansökningar om markavvattning beror prövningsavgiftens storlek inte på kostnaden för företaget utan på dikeslängden. Det finns fyra avgiftsklasser som tillämpas för diken av olika längd.

Länsstyrelsernas tillsyn över vattenverksamheter betalas med 800 kr per timme handläggningstid. Avgift skall inte betalas för tillsyn som föranleds av obefogade klagomål.

Det finns möjligheter för länsstyrelsen att överlåta tillsynen av tillståndspliktiga vattenverksamheter till en kommunal miljönämnd. Den möjligheten har hittills inte utnyttjats i praktiken. Det

har därför hittills inte utgått några kommunala avgifter för tillsyn av vattenverksamheter.

Tidigare avgiftssystem

Innan miljöbalken trädde i kraft utgick varken prövningsavgifter eller tillsynsavgifter för de vattenverksamheter som numera tillståndsprövas av miljödomstolarna. Reglerna om ersättning för rättegångskostnader var i huvudsak desamma som i dag.

För ansökningar om tillstånd till markavvattning utgick på liknande sätt som i dag en ansökningsavgift som beslutades och administrerades av länsstyrelsen. Avgiften reglerades genom naturvårdsförordningen.

4.1.3 Täkter – årsavgifter för prövning och tillsyn gemensamt

Miljöbalkens avgiftssystem

Huvudprincipen för tillståndspliktiga täkter är att det utgår en årlig schablonavgift som skall täcka statens kostnader för både prövning och tillsyn.

Avgiften regleras genom förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Vilken avgift som skall betalas framgår av en tabell med sex avgiftsnivåer. Det är den tillståndsgivna mängden som styr vilken nivå som gäller. Exempelvis utgår för de största täkterna som har tillstånd att ta ut 200 000 ton eller mer en avgift på 17 500 kronor per år. För de minsta täkterna på mindre än 1 000 ton utgår 875 kronor per år i avgift. Om tillsynsansvaret överlåtits till kommunen sänks avgiften med 30 %.

För torvtäkter som prövas enligt miljöbalken utgår en avgift på 1 000 kronor per år oberoende av tillståndets omfattning.

I de fall länsstyrelsen har tillsyn över täkter som inte betalar avgift enligt ovan regleras tillsynsavgiften genom Naturvårdsverkets föreskrifter. Då utgår i normalfallet en avgift på 800 kronor per timme handläggningstid. För tillsyn över icke tillståndspliktiga husbehovstäkter är avgiften i stället 400 kronor per timme handläggningstid. Det skall inte utgå någon avgift för tillsyn som föranleds av obefogade klagomål.

I många fall har kommunerna tagit över tillsynsansvaret för täkter. Tillsynsavgifter utgår då enligt kommunernas olika taxor.

Tidigare avgiftssystem

Innan miljöbalken trädde i kraft utgick enligt förordningen om täktavgifter en avgift som betalades när tillstånd meddelades. Täktavgiften motsvarade i de flesta fall 26 öre per ton tillståndsgivet material. Den avsåg att täcka statens kostnader för prövning och tillsyn av sådana täkter som var tillståndspliktiga enligt naturvårdslagen eller som tillståndsprövades enligt vattenlagen.

4.1.4 Rättspraxis vid tillämpningen av dagens avgiftsregler

Miljööverdomstolen har prövat frågor som gäller avgifter för prövning och tillsyn genom totalt ett femtontal domar. Domstolen har överlag haft en restriktiv hållning när det gäller yrkanden om nedsättning av avgifterna av olika skäl. Domstolen har exempelvis inte godtagit någon nedsättning till följd av att en täkt eller annan miljöfarlig verksamhet inte utnyttjar sitt tillstånd fullt ut, eller då ett företag varit anslutet till ett miljöledningssystem. Däremot har domstolen godtagit nedsättning av tillsynsavgiften, när avgiften i stor utsträckning hänförde sig till en fråga om miljöstraffavgift och beslutet om straffavgift undanröjts som felaktigt.

I ett par domar har Miljööverdomstolen prövat frågan om hur många avgifter som skall utgå för miljöfarliga verksamheter som bedrivits på flera platser men inom samma koncern (hamnverksamhet) eller med ett gemensamt processteg på en av platserna (flera gruvor med ett gemensamt anrikningsverk). Domstolen har i dessa fall funnit att det skall utgå en avgift för var och en av de miljöfarliga verksamheterna, dvs. en avgift för varje plats.

Domstolen har också beträffande miljöfarlig verksamhet konstaterat att det inte kan krävas att avgiften varje år skall motsvara myndighetens kostnader för prövning och tillsyn. På sikt måste dock avgifterna stå i rimlig proportion till kostnaderna.

Många kommuner har i sina taxor tagit med avgifter för remissyttranden i tillståndsärenden. Miljööverdomstolen har dock funnit att ett yttrande från en kommunal miljönämnd i ett ärende om tillstånd inte utgör ett led i nämndens tillsynsarbete och att kommunen därför inte kan ta ut avgift för ett sådant remissyttrande (dom den 13 december 2005 i mål M 7352-04).

När det gäller att bestämma prövningsavgiften för en vattenverksamhet, en bro, har domstolen funnit att utgångspunkten skall

vara kostnaden för bron som helhet även om det bara är två av fem bropelare som är placerade i vatten. Avgiften skall inte vara påtagligt högre än vad som motsvarar kostnaderna för prövningen. Omfattningen av domstolens rättsliga överväganden skall normalt inte ingå vid bedömningen av prövningens omfattning.

4.2 Allmänt om finansiering av prövning och tillsyn

Statliga myndigheters kostnader för prövning och tillsyn kan finansieras via skatter eller avgifter.

Enligt 8 kap. regeringsformen får riksdagen inte delegera beslutanderätten om skatter. Enligt förarbetena till regeringsformen kan skatt karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90, s. 213). Vissa penningpålagor kan dock enligt förarbetena ha karaktären av avgift även om det inte utgår något specificerat vederlag.

4.2.1 Utgångspunkter för nuvarande avgiftssystem

I propositionen till miljöbalken underströk regeringen vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras (prop. 1997/98:45, del 1, s. 516). Utgångspunkten skulle vara att avgifterna skall täcka en myndighets kostnader för verksamheten enligt miljöbalken, främst prövning och tillsyn (självkostnadsprincipen) men att något överskott inte skall uppkomma. Vidare anfördes att tillsynen över hela balkens område som huvudprincip borde vara avgiftsfinansierad och att det alltså inte fanns skäl att exempelvis begränsa avgiftsmöjligheten till tillståndspliktig verksamhet. Så långt det är möjligt borde samma principer gälla för finansieringen av tillsynen enligt hela miljöbalken. En tillsynsmyndighet borde alltså enligt regeringen få ta ut avgift för tillsyn av olika objekt på ett enhetligt sätt oavsett om tillsynen avser miljöfarlig verksamhet, kemikalieanvändning eller annat som regleras av balkens bestämmelser.

4.2.2 Tillsynsutredningens arbete

Tillsynsutredningen har i sitt delbetänkande Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag, SOU 2002:14, och i slutbetänkandet Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn, SOU 2004:100 behandlat frågan om finansiering av tillsyn. Tillsynsutredningen tar sikte på all statlig tillsynsverksamhet. Förutom miljöområdet gäller den statliga tillsynen så vitt skilda verksamhetsområden som exempelvis försäkringar, skolor, socialtjänst, finansinstitut m.m. (totalt ca 230 sektorslagar).

Tillsynsutredningens definition av tillsyn är betydligt snävare än miljöbalkens. Utredningen har lämnat förslag till en tillsynslag som i en inledande bestämmelse skulle definiera begreppet tillsyn enligt följande.

Tillsyn: oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige

Det innebär att utredningen tagit fasta på att tillsyn skulle bestå av två moment; granskning och ingripande. Definitionen inrymmer inte exempelvis rådgivning och information till verksamhetsutövarna och inte heller tillsynsvägledning. Dessa myndighetsuppgifter ingår däremot i miljöbalkens tillsynsbegrepp.

De slutsatser och förslag som tillsynsutredningen lämnar avser alltså tillsyn i en betydligt snävare bemärkelse än vad miljöbalken förutsätter. Utredningen lämnar inte några slutsatser eller förslag beträffande finansieringen av de delar av miljöbalkens tillsyn som faller utanför definitionen och den omfattar inte heller tillståndsprovning. De kriterier som föreslagits för finansiering och för utformning av avgiftssystem är dock allmänt hållna och kan vara vägledande även när det gäller områden utanför utredningens tillsynsbegrepp. I stora delar kan de alltså även tillämpas när det gäller finansiering av tillståndsprovning och av de delar av miljöbalkens tillsyn som faller utanför den föreslagna tillsynsdefinitionen (som vägledning, information och rådgivning).

Sammanfattningsvis har utredningen beträffande den statliga tillsynen (med utredningens definition) funnit att det i princip

alltid är möjligt att finansiera tillsyn genom skatter. Däremot är det inte alltid möjligt eller önskvärt med avgiftsfinansiering.

I valet mellan skatt och avgift har utredningen föreslagit vissa huvudprinciper som vägledning. Enligt dessa principer skulle *skattefinansiering* alltid övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande som exempelvis vård, skola och omsorg. Ett införande av tillsynsavgifter på dessa områden skulle bara innebära en omfördelning av offentliga medel. Avgifter skulle inte ge någon verklig finansiering av tillsynen. *Avgiftsfinansiering* skulle i princip alltid tillämpas när tillsynen avser granskning i övriga fall. När den tillsynspliktiga verksamheten ligger utanför den gemensamt finansierade sektorn skulle alltså avgift tas ut.

Konstruktionen av ett avgiftssystem måste enligt utredningen ha som mål att uppfylla en rad olika krav. Avgiftskonstruktionen skall således

- vara statsrättsligt acceptabel och ha stöd i lag
- vara i enlighet med internationella åtaganden
- ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål
- motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida
- stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorgan och objektsansvariga
- vara konkurrensneutral och upplevas som rimligt rättvis av betalarna
- inte på andra sätt oavsiktligt vara hämmande för tillsedd verksamhet i fråga
- vara enkel lättbegriplig och förutsebar för de objektsansvariga
- innebära låga kostnader för tillsynsorganets administration
- beakta avgiftskonstruktioner för ”närliggande områden”.

När det gäller tillsyn som utförs av kommunerna leder kraven på konkurrensneutralitet och rättvisa enligt utredningen till att avgifterna bör fastställas av staten, även om kommunerna även fortsättningsvis bör fastställa avgiften för varje enskilt tillsynsobjekt. Principen om full kostnadstäckning bör då gälla som mål för all kommunal tillsyn vilket innebär att vissa kommuner kan vara över- och andra underfinansierade.

Tillsynsutredningens betänkande har varit föremål för en bred remiss som utmynnat i mer än 130 svar. De allra flesta instanserna tillstyrker utredningens förslag till huvudprinciper för val av finan-

sieringsformer för tillsynsverksamhet. Förslaget om att tillsynsavgifter skall sättas efter principen full kostnadstäckning välkomnas av vissa instanser, medan andra pekar på att en sådan princip skulle kunna leda till problem. Kravet på att tillsynsavgifter skall motsvaras av en tydlig motprestation stöds helt av vissa instanser, medan andra pekar på att det medför vissa problem. De flesta instanser avstyrker eller är tveksamma till förslaget att staten skall fastställa de kommunala tillsynsavgifterna. De menar att kostnaderna oundvikligen kommer att variera mellan olika kommuner och att avgifterna bör spegla det.

4.3 Statens kostnader och intäkter med dagens regler

Innan miljöbalken och förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken infördes, lämnade Naturvårdsverket i en rapport (SOU 1998:38, del 2) förslag till utformning av avgiftssystemen för bland annat miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter. De nu gällande avgiftssystemen baserar sig i allt väsentligt på detta förslag. I rapporten gjorde verket en prognos över vilka kostnader och avgiftsintäkter som skulle kunna förväntas till följd av förslaget. Naturvårdsverket underströk vikten av en uppföljning av systemet.

4.3.1 Utredningens genomförande och resultat

Vi har beräknat statens kostnader och intäkter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter under åren 2002 och 2003. Beräkningarna baserar sig på uppgifter från Domstolsverket om miljödomstolarna samt från länsstyrelserna och från de centrala verk som enligt miljöbalken eller tillsynsförordningen har roller i prövning eller tillsyn för de aktuella verksamhetstyperna. Utredningen med grunddata och beräkningsmetoder redovisas i sin helhet i bilaga 8. Här redovisas de uppgifter som är av störst betydelse för resultatet.

Beräkningen av miljödomstolarnas kostnader för prövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter i första instans har utgått från lönekostnaderna vid miljödomstolarna som helhet. Den totala lönekostnaden har sedan delats upp på domstolens olika arbetsuppgifter. Här kan det finnas osäkerheter framför allt i hur

kostnaderna skall antas fördelas på olika arbetsuppgifter. Det finns därmed osäkerheter i miljödomstolarnas kostnader för prövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som kan innebära antingen över- eller underskattningar.

De flesta länsstyrelser har en detaljerad tidsredovisning enligt en gemensam kontoplan. Den har legat till grund för beräkningen av länsstyrelsernas kostnader beträffande prövning och tillsyn av både miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter. De tidsredovisningar som använts togs fram innan vår undersökning aktualiserades och har alltså inte gjorts särskilt för undersökningen. Det finns variationer i hur de olika länsstyrelserna tillämpar den gemensamma kontoplanen och på vilka konton olika arbetsuppgifter alltså förs. Det finns också länsstyrelser som inte tillämpat den gemensamma kontoplanen, liksom poster för "övrigt" som står för varierande andel av kostnaderna. Totalt sett bör dock fördelningen på de olika arbetsuppgifterna vara tämligen riktig. Däremot finns en viss risk för att tidsredovisningar av detta slag underskattar den verkliga tidsåtgången. Det skulle i så fall innebära att länsstyrelsernas kostnader är underskattade.

När det gäller kostnaderna vid de centrala verken har vi överlämnat åt respektive verk att göra en uppskattning av kostnaderna. Här har vi inte några indikationer på om kostnaderna kan vara över- eller underskattade. De centrala verkens andel av de totala kostnaderna för både prövning och tillsyn är dock liten i förhållande till miljödomstolarnas och länsstyrelsernas andelar.

Totalkostnaderna har beräknats på ett sådant sätt att de skall vara jämförbara med de kostnader som prognostiserades av Naturvårdsverket i den rapport som föregick förordningen om avgifter för prövning och tillsyn. Det innebär att redovisade lönekostnader har räknats upp med ett lönekostnadspåslag för sociala avgifter m.m. (LKP), med en faktor för att kompensera för den förväntade underskattningen av kostnaden för kompetensuppbyggnad vid länsstyrelser och centrala verk, samt med ett påslag för övergripande kostnader för personal och administration som är gemensam för myndigheten, lokalkostnader m.m. (over-headkostnader).

På samma sätt som i Naturvårdsverkets rapport har följande faktorer tillämpats:

LKP	1,4
Kompetensuppbyggnad	1,1
Over-headkostnader	1,5

Faktorn för LKP måste betraktas som säker och lika för alla de undersökta myndigheterna. Riktigheten av faktorn för kompetensuppbyggnad är naturligtvis beroende av i vilken utsträckning länsstyrelserna och de centrala verken lyckats fånga in denna arbetsuppgift i sin redovisning. Har man lyckats väl med detta, finns det risk för en överkompensation. Faktorn för over-headkostnader har inte bedömts särskilt i denna undersökning och är behäftad med en viss osäkerhet. I själva verket finns det säkert stora variationer mellan olika myndigheter i dessa kostnader. Osäkerheten har ingen större betydelse när olika kostnader jämförs med varandra, eller när totalkostnaderna jämförs med Naturvårdsverkets prognos eftersom beräkningarna i dessa fall utförts på samma sätt för de poster som jämförs. Däremot har den betydelse då totalkostnaderna jämförs med intäkterna. För att belysa faktorns betydelse har den också ansatts till 1,4 respektive 1,6 i de diagram som redovisar resultatet av undersökningarna i bilaga 8, avsnitt 2.

I kostnaderna för tillståndsprovning ingår kostnader för miljödomstolar, länsstyrelser (inklusive MPD) och centrala verk. Hela prövningsprocessen täcks in från tidigt samråd till slutligt avgörande (dom eller beslut).

När det gäller kostnaderna för tillsyn har den del av tillsynen som vi bedömer motsvaras av Tillsynsutredningens tillsynsdefinition särredovisats. De arbetsmoment som ingår i särredovisningen (tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition) respektive i övrig tillsyn enligt miljöbalken är följande.

Tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition

- egeninitierad tillsyn
- miljörapporter
- sanktioner
- externt initierad inspektion och kontroll
- kontroll av tillstånd
- förelägganden

Övrig tillsyn

- anmälningsärenden
- avgifter för prövning och tillsyn
- information och rådgivning
- tillsynsvägledning

Länsstyrelserna har också kostnader för tillsynsvägledning riktad mot kommunerna. Dessa kostnader har inte redovisats i undersökningen.

Intäkterna via avgifter redovisas under statens inkomstitlar miljöskyddsavgift respektive täktavgift. Den del av miljöskyddsavgiften som administreras av länsstyrelserna innefattar både prövnings- och tillsynsavgifter för miljöfarlig verksamhet och tillsynsavgifter för vattenverksamhet. Tillsynsavgiften för vattenverksamhet kan alltså inte särskiljas. Däremot kan prövningsavgiften för vattenverksamhet, som administreras av miljödomstolarna, redovisas separat.

I bilaga 8 ges en detaljerad redovisning av resultaten. I bilagans avsnitt 1 finns tabeller med redovisning av bland annat miljödomstolarnas, länsstyrelsernas respektive de centrala verkens kostnader. I bilagans avsnitt 2 återfinns diagram som visar hur kostnaderna förhåller sig till avgiftsintäkterna. I följande tabeller redovisas resultaten sammanfattningsvis.

Totala kostnader och intäkter år 2002, miljoner kronor

	Statens kostnader, Mkr			Statens intäkter via avgifter, Mkr	
	Prövning	Tillsyn		Prövning	Tillsyn
		Enl. Tillsynsutr.def.	Övrigt		
Miljöfarlig verksamhet (9 kap. MB)	81	19	41	8*	94*
Vattenverksamhet (11 kap. MB)	35**	5	6		
Täkter (12 kap. MB)	19	3	2		11
Summa	135	27	49		113
Summa	135	76			113
Summa	211				113

* Observera att avgifterna för miljöfarlig verksamhet – prövning och tillsyn – samt vattenverksamhet – tillsyn – samredovisas (94 Mkr). Avgifterna för vattenverksamhet – prövning – kan dock särredovisas (8 Mkr).

** Varav markavvattning 2 Mkr.

Totala kostnader och intäkter år 2003, miljoner kronor

	Statens kostnader, Mkr			Statens intäkter via avgifter, Mkr	
	Prövning	Tillsyn		Prövning	Tillsyn
		Enl. Tillsynsutr.def.	Övrigt		
Miljöfarlig verksamhet (9 kap. MB)	82	24	33	6*	95*
Vattenverksamhet (11 kap. MB)	33**	6	8		
Täkter (12 kap. MB)	19	3	2		13
Summa	134	33	43		114
Summa	134	76			114
Summa	210				114

* Observera att avgifterna för miljöfarlig verksamhet – prövning och tillsyn – samt vattenverksamhet – tillsyn – samredovisas (95 Mkr). Avgifterna för vattenverksamhet – prövning – kan dock särredovisas (6 Mkr).

** Varav markavvattning 1 Mkr.

Den undersökning vi genomfört har i denna del begränsats till att avse statens kostnader och intäkter. För en fullständig bild av kostnader och intäkter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter måste uppgifterna ovan kompletteras med kommunernas kostnader och intäkter.

Enligt en undersökning som Kommunförbundet redovisat i rapporten Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning 2000, var kommunernas kostnader för tillsyn och prövning på miljöområdet omkring 350 miljoner kronor, medan motsvarande kostnad på hälsoområdet var 200 miljoner kronor under år 1999. Den sammanlagda kostnaden för prövning och tillsyn enligt miljöbalken var alltså ca 550 miljoner kronor. Kommunerna hade en genomsnittlig kostnadstäckningsgrad via avgifter på 30 % av detta belopp. Intäkterna via avgifter var alltså 165 miljoner kronor. Avgifterna fördelade sig på miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd så att miljöfarlig verksamhet belastades med ca 80 % och hälsoskydd med ca 20 %.

4.3.2 Hur förhåller sig intäkterna till kostnaderna?

Inledningsvis kan konstateras att totalkostnad respektive totalintäkt knappast skiljer sig åt mellan de två undersökta åren 2002 och 2003. För området som helhet - prövning och tillsyn av både miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter – täcker intäkterna drygt hälften av kostnaderna (54 %).

Eftersom avgifterna för tillsyn av vattenverksamheter redovisas gemensamt med avgifterna för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, går det inte att beräkna kostnadstäckningsgraden för varje verksamhetslag. Däremot kan man jämföra vardera av de tre separat redovisade inkomstdelarna med motsvarande kostnader och beräkna kostnadstäckningsgraden. Man får då följande resultat.

Miljöfarlig verksamhet, prövning och tillsyn samt vattenverksamhet tillsyn: (62 % båda åren)	ca 60 %
Vattenverksamhet, prövning vid MD: (23 respektive 18 %)	ca 20 %
Täkter, prövning och tillsyn: (46 respektive 54 %)	ca 50 %

Kostnadstäckningsgraden för prövningen av vattenverksamhet avviker påtagligt från den som gäller för de båda andra avgiftsområdena. Samtidigt har prövningen av vattenverksamheter en annan omfattning än prövningen av miljöfarlig verksamhet och täkter. Vid prövningen av vattenverksamhet prövas förutom de miljöfrågor som också behandlas vid prövning av miljöfarliga verksamheter och täkter, även frågor om skadeersättning, tvångsvis tillträde till mark m.m. Vid prövningen av vattenverksamheter finns också möjlighet för verksamhetsutövarens motparter – bland annat myndigheter – att få ersättning för rättegångskostnader. För prövning av vattenverksamheter är alltså bilden mer komplex och kostnadstäckningen för den prövningen måste bedömas med hänsyn till detta. Om avgiften enbart skall avse miljödomstolarnas kostnad för miljöprövning, och miljöprövningen skulle antas ge upphov till hälften av den samlade arbetsinsatsen för prövningen (både miljöprövningen och civilrättsliga frågor), skulle kostnadstäckningsgraden i stället beräknas till ca 65 %.

4.3.3 Hur stämmer kostnader och intäkter med vad som förväntades innan balken trädde i kraft?

Innan miljöbalken infördes, lämnade Naturvårdsverket förslag på hur statliga myndigheters prövnings- och tillsynsarbete enligt miljöbalken skulle kunna avgiftsfinansieras. Utredningen omfattade hela miljöbalkens område med undantag för vad som gäller kemiska produkter och biotekniska organismer, dvs. 14 kap. miljöbalken. Bland annat gjordes en uppskattning av vilka kostnader miljöbalken skulle komma att medföra för statliga myndigheter. Den baserade sig på en enkätundersökning där uppgifter om lönekostnaderna för prövning och tillsynsarbete enligt den dåvarande lagstiftningen samlades in. Kostnaderna för vattendomstolarna beräknades separat utgående från uppgifter från Domstolsverket.

Uppgifterna om lönekostnader hänförde sig i undersökningen till 1996 års verksamhet.

Vår undersökning avser miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, vattenverksamhet och täkter (9, 10 respektive 12 kap. miljöbalken). De lagar som innan miljöbalken infördes täckte dessa områden var miljöskyddslagen, naturvårdslagen, vattenlagen och hälsoskyddslagen. De statliga kostnaderna för prövning och tillsyn, respektive

de statliga avgiftsintäkterna för dessa lagar – sedan de införlivats i miljöbalken – beräknades i Naturvårdsverkets rapport.

I rapporten angavs lägsta nivåer för var och en av de lagar som skulle komma att ingå i miljöbalken. Orsaken var att den beräknade totalkostnaden för hela miljöbalkens område – 380 miljoner kronor i dåvarande penningvärde – var högre än den kostnad som kunde beräknas som summan av kostnaderna för respektive lag – ca 300 miljoner kronor. Mellanskillnaden på 80 miljoner kronor fördelades alltså inte på de olika lagarna.

I vår jämförelse nedan har de prognostiserade kostnaderna angivits som ett intervall, där den lägre siffran motsvarar vad Naturvårdsverket angivit som minsta kostnad, medan den högre motsvarar en uppräknings vi gjort där vi fördelat de 80 miljoner kronorna proportionellt på de olika lagarna.

Kostnader och intäkter har räknats om från 1996 till 2003 års kostnadsnivå med hjälp av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex.

De prognostiserade *kostnaderna* jämförs i följande tabell med dem som framkommit för respektive verksamhetslag genom vår undersökning.

	<i>Kostnadsprognos 1999 (kostnadsnivå 2003), miljoner kronor</i>	<i>Kostnad 2002 enligt vår undersökning, miljoner kronor</i>	<i>Kostnad 2003 enligt vår undersökning, miljoner kronor</i>
Miljöfarlig verksamhet	117–149	141	139
Vattenverksamhet	28–36	46	47
Täkter	23	24	24
<i>Summa</i>	<i>168–210</i>	<i>211</i>	<i>210</i>

De prognostiserade *avgiftsintäkterna* kan också jämföras med dem vi redovisat i vår undersökning. För att få en riktig bild måste avgiftsintäkterna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet då slås samman, eftersom de i dagens redovisningssystem delvis redovisas gemensamt.

	<i>Prognos för avgifts- intäkt 1999 (nivå 2003), miljoner kronor</i>	<i>Avgiftsintäkt 2002 enligt vår under- sökning, miljoner kronor</i>	<i>Avgiftsintäkt 2003 enligt vår under- sökning, miljoner kronor</i>
Miljöfarlig verksamhet	133–167	102	101
Vattenverksamhet			
Täkter	23	11	13
<i>Summa</i>	<i>156–190</i>	<i>113</i>	<i>114</i>

Jämförelserna visar att kostnaderna för prövning och tillsyn ligger i nivå med dem som kan räknas fram från Naturvårdsverkets beräkning av totalkostnaderna. Kostnaderna avviker alltså inte från prognosen. Däremot har avgiftsintäkterna blivit väsentligt lägre.

4.4 Uppskattning av hur kostnaderna för statliga myndigheter och kommuner kommer att påverkas av vissa förslag till ändringar i miljöbalken

Statens kostnader för prövning och tillsyn kan komma att förändras till följd av förslag om ändringar i miljöbalken och dess förordningar. Vi har i delbetänkandet En effektivare miljöprövning, SOU 2003:124, lämnat förslag som kan påverka kostnaderna totalt sett eller fördelningen av dem på olika myndigheter. Naturvårdsverket har också i rapport 5353, Pröva eller inte pröva?, lämnat förslag till ändringar i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som innebär att flera miljöfarliga verksamheter skulle överföras från det tillståndspliktiga och till det anmälningspliktiga området. Dessa förslag påverkar både de totala kostnaderna, kostnadsfördelningen och vilka som skall ingå i avgiftskollektivet för de statliga avgifterna.

Ändringarna påverkar inte bara statens kostnader, utan även kommunernas. Generellt sett innebär förändringar av det slag Naturvårdsverket föreslår att kostnaderna för prövning minskar, medan kostnaderna för tillsyn ökar. Med en bibehållen ambitionsnivå betyder detta ökade kostnader för kommunerna. I Naturvårdsverkets rapport ingår uppskattningar av hur kostnaderna förväntas förändra sig för statliga myndigheter och verksamhetsutövare.

De förslag till ändringar som vi lämnat i vårt delbetänkande som vi bedömer kan ha den största betydelsen för statens och kommunernas kostnader gäller

- en enklare miljöprövning (som kan ha betydelse för tillståndsprövning av både miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter)
- ett enklare förfarande för ändringstillstånd (som kan ha betydelse för tillståndsprövning och tillsyn av miljöfarliga verksamhet)
- ett anmälningsförfarande för vattenverksamhet (som kan ha betydelse för tillståndsprövning och tillsyn av vattenverksamhet), samt
- prövning av täkter som miljöfarlig verksamhet (som kan ha betydelse för tillståndsprövning och tillsyn av täkter)

Regeringen har genom propositionen En effektivare miljöprövning (prop. 2004/05:129) lämnat ändringsförslagen till riksdagen. Huvuddragen i de förslag som återfinns i propositionen är desamma som i våra förslag.

Vi har bitt de miljödomstolar, länsstyrelser och centrala verk som bidragit till den undersökning som redovisas i avsnittet 4.3 att uppskatta vilken förändring av arbetsinsatsen de förväntar sig till följd av förslagen. Vi har dessutom bitt ett antal kommuner (13 tillfrågade, 7 svarande) att på samma sätt uppskatta vilka förändringar som kan förväntas. För samtliga svarande blir de med nödvändighet en fråga om gissningar. De uppskattningar som redovisas speglar behoven vid samma ambitionsnivå för arbetet som i dag; den verkliga arbetsinsatsen blir naturligtvis beroende av resurstilldelningen.

Med myndigheternas uppskattningar som grund, kan en samlad uppskattning av det ändrade behovet av arbetsinsatser åskådliggöras i denna tabell där 100 innebär en oförändrad arbetsinsats, 50 en halverad och 200 en fördubblad jämfört med nu.

	Miljödomstolar	Länsstyrelser	Centrala verk	Kommuner
<i>Enklare miljöprövning</i>				
prövning mfv	100	95–100	100	90
prövning vv	100	95–100	100	100
prövning täkter	100	100	100	100
<i>Ändringstillstånd mfv</i>				
prövning mfv	90	80	100	125
tillsyn mfv	–	120	100	105
<i>Anmälningsförfarande för vissa vv</i>				
prövning vv	85	90	80	100
tillsyn vv	–	175–200	100	100
<i>Prövning av täkter som mfv</i>				
prövning täkter	–	120	100	110
tillsyn täkter	–	125	100	110

Ovanstående uppgifter tillsammans med uppgifterna om kostnader för prövning och tillsyn vid miljödomstolar, länsstyrelser och centrala verk indikerar att kostnaderna till följd av våra förslag skulle kunna förändras enligt följande.

Miljöfarlig verksamhet, prövning och tillsyn samt vattenverksamhet tillsyn:

kostnaderna ökar med 2–8 miljoner kronor (till stor del till följd av ökade kostnader för tillsyn vattenverksamhet)

Vattenverksamhet, prövning vid MD:

kostnaderna minskar med 5 miljoner kronor

Täkter, prövning och tillsyn:

kostnaderna ökar med 5 miljoner kronor

För kommunerna är det inte möjligt att kvantifiera förändringen i kostnaderna eftersom vi inte har uppgifter om dagens kostnader. Kommunerna påverkas också av de förslag Naturvårdsverket lämnat om ett minskat antal tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Naturvårdsverket har i sin rapport beräknat att förslagen skulle innebära en minskning av kostnaderna för de statliga myndigheterna på knappt 10 miljoner kronor per år. Hur de kommunala miljönämndernas kostnader minskar uppges vara mer svårbedömt, men besparingen förväntas enligt Naturvårdsverket vara mindre än för staten.

4.5 Erfarenheter av och synpunkter på dagens avgiftssystem

För att få en uppfattning om erfarenheter av och synpunkter på miljöbalkens avgiftssystem vad gäller miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter har vi har ställt frågor till några av balkens aktörer. De avsåg också att belysa i vilken utsträckning avgiftskonstruktionerna uppfyller de krav Tillsynsutredningen formulerat (se avsnitt 4.2.2).

Frågorna ställdes till ett 60-tal adressater som representerar tre olika grupper med sinsemellan olika perspektiv på avgiftsfrågorna.

Gruppen miljödomstolar, länsstyrelser och centrala verk representerar statliga myndigheter vars verksamhet är avsedd att via statsbudgeten delvis finansieras genom avgifterna. Miljödomstolar och länsstyrelser är också de myndigheter som beslutar om och administrerar de statliga avgifterna. Från denna grupp har ca 30 svar kommit in.

De kommunala miljöförvaltningarna tillämpar den egna kommunens taxa och inom gruppen miljöförvaltningar finns därför stora olikheter. Till skillnad från vad som gäller de statliga myndigheterna, återförs de kommunala avgifterna direkt till kommunen. Det har kommit in svar från sju miljöförvaltningar.

Verksamhetsutövarna betalar avgifterna. Det har kommit in svar från tio representanter för verksamhetsutövare som är verksamma inom områdena miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och/eller täkter. I de flesta fall är det fråga om branschorganisationer och några av dem har vidarebefordrat svar från medlemsföretag. Exempelvis har Teknikföretagen vidarebefordrat svar från 20 medlemsföretag.

Svaren speglar grundläggande skillnader mellan de tre grupperna i synen på avgifterna. Många av myndigheterna och de kommunala miljöförvaltningarna ger uttryck för önskemål om att genom avgifter täcka kostnaderna för en så stor del som möjligt av sitt miljöarbete. Verksamhetsutövarna är angelägna om att avgifterna skall motsvara tjänster som är till direkt nytta för företaget.

Detta avsnitt utgör en bearbetad sammanställning av de svar som kommit in och avser att redovisa några av de viktigaste – ibland motstridiga – synpunkter som kommit fram. Våra egna slutsatser redovisas inte här utan i avsnittet 4.6.

I många av svaren som givits in framförs synpunkter som är av större betydelse för organisationen, uppläggningsen och genomförandet av tillsynen som helhet än för den mer begränsade frågan om avgifter. Sammanställningen nedan tar framför allt sikte på avgiftssystemen.

Är avgifterna rättvisa, rimliga och förutsägbara?

De statliga myndigheterna (miljödomstolar, länsstyrelser och centrala verk) anser att avgifterna i stort sett är rättvisa när det gäller miljöfarlig verksamhet och täkter. De flesta har då gjort bedömningen utifrån behovet av myndighetsinsatser, men någon har angett att man anlagt ett miljönyttoperspektiv. Några länsstyrelser anser dock att de inte är rättvisa genom att de inte direkt motsvarar myndighetens kostnader i det enskilda fallet. Det påpekas då också att det inte är säkert att det är önskvärt att avgifterna är rättvisa i detta avseende – exempelvis är ett timbaserat avgiftssystem betydligt krångligare och mer resurskrävande för myndigheten.

När det gäller prövningsavgiften för vattenverksamheter finns synpunkter från både en miljödomstol och från verksamhetsutövare på att det inte är rättvisande att basera prövningsavgiften på kostnaderna för att utföra vattenföretaget. Systemet blir särskilt konstigt i fråga om lagligförklaring av befintliga anläggningar. Miljödomstolen anser att ett system med fasta schablonavgifter vore att föredra, och att avgifterna för vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter överhuvudtaget borde samordnas.

En länsstyrelse påpekar att tillsyn av vattenverksamheter – där avgiften betalas per timme – troligen är underdebiterad i hela landet. Uppgifter från andra länsstyrelser stöder det antagandet.

Det finns länsstyrelser som aldrig tagit ut avgift för tillsyn av vattenverksamheter. Naturvårdsverket anser att en fast årlig tillsynsavgift bör införas för yrkesmässigt bedrivna vattenverksamheter. Det kan exempelvis vara sådana som prövats efter miljöbalkens tillkomst, samt dammar.

Myndigheterna anser att avgifterna i stort sett är rimliga. Några av dem påpekar att avgifterna för både vattenverksamheter, miljöfarliga verksamheter och täkter skulle behöva justeras upp med hänsyn till ändringar i penningvärdet.

Flera länsstyrelser har synpunkter på att avgifterna skulle behöva differentieras mer. Det behövs fler storleksklasser för olika verksamheter, och när det gäller täkter behöver olika slag av täkter (t.ex. bergtäkt och grustäkt) olika klassificering. Det finns även synpunkter på orättvisor i förhållandet mellan avgifterna för olika utpekade verksamhetstyper. Både för vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter finns synpunkten att de stora företagen betalar förhållandevis mer än vad de små företagen gör för myndighetens arbete.

De flesta kommunala miljöförvaltningarna bedömer att de kommunala avgifterna upplevs som rättvisa. En förvaltning påpekar att årsavgifter för tillsyn bör förbehållas verksamheter med frekvent tillsyn och där hela miljöproblematiken inom en bransch skall belysas. I andra fall kan årsavgifter uppfattas som orättvisa när de inte motsvaras av en direkt motprestation.

Några kommunala miljöförvaltningar påpekar att timdebitering inte alltid blir rättvis, eftersom den är beroende av hur ofta verksamheten får besök och den enskilde handläggarens debiteringsförmåga. En förvaltning påpekar också att det i timavgiften ingår en viss kostnad för inventering, kunskapsuppbyggnad, informationsinsatser m.m. och ifrågasätter om det är rättvist att bara de verksamheter som träffas av inspektioner och andra direkta tillsynsinsatser skall betala detta som flera andra verksamheter också drar nytta av.

I svar som representerar utövare av stora verksamheter (skogsindustri, stålverk) anges att avgifterna i stort sett är rättvisa och att fasta schablonavgifter är lämpliga. Svar som återspeglar mindre verksamheters situation är mer kritiska. Där påpekas att skillnaderna i avgifter mellan länsstyrelser och kommuner måste minska, att avgifterna inte är kostnadsrelaterade, att de skiljer mycket mellan olika kommuner och att skälen till olikheter är svåra att genomskåda.

Många – men inte alla – verksamhetsutövare anser att avgifterna är orimligt höga och uppvisar alltför stor spridning. Man anser också att det tydligt måste framgå vad avgifterna skall användas till. Många verksamhetsutövare anser att verksamheter med god egenkontroll exempelvis genom miljöledningssystem bör premieras genom lägre avgifter. Det är många verksamhetsutövare som påpekar att den avgift man betalar inte kan motsvara kostnaden för det tillsynsarbete myndigheten utfört.

Det finns en samstämmighet mellan statliga myndigheter och kommunala miljöförvaltningar i att det är lätt att förutse avgiften när den utgörs av en fast årsavgift fastställd i förordning eller kommunal taxa. I de fall avgiften baserar sig på timdebitering är den svårare att förutse eftersom den är avhängig av frekvensen och behovet av tillsyn.

Myndigheterna anser att utformningen av de statliga avgifterna är sådan att de inte påverkar konkurrensförhållandena mellan de verksamhetsutövare som har länsstyrelsen som tillsynsmyndighet. Däremot är det skillnader om det är länsstyrelsen eller kommunen som har tillsyn över samma företag. Avgiften blir oftast högre när kommunen har tillsynsansvaret. Den varierar också mellan olika kommuner beroende på deras olika taxor. Några länsstyrelser föreslår statligt fastställda avgifter även för kommunernas tillsyn. Det påpekas också från både statliga myndigheter och kommunala förvaltningar och att nivån på avgifterna inte är så hög att den påverkar konkurrensförhållandena. Detta gäller i synnerhet de stora företagen.

Flertalet verksamhetsutövare har också anfört att avgifterna inte påverkar konkurrensen till andra företag med liknande produktion.

Det finns synpunkter från statliga myndigheter och kommuner på att PPP-principen (polluter pays principle) tydligare skulle komma till uttryck i avgiftssystemet. Det innebär att användningen av produkter, energi- och hushållningsfrågor, transportarbete, livstilsfrågor m.m. – diffusa utsläpp – i större utsträckning skulle bära myndigheternas kostnader. Här är dock problemet att finna rätt adressat för avgifterna.

Hur påverkas förhållandet mellan myndigheterna och dem som betalar?

Det stora flertalet miljödomstolar och länsstyrelser ser inga problem i förhållandet till verksamhetsutövarna när det gäller verksamheter med fasta avgifter. Detsamma gäller de kommunala förvaltningarna i de fall det gäller fasta avgifter. Höga fasta avgifter kan dock leda till krav från verksamhetsutövaren på mer synligt tillsynsarbete i form av besök och besiktningar.

En länsstyrelse påpekar att det kan bli irritation över att avgift skall betalas också till länsstyrelsen när kommunen har tillsynsansvar, liksom när det visar sig att avgifterna blir högre med kommunal tillsyn – särskilt som företagen inte kan påverka vilken myndighet som skall ha tillsynsansvar.

De kommunala förvaltningarna påpekar problem med timtaxa, där särskilt små företag kan tycka sig råka illa ut. De upplever ibland att de drabbas tredubbelt när inspektören kommer; dels debiteras tillsynstid enligt timtaxa, dels förlorar företagaren egen arbetstid/kunder under besöket och dels kan besöket leda till kostsamma krav på förbättringar.

De flesta verksamhetsutövarna anser inte att avgifterna påverkar förhållandet till myndigheterna. Det finns dock synpunkterna att olikheterna i avgiftssystemet undergräver ett förtroendefullt samarbete och att den som betalar avgift skall kunna förvänta sig besök av en kompetent kontrollant.

När det gäller prövningsavgiften för vattenverksamhet anser verksamhetsutövare att den som betalar måste kunna utgå från att avgiften täcker alla myndigheters kostnader för deltagande i processen. Det bör inte ges utrymme för någon myndighet att i egen skap av "motpart" till sökanden kräva ersättning för rättegångskostnader.

Styr avgiftssystemet myndigheternas arbete?

Det finns en stor enighet hos miljödomstolar och länsstyrelser om att deras arbete inte alls styrs av avgifterna. Tillståndsprövningen styrs av vilka mål eller ärenden som kommer in och tillsynen på länsstyrelserna styrs av exempelvis miljö kvalitetsmål och miljönytta. Avgiften kommer inte heller myndigheten tillgodo, utan går i stället in i statsbudgeten.

De kommunala miljöförvaltningarna anger att deras prioriteringar påverkas bland annat av det avgiftssystem som finns i kommunen. Någon kommun påpekar att prioriteringarna läggs fast först och att taxan därefter anpassas till planeringen.

Kan avgifterna tydliggöra myndigheternas resursbehov?

Bland miljödomstolar, länsstyrelser och centrala verk finns två huvudinställningar. Det finns de som anser att avgiften kan tydliggöras genom att man delar upp avgiften mellan prövning och tillsyn. Exempelvis förespråkar Naturvårdsverket uppdelade avgifter med separat prövningsavgift samt en fast basavgift för tillsyn, bestående av en del för operativ tillsyn och en del för tillsynsvägledning. Basavgiften skulle kunna kompletteras med timavgifter i vissa fall.

Det finns också de som anser att det finns andra mer effektiva sätt att tydliggöra myndigheternas resursbehov – den årliga behovsutredningen avseende tillsyn – och att detta inte bör vara en parameter som skall påverka utformningen av avgiftssystemet.

Några länsstyrelser anser att avgiftssystemet i och för sig skulle kunna tydliggöra behovet av tillsynsinsatser om det vore lämpligt utformat. Dessa länsstyrelser konstaterar dock att det skulle kräva ett flexibelt och samtidigt administrativt krångligt system. Redan nu finns två styrsignaler för tillsynen; lagstiftning och miljömål. Att dessutom lägga in avgifter skulle komplicera bilden eftersom signalerna skulle kunna dra åt olika håll. Det understryks också att avgifterna skall vara tydliga och lätthanterliga.

Det finns en stor uppslutning bland länsstyrelserna kring att tillsyn inte bör timdebiteras. En länsstyrelse uttrycker det som att det under miljöskyddslagens tid tillämpades ett timbaserat debiteringssystem som varken var rättvisande eller rättvist. Ett timbaserat system för tillsynen synliggör den direkta arbetsinsatsen, men inte det totala arbetsbehovet eller behovet av tjänster på myndigheten. Det är mycket svårt att få kostnadstäckning med ett timdebiterat system och administrationen är omfattande.

Några länsstyrelser påpekar också att en viss uppdelning mellan resursbehovet för tillsyn respektive prövning redan gjorts, nämligen i de fall kommunen övertagit tillsynsarbetet.

Det finns också länsstyrelser som anser att de intäkter länsstyrelserna drar in i form av avgifter bör komma myndigheten till godo på ett bättre sätt än i dag.

De kommunala miljöförvaltningarna har taxor som är sinsemellan olika, och svaren skiljer sig därför mellan kommunerna. Gemensamt är dock att avgifterna direkt kommer kommunen tillgodo. Bland svaren finns både sådana som innebär att avgiftssystemet inte skall användas för att lyfta fram myndighetens behov, och sådana som innebär att tillsynsavgifterna skall motsvara resursbehovet.

Bland verksamhetsutövarna finns en skillnad mellan dem som företräder stora verksamheter (skogsindustri och stålverk) och dem som företräder mindre verksamheter (exempelvis jordbruk). I den förstnämnda gruppen har man inte något önskemål om någon uppdelning av avgiften mellan prövning och tillsyn. De mindre företagen understryker att avgifterna bör vara prestationsrelaterade och att avgifter för prövning respektive tillsyn bör debiteras separat.

Är administrationen av avgifter betungande?

Miljödomstolar och länsstyrelser som svarar för administrationen av avgifter för prövning av vattenverksamheter, respektive prövning och tillsynsavgifter för miljöfarlig verksamhet och täkter samt tillsynsavgifter för vattenverksamhet anser i de flesta fall att det administrativa arbetet kring avgifterna inte är särskilt betungande. Vid förändringar av taxor och regelverk uppstår dock ett omfattande arbete – t.ex. vid omklassningar av verksamheter till följd av ändringar i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Det arbetsmoment vid det normala arbetet som lyfts fram som mest tidsödande är kontrollen av debiteringsunderlaget. Det gäller att kontrollera uppgifter om exempelvis nedlagda och nytillkomna verksamheter, nya tillstånd, tillståndspliktiga verksamheter som saknar tillstånd, förändringar av namn och adresser osv. Länsstyrelsernas kontrollarbete försvåras när kommunen tagit över tillsynsansvaret.

Några länsstyrelser har uppskattat tidsåtgången för administrationen av avgifter. Av dessa har flera kommit fram till att tidsåtgången är omkring en personmånad per år och länsstyrelse.

Det finns dock stora variationer där den lägsta uppskattade tidsåtgången är fyra dagar och den högsta är nästan fem person-månader.

En länsstyrelse anser att tillsynsavgifterna för vattenverksamhet är besvärliga. De debiteras per timme och avgift skall inte tas ut för obefogade klagomål. I många fall måste länsstyrelsen lägga ned mycket utredningstid eftersom det är mycket oklart vad som gäller juridiskt för många mindre vattenverksamheter.

Det förekommer också synpunkter från länsstyrelserna på brister i datastödet (databasen EMIR) och på att förfarandet med avgiftsbeslut och fakturor är krångligt. Avgiftsbeslut för nya verksamheter skall kommuniceras och till varje företag skall skickas både ett överklagningsbart avgiftsbeslut och en faktura. Många företag ställer också krav på utformningen av fakturan med referensnummer, en annan adress för fakturorna än för övriga handlingar osv.

Svaren från kommunerna skiljer sig åt, vilket är naturligt eftersom deras avgiftssystem och rutiner har sinsemellan olika utformning. Det finns alltså både kommuner som anser att avgiftsadministrationen är betungande och sådana som inte anser det. En särskild fråga som lyfts fram av en kommun gäller svårigheterna att få kännedom om att en verksamhet övergått i ny ägo. Även kommunerna påpekar att stora generella omklassningar av verksamheter är resurskrävande.

De flesta verksamhetsutövarna har anfört att administrationen kring avgifterna inte är betungande.

Finns det behov av att samordna miljöbalkens avgiftssystem med avgiftssystem enligt annan lagstiftning?

De statliga myndigheterna har överlag ingen uppfattning av om en samordning mellan miljöbalkens och exempelvis foder-, livsmedels-, djurhälso- och djurskyddstillsynen skulle vara önskvärd, eller anser att en samordning vore olämplig. En länsstyrelse anför exempelvis att även om en mer omfattande samordning skulle vara en fördel för verksamhetsutövarna, ser länsstyrelsen det som svårt att genomföra och knappast till någon fördel för länsstyrelsen. Andra anför att förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika lagstiftningar och att det är delvis olika myndigheter som är inblandade. En länsstyrelse konstaterar att en hopbakad avgift för flera

lagområden mer liknar ett skatteuttag. Naturvårdsverket och någon länsstyrelse pekar på att faktureringen eventuellt skulle kunna samordnas.

Räddningsverket påpekar att det finns ett behov av samordning mellan miljöbalkens avgiftssystem för miljöfarlig verksamhet och det bidragssystem som finns för verksamheter som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen). I enlighet med Räddningsverkets regleringsbrev utgår ersättning till länsstyrelserna dels per anläggning på den högre kravnivån (20 000 kr) och dels per prövning i samband med tillståndsprövning enligt miljöbalken (25 000 kr).

De kommunala miljöförvaltningarna är i allmänhet mer positiva till en samordning än vad de statliga myndigheterna är. Några påpekar att man redan nu tillämpar samma timtaxa för olika slag av tillsyn. Två kommuner som båda är positiva till en samordning, tar också upp frågan om statens inflytande över kommunens tillsynsavgifter. Den ena anser att en statlig taxa enligt modell från livsmedelslagstiftningen skulle kunna övervägas. Den andra anser att kommunerna borde få styra även över avgifterna inom andra lagområden än miljöbalken.

Bland verksamhetsutövarna får tankarna på en samordning starkt stöd av Lantbrukarnas Riksförbund som särskilt understryker behovet av att samordna själva tillsynen. Förbundet förespråkar en tidsbaserad timavgift som därmed automatiskt skulle innebära en samordning av avgifterna enligt miljöbalken, djurskyddslagstiftningen och livsmedelstillsyn. Frågan är inte lika aktuell för de övriga företrädare för verksamhetsutövare som svarat.

I vilken utsträckning tillämpas nedsättning av avgifter?

Svaren från både miljödomstolar och länsstyrelser visar att nedsättning av avgifter generellt sett tillämpas med stor restriktivitet. Av domstolarnas svar framgår att man sätter ned prövningsavgiften för vattenverksamheter vid återkallelse eller avvisning av ansökan om detta sker på ett tidigt stadium av prövningsprocessen. Vid enstaka tillfällen har nedsättning också skett därför att anläggningskostnaderna som grundar avgiften alltför dåligt avspeglat prövningens omfattning.

Av svaren från länsstyrelserna framgår att nedsättning kan förekomma exempelvis då en tillståndsprövad verksamhet inte bedrivs eller bedrivs i långt mindre omfattning än tillståndet medger, om den är mycket liten i förhållande till andra verksamheter inom samma prövningspunkt och avgiftsklass eller om två företag med separata tillstånd i själva verket bedrivs i så nära anknytning till varandra att tillsynen i stora delar är gemensam.

Naturvårdsverket har efter undersökningar via dataregistret EMIR (där de flesta länsstyrelser mer eller mindre fullständigt registrerar debiterade avgifter) kunnat lämna en bild av hur vanligt det är att länsstyrelserna sätter ner avgifterna för miljöfarlig verksamhet.

För 2003 gjordes 4993 registreringar i EMIR. En nedsättning skedde i 11 % av fallen (541 st) med 50, 75 eller 100 procent. Nedsättning till 75 % var vanligast (500 st). Mer än hälften av fallen gällde avfallsanläggningar och den största gruppen gällde mellanlagring av farligt avfall. Naturvårdsverket förklarar detta med att många verksamheter inom avfallsområdet är små, och menar att antingen bör en samlad avgift för mellanlagrare för prövning och tillsyn differentieras bättre på små och stora anläggningar eller bör avgiften sänkas kraftigt.

De flesta kommunerna redovisar att de också har möjlighet att enligt sina taxor sätta ned avgifterna. Det kan förekomma både vid fasta avgifter och timavgifter. De nedsättningar som görs motiveras ofta av att det är fråga om små verksamheter.

Verksamhetsutövarna bekräftar i stort sett bilden av att nedsättningar bara sker sparsamt. Jernkontoret påpekar att debitering av avgifter för biverksamheter sker på ett orättvist sätt. Nedsättning av avgiften för biverksamheter sker bara när avgiften för huvudverksamheten överstiger 100 000 kronor per år. Är avgiften lägre, sker ingen nedsättning för biverksamheterna. LRF redovisar att vissa kommuner tillämpar nedsättning av den fasta avgiften om tillsynen enligt miljöbalken och djurskyddslagstiftningen sker samtidigt.

Yrkar statliga myndigheter och kommuner ersättning för rättegångskostnader i mål om vattenverksamhet?

Miljödomstolarnas bild är att Kammarkollegiet och vissa länsstyrelser yrkar ersättning för rättegångskostnader i vattenmål. Om sökanden medger den yrkade ersättningen – vilket är det vanliga – döms den ut. Länsstyrelserna har uppenbarligen olika rutiner. En domstol redovisar att vissa länsstyrelser begär ersättning med 800 kronor per timme, att andra tillämpar en lägre taxa och att en tredje kategori avstår helt. Det överensstämmer också med länsstyrelsernas svar där fem länsstyrelser anger att man yrkar ersättning och nio att man inte gör det. Övriga har varierande rutiner eller har inte svarat på frågan. Av de fem som yrkar ersättning anger en att pengarna går till statskassan, medan tre svarar att de kommer myndigheten till godo.

Det är bara en av domstolarna som kommenterar kommunernas förhållningssätt och konstaterar att kommunerna sällan yrkar ersättning för rättegångskostnader. De kommuner som svarat på våra frågor verkar inte heller ha erfarenhet av att yrka ersättning i vattenmål.

Svensk Energi anger att statliga myndigheter och/eller kommuner ofta yrkar ersättning för rättegångskostnader i mål om vattenverksamhet och att domstolarna regelmässigt dömer ut sådan ersättning trots verksamhetsutövarnas bestridande och utan att beakta verksamhetsutövarens skyldighet att erlagga prövningsavgift.

Tar kommunerna ut ersättning för arbete med remissvar till länsstyrelser (miljöprövningsdelegationer) och eller miljödomstolar?

Miljödomstolar och länsstyrelser känner normalt inte till om kommunerna tar ut avgift för remissyttranden från verksamhetsutövarna. Svaren från verksamhetsutövarna är inte heller entydiga på denna punkt.

Av de kommuner som svarat anger flertalet att ersättning tas ut eller att möjligheten att ta ut ersättning finns inskriven i kommunens taxa. De gäller då i sådana ärenden där kommunen är tillsynsmyndighet.

Samtidigt påpekar kommunerna att möjligheten till ersättning har upphört genom Miljööverdomstolens dom (se avsnitt 4.1.4).

Det finns starka önskemål från kommunerna om ändringar av bestämmelserna så att kommunerna får möjlighet att avgiftsfinansiera sitt remissarbete.

4.6 Slutsatser

I denna delutredning behandlar vi den begränsade frågan om avgiftssystemen för miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter enligt miljöbalken. Våra utredningar syftar till att bidra med underlagsmaterial inför en översyn av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn. En sådan översyn fordras – i ett eller flera steg – bland annat mot bakgrund av våra förslag i tidigare betänkanden, exempelvis beträffande prövningen av täkter och införande av anmälningsförfarande för vattenverksamheter, och förslag som lämnats av Naturvårdsverket till ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

En nödvändig ingrediens för en översyn är en sådan undersökning av statens kostnader och intäkter som vi redovisat i avsnitt 4.3. Någon sådan uppföljning av dagens avgiftssystem har inte gjorts tidigare.

Det ingår inte i vårt uppdrag att lämna förslag till förändringar till följd av resultaten av vår uppföljning. Det är heller inte möjligt att göra några djupgående analyser eller förändringar av enbart avgiftssystemet utan att gå in på andra frågor. Många av de frågor som väcks i samband med avgiftsfrågorna gäller i själva verket uppläggning, prioritering och organisation av framför allt tillsynsarbetet men även tillståndsprövningarna. Det är något som i sin tur i första hand styrs genom bestämmelser i lagar och förordningar och genom prioriteringar utgående från miljökvalitetsmålen. Avgiftssystemet skall avspegla de avvägningar som görs i dessa sammanhang och bidra till en finansiering av myndigheternas miljöarbete; det är inte avgiftssystemet som skall ha rollen som styrmedel.

De förslag till effektiviseringar som vi lämnat i betänkandet En effektivare miljöprövning, SOU 2003:124 och som Naturvårdsverket lämnat i rapporten Pröva eller inte pröva är exempel på lagändringar som syftar till minskade kostnader i samhället, bland annat hos myndigheterna. Det är något förvånande att myndigheterna i vår undersökning gissat att våra förslag skall leda till ökade kostnader i vissa delar. Det är naturligt att ett anmälnings-

förfarande för vattenverksamheter kommer att leda till en ökad tillsyn för vattenverksamheter, men de ökade kostnaderna som befaras till följd av flera ändringstillstånd för miljöfarliga verksamheter är svårare att förstå.

Mot bakgrund av vad vi i tidigare betänkande redovisat om dimensioneringen av tillsynssystemet i förhållande till arbetsuppgifterna (Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande. SOU 2002:50, s. 208) ser vi inte att det finns något större utrymme för att minska kostnaderna med den reglering som gäller i dag. Möjligen skulle en ökad tillsynsvägledning – exempelvis genom branschspecifikt underlagsmaterial och material inriktat på särskilda frågor som transporter och energihushållning – kunna avlasta de operativa tillsynsmyndigheterna och effektivisera arbetet. En ändring av regleringen i riktning mot ett större utnyttjande av generella föreskrifter skulle också kunna minska myndigheternas kostnader.

4.6.1 Förutsättningar för avgiftsfinansiering av enskilda arbetsmoment

I myndigheternas arbete med tillståndsprövning ingår en rad handläggningsmoment från tidigt samråd till slutligt avgörande. Det är förhållandevis lätt av att avgränsa vilka arbetsmoment som skall hänföras till tillståndsprövning. Resultatet av prövningen – ett tillståndsavgörande – utgör en tydlig motprestation för den avgift som betalas.

Tillståndsprövning av vattenverksamheter skiljer sig från prövning av miljöfarliga verksamheter och täcker genom att den förutom miljöprövningen också innefattar prövning av frågor av civilrättslig natur om ersättning för skador och tillträde till annans mark. Domstolsprövning av detta slag av civilrättsliga frågor är inte avgiftsbelagd i andra sammanhang, t.ex. när det gäller skador till följd av miljöfarlig verksamhet. I sådana mål kan det i stället utgå ersättning för rättegångskostnader. I vattenmål enligt miljöbalken skall sökanden i dag betala både en ansökningsavgift och ersättning för motparternas rättegångskostnader. Vi anser att den del av myndigheternas kostnader för prövning av vattenverksamheter som är hänförlig till miljöprövningen i princip kan avgiftsfinansieras, men att den del som gäller civilrättsliga frågor inte bör finansieras genom avgifter. Hänsyn måste också tas till att sökan-

dens motparter – bland annat myndigheter – har möjlighet att få ersättning för rättegångskostnader. Avgifterna bör alltså bara avse kostnaderna för miljödomstolarnas arbete med miljöprövning (inte civilrättsliga frågor).

I begreppet tillsyn ingår en rad moment av olika karaktär. I Tillsynsutredningens begränsade definition på tillsyn ingår för miljöbalkens del följande moment:

- myndighetens egeninitierade kontroll,
- genomgång av miljörapporter,
- arbete med miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar och
- externt initierad kontroll.

Enligt Tillsynsutredningens huvudprinciper för finansiering som också fått stöd av remissinstanserna, skulle miljöbalkens tillsyn av detta slag avgiftsfinansieras. Vi ifrågasätter dock om de arbetsmoment som hänger samman med myndigheternas arbete med miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar bör finansieras via avgifter. Det är fråga om myndighetsutövning som är ingripande för den enskilde och som samhället i andra sammanhang inte brukar avgiftsbelägga.

De delar av miljöbalkens tillsynsbegrepp som ligger utanför Tillsynsutredningens definition, bland annat råd och information till verksamhetsutövare, motsvaras liksom tillståndsprövning av en tydlig motprestation. Det speglas också av svaren i vår frågeundersökning där många verksamhetsutövare efterfrågar denna del av tillsynsverksamheten. Hanteringen av anmälningsärenden har en karaktär som påminner om tillståndsprövning. Tillsynsvägledning, dvs. arbete som syftar till att samordna och underlätta andra myndigheters tillsynsarbete – syftar bland annat till att effektivisera den tillsyn som riktar sig till verksamhetsutövarna. Den ingår som en övergripande del av tillsynsarbetet. Arbetet med administration av tillsyns- och prövningsavgifterna ingår också som en övergripande del.

Sammanfattningsvis anser vi inte att den del av prövningen av vattenverksamheter som avser civilrättsliga frågor om ersättningar och tvångsrätter bör avgiftsfinansieras. Hänsyn måste också tas till myndigheternas möjlighet att få ersättning för rättegångskostnader i vattenmål. Vi ifrågasätter också om arbete med miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar bör avgiftsfinansieras. I övrigt ser vi inte några principiella hinder mot att avgiftsfinansiera vare sig

tillståndsprovning eller något av de olika arbetsmoment som ingår i tillsyn.

4.6.2 Dagens finansiering

Den undersökning vi genomfört av statens kostnader och intäkter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter (avsnitt 4.3.2) visar att avgifterna i dag täcker följande ungefärliga andelar av kostnaderna. Kostnaderna täcks i övrigt av skatter.

miljöfarlig verksamhet, prövning och tillsyn samt vattenverksamhet tillsyn	60 %
vattenverksamhet, prövning	65 %
täkter, prövning och tillsyn	50 %

För vattenverksamhet har vi i sammanställningen ovan utgått från att det enbart är miljödomstolarnas kostnader för miljöprovning som bör finansieras via avgifter.

4.6.3 Tillsynsutredningens kriterier tillämpade på miljöbalkens avgifter

I avsnitt 4.2.2 har vi redogjort för Tillsynsutredningens principer för finansiering av tillsyn. Huvudprincipen – att avgifter bör tillämpas för finansieringen när tillsynen avser verksamheter som inte är skattefinansierade – uppfylls i de flesta fall för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter då försvarsmaktens verksamheter undantagits från avgifterna. Det finns dock undantag när exempelvis skolor, sjukhus, kriminalvårdsanläggningar eller krematorier är föremål för tillståndsprovning eller tillsyn. Vi anser inte att det finns anledning att ändra den nuvarande ordningen där försvarsmakten – med relativt omfattande och välavgränsade verksamheter som också särbehandlas genom att de har en egen tillsynsmyndighet – är den enda verksamhetsutövare som är undantagen från avgifter.

Konstruktionen av avgiftssystemen bör också enligt Tillsynsutredningen ha som mål att uppfylla ett antal formulerade kriterier. Här följer en redovisning av i vilken utsträckning vi anser att

kriterierna uppfylls beträffande miljöbalkens avgiftssystem för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter. Kriterierna är allmänt formulerade och vi har valt att tillämpa dem på miljöbalkens avgiftssystem som helhet, även om miljöbalkens avgiftssystem även avser att täcka tillståndsprovning samt tillsyn i en vidare bemärkelse än enligt Tillsynsutredningens definition.

Statsrättsligt acceptabel och lagstöd

I avsnittet 4.6.1 ovan har vi redovisat vilka moment av tillståndsprovning och tillsyn som vi anser bör kunna omfattas av avgifter. Övervägandena har grundats på både statsrättsliga förutsättningar – att avgifter bara får förekomma då de motsvaras av en motprestation – och på andra lämplighetskäl. Vi har då funnit att avgifter inte bör utgå för den del av provningen av vattenverksamheter som utgör tvistelösning och att det kan ifrågasättas om myndigheternas arbete med miljöanktionsavgifter och åtalsanmälningar bör täckas av avgifter.

Avgiftssystemen har lagstöd genom bemyndigandet i 27 kap. 1 § miljöbalken.

Internationella åtaganden

Det finns inga internationella åtaganden som direkt berör avgifter beträffande miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter. En allmän princip på miljöområdet är PPP, polluters pay principle, som innebär att det är förorenaren som skall betala för att förhindra risker och avhjälpa skador på grund av verksamheten. Hur långt den principen skall sträcka sig när det gäller att bekosta myndigheters verksamhet med tillståndsprovning och tillsyn kan dock diskuteras.

Vi anser inte att dagens avgiftssystem står i strid med internationella förpliktelser.

Full kostnadstäckning som ekonomiskt mål

Tillsynsutredningens förslag om att tillsynsavgifter skall sättas efter principen om full kostnadstäckning har i remissen fått ett blandat bemötande. Vissa remissinstanser har välkomnat förslaget medan

andra pekat på att en sådan princip inte är realistisk och att den skulle kunna leda till problem.

Vi har i avsnitt 4.6.2 konstaterat att dagens avgiftssystem inte ger full kostnadstäckning, utan att tillståndsprövning och tillsyn delvis är skattefinansierad både när det gäller miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter.

Motsvaras av en tydlig motprestation

I avsnitt 4.6.1 har vi övervägt de olika arbetsmoment som ingår i tillståndsprövning respektive tillsyn för att bland annat bedöma i vilken utsträckning de är av det slag att de ger en motprestation om de avgiftsbeläggs. Vi har inte pekat ut några arbetsmoment som inte kan avgiftsbeläggas därför att de inte ger en sådan motprestation.

När vi undersökt förhållandet mellan statens kostnader och avgiftsintäkter har vi funnit att avgifterna endast till vissa delar finansierar tillståndsprövning och tillsyn. För alla de tre kollektiv vi undersökt och som avgränsas av hur intäkterna redovisas är kostnaderna högre än avgifterna. Det föreligger alltså inte någon överfinansiering via avgifter.

De tre avgiftskollektiv som är undersökta är omfattande och innehåller i sin tur undergrupperingar. Exempelvis betalar olika typer av miljöfarliga verksamheter olika årliga avgifter. Det finns inte någon undersökning som visar hur avgifterna fördelar sig inom kollektiven; alltså kostnader och avgiftsintäkter nedbrutna på de olika verksamhetslagen. Vad kostar tillståndsprövning och tillsyn av exempelvis stålverken eller jordbruken och hur stora är avgiftsintäkterna därifrån? Avgifterna bör inte överstiga kostnaderna heller för undergrupper av en viss storlek. En översyn av bilagan till förordningen om avgifter för prövning och tillsyn måste ta hänsyn till detta.

Stödja tillsynens syfte

Tillsynsutredningen har angivit att avgiftssystemen skall stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorgan och objektsansvariga.

Tidsbaserade avgifter, timavgifter, kan riskera att motverka syftet med tillsynen. Om rådgivning och information avgiftsbeläggs per tidsenhet kan det medföra att verksamhetsutövaren drar sig för att kontakta tillsynsmyndigheten. I det avseendet är fasta avgifter att föredra.

Många verksamhetsutövare har förespråkat avgiftssystem som premierar verksamheter med fungerande miljöledningssystem. Vi har i ett tidigare betänkande, Miljöbalken under utveckling, Ett principbetänkande, SOU 2002:50, utrett frågan om tillsyn vid företag med miljöledningssystem. En av de slutsatser som vi då drog – efter en omfattande enkätundersökning – var att vi inte i den nu aktuella utredningen om avgiftssystem borde utgå från några generella avgiftsnedsättningar för företag med miljöledningssystem. Vid remissen av det betänkandet framförde vissa företrädare för verksamhetsutövare liksom vid den nu aktuella undersökningen en annan uppfattning. Vi anser dock inte att det kommit fram något som ger oss anledning att nu ändra ståndpunkt jämfört med vårt förra betänkande och anser alltså att avgiftssystemen inte bör utgå från några generella avgiftsnedsättningar vid företag med miljöledningssystem.

Vara konkurrensneutral och upplevas som rimligt rättvis

Av svaren på de frågor vi ställt om avgiftssystemen framgår att avgifterna inte uppfattas ha någon inverkan på konkurrensförhållanden.

Myndigheterna uppfattar avgifterna för miljöfarlig verksamhet och täkter som i stort sett rättvisa i förhållande till myndigheternas arbetsinsatser. Det finns dock synpunkter på att det skulle behövas en högre grad av differentiering mellan verksamheter av olika storlek och olika slag av täkter. Däremot anses prövningsavgifterna för vattenverksamheter – baserade på kostnaden för det sökta projektet – inte motsvara kostnaderna för prövningen på ett rättvist sätt.

Synpunkter från verksamhetsutövarna på att avgifterna är orättvisa gäller i stor utsträckning skillnaderna i avgiftsuttag mellan olika kommuner och även mellan kommunerna och staten – länsstyrelsen. Till saken hör också att många verksamhetsutövare har svårt att få en överblick över vad avgifterna skall användas till och uppfattar enbart direktkontakt med tillsynsmyndigheten

som motprestation. Myndigheternas arbete med exempelvis genomgång av miljörapporter är inte synligt på samma sätt och en del verksamhetsutövare har svårt att ha förståelse för att det arbetet ingår i vad som skall vara avgiftsbelagt.

Inte vara hämmande för verksamheten

Avgiftssystemet har inte i våra undersökningar beskrivits vara hämmande för verksamheterna. Det är troligen främst för de små verksamheterna som avgiftsbeloppen skulle kunna vara av den storleken att de är hämmande. Samtidigt har flera myndigheter beskrivit att tillsynsarbetet ofta är förhållandevis mer omfattande vid små än vid stora företag och att de stora verksamheterna i själva verket subventionerar de små företagen med dagens avgiftssystem.

Lättbegriplig och förutsebar

När avgiften tas ut som en fast avgift finns inga invändningar mot begriplighet eller förutsägbarhet. Slutresultatet när en avgift utgår som en löpande timavgift är betydligt svårare att förutse.

Låga administrationskostnader

Kostnaderna för myndigheternas administration blir enligt myndigheternas beskrivningar lägre vid fasta avgifter av det slag som gäller för miljöfarliga verksamheter och täkter än för timavgifter.

Beakta "närliggande områden"

De områden som är närliggande i förhållande till miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter är framför allt foder-, livsmedels-, djurhälso- och djurskyddstillsynen där avgifterna för närvarande är föremål för särskild utredning. Det är särskilt jordbruksverksamheter som berörs av dessa områden, samtidigt som de omfattas av miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet. I de fall jordbruken prövas av länsstyrelsen finns det små möjligheter till samordning av avgifterna. Om de däremot omfattas av tillsyn av kommunen, som även har tillsyn inom de övriga områdena bör det

finnas förutsättningar för samordning. På miljöbalkens område bestämmer kommunerna själva sina taxor och kan då samordna dem med avgifterna för andra slag av tillsyn.

4.6.4 Utformningen av avgiftssystemen

Prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, inklusive täkter

Våra undersökningar ger inte skäl att föreslå någon ändring av dagens avgiftssystem för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet inom det statliga området. För de verksamheter som omfattas av den statliga avgiften (huvudsakligen tillståndspliktiga A- och B-verksamheter) har en fast årlig avgift som är gemensam för prövning och tillsyn flera fördelar framför system som innebär timdebitering. Den är förutsägbar för verksamhetsutövaren, påverkar inte kontakterna mellan verksamhetsutövare och myndighet, är oberoende av den enskilde handläggarens snabbhet och debiteringsförmåga och innebär litet administrativt arbete. Erfarenheterna visar också att system med fasta årliga avgifter ger en högre grad av kostnadstäckning än timbaserade avgifter.

Enligt våra förslag i tidigare betänkande kommer täkter att prövas enligt samma regler som andra miljöfarliga verksamheter. Avgiftssystemet för täkter har samma huvudsakliga utformning som det för miljöfarliga verksamheter i övrigt och det bör inte finnas några principiella svårigheter att utforma avgifterna för täkter så att de ingår som en del av systemet för avgifter för miljöfarliga verksamheter.

Avgiftskollektivet för de statliga avgifterna för miljöfarlig verksamhet är omfattande och innehåller verksamheter av olika storlekar och skiftande slag. Det är viktigt att avgiftssystemet på ett rimligt sätt återspeglar myndigheternas insatser så att även avgiftsbeloppen för undergrupperingar inom kollektivet på ett rimligt sätt motsvarar motprestationen. Våra undersökningar ger inte underlag för en sådan närmare analys av hur avgiftsbeloppen bör förhålla sig mellan olika verksamhetsgrupper. Av de synpunkter som framförts till oss framgår dock att det finns önskemål om en högre grad av differentiering av avgiftsbeloppen; främst mellan verksamheter av olika storlek, men även mellan olika typer av verksamheter (framför allt olika slag av täkter).

En långsiktigt ändrad prioritering av myndigheternas insatser, exempelvis på grund av miljökvalitetsmålen, bör också vid en översyn av bilagan till förordningen om avgifter för prövning och tillsyn leda till ändringar i hur avgiftsbeloppen för olika slag av verksamheter förhåller sig till varandra. Om tillsynsinsatserna från de statliga myndigheterna exempelvis till stor del framöver skulle inriktas på verksamheter med betydande energianvändning eller omfattande transporter, bör det märkas då beloppen justeras.

När det gäller de kommunala avgifterna för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter skiljer de sig åt från kommun till kommun. Det är en mycket omfattande uppgift att undersöka avgiftssystemet i varje kommun och dess funktion. Vi har inte gjort någon undersökning av det slaget. Vi kan dock konstatera att det i vår undersökning framförts synpunkter på att avgifterna kan skilja sig åt mellan olika kommuner och även mellan kommunerna och staten. Tillsynsutredningens förslag om en högre grad av statligt inflytande på de kommunala taxorna har kritiserats vid remissbehandlingen. Vi konstaterar att frågan om de kommunala avgifterna för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet i själva verket utgör en mindre del i den större frågan om samordningen, organisationen och styrningen av kommunernas tillsynsarbete och att den inte kan behandlas inom detta betänkande.

Prövning och tillsyn av vattenverksamheter

Med dagens redovisningssystem går det inte att få någon sammanhållen bild av kostnader och avgiftsintäkter för prövning och tillsyn av vattenverksamheter. Tillståndsprövningen – utom prövningen av markavvattning – sker hos miljödomstolarna. I den delen kan kostnader och avgiftsintäkter jämföras med varandra. Prövningen av markavvattning samt all tillsyn över vattenverksamheter sker vid länsstyrelserna. Kostnaderna för dessa arbetsmoment kan särskiljas, men däremot inte avgiftsintäkterna. De redovisas gemensamt med prövnings- och tillsynsavgifterna för miljöfarlig verksamhet under rubriken miljöskyddsavgifter.

I avsnitt 4.6.1 har vi redovisat synpunkter på i vilken utsträckning prövningen av vattenverksamheter kan finansieras via avgifter. Vi behandlar här frågan om utformningen av avgiften. Det har framförts synpunkter från både miljödomstol och verksamhetsutövare på att dagens system – som anger en prövningsavgift i

förhållande till kostnaden för det projekt som skall prövas – är orättvist. Projektkostnaden speglar inte tillståndsprovningens omfattning.

När det gäller tillsynen av vattenverksamheter skall den enligt dagens system bekostas genom timavgifter. Länsstyrelserna har redovisat att det sker i mycket liten utsträckning i förhållande till vilket arbete som läggs ned. Vissa länsstyrelser tar aldrig ut avgifter för tillsyn av vattenverksamheter.

Vi anser att det finns behov av att förändra avgiftssystemet för vattenverksamheter. På lång sikt är det kanske möjligt att införa ett avgiftssystem som mer liknar det som gäller för miljöfarlig verksamhet. Det är dock inte möjligt i dagens situation. Det går inte att avgränsa avgiftskollektivet på ett tillräckligt säkert och rättvist sätt. Många vattenverksamheter som upptar myndigheternas tillsynstid ger problem bland annat för att de juridiska förutsättningarna är oklara. Det kan exempelvis vara fråga om gamla markavvattningsföretag med oklara ägarförhållanden eller så kallade herrelösa dammar. En bättre överblick över ett eventuellt framtida avgiftskollektiv kan möjligen uppnås sedan vattenmyndigheterna varit verksamma under några år och hunnit klarlägga vilka vattenverksamheter som ger upphov till tillsynsåtgärder.

Det finns behov av en förändring av prövningsavgiften för vattenverksamheter redan på kort sikt. Det finns också behov av att överväga avgifter för anmälningar av vattenverksamheter enligt det förfarande som vi föreslagit i ett tidigare betänkande. Vi anser att man både när det gäller tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter bör överväga fasta prövningsavgifter, fastställda med utgångspunkt från typen av projekt och eventuellt även projektstorlek.

Som redovisats i avsnittet 4.6.1 betalar verksamhetsutövaren i dag både en prövningsavgift och ersättning för rättegångskostnader för motparterna – bland annat myndigheter. Vid utformningen av avgiftssystemet tog man hänsyn till detta. Vår undersökning har visat att det i praktiken råder stora olikheter när det gäller i vilken utsträckning myndigheterna begär ersättning för rättegångskostnader i vattenmål. Det finns behov av att renodla systemen så att antingen avgifter eller ersättning för rättegångskostnader skall betalas vid prövningen. Ett fortsatt utredningsarbete med syfte att tillståndspröva vattenverksamheterna i första instans i förvaltningsmyndighet (se våra förslag i Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation, SOU 2004:38 samt i avsnitt 5.2.1 i detta betänkande)

skulle förväntas leda till en sådan uppdelning. I avvaktan på en sådan bör det inte göras någon förändring i systemet för ersättning av rättegångskostnader. Det är i stället avgiftssystemet som bör anpassas. Kostnaderna för de myndigheter som uppträder som parter förutsätts kunna täckas genom ersättning för rättegångskostnader. Vad som kvarstår och som kan att täckas genom avgifter är då miljödomstolarnas kostnader i de delar målen avser miljöprövning.