

Miljöbalken

Under snart ett decennium har ett omfattande arbete pågått med att reformera den svenska miljölagstiftningen. Den socialdemokratiska regeringen kunde slutligen i december 1997 presentera ett förslag till miljöbalk för riksdagen (prop. 1997/98:45). Förslaget stöddes av miljöpartiet och vänsterpartiet. Regeringen har därefter överlämnat ett förslag till följdlagstiftning till riksdagen (prop. 1997/98:90). Förslagen behandlas av riksdagen under våren 1998. Parallellt med riksdagsbehandlingen pågår i regeringskansliet ett stort arbete med att ta fram förordningar under miljöbalken. Tanken är att miljöbalken och de andra författningsändringarna skall träda i kraft 1 januari 1999.

Här görs en sammanfattning av förslagen till miljöbalk och följdlagstiftning. Ändringar av förslagen kan naturligtvis ske under riksdagsbehandlingen.

En omfattande lagstiftning

I miljöbalken har reglerna i 15 lagar arbetats samman. Lagarna är

- naturresurslagen,
- naturvårdslagen,
- lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter,
- miljöskyddslagen,
- hälsoskyddslagen,
- vattenlagen,
- lagen om skötsel av jordbruksmark,
- gentekniklagen,
- lagen om kemiska produkter,
- lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel,
- lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark,
- lagen om svavelhaltigt bränsle,
- renhållningslagen,
- lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten, och
- miljöskadelagen.

Eftersom många likartade regler i nuvarande lagar har ersatts med gemensamma regler, har antalet bestämmelser minskat. Trots det är miljöbalken en omfattande lagstiftning. Balken innehåller 33 kapitel med sammanlagt närmare 500 paragrafer. Det är dock bara de grundläggande miljöreglerna som finns i miljöbalken. Mer detaljerade bestämmelser kommer att finnas i förordningar som beslutas av regeringen.

Tre skäl att göra en miljöbalk

Miljölagstiftningen är i dag svåröverskådlig

Den svenska miljölagstiftningen består i dag av ett stort antal lagar. Den som skall bedriva en verksamhet som kan vara skadlig för miljön måste följa regler i flera lagar. Olika lagar har nämligen regler om hur verksamheten skall bedrivas och om att tillstånd krävs. Det är svårt för verksamhetsutövare, myndigheter och andra att få överblick över regelverket. Genom miljöbalken sker en avsevärd förbättring, eftersom de centrala miljölagarna där arbetas samman.

En del verksamheter har i dag en bristfällig reglering

Flera av de mest miljöstörande verksamheterna har i dag en bristfällig reglering. Som exempel kan nämnas vägar och järnvägar. Genom miljöbalken kommer samma grundläggande krav att ställas på alla verksamheter.

Nya miljöproblem har upptäckts

Sverige är sedan lång tid tillbaka ett föregångsland på miljöområdet. Exempelvis har i snart trettio år funnits en tillfredsställande reglering av punktutsläpp från industrier och liknande miljöfarlig verksamhet. Under senare år har dock intresset fokuserats till den sammantagna miljöeffekten av många diffusa föroreningskällor, t.ex. från biltrafiken. I miljöbalken regleras all verksamhet som bidrar till en dålig miljö.

FÖRSTA AVDELNINGEN

Övergripande bestämmelser

Miljöbalkens mål och tillämpningsområde (1 kap.)

Miljöbalken inleds med bestämmelser om miljöbalkens mål. Dessa bestämmelser är av grundläggande betydelse för att tolka de materiella bestämmelserna i miljöbalken, inte minst de allmänna hänsynsreglerna.

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

Miljöbalken skall tillämpas så att

- människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
- värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
- den biologiska mångfalden bevaras,
- mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
- återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Tillämpningsområdet för miljöbalken är vitt. Det är inte möjligt att beskriva tillämpningsområdet i någon enstaka paragraf. Tillämpningsområdet framgår i stället av reglerna i sig.

De grundläggande reglerna i miljöbalken är tillämpliga på i princip all mänsklig aktivitet som kan skada miljön. Mest centrala är de allmänna hänsynsreglerna. Av dessa följer att verksamheter skall bedrivas och åtgärder utföras så att skador på människors hälsa eller miljön undviks. Samtidigt skall en god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Om inget annat framgår gäller miljöbalkens regler för all verksamhet och alla åtgärder som påverkar miljön. Det har ingen betydelse om verksamheten eller åtgärden sker som ett led i näringsverksamhet eller om den utförs av en privatperson. Miljöbalken gäller alltså för allt från stora projekt som att bygga och driva vattenkraftverk eller motorvägar till små enstaka åtgärder som att tvätta en bil med rengöringsmedel eller kompostera hushållsavfall.

Många bestämmelser i miljöbalken har dock mer begränsade tillämpningsområden. Det finns nämligen ett behov av särskilda bestämmelser på vissa områden. Särskilda bestämmelser finns t.ex. om skyddade geografiska områden, vattenverksamhet, genteknik och kemikaliehantering.

Många verksamheter som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde omfattas också av andra lagar. Exempel på sådana verksamheter är byggande av vägar och järnvägar, gruvbrytning och skogsbruk. Miljöbalken gäller parallellt med de andra lagarna, i det här fallet vägagen, lagen om byggande av järnväg, minerallagen och skogsvårdslagen. Den som skall bygga en väg eller järnväg, bryta mineral eller bedriva skogsbruk skall alltså följa reglerna i både miljöbalken och den särskilda lagen.

Allmänna hänsynsregler m.m. (2 kap.)

I 2 kap. finns allmänna hänsynsregler som gäller vid alla åtgärder, som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Detta är en stor nyhet jämfört med gällande rätt. I dag finns liknande regler bara för särskilda områden, t.ex. miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och kemikaliehantering. Dagens regler ställer dessutom inte samma krav som miljöbalkens hänsynsregler.

Det saknar betydelse om åtgärden vidtas inom ramen för näringsverksamhet eller inte. Det har inte heller någon betydelse om verksamheten kräver tillstånd eller inte. Hänsynsreglerna skall följas av alla, oavsett om något ingripande sker från en myndighet. I reglerna ställs gemensamma krav på alla verksamheter som riskerar att skada miljön.

Verksamhetsutövaren är vid tillståndsprövning och liknande prövning och vid tillsyn skyldig att visa att miljöbalkens allmänna hänsynsregler följs. Bevisbördan är alltså omkastad.

Försiktighetsmått

Den grundläggande hänsynsregeln i miljöbalken innebär att alla som skall vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att åtgärden inte skall skada hälsan eller miljön. Regeln är en naturlig följd av den inom OECD i början av 1970-talet utarbetade principen att förorenaren skall betala (Polluter Pays Principle, PPP). Skyldigheten att vidta försiktighetsmått hänger också nära samman med den internationellt vedertagna försiktighetsprincipen. Enligt denna skall försiktighetsmått vidtas så snart det finns skäl att anta att en åtgärd kan skada människors hälsa eller miljön. Verksamhetsutövaren kan inte ursäkta sig med att det saknas full vetenskaplig bevisning om att skada uppkommer.

Som exempel på försiktighetsmått som kan komma i fråga kan nämnas att utsläpp minimeras genom användande av ett visst filter eller noggrann rening av avloppsvatten, att trädgårdsavfall inte eldas vid ogynnsamma vindförhållanden, att bullervallar sätts upp, att kemikalier hanteras på en hårdgjord yta så att spill inte tränger ner i marken, att dammar byggs så att de uppfyller säkerhetskrav och inte utgör vandringshinder för fisk, att antalet djur i ett jordbruk begränsas eller att den som arrangerar friluftsliv åt andra informerar deltagarna om innebörden av allemansrätten. När en verksamhet kräver tillstånd blir det aktuellt att ställa villkor med stöd av paragrafen.

Bästa möjliga teknik

Vid yrkesmässig verksamhet skall bästa möjliga teknik användas för att undvika skador. Tekniken skall från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Det innebär att den skall vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Tekniken behöver dock inte finnas i Sverige. För befintliga verksamheter krävs ibland en viss övergångstid för att införa en utrustning som motsvarar vad som kan anses vara bästa möjliga teknik.

Kunskap

Det är rimligt att den som skall påbörja en verksamhet först skaffar sig den kunskap som behövs för att avgöra vilka miljöeffekter som kan uppkomma. En särskild regel finns om detta. Det är naturligtvis skillnad på vilka krav som kan ställas på en enskild persons kunskap om olika vardagliga åtgärders påverkan på miljön och på de krav som kan ställas på den som avser att driva en industriell verksamhet vid valet av t.ex. olika kemiska produkter som behövs i verksamheten. Det är dock alltid den eventuella effekten av en åtgärd, och inte vem som vidtar den, som skall vara avgörande för vilken kunskap som behövs.

Lokaliseringsprincipen

Platsvalet har stor betydelse för vilka miljöstörningar som uppkommer. För verksamheter och åtgärder som tar in anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt gäller att en plats skall väljas som är lämplig med hänsyn till miljöbalkens mål och hushållningsbestämmelser.

Ibland kan flera platser vara lämpliga för en verksamhet. Vid valet mellan dessa platser gäller att en sådan plats skall väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Den bästa platsen skall alltså väljas.

Exempel på faktorer som har betydelse vid platsvalet är känsligheten för utsläpp till vattenområden, naturvärden på den plats där verksamheten skall bedrivas och avståndet till bostadsbebyggelse.

Lokaliseringsbestämmelsen får störst betydelse när en plats skall väljas för en ännu inte påbörjad verksamhet. Bestämmelsen gäller dock även vid utbyggnad av befintliga anläggningar. Den skall också tillämpas vid omprövning av tillstånd. I detta fall kan krav ställas på omlokalisering. De krav som ställs får dock inte vara orimliga.

Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas. Bestämmelsen ger uttryck för hushållnings- och kretsloppsprinciperna.

Beträffande båda principerna gäller att de bästa effekterna nås i samband med konstruktion och tillverkning. Bestämmelsen skall tillämpas bl.a. vid prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Detta innebär en utvidgad prövning jämfört med i dag.

Produktvalsprincipen

Alla som skall vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan skada människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller en bioteknisk organism. Bestämmelsen ger uttryck för produktvalsprincipen, eller substitutionsprincipen som den hittills har kallats.

Med kemisk produkt avses ett kemiskt ämne och beredningar av kemiska ämnen. Med bioteknisk organism avses en produkt som har framställts särskilt i bekämpningssyfte eller något annat tekniskt syfte och som helt eller delvis består av eller innehåller levande mikroorganismer, nematoder, insekter eller spindeldjur.

En bedömning måste göras i varje enskilt fall. Förbud mot användning eller försäljning kan aldrig meddelas generellt för en produkt, organism eller vara. Generella förbud mot kemiska produkter som är så farliga att de inte under några förhållanden kan tillåtas, liksom förbud mot sådana produkter där

likvärdiga ersättningar medför en påtaglig fördel från miljösynpunkt, kan i stället ske med stöd av bestämmelser i miljöbalkens kapitel om kemiska produkter.

Det bör observeras att produktvalsprincipen inte bara avser en yrkesmässig försäljning eller användning. Regeln omfattar också en privatperson som vidtar en åtgärd. När en bilägare skall tvätta sin bil och på bensinstationen skall köpa rengöringsmedel för detta, skall han välja ett medel som är så lite farligt för miljön som möjligt men ändå gör bilen ren. Ett riktigt val förutsätter att varorna märks på ett sådant sätt att användaren får en riktig information om varans egenskaper. Regler om detta finns i kapitlet om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Skälighetsregeln

Kraven på hänsyn i de hänsynsregler som har redogjorts för gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall nyttan av försiktighetsmåten jämföras med kostnaderna för sådana åtgärder. Avvägningen får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts.

Det är verksamhetsutövarens uppgift att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande.

Vid skälighetsavvägningen har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning, naturligtvis betydelse. Dessutom är graden av känslighet i det område där påverkan sker och känsligheten hos dem som utsätts för störningen faktorer som skall beaktas. Särskilda krav kan ställas t.ex. i ett redan mycket belastat område eller ett område som innehåller en sällsynt djur- eller växtart. Vidare är det mer angeläget att begränsa buller vid bostäder än i ett industriområde.

Den nedan presenterade stoppregeln anger den lägsta nivå som kan krävas från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Det kan aldrig komma i fråga att jämka kraven på verksamheten så att denna nivå inte uppnås, oavsett kostnaderna för de åtgärder som krävs för att klara denna miniminivå.

Ansvar för avhjälpande av skador

Principen att förorenaren skall betala innebär ett ansvar för den som har orsakat en skada på miljön att avhjälpa skadan. Enligt en särskild regel skall därför alla som har vidtagit en åtgärd som har medfört skada på miljön ansvara för att skadan avhjälps. Detta gäller oavsett om verksamheten har lagts ned eller överlåtits. Skyldigheten gäller till dess olägenheten har upphört. Ansvarets omfattning regleras närmare i 10 kap.

Bestämmelsen innebär inte alltid att det är den som är ansvarig som skall vidta de faktiska åtgärderna för att avhjälpa skadan. I vissa fall uppnås ett bättre resultat genom att skyldigheten avser kostnaderna för avhjälpandet.

Stoppregeln

Miljöbalkens hänsynsregler ställer höga krav. Trots detta kan det inte uteslutas att en verksamhet som uppfyller dessa krav får sådana verkningar på miljön att verksamheten inte kan godtas. Det behövs därför en stoppregel som garanterar att verksamheter inte får bedrivas som har oacceptabla följder. Stoppregeln skall kunna tillgripas i sista hand, för att säkerställa att ett godtagbart skydd uppnås för människors hälsa och miljön.

Enligt stoppregeln får åtgärder som kan orsaka skada av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön vidtas bara om det finns särskilda skäl. Endast regeringen kan meddela undantag enligt stoppregeln. Regeringen kan då sätta olägenheterna i relation till verksamhetens samhällsnytta. Det skall kunna visas att verksamheten medför fördelar som från allmän eller enskild synpunkt klart överväger olägenheterna. Exempel på verksamheter som kan aktualisera undantag från stoppregeln är anlägg-

ningar för behandling av farligt avfall, t.ex. omhändertagande av batterier innehållande bly, vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen och vissa försvarsanläggningar.

Om det finns risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller risk för en avsevärd försämring av miljön är regeringens möjlighet att meddela undantag ytterligare begränsad. Verksamheten måste i så fall vara av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Dispens får över huvud taget inte meddelas om verksamheten kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden (3 kap.)

I 3 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Dessa bestämmelser skall tillämpas vid tillståndsprövning och liknande prövning enligt miljöbalken och ett antal andra lagar, bl.a. plan- och bygglagen, väglagen och minerallagen.

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

Härefter räknas upp mark- och vattenområden som har olika skyddsbehov, t.ex. för att de är känsliga från ekologisk synpunkt, innehåller värdefulla mineral eller är särskilt lämpliga för industrianläggningar. Sådana områden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada dessa intressen. Är områdena av riksintresse är skyddet i princip absolut. I samverkan mellan olika myndigheter pekas ut vilka områden som är av riksintresse.

Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet (4 kap.)

I 4 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser för hushållningen med mark och vatten för vissa områden i landet. Geografiska områden räknas upp som i sin helhet anses vara av riksintresse för olika ändamål. Som exempel kan nämnas att vattenkraftverk och liknande vattenverksamhet inte får utföras i Torneälven, Kalixälven, Piteälven eller Vindelälven och inte heller i ett antal andra särskilt uppräknade älvsträckor och vattendrag.

Vidare gäller att området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården i Stockholm är en nationalstadspark. Inom denna får ny bebyggelse komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Miljökvalitetsnormer (5 kap.)

En viktig nyhet i miljöbalken är möjligheten att införa miljökvalitetsnormer. Regeringen får enligt dessa regler meddela föreskrifter för vissa geografiska områden eller för hela landet om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador. Sådana föreskrifter kallas miljökvalitetsnormer. Normer som Sverige enligt EG-regler är skyldig att införa får meddelas av även andra myndigheter än regeringen.

Miljökvalitetsnormer skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter. Miljökvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange t.ex. högsta eller lägsta förekomst i mark, vatten eller luft av kemikalier eller högsta nivå för buller. Miljökvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta vattenstånd eller flöde i ett vattendrag eller högsta eller lägsta förekomst i vatten av en organism som tjänar till ledning för bedömning av tillståndet i miljön.

Naturvårdsverket har föreslagit att miljökvalitetsnormer införs för svaveldioxid, kvävedioxid och bly i utomhusluften. Verket skall fortsätta sitt arbete och föreslå ytterligare normer. Av betydelse vid det fortsatta arbetet med att ta fram miljökvalitetsnormer är att Sverige som medlem i EU är förpliktat att ha vissa normer.

Myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillstånd och liknande godkännanden. Detta gäller såväl vid prövning enligt miljöbalken som enligt andra lagar, t.ex. plan- och bygglagen, väglagen och kärntekniklagen. Tillstånd får inte meddelas till en verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Dessutom får tillstånd omprövas, om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Även när myndigheter och kommuner utövar tillsyn eller meddelar föreskrifter skall miljökvalitetsnormerna uppfyllas. Normerna skall även iakttas vid planering och planläggning. Kommunala planer enligt plan- och bygglagen får inte meddelas i strid med normerna.

Ett åtgärdsprogram skall upprättas, om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas eller om krav på åtgärdsprogram följer av EG-rätten. Åtgärdsprogrammet upprättas av regeringen eller en annan myndighet eller kommun.

I åtgärdsprogrammet skall anges de åtgärder som skall vidtas för att miljökvalitetsnormen skall uppfyllas, vilka myndigheter och kommuner som skall se till att dessa åtgärder vidtas och när åtgärderna skall vara genomförda. Exempel på åtgärder som kan föreskrivas är att framställningar skall göras om omprövning av tillstånd till befintlig verksamhet, föreskrifter skall meddelas för icke tillståndsgiven verksamhet, kontakt skall tas med andra länder som har verksamhet som påverkar normen, ekonomiska styrmedel skall sättas in och utbildning skall ske. Ett vanligt syfte med åtgärderna blir naturligtvis att åstadkomma utsläppsminskningar. Vid fördelningen av sådana minskningar skall hänsyn tas till olika föroreningskällors belastningsdel.

Åtgärdsprogrammet i sig är inte bindande för enskilda. Någon rätt att överklaga detta har därför inte införts. Regeringen kan dock bestämma att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen. Detta kan ske t.ex. för åtgärdsprogram som berör försvaret och för åtgärdsprogram som krävs i EG-direktiv.

När en myndighet eller en kommun har upprättat ett åtgärdsprogram bör den informera de som berörs. Detta kan exempelvis göras genom annonsering i lokal- eller rikspress.

Åtgärdsprogrammet skall omprövas vid behov, dock minst vart femte år.

Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag (6 kap.)

Vid tillståndsbeslut och andra beslut som har betydelse för skyddet av människors hälsa och miljön och hushållningen med mark, vatten och andra resurser är det viktigt att förutsättningarna för miljön beaktas. Besluten skall därför grundas på en analys av beslutens konsekvenser för dessa intressen.

Detta uppnås genom miljökonsekvensbeskrivningar. I miljöbalken skärps avsevärt reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att ge ett bättre underlag inför ett beslut. Beskrivningen skall ingå som en del i beslutsunderlaget och möjliggöra en samlad bedömning av en planerad verksamhets inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. För att uppnå detta syfte måste frågor om påverkan på miljön komma in på ett tidigt stadium och ingå i beslutsunderlaget under hela processen fram till ett tillståndsbeslut. Konsekvenserna för miljön skall från början inverka på de avvägningar och förhandlingar som föregår beslutet. Den allmänhet som berörs skall på ett lika tidigt stadium ges möjlighet att medverka och påverka arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Förfarandet vid upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningar och kraven på dessa behandlas i 6 kap. miljöbalken. Dessa bestämmelser tillämpas vid bl.a. i tillståndsärenden enligt miljöbalken och enligt vad som föreskrivs i andra lagar, t.ex. väglagen, lagen om byggande av järnväg och minerallagen.

Enligt miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar skall alla som avser att vidta en åtgärd som kräver tillstånd tidigt samråda med länsstyrelsen och enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Regeringen kommer att föreskriva att vissa typer av åtgärder alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Beslutet att en åtgärd kan antas ha en betydande miljöpåverkan innebär startsignalen för ett förfarande med miljökonsekvensbedömning. Verksamhetsutövaren skall då samråda med även andra statliga myndigheter, kommuner och organisationer samt med en bredare allmänhet. Samrådet skall avse åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehåll och utformning av miljökonsekvensbeskrivningen. Först herefter blir det aktuellt att färdigställa miljökonsekvensbeskrivningen och ansöka om tillstånd.

För miljökonsekvensbeskrivningar avseende åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ställs obligatoriska krav på innehållet. Sådana beskrivningar skall innehålla bl.a. uppgifter som krävs för att bedöma miljöpåverkan, en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skador skall undvikas och en redovisning av alternativa platser och alternativa utformningar. För åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall nämnda uppgifter tas in i beskrivningen i den utsträckning det behövs med hänsyn till åtgärdens art och omfattning.

När en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats i ett mål om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet skall detta kungöras tillsammans med ansökan. Även i andra ärenden skall miljökonsekvensbeskrivningen kungöras, om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Därefter skall ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen hållas tillgängliga för allmänheten, som får tillfälle att yttra sig.

Tillståndsmyndigheten skall i ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller miljöbalkens krav. Ett sådant ställningstagande får inte överklagas särskilt. Myndigheten skall beakta innehållet i beskrivningen när den prövar ansökan.

Miljökonsekvensbeskrivningen och förfarandet med miljökonsekvensbedömning skall bekostas av verksamhetsutövaren.

Kapitlet om miljökonsekvensbeskrivningar avslutas med särskilda bestämmelser om planer och planeringsunderlag. Varje myndighet som skall tillämpa miljöbalken skall enligt dessa bestämmelser se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i ärendet. Länsstyrelsen har som uppgift att ställa samman sådant planeringsunderlag.

ANDRA AVDELNINGEN

Skydd av naturen

Skydd av områden (7 kap.)

Nationalparker

Ett mark- eller vattenområde som tillhör staten får efter riksdagens medgivande förklaras som nationalpark. Syftet skall vara att bevara ett större sammanhängande område av en viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.

För varje nationalpark meddelas särskilda bestämmelser om hur området skall vårdas och förvaltas. Inskränkningar kan ske i möjligheten att på olika sätt nyttja mark- och vattenområdena i nationalparken.

Redan 1909 tillkom de första nio nationalparkerna: Abisko, Garphyttan, Gotska Sandön, Hamra, Pi-eljekaise, Sarek, Stora Sjöfallet, Sånfjället och Ängsö. För närvarande finns det 25 nationalparker i Sverige. Senast bildad är Trestickla i Dalsland. Regeringen har nyligen föreslagit att Färnebofjärden i nedre delen av Dalälven avsätts som nationalpark.

Naturresevat och kulturresevat

Mark- eller vattenområden får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturresevat. Syftet skall vara att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturresevat.

Miljöbalkens skyddsform naturresevat ersätter de tidigare skyddsformerna naturresevat och naturvårdsområde. Reglerna kompletteras samtidigt med nyheten att mark- eller vattenområden kan förklaras som kulturresevat. Syftet skall vara att bevara värdefulla kulturpräglade landskap.

I ett beslut om att bilda naturresevat eller kulturresevat skall anges de inskränkningar som behövs i rätten att använda mark- och vattenområdena. Exempel på sådana inskränkningar är förbud mot byggelse, uppförande av stängsel, dikning, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. En inskränkning får innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året. Vidare kan markägaren förpliktas att tåla att det anläggs t.ex. vägar eller raststugor eller att det utförs gallring eller röjning. Av miljöbalkens kapitel om ersättning framgår att markägare i vissa fall har rätt till ersättning för skada.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från de föreskrifter som gäller i ett naturresevat eller kulturresevat. Dispens får ges endast om skada på natur- eller kulturvärden kompenseras. Kompensationsåtgärderna behöver inte nödvändigtvis ske inom resevatet.

Naturminnen

Ett särpräglat naturföremål får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturminne, om det behöver skyddas eller vårdas särskilt. Exempel på sådana föremål är gamla ekar, flyttblock, raukar och jättegrytor. Det är numera relativt ovanligt att föremål förklaras som naturminnen.

Biotopskyddsområden

Mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda får förklaras som biotopskyddsområden. Sådana förklaringar får avse enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag.

Beslut att enskilda områden skall vara biotopskyddsområden fattas av länsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelsen. Sådana individuella beslut får meddelas beträffande bl.a. ängar, rasbranter, ravinskogar, alkärr och gamla hassellundar. Generella beslut att alla områden av en viss art skall vara biotopskyddsområden fattas i stället av regeringen. Exempel på de senare områdena är alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark och pilevallar.

Inom biotopskyddsområden får inte vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Dispens får endast meddelas i de fall där regeringen har beslutat att samtliga områden av ett visst slag skall vara biotopskyddsområden.

Djurskyddsområden och växtskyddsområden

Om det utöver det särskilda artskyddet i 8 kap. och bestämmelserna i jakt- och fiskelagstiftningen behövs särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett område, får länsstyrelsen eller kommunen inskränka rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området. Skyddsformen kommer att användas för att skydda bl.a. fåglar och sälar.

Strandskyddsområden

Vid havet, insjöar och vattendrag råder strandskydd. Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

Strandskydd omfattar enligt huvudregeln generellt alla land- och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen. Området kan i individuella fall utvigas till högst 300 meter från strandlinjen. Om området uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften kan beslut i stället fattas att inskränka strandskyddet. Skyddet kan också inskränkas om området omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Inom strandskyddsområden råder förbud mot olika åtgärder, t.ex. att uppföra nya byggnader, staket och bryggor eller inreda sjöbodar till fritidshus. Länsstyrelsen eller kommunen får under vissa förutsättningar meddela dispens från förbudet.

Miljöskyddsområden

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som ett miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området är utsatt för föroreningar eller inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm. En äldre motsvarighet till skyddsformen miljöskyddsområde har använts för att skydda Ringsjön i Skåne och Laholmsbukten.

För miljöskyddsområden skall regeringen eller länsstyrelsen meddela föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått vid utövande av verksamhet inom området. Ett exempel på ett sådant försiktighetsmått är begränsning av användningen av gödsel.

Vattenskyddsområden

Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för

vattentäkt. För ett vattenskyddsområde skall länsstyrelsen eller kommunen meddela föreskrifter som inskränker rätten att använda berörda fastigheter. Förbud kan t.ex. meddelas mot hantering av petroleumprodukter och andra kemikalier, spridning av gödsel eller bekämpningsmedel, infiltration av hushållsspillvatten och kommunalt dagvatten samt båtfart.

Interimistiska förbud

När en fråga har väckts om att ett område eller ett föremål skall skyddas som naturreservat, kulturresevat, naturminne eller vattenskyddsområde får länsstyrelsen eller kommunen meddela förbud i högst tre år mot att vidta åtgärder som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Förbudet kan under speciella omständigheter förlängas i ytterligare maximalt två år.

Särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden

Regeringen får förklara ett område som särskilt skyddsområde, om området enligt EG:s fågelskyddsdirektiv är särskilt betydelsefullt. Vidare skall ett område, som av kommissionen har utpekats som ett område av intresse för gemenskapen, av regeringen utpekats som särskilt bevarandeområde enligt EG:s art- och habitatdirektiv.

Särskilda skydds- och särskilda bevarandeområden utgör inte några självständiga skyddsformer. Nödvändigt skydd måste finnas enligt andra bestämmelser i miljöbalken eller andra författningar, t.ex. reglerna om naturreservat. Dispens från föreskrifterna för ett sådant naturreservat får inte meddelas utan regeringens tillåtelse. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att verksamheten inte kommer att orsaka mer än obetydlig skada på områdets naturvärden.

Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter (8 kap.)

Djur- och växtarter skyddas genom olika bestämmelser i miljöbalken och annan lagstiftning, framför allt jakt- och fiskelagstiftningen. Dessa bestämmelser kompletteras av särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter i 8 kap. miljöbalken.

Förbud mot att skada djur- och växtarter

Med stöd av miljöbalken kommer att meddelas förbud mot att döda, skada eller fånga vilt levande djur eller att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon. Föreskrifterna får meddelas, om det finns risk för att en djurart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Vidare kommer förbud att meddelas mot ta bort, skada eller ta frö eller andra delar från vilt levande växter. Sådana föreskrifter får meddelas, om det finns risk för att en växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Utsättning av främmande arter

Med stöd av miljöbalken kommer att meddelas förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av djur- eller växtarter i naturen. Med utsättning avses även utplantering. Mest uppmärksammat i Sverige har varit spridningen av mink, signalkräfta, s.k. mördarsnigel, jättebjörnloka och conortatall.

Handel med djur och växter

För att skydda vilt levande djur- eller växtarter får föreskrifter meddelas om införsel och utförsel, transport, förvaring, preparering, förevisning och handel med djur och växter. Detsamma gäller motsvarande befattningar med ägg, rom eller bon eller med produkter som har utvunnits av djur eller växter. Föreskrifterna får avse åtgärder både med levande och döda djur eller växter. Även åtgärder avseende delar av djur och växter liksom frön av växter omfattas.

TREDJE AVDELNINGEN

Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter

Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (9 kap.)

För miljöfarlig verksamhet och för andra åtgärder som kan påverka hälsoskyddet gäller naturligtvis miljöbalkens gemensamma regler, t.ex. de allmänna hänsynsreglerna. I 9 kap. miljöbalken finns dessutom särskilda bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Begreppet miljöfarlig verksamhet

Med miljöfarlig verksamhet avses all användning av mark, byggnader eller fasta anläggningar, som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten. Detsamma gäller sådan användning som innebär annan olägenhet för människors hälsa eller miljön, t.ex. genom buller, skakning eller strålning. Till skillnad mot i dag omfattas också joniserande strålning, t.ex. gamma-, röntgen- och partikelstrålning.

För att anses utgöra miljöfarlig verksamhet behöver inte verksamheten vara miljöfarlig i det enskilda fallet. Inte heller skall ordet verksamhet övertolkas. Begreppet användning skall ses i ett långt tidsperspektiv, vilket medför att exempelvis en soptipp som inte längre tillförs något avfall omfattas så länge den kan leda till en förorening. Det är verkningarna av verksamheten och inte den faktiska driften som är avgörande.

Generella föreskrifter för miljöfarlig verksamhet

I miljöbalken har möjligheten att meddela generella föreskrifter för miljöfarlig verksamhet utökats betydligt. Regeringen får för delar av landet meddela föreskrifter eller förbud mot utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas eller mot att lägga upp fasta ämnen. Detta gäller om verksamheten kan leda till att vattenområden, marken eller grundvattnet förorenas eller på annat sätt påverkas. Bestämmelsen blir aktuell att använda t.ex. när det gäller att förbjuda utsläpp till en sjö som har betydelse för dricksvattenförsörjningen eller som innehåller för landet sällsynta eller särskilt värdefulla djur- eller växtarter.

Också i andra fall får regeringen meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Avsikten är att bemyndigandet skall användas dels för att införliva EG-rättsakter och uppfylla andra internationella åtaganden och dels för att utfärda föreskrifter av generell art för en viss bransch. Föreskrifterna skall kunna ersätta tillståndsprövning i enskilda fall.

Tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet

Med stöd av miljöbalken kommer regeringen ställa krav på tillstånd eller anmälan för miljöfarlig verksamhet. Detta sker redan i dag i de s.k. A-, B- och C-listorna. Motsvarande listor kommer att finnas efter miljöbalkens ikraftträdande.

På A-listan kommer att förtecknas sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd vid miljödomstol. B-listan upptar miljöfarlig verksamhet som i stället skall tillståndsprövas av länsstyrelserna eller kommunala nämnder. C-listan slutligen kommer att innehålla anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Sådan anmälan skall ske till länsstyrelsen eller kommunen.

Även om en verksamhet inte omfattas av tillståndsplikt får tillsynsmyndigheten i ett enskilt fall förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, om det finns risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter.

Även ändringar av pågående verksamheter kan vara tillståndspliktiga. En nyhet är att i sådana fall en samlad prövning skall ske av hela verksamheten. Härigenom undviks att det för verksamheten kommer att finnas ett antal tillståndsbeslut, som vart och ett avser endast den del som har ändrats vid ett visst prövningstillfälle. En samlad prövning skall dock inte göras när det är fråga om mindre ändringar. Även pågående verksamheter, som i och för sig inte ändras men som har påbörjats före det att tillståndsplikten infördes, skall kunna göras tillståndspliktiga. Detta skall gälla även verksamheter som enligt äldre regler har fått dispens från kravet på tillstånd.

I dag omfattar tillståndsprövningen av en miljöfarlig verksamhet i princip bara utsläppen av verksamheten. I miljöbalken kommer en bredare prövning att ske. Även frågor om resurshushållning och kemikalieanvändning skall prövas. Vidare skall gemensam handläggning kunna ske av mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och mål om vattenverksamhet, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra.

Hälsoskydd

I miljöbalken finns särskilda bestämmelser som avser att hindra att olägenhet för människors hälsa uppkommer. Med detta avses en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt. Störningar som är ringa eller helt tillfälliga omfattas inte. Definitionen är något vidare än det tidigare använda uttrycket sanitär olägenhet.

Sålunda skall bostäder och lokaler för allmänna ändamål brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Bostäderna och lokalerna skall hållas fria från ohyra och andra skadedjur. Anläggningar för grundvattentäkter skall inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Kommuner får införa tillstånds- eller anmälningsplikt för nya grundvattentäkter i områden med vattenbrist. Krav på tillstånd kan också införas för att hålla djur inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att det uppstår olägenheter för människors hälsa.

Förorenade områden (10 kap.)

I miljöbalken klargörs ansvaret för efterbehandling av förorenade mark- och vattenområden. Reglerna bygger på principen att förorenaren skall betala (Polluter Pays Principle).

Ansvarig för efterbehandling är i första hand verksamhetsutövaren. Detta gäller även tidigare verksamhetsutövare. I andra hand är fastighetsägaren ansvarig. Förutsättningarna för detta är att någon verksamhetsutövare inte kan utföra eller bekosta efterbehandling och att fastighetsägaren vid köpet av fastigheten kände till föroreningarna eller borde ha upptäckt dem. Om det är fråga om en fastighet som innehas för privatbostad förutsätter ansvaret att köparen verkligen kände till föroreningarna. Om flera verksamhetsutövare eller fastighetsägare är ansvariga skall de normalt ansvara solidariskt.

Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs för att motverka skador eller olägenheter för hälsa och miljön.

När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas bl.a. hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägde rum och vilken skyldighet verksamhetsutövaren hade enligt dåtidens regler att förhindra framtida skadeverkningar. Ansvaret för efterbehandling kan inte preskriberas.

Av övergångsbestämmelserna till miljöbalken framgår att skyldigheten att avhjälpa skador och utföra efterbehandling skall gälla för miljöfarlig verksamhet, vars drift har pågått efter den 30 juni 1969.

Den som äger eller brukar en fastighet skall genast underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening på fastigheten. Upplýsningsskyldigheten gäller även om området tidigare har ansetts förorenat.

Länsstyrelsen skall förklara ett mark- eller vattenområde för miljöriskområde, om det är så allvarligt förorenat att det med hänsyn till riskerna för människors hälsa och miljön är nödvändigt att föreskriva om begränsningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått. Föreskrifterna kan innebära att vissa åtgärder skall vara förenade med villkor eller föregås av en anmälan till tillsynsmyndigheten. Föreskrifterna kan avse t.ex. grävning, schaktning, bebyggelseåtgärder och ändrad markanvändning.

Som exempel på en situation där ett område bör förklaras som miljöriskområde kan nämnas följande. Från ett tvättereri har klorerade lösningsmedel läckt ut. Ortens grundvattentäcker har blivit utslagna. Det finns risk för att gas från lösningsmedlet har samlats under husgrunder och golv. Lösningsmedlen sprider sig på ett komplicerat sätt i jord och grundvatten i mer eller mindre koncentrerad form och samlas på olika ställen.

Vattenverksamhet (11 kap.)

Miljöbalkens gemensamma bestämmelser, däribland de allmänna hänsynsreglerna, gäller naturligtvis för vattenverksamhet. Detta innebär att miljöaspekter kommer att få större betydelse vid prövning av vattenverksamhet. Bestämmelser som är särskilt inriktade på vattenverksamhet finns dessutom i 11 kap. Utanför miljöbalken ligger ett stort antal regler om vattenverksamhet som inte har samma miljöanknytning. Dessa finns i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Begreppet vattenverksamhet

Med vattenverksamhet avses en mängd olika åtgärder i vatten eller med vatten. Exempel på vattenverksamhet är uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar och andra anläggningar i vatten, fyllning och rensning i vattenområden, bortledning av yt- och grundvatten samt tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden. En särskild form av vattenverksamhet benämns markavvattnings. Med detta avses olika åtgärder som utförs för att avvattna mark, t.ex. dikning, för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, om syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål.

Särskilda hänsynsregler för vattenverksamhet

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kompletteras av särskilda hänsynsregler för vattenverksamhet i 11 kap. Bland annat skall en samhällsekonomisk helhetsbedömning av nyttan av verksamheten göras. En vattenverksamhet får nämligen bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna och skadorna av verksamheten. Vidare finns en regel som säger att en vattenverksamhet skall utföras så att den inte försvårar annan verksamhet som i framtiden kan antas beröra samma vattentillgång och som främjar viktiga ändamål. Slutligen finns en betydelsefull regel om hänsyn till fisket. Den som vill bedriva en vattenverksamhet som kan skada fisket är enligt denna regel skyldig att utföra anläggningar som underlättar för fisken att ta sig fram, att släppa fram så mycket vatten som fisken behöver samt att vidta andra åtgärder såsom att sätta ut fisk.

Tillståndsplikt för vattenverksamhet

För vattenverksamhet krävs det enligt huvudregeln alltid tillstånd. Ett generellt undantag gäller, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Inte heller behövs tillstånd för vissa särskilt uppräknade vattenverksamheter, t.ex. brunnar på en- eller tvåfamiljsfastigheter. Tillstånds- eller anmälningsplikt för enskilda brunnar kan dock införas med stöd av miljöbalkens regler om hälsoskydd.

För markavvattning krävs alltid tillstånd, utom vid dränering av jordbruksmark genom täckdikning. I det senare fallet krävs tillstånd endast om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas. För att bevara våtmarker får regeringen förbjuda markavvattning. Sådana förbud finns redan i dag i stora delar av södra Sverige.

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen. I några situationer skall länsstyrelsen lämna över ansökningsärendet till miljödomstolen, exempelvis om någon annan än sökanden skall delta i verksamheten.

Underhållsansvar

Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den. Regeln är viktig för att undvika allvarliga olyckor till följd av t.ex. dammbrott. Vid ett dammhaveri är ägaren ersättningskyldig för skador, även om han inte har varit vårdslös.

Täkter, jordbruk och annan verksamhet (12 kap.)

Täkter

I 12 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser om täkter av berg, sten, grus och liknande. Länsstyrelsens tillstånd krävs för att få bedriva täktverksamhet. En nyhet är att tillstånd kan krävas även vid täkter för husbehov, dvs. när materialet skall användas inom fastigheten för dess eget behov.

Vid prövningen av en ansökan om tillstånd till täkt skall behovet av materialet vägas mot de skador som kan befaras uppkomma. Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande. Även detta är nytt jämfört med gällande rätt.

Anmälan för samråd

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos tillsynsmyndigheten. Föreskrifter kommer att finnas om att anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder. När anmälan för samråd skall ske får verksamheten eller åtgärden påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts.

Tillsynsmyndigheten får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga får myndigheten förbjuda verksamheten. Verksamhetsutövaren har rätt till ersättning enligt bestämmelser i 31 kap.

Jordbruk

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller naturligtvis även för åtgärder inom jordbruk. Sådana åtgärder kan vidare vara miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet och omfattas av be-

stämmelserna i 9 och 11 kap. I den mån kemikalier används i jordbruket gäller 14 kap. Dessutom finns särskilda bestämmelser om miljöhänsyn i jordbruket i 12 kap.

Med stöd av 12 kap. kan meddelas föreskrifter om den hänsyn till natur- och kulturvärden som skall tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket. Föreskrifter kan också meddelas om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått vid gödselhantering och växtodling.

Tillståndsplikt för att uppfylla EG-rätten

Av EG:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar framgår att det skall krävas tillstånd för vissa offentliga och privata projekt. Sådana projekt utgör vanligen miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet och omfattas av miljöbalkens krav på tillstånd. Av direktivet följer dock att även vattenledningar över långa avstånd skall tillståndsprövas. För sådana anläggningar kan inte föreskrivas tillstånd enligt någon annan bestämmelse i miljöbalken.

Genteknik (13 kap.)

Även för genteknisk verksamhet gäller naturligtvis miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Särskilda bestämmelser finns dessutom i 13 kap.

Enligt bestämmelserna i 13 kap. skall s.k. innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer föregås av en utredning av hälso- och miljöriskerna. Detsamma gäller innan en produkt som innehåller genetiskt modifierade organismer släpps ut på marknaden. Särskilda etiska hänsyn skall tas vid innesluten användning och avsiktlig utsättning liksom när produkter skall släppas ut på marknaden. Föreskrifter kan meddelas med krav på märkning av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer.

För genteknisk verksamhet krävs normalt tillstånd. Vid tillståndsprövningen skall etiska hänsyn tas.

En särskild nämnd, Gentekniknämnden, skall följa uvecklingen på genteknikområdet, bevaka de etiska frågorna och ge råd om användningen av gentekniken.

Kemiska produkter och biotekniska organismer (14 kap.)

Även för hantering och andra åtgärder med kemiska produkter och biotekniska organismer gäller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Av särskild betydelse är kravet på kunskap och produktvalsprincipen. Dessutom finns i 14 kap. särskilda regler om kemiska produkter och biotekniska organismer. Regleringen av biotekniska organismer är i allt väsentligt ny.

Begreppen kemisk produkt och bioteknisk organism

Med kemisk produkt avses ett kemiskt ämne och beredningar av kemiska ämnen. Bestämmelserna om kemiska produkter skall kunna tillämpas också på varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Exempel på sådana varor är träskyddsbehandlat virke, varor som innehåller asbest och kvicksilverhaltiga varor.

Med bioteknisk organism avses en produkt som har framställts särskilt i bekämpningssyfte eller något annat tekniskt syfte, t.ex. för rengöring, och som helt eller delvis består av eller innehåller levande mikroorganismer, nematoder (rundmaskar), insekter eller spindeldjur. Med mikroorganism avses i detta sammanhang även virus.

Miljö- och hälsoutredning

Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt eller en bioteknisk organism skall se till att det finns en tillfredsställande miljö- och hälsoutredning. Utredningsskyldigheten gäller oavsett om det finns några konkreta farhågor och är fortlöpande och upphör således inte då produkten eller organismen släpps ut på marknaden.

Produktinformation

Den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller överlåter en kemisk produkt eller en bioteknisk organism skall genom märkning lämna de uppgifter som behövs till skydd för människors hälsa eller miljön. Produktinformationen skall alternativt kunna ske på annat sätt än genom märkning, t.ex. genom att ett informationsblad bifogas den kemiska produkten eller biotekniska organismen.

Den som yrkesmässigt hanterar, importerar eller exporterar en kemisk produkt eller bioteknisk organism skall dessutom lämna uppgifter om produkten eller organismen till Kemikalieinspektionen.

Produktregister

Kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i Sverige eller importeras hit skall registreras i ett produktregister. Ett motsvarande register kan upprättas för biotekniska organismer.

Förhandsanmälan, tillstånd och godkännande

Krav på förhandsanmälan kan införas för tillverkning och import av kemiska produkter och biotekniska organismer som inte tidigare varit i bruk i landet. Dessutom kan tillstånd krävas för import av särskilt farliga kemiska produkter och biotekniska organismer från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen och för yrkesmässig överlåtelse och annan hantering av särskilt farliga produkter och organismer.

För kemiska eller biologiska bekämpningsmedel gäller särskilda krav. Sådana får inte importeras från länder utanför EU, släppas ut på marknaden eller användas utan att vara godkända. Kemiska eller biologiska bekämpningsmedel som inte har godkänts eller omfattas av ett undantag från kravet på godkännande får användas för bekämpning endast om det är uppenbart att användningen inte medför risker för människors hälsa eller miljön.

Spridning av bekämpningsmedel

Kemiska eller biologiska bekämpningsmedel skall spridas på ett sådant sätt att människors hälsa inte skadas eller människor vållas annan olägenhet och att miljöpåverkan blir så liten som möjligt. Bekämpningsmedlen får inte spridas från flygplan. Inte heller får bekämpningsmedlen spridas över skogsmark för att bekämpa lövsly.

Bränslen

För att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön kan föreskrifter meddelas om bränslens kvalitet och om hantering. Bensin som är avsedd för motordrift eller uppvärmning delas in i miljöklasser.

Skyldighet att underrätta om skadliga verkningar

Den som tillverkar eller släpper ut en kemisk produkt eller bioteknisk organism på marknaden skall omedelbart underrätta behörig myndighet, om det kommer fram nya uppgifter om att produkten eller organismen kan vara skadlig.

Förbud

Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt får kemiska produkter eller biotekniska organismer generellt förbjudas. Detta kan bli aktuellt för t.ex. cancerframkallande produkter och för produkter vars befarade skadeverkningar i det enskilda fallet inte behöver vara av allvarligt slag men som genom den utbredda användningen kan leda till skadeverkningar, t.ex. kosmetika, hygieniska medel och bekämpningsmedel.

Avfall och producentansvar (15 kap.)

Regler om avfall och producentansvar finns i 15 kap. miljöbalken. I kapitlet finns även bestämmelser om dumpning och om nedskräpning.

Begreppet avfall

Med avfall avses varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. I en bilaga till en förordning kommer avfallskategorierna att räknas upp. Bilagan skall stämma överens med motsvarande bilaga till EG:s avfallsdirektiv.

Producentansvar

Föreskrifter om producentansvar får meddelas med stöd av miljöbalken. Producentansvar innebär att producenten skall se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Sådana föreskrifter får meddelas i fråga om avfallet av de av varor och förpackningar som producenterna tillverkar, importerar eller säljer och avfallet från sådan verksamhet som de bedriver. Uttrycket producent innefattar i detta sammanhang även den som importerar eller säljer en vara eller förpackning.

Hittills har regeringen föreskrivit om producentansvar på fyra områden, nämligen returpapper, däck, förpackningar och bilar.

Den kommunala renhållningsskyldigheten

Varje kommun skall svara för att hushållsavfall transporteras till behandlingsanläggningar och att det återvinns eller bortskaffas. Skyldigheten gäller dock inte avfall som omfattas av producentansvar. Hänsyn skall dessutom tas till fastighetsägares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett godtagbart sätt, t.ex. genom kompostering.

Regeringen kan utöka det kommunala ansvaret till att omfatta även annat avfall än hushållsavfall, dock inte avfall som omfattas av producentansvar. Detta får ske endast när det är motiverat av hälso- eller miljöskäl.

Kommunal renhållningsordning

För varje kommun skall det finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen och en avfallsplan. I renhållningsordningen skall anges under vilka förutsättningar fastighetsägare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om sitt avfall.

Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Hantering av avfall

När avfall skall transporteras bort genom kommunens eller en producents försorg, får avfallet normalt inte komposteras eller grävas ned eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetshavaren eller nyttjanderättshavaren. Särskilda föreskrifter kan meddelas om källsortering. Föreskrifter kan också meddelas om förbud mot deponering av brännbart eller organiskt avfall.

Tillstånds- eller anmälningsplikt kan införas för yrkesmässig transport av avfall. Vidare kan särskilda villkor sättas, såsom att transportören skall vara skyldig att rapportera avfallets mängd, art och ursprung. Villkoren kan innebära krav på att ett särskilt dokument följer transporten. Den som yrkesmässigt ger upphov till avfall skall kunna bli skyldig att anlita en särskild transportör.

För att ge kommunen en möjlighet att kontrollera avfallsflödena kan en skyldighet införas för den som ger upphov till avfall eller hanterar avfall att lämna de uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Endast yrkesmässig verksamhet kan omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Nedskräpning

Ingen får skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Bestämmelsen riktar sig till alla som skräpar ned, alltså även fastighetsägare, och oavsett om det sker ute i naturen eller inom bebyggda områden.

Dumpning

Inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon får avfall inte dumpas eller förbrännas. Avfall får inte heller dumpas i det fria havet eller förbrännas från svenska fartyg eller flygplan. Regeringen kan ge dispens från dumpningsförbudet. Detta bör normalt komma i fråga endast för muddermassor.

FJÄRDE AVDELNINGEN

Prövningen av mål och ärenden

Allmänt om prövningen (16 kap.)

Prövningsmyndigheter

Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, miljödomstolarna, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt miljöbalken. Mål om straff och förverkande prövas dock av tingsrätt med överklagande på vanligt sätt till hovrätten och Högsta domstolen.

Gemensamma bestämmelser om tillstånd, godkännande och dispens

Tillstånd, godkännande eller dispens får lämnas för begränsad tid. Enligt EG:s grundvattendirektiv skall tillstånd begränsas till fyra år, om det finns risk för att grundvattnet förorenas av vissa ämnen. Även i andra fall kan det vara lämpligt att tiden begränsas för verksamheter med kraftig miljöpåverkan, eftersom det då blir en automatisk omprövning av hela verksamheten i samband med ansökan om nytt tillstånd.

Tillstånd, godkännande eller dispens får förenas med villkor. Villkoren kommer att grunda sig på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. eller på andra bestämmelser i miljöbalken. Det är viktigt att villkoren utformas tydligt så att inget tvivel uppkommer om deras innebörd. Villkoren kan avse en mängd olika saker. Vid dispens från förbudet mot byggande i strandskyddsområde kan som villkor tänkas

t.ex. att ett staket sätts upp mellan en byggnad och vattnet för att markera att allmänheten har tillträde till området närmast strandlinjen. Vid miljöfarlig verksamhet kan villkor meddelas bl.a. om att en viss reningsutrustning skall användas, att utrustningen fortlöpande skall kontrolleras och skötas, att utsläpp inte får ske vid speciella väderförhållanden, att bullervallar skall anläggas, att kemikalier skall hantearas på ett visst sätt samt att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder. Vid vattenverksamhet blir det vanligt med villkor om att vattnet vid en damm inte får överstiga eller understiga vissa nivåer och att arbeten i vattnet skall utföras så att grumling undviks.

Tillstånd, godkännande eller dispens får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Mindre avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Kommunen kan alltså i viss utsträckning genom en plan hindra att en verksamhet kommer till stånd. Det bör däremot observeras att det förhållandet att en verksamhet är förutsatt i en plan inte automatiskt innebär att verksamheten skall godtas vid en prövning enligt miljöbalken. Miljöbalkens övriga bestämmelser måste naturligtvis vara uppfyllda.

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. Sådana åtgärder kan vidtas även vid verksamhet som bedrivs av någon annan.

Tillstånd, godkännande eller dispens kan vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens. Detsamma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om nödvändigt tillstånd, godkännande eller dispens. Det är inte nödvändigt att det är samma fysiska eller juridiska person som tidigare har misskött sig. Exempelvis kan underlåtenhetssynder av en juridisk person leda till att en annan juridisk person, med samma huvudsakliga ägare eller samma styrelse, skall vägras tillstånd. Underlåtenhet av en juridisk person skall också kunna medföra att tillstånd inte ges till en fysisk person och vice versa.

Rätt att överklaga

Överklagbara domar eller beslut enligt miljöbalken får enligt huvudregeln överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Miljöbalken skall ha ett enhetligt sakägarbegrepp. Den som kan tillfogas skada eller utsättas för en annan olägenhet genom verksamheten skall anses vara sakägare och följaktligen ha rätt att överklaga. Det är alltså inte nödvändigt att personen äger eller har någon annan rätt till en fastighet som berörs.

Överklagande får ske även av myndigheter, kommunala nämnder och andra, enligt vad som är särskilt föreskrivet.

En viktig nyhet i miljöbalken är att även miljöorganisationer har rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens. För att få överklaga skall en förening ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

Regeringens tillåtlighetsprövning (17 kap.)

Regeringen skall pröva tillåtligheten av ett antal särskilt uppräknade nya verksamheter. Som exempel på sådana verksamheter kan nämnas järn- och stålverk, massafabriker och pappersbruk, anläggningar för kärnteknisk verksamhet, större anläggningar för behandling av farligt avfall samt större vattenkraftverk. En nyhet är att detsamma gäller motorvägar och motortrafikleder och andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, järnvägar avsedda för fjärrtrafik och an-

läggande av nytt järnvägsspår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik, allmänna farleder samt flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter.

Regeringen kan för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av även andra verksamheter än sådana som räknas upp i 17 kap.

Regeringens prövning skall ske som ett led i den ordinarie tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Detta innebär att sökanden på vanligt sätt skall ge in en ansökan till den ordinarie tillståndsmyndigheten, dvs. vanligen miljödomstolen. Tillståndsmyndigheten handlägger målet på vanligt sätt och lämnar därefter över det till regeringen tillsammans med ett yttrande. Härfter sker regeringens tillåtlighetsprövning. I denna skall i första hand besvaras om verksamheten får komma till stånd och var den i så fall skall lokaliseras. Om regeringen tillåter verksamheten går ärendet åter till tillståndsmyndigheten som skall meddela tillstånd. Tillståndsmyndigheten är då bunden av regeringens beslut men skall meddela villkor för verksamheten.

Regeringen får tillåta en verksamhet endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta. Det kommunala vetot gäller dock inte vid vattenverksamhet eller trafikanläggningar. Även i några andra situationer har regeringen möjlighet att tillåta en verksamhet i strid mot kommunfullmäktiges inställning.

Regeringens prövning av överklagade ärenden (18 kap.)

Regeringen prövar efter överklagande beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden. Detta gäller dock inte frågor om ersättning. Det bör observeras att det är generella beslut som överklagas till regeringen. Ett individuellt beslut om t.ex. dispens från ett förbud som gäller i ett naturreservat överklagas hos miljödomstolen.

Regeringen prövar efter överklagande även beslut av generalläkaren, t.ex. avseende tillsyn över försvarets verksamhet.

Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning (19 kap.)

Länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter samt kommunerna prövar en rad ärenden enligt miljöbalken. Exempelvis är det länsstyrelserna eller kommunerna som fattar beslut om att bilda naturreservat. Även frågor om dispens från förbud inom sådana områden eller inom t.ex. strandskyddsområden fattas av länsstyrelserna eller kommunerna. Länsstyrelserna eller kommunerna prövar vidare frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, när en sådan prövning inte skall ske vid miljödomstol. Vidare prövar länsstyrelserna normalt frågor om tillstånd till markavvattning.

Exempel på en annan förvaltningsmyndighet som prövar ärenden enligt miljöbalken är skogsvårdsstyrelsen, som prövar frågor om inrättande av biotopskyddsområden på skogsmark.

Länsstyrelsernas prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet får fastare former genom att de prövas av en självständig och till länsstyrelsen administrativt knuten prövningsmyndighet. Den består av en jurist och en person med erfarenhet av miljöfrågor. Förfarandet vid länsstyrelsen anpassas till förfarandet i miljödomstolen.

Kommunernas beslut överklagas enligt huvudregeln till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut överklagas normalt till miljödomstolen.

Domstolar (20 kap.)

Vid införandet av miljöbalken inrättas regionala miljödomstolar. Dessa ersätter Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattendomstolarna. De tingsrätter som regeringen bestämmer skall vara miljödomstolar. Miljööverdomstolen ingår som en del i Svea hovrätt. Som sista domstol dömer Högsta domstolen.

Miljödomstolen prövar som första instans bl.a. mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet och mål om ersättning eller skadestånd. Efter överklagande prövar miljödomstolen länsstyrelsernas och andra statliga myndigheters beslut enligt miljöbalken, utom i de undantagsfall där överklagande skall ske till regeringen.

I mål som domstolen prövar som första instans tillämpar miljödomstolen rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål. Dessa kompletteras av ett antal processuella bestämmelser i miljöbalken. I överklagade mål tillämpar domstolen i stället förvaltningsprocesslagen, kompletterat av bestämmelser i miljöbalken.

Miljödomstolen består av en ordförande, som skall vara lagfaren domare i tingsrätten, ett miljöråd och två sakkunniga ledamöter. Ytterligare en lagfaren domare och ett miljöråd får ingå i domstolen. Miljörådet skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och ha erfarenhet av miljöfrågor. En av de sakkunniga ledamöterna skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Naturvårdsverket. Den andre sakkunnige ledamoten skall ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet. Vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling och i några andra situationer är miljödomstolen domför med ordföranden och ett miljöråd.

Miljööverdomstolen består av lagfarna domare och miljöråd. Miljööverdomstolen är enligt huvudregeln domför med fyra ledamöter, av vilka minst tre skall vara lagfarna.

Mål i miljödomstol (21 kap.)

Mål som miljödomstolen prövar som första instans delas upp i ansökningsmål och stämningmål. Ansökningsmål är bl.a. mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Exempel på stämningmål är mål om ersättning för miljöskador.

Särskilda regler finns om gemensam handläggning av mål och ärenden. Enligt dessa regler kan t.ex. en gemensam tillståndsprövning ske av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

Förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål (22 kap.)

En ansökan i ett ansökningsmål skall innehålla en mängd uppgifter, däribland en miljökonsekvensbeskrivning och uppgifter om det samråd som har skett. Om ansökan tas upp till prövning skall miljödomstolen utfärda en kungörelse, som skall införas i ortstidning.

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen för talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Den fortsatta förberedelsen av målet kan vara skriftlig eller muntlig. Miljödomstolen skall under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs. Normalt skall huvudförhandling hållas. Dom skall meddelas inom två månader från huvudförhandlingens avslutande.

Rättegången i Miljööverdomstolen och Högsta domstolen (23 kap.)

Miljödomstolens domar eller beslut får överklagas hos Miljööverdomstolen. Prövningstillstånd krävs, utom när målet har börjat i miljödomstolen. Om prövningstillstånd inte meddelas, står miljödomstolens dom eller beslut fast. Vid Miljööverdomstolen är handläggningen skriftlig i större utsträckning än i miljödomstolen.

Miljööverdomstolens domar och beslut i mål som i första instans har prövats av en kommun eller en förvaltningsmyndighet får inte överklagas. Annars överklagas Miljööverdomstolens domar och beslut till Högsta domstolen. Prövningstillstånd krävs.

Tillståndets giltighet, omprövning m.m. (24 kap.)

Domar och beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet gäller mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Några begränsningar finns dock i tillståndsdomens eller tillståndsbeslutets rättskraft.

Tillståndet förfaller, om tillståndshavaren inte iakttar bestämmelser om tid inom vilken arbetena skall vara utförda. Ansökan om förlängning av tiden får dock ske innan den föreskrivna tiden har gått ut.

Tillståndsmyndigheten får helt eller delvis återkalla tillstånd och förbjuda fortsatt verksamhet i ett antal uppräknade situationer. Detta får ske bl.a. om sökanden har vilselett tillståndsmyndigheten, om tillståndet inte följs och avvikelserna inte är av ringa betydelse eller om det har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.

Tillståndet eller villkoren i tillståndet kan vidare omprövas. Omprövning får ske efter tio år och till och med efter kortare tid i några fall, t.ex. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, om det genom verksamheten har uppkommit en oförutsedd olägenhet av någon betydelse eller om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik. Tillståndsmyndigheten får dock inte meddela så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Rättegångskostnader och liknande kostnader (25 kap.)

I ansökningsmål om vattenverksamhet skall sökanden svara för sina egna och motpartens kostnader vid miljödomstolen. I överklagade sådana mål skall sökanden svara för sina egna kostnader i högre rätt och för de kostnader som där har uppkommit för motparten genom att sökanden har överklagat. Miljöorganisationer har inte rätt till ersättning för eller skyldighet att betala rättegångskostnader.

I mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall inte betalas någon ersättning för rättegångskostnader.

FEMTE AVDELNINGEN

Tillsyn m.m.

Tillsyn (26 kap.)

Begreppet tillsyn

I miljöbalken understryks myndigheters tillsynsansvar. Tillsynen skall syfta till att säkerställa att miljöbalken samt föreskrifter, domar och beslut som har meddelats med stöd av balken efterlevs. Tillsynsmyndigheten skall kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och föreskrifterna, domarna och besluten och ingripa för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål skall kunna tillgodoses.

Fördelningen av tillsynsansvaret

Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna, i enlighet med vad regeringen bestämmer. Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, över hanteringen av kemiska produkter och över avfallshanteringen. Statlig tillsyn kan dessutom överlåtas till kommunen, om kommunen har gjort framställning om det. Om en statlig tillsynsmyndighet och en kommun inte är överens i frågan om tillsyn skall överlåtas, skall frågan på kommunens begäran avgöras av regeringen.

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter helt eller delvis skall skötas av den andra kommunen. Exempel på sådana tillsynsuppgifter är mätningar, inspektioner och andra utredningar. Kommunen får däremot inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet.

Förelägganden och förbud

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken eller föreskrifter, tillstånd, villkor eller andra beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken efterlevs. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får dock inte tillgripas. Förelägganden eller förbud får inte begränsa en dom eller beslut om tillstånd som har rättskraft. Tillståndet hindrar dock inte att tillsynsmyndigheten meddelar brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika ohälsa eller allvarlig miljöskada. Vidare kan tillsynsmyndigheten ingripa i frågor som inte har bedömts vid tillståndsprövningen.

Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud och blir det inte åttlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa beslutet. I stället för att begära verkställighet får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall ske på den felandes bekostnad.

Verksamhetsutövarens kontroll och miljörapporter

Verksamhetsutövaren skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att förebygga skador och olägenheter. För miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt skall dessutom varje år lämnas en miljörapport till tillsynsmyndigheten.

Avgifter (27 kap.)

Avgifter kommer att tas ut för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn. Tillsynen skall som huvudprincip vara avgiftsfinansierad. Regeringen, andra myndigheter och kommunfullmäktige kommer att fastställa taxor för en rad verksamheter.

Kommuner får dessutom ta ut renhållningsavgift för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg.

Tillträde (28 kap.)

Myndigheter har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar och transportmedel för att fullgöra sina uppgifter enligt miljöbalken. I några fall har även privatpersoner rätt att få tillträde till annans mark, t.ex. för att utföra efterbehandling av skadade områden. Ersättning skall betalas för skada och annat intrång som uppkommer.

För vattenverksamhet kan verksamhetsutövare ges rätt att utföra anläggningar eller åtgärder på annans mark i några särskilt uppräknade fall.

Straffbestämmelser och förverkande (29 kap.)

Miljöbalken innehåller ett antal olika straffbestämmelser med egna brottsbenämningar. Straffen för dessa brott har skärpts. I flera fall sänks kraven på straffbarhet från grov oaktsamhet till oaktsamhet av normalgraden.

För miljöbrott skall dömas vid olika former av uppsåtligt orsakande av förorening och annan skada. Om motsvarande brott begås av oaktsamhet benämns det vållande till miljöstörning.

Med miljöfarlig kemikaliehantering avses att någon med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt eller en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens eller varans inneboende egenskaper för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön.

Otillåten miljöverksamhet innebär att någon med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet utan att ha skaffat behövligt tillstånd eller liknande godkännande. Brottet kan också innebära att någon bryter mot villkoren i ett tillstånd.

Den som i strid mot bestämmelser i miljöbalken uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att lämna uppgifter till myndigheter eller lämnar felaktiga uppgifter skall dömas för försvårande av miljökontroll. Om brottet i stället består i att underlåta att följa krav på märkning av produkter döms för bristfällig miljöinformation.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned skall dömas för nedskräpning.

Ett stort antal brott saknar egna benämningar. Bland dessa kan nämnas att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot inskränkningar i rätten att använda mark inom ett naturreservat eller generella föreskrifter för miljöfarlig verksamhet.

Kemiska produkter och annan egendom som har varit föremål för brott får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av sådant brott.

Miljösanktionsavgifter (30 kap.)

I dag finns ett system med miljöskyddsavgifter som i stort sett aldrig tillämpas. Detta ersätts i miljöbalken av en ny avgift, benämnd miljösanktionsavgift. De nya reglerna är uppbyggda på ett sådant sätt att de kommer att kunna tillämpas oftare.

En miljösanktionsavgift skall betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig utan att tillstånd har meddelats eller anmälan har gjorts eller åsidosätter tillstånd eller villkor. Avgiften skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Den bygger alltså på strikt ansvar. Det saknar vidare betydelse om näringsidkaren har haft någon ekonomisk fördel av överträdelsen eller om överträdelsen har medfört någon olägenhet i det enskilda fallet.

Miljösanktionsavgift skall påföras för de olika slag av överträdelser som regeringen genom föreskrifter har fastställt en avgift för. Regeringen kommer alltså i en förordning att göra en lista över olika överträdelser med uppgift om avgiften för respektive överträdelse. Avgiften får som lägst vara 5 000 kr och som högst 500 000 kr. Om rättelse inte sker får tillsynsmyndigheten fatta nya beslut om miljösanktionsavgift för senare tidsperioder. Avgiften hindrar inte att brottsliga gärningar bestraffas.

Tillsynsmyndigheten beslutar om miljösanktionsavgift. Beslutet får överklagas till miljödomstol. Även om beslutet överklagas får det verkställas.

SJUNDE AVDELNINGEN

Ersättning och skadestånd m.m.

Ersättning vid ingripande av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenverksamhet m.m. (31 kap.)

Ersättning vid ingripanden av det allmänna

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras i några särskilt angivna fall. Bland dessa kan nämnas beslut om naturreservat och kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden samt förelägganden och förbud enligt bestämmelsen i 12 kap. om anmälan för samråd. Om det uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst.

Förutsättningen för ersättning – att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras – finns sedan tidigare i bl.a. naturvårdslagen. Ersättning skall inte betalas om det är en ändrad markanvändning som försvåras. Naturliga åtgärder inom skogsbruket, t.ex. avverkning i olika former, brukar räknas som pågående markanvändning. En föreskrift för ett naturreservat om förbud mot avverkning innebär alltså att markägaren har rätt till ersättning.

Ersättningen skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Avdraget skall motsvara skadan vid den s.k. kvalifikationsgränsen, dvs. den skada som ligger under nivån ”pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras”.

Ersättning vid tillstånd till vattenverksamhet

Den som med stöd av ett tillstånd till vattenverksamhet tar i anspråk annans egendom eller på annat sätt skadar annans egendom skall betala ersättning för detta. Redan vid tillståndsprövningen skall fastställas vilka ersättningar som skall betalas. Det finns dock möjlighet att skjuta på detta avgörande samt att senare föra talan om ersättning för oförutsedda skador.

Skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk (32 kap.)

Skadestånd skall betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. Med ren förmögenhetsskada avses en förmögenhetsskada som saknar samband med person- eller sakskada. En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts bara om skadan är av någon betydelse.

Skadeståndsansvaret är enligt huvudregeln strikt. Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts dock bara i den utsträckning den störning som har orsakat skadan inte bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Skadorna får alltså inte vara ortsvanliga eller allmänvanliga.

Som förutsättning för skadestånd gäller att skadan har orsakats av någon särskilt uppräknad störning. De störningar som berättigar till ersättning är förorening av vattenområden, förorening av grundvattnen, ändring av grundvattennivån, luftförorening, markförorening, buller, skakning eller annan liknande störning. En skada skall anses ha orsakats genom en sådan störning, om det med hänsyn till störningens eller skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband. Detta innebär att beviskraven för orsakssambandet är lägre jämfört med vad som i övrigt normalt gäller inom skadeståndsrätten.

Om en verksamhet medför att en fastighet blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller om det uppstår synnerligt men vid användningen, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

Utöver talan om skadestånd och inlösen får enskilda vid miljödomstol föra talan om förbud mot fortsatt verksamhet eller om att skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått skall vidtas. En sådan talan får föras mot den som bedriver miljöfarlig verksamhet utan tillstånd.

Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring (33 kap.)

Alla som bedriver tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet skall årligen betala avgifter till en miljöskadeförsäkring och en saneringsförsäkring. Från miljöskadeförsäkringen betalas ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i 32 kap., om den skadelidande har rätt till ersättning men av olika skäl inte kan få skadeståndet betalt. Detta kan bero på t.ex. att den skadegörande inte finns kvar, att den skadeståndsansvarige inte har råd eller vägrar att betala, att skadeståndsanspråket är preskriberat eller att det inte kan utredas vem som är skadeståndsansvarig.

Från saneringsförsäkringen betalas ersättning för saneringskostnader som har uppkommit för det allmänna när en tillsynsmyndighet begär kronofogdemyndighetens hjälp att verkställa dess beslut. Ersättning betalas också när tillsynsmyndigheten beslutar att rättelse skall ske på den felandes bekostnad. Som förutsättning gäller i båda fallen att den som är ansvarig för skadorna inte kan betala. Avsikten med saneringsförsäkringen är att minska statens kostnader för återställning av förorenade områden.