

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## **Remissyttrande avseende betänkandet Bestämmelser om miljö kvalitet, Ramdirektivet för vatten (SOU 2002:107)**

Inledningsvis vill Skogsindustrierna framhålla att kommittén gjort ett utmärkt arbete med att bena upp det minst sagt invecklade direktivet och presentera resultatet på ett klart och överskådligt sätt. Det är dock beklagligt att flera viktiga frågor, inte minst frågan om överklagbarhet, lämnats öppna.

Kommittén anger att man velat skapa ett system för regler om miljö kvalitet, som skall kunna vara allmängiltigt för såväl luft som vatten och andra omgivningsförhållanden. Man har därvid velat undvika sär lösningar för i detta fall vatten. Detta är en tanke som även återspeglar sig i miljö balken. Skogsindustrierna anser att det finns fördelar med ett sådant synsätt, men det finns också skäl att påminna om vissa risker.

Miljö balken och reglerna om miljö kvalitetsnormer kommer ständigt att utsättas för påfrestningar vid genomförandet av nya EU-direktiv, som hittills saknat inbördes samordning. Det finns därför skäl att allvarligt överväga om en integrerad miljö lagstiftning är bäst skickad att möta kommande krav på genomförande av EU-direktiv. Det kanske är så att vi måste acceptera en mer uppdelad lagstiftning för att regelverket inte skall bli alltför omfattande och komplicerat till följd av att vi hela tiden tvingas söka efter en minsta gemensam nämnare i miljö balkens regelverk.

Den ovan beskrivna problematiken återspeglas i kommitténs författningsförslag där det i många fall anges att reglerna, som är avsedda att vara allmänna inte gäller för åtgärdsprogram för vattendistrikt. Detta är en varningssignal om att det är vanskligt att i ett kapitel i miljö balken upprätthålla allmänna regler om miljö kvalitet samtidigt som vi till följd av EU-regleringarnas omfattande detaljrikedom och disparata begreppsapparat kommer att tvingas till fler särregleringar.

Nedan kommer Skogsindustrierna att kommentera kommitténs förslag i den mån vi har en avvikande mening eller eljest något att tillägga. Vi kommer att följa betänkandets disposition och kapitelindelning.

### **3. Genomförandet av EG-direktiv på miljöområdet**

I avslutningen på kapitel 3 skriver kommittén att det är svårt att dra några långtgående slutsatser i frågan om enskildas talerätt innan EG-domstolen konkretiserat sina uttalanden om enskildas rättigheter men att detta inte hindrar att det kan finnas goda skäl till att överväga en stärkt ställning för enskilda som drabbas när miljökvaliteten inte är godtagbar.

Vad kommittén avser med sitt avslutande uttalande är dunkelt. Innebär det att det skulle finnas skäl att låta enskilda föra talan direkt mot verksamhetsutövaren eller andra som bidrar till nedsättningen av miljökvaliteten eller skulle talan kunna föras mot den eller de myndigheter som har ansvaret för att miljökvalitetsnormen innehålls? Om tankarna går mot det förstnämnda alternativet finns det en betydande risk för att detta kommer att drabba enskilda verksamhetsutövare mycket selektivt. Det kan inte heller uteslutas att en sådan möjlighet skulle kunna användas i rent politiska syften för att skada en verksamhetsutövare som av en eller annan anledning av någon eller några uppfattas som misshaglig.

Rent juridiskt är det svårt att se hur en sådan prövning skulle kunna ske på ett rättssäkert och rimligt sätt när man bryter ut en verksamhet och ställer den till svars för ett eventuellt samhälleligt tillkortakommande. Risken är att vi skulle få en uppsjö av missnöjesprocesser som i värsta fall skulle slå ut enskilda verksamhetsutövare utan att någon rimlig fördelning av bördorna skett eller i bästa fall till processer som inte leder till några miljöförbättringar men väl till ökade kostnader för såväl företag som myndigheter.

Det andra alternativet skulle innebära att enskilda fick en möjlighet att angripa ansvariga myndigheter för eventuell passivitet. En sådan lösning är något mera rimlig, men det är svårt att se vad man konkret skulle vinna på ett sådant system. Tanken är ju att åtgärdsprogrammen skall vara någon form av levande dokument som med jämna mellan rum uppdateras i syfte att innehålla en miljökvalitetsnorm. Den insyn och delaktighet som enskilda kommer att ha i själva framtagandeprocessen borde vara tillräcklig.

### **5. Ramdirektivet i Sverige – principiella utgångspunkter och vattenplanering i praktiken**

Frågor om myndighetsstrukturen för genomförandet av ramdirektivet för vatten är huvudsakligen en fråga som hanteras inom Utredningen svensk vattenadministration. Skogsindustrierna vill här endast framhålla att det är väsentligt att befintliga väl fungerande resurser i form av vattenvårdsförbunden kan utnyttjas för undersökningar, karakterisering m.m.

Beträffande åtgärdsprogram delar vi i princip kommitténs inställning att åtgärdsprogrammen skall utgöra strategiska planeringsinstrument. Det är dock inte tillfredställande att kommittén inte förmått klargöra huruvida programmen skall vara överklagbara eller inte.

Inom plan- och bygglagstiftningen finns det en principiell skillnad mellan å ena sidan icke bindande översiktsplaner och å andra sidan bindande detaljplaner och områdesbestämmelser.

Överprövning av en översiktplan kan därvid endast ske i form av kommunalbesvär (laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen) medan t.ex. beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan kan ske i form av förvaltningsbesvär, med den inskränkningen att planen vid överprövning endast får fastställas eller upphävas. Vad som här är intressant är kretsen av klagoberättigade. I 13 kap. 5 § plan- och bygglagen anges att överklagande endast får ske av den som under utställningstiden framfört skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Om ett åtgärdsprogram skall vara överklagbart borde detta system kunna tjäna som förebild. Kärnfrågan är dock om åtgärdsprogrammen överhuvudtaget skall vara överklagbara. En förutsättning för att de inte skall vara det torde vara att planerna är så allmänna att ingen åtgärd eller verksamhet blir direkt utpekad. Om programmen inte går att hålla på denna allmänna nivå bör särskilda regler för överklagande införas. Den efterföljande miljöprövningen av enskilda verksamheter utgör ingen rättssäkerhetsgaranti eftersom den blir mer eller mindre bunden av vad som anges i åtgärdsprogrammet.

När det gäller beslut om åtgärdsprogram framgår det av kommitténs beskrivning av de olika momenten att åtgärdsprogrammen inte kommer att kunna undvika att bli relativt individualiserade. Bland annat skall genomgången av förutsättningar för att minska påverkan från de olika typerna av störningskällor innehålla en konsekvensanalys av tekniska förutsättningar, kostnader och konsekvenser för olika inblandade parter. Om en sådan detaljerad genomgång är nödvändig för att uppfylla direktivet kan ifrågasättas. Kostnaden för att ta fram ett sådant individualiserat underlag kommer att uppgå till många miljoner kr. Som jämförelse kan anföras att en tillståndsprövning för en större skogsindustri enligt nuvarande prövningsförfarande kan kosta kring 2 till 3 miljoner kr för verksamhetsutövaren.

Ett väl utvecklat samrådsförfarande är härvid av yttersta vikt. Vi finner det också lämpligt att, i likhet med vad som gäller för detaljplaner, ge klagorätt till de enskilda som inte fått sina skriftliga synpunkter tillgodosedda. Överklagande bör härvid ske till regeringen eftersom prövningen innehåller betydande drag av samhällsplanering. För att undvika alltför mycket processande borde det även finnas en möjlighet att genom frivilliga överenskommelser göra upp med vattenmyndigheten om åtgärder med påföljd att den verksamhetsutövare eller kommun etc. som gjort överenskommelsen sedan är skyddad mot vidare krav på åtgärder för att uppfylla miljömålen. Avtalen borde sedan kunna fastställas av miljödomstol och i förekommande fall bli en del av verksamhetens tillstånd. Skogsindustrierna tror att detta skulle kunna vara ett effektivt och för alla parter bra sätt att säkerställa genomförandet av miljömålen. Fördelarna är att man relativt snabbt kan komma till åtgärder, den byråkratiska hanteringen kan minimeras och åtgärdernas omfattning blir förutsägbar för de enskilda som drabbas.

Tanken är att de som gör upp frivilligt skall vara skyddade mot ytterligare krav på åtgärder och att dessa krav i stället skall drabba det kollektiv som valt att inte göra upp. Härvid skulle man få ett incitament att snabbt komma till handling.

## **8. Miljömål för vattendistrikt**

I likhet med vad vi ovan angett i fråga om åtgärdsplanernas överklagbarhet anser vi att miljömålens status måste klargöras innan regelverket träder i kraft (sid 128 ff).

## **9. Konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag samt undantag från miljömålen**

För att undantagen för nya verksamheter skall bli funktionella bör de beslutas av den myndighet som bedömer tillåtligheten av verksamheten i fråga. Skogsindustrierna anser således att frågan bör hanteras av regeringen, miljödomstol eller miljöprövningsdelegation i stället för av vattenmyndigheten. Vattenmyndigheten bör dock vara remissinstans om frågan om undantag uppkommer.

## **10. Hur skall bestämmelser om miljö kvalitet få genomslag i praktiken?**

Utifrån vad kommittén angett om processen för framtagande av åtgärdsprogram delar vi inte kommitténs slutsats beträffande åtgärdsprogrammets rättsliga status.

Det avgörande för överklagbarheten bör vara beslutets reella betydelse. Med det system som kommitténs beskriver kommer tillståndsprövningen i många fall endast att bli en formell process där åtgärdsplanens överväganden konfirmeras. En sådan ordning vore olycklig. Skogsindustrierna förordar således den begränsade överklagbarhet av åtgärdsprogrammen som vi ovan redovisat. Detta innebär naturligtvis inte att det i många fall ändå kommer att krävas någon form av tillståndsprövning för att genomföra åtgärder, t.ex. i de fall då frivilliga åtgärder inte är möjliga att genomföra eller där åtgärdsplanen inte klart utpekat eller bedömt vad som behöver göras vid en enskild verksamhet.

Att inrätta miljöskyddsområden är en mycket ingripande åtgärd som i likhet med vad som hittills varit fallet bör användas med försiktighet och endast i fall då andra mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga. Detta anser vi bör komma till uttryck i lagtexten genom ett tillägg i slutet på 7 kap. 19 § miljöbalken.

Konsekvenserna av utvidgningen av 24 kap. 5 § miljöbalken är för närvarande svåra att överblicka. Någon form av reglering om kompensation för det fall pågående verksamhet omöjliggörs måste dock övervägas för att reglerna inte skall få orimliga följder för såväl verksamhetsutövare som enskilda anställda. Införandet av Natura 2000-områden har redan idag lett till oacceptabla följder för enskilda.

Beträffande krav på enskilda aktörer (kommittén använder ordet påverkare) anger kommittén att det med stöd av åtgärdsprogram bör vara möjligt att ställa mer långtgående krav än vad som följer av balkens hänsynsregler och platsvalsregler. Vi anser att en rimlig bördefördelning mellan olika intressen regelmässigt bör leda till att en sådan snedfördelning kan undvikas. Eventuellt måste det även finnas regler om ersättning för den som drabbas, vilket innebär att bördefördelningen kan balanseras så att de krav som går längre än hänsynsreglerna och platsvalsreglerna finansieras gemensamt.

Beträffande reglerna om förfarandet vid utarbetandet av åtgärdsprogram och förvaltningsplaner bekräftar det endast vår inledande anmärkning om svårigheterna att vidmakthålla en generell reglering om miljö kvalitet.

Förslaget om förändringar i samrådsregleringen är bra, men det kan ifrågasättas om det inte borde ha varit än mer omfattande med hänsyn till den stora betydelse som åtgärdsprogrammen kommer att ha. Det hade t.ex. inte varit orimligt att kräva att samrådsunderlaget tillställs de myndigheter och enskilda verksamhetsutövare som särskilt berörs.

### **11. Hur skall bestämmelser om miljö kvalitet påverka enskilda verksamhetsutövare?**

Att miljöpåverkan från en tillståndspliktig verksamhet inte får öka utöver vad som redan rymms inom befintliga villkor under förutsättning att inte minskningar kan åstadkommas någon annanstans förefaller rimligt även om det borde finnas möjlighet till i vart fall tidsbegränsade undantag i vissa fall för att inte hamna i orimliga situationer. Kompensationsåtgärder bör inte endast vara inskränkta till verksamheter utan bör även kunna omfatta åtgärder av annat slag, som t.ex. att ställa värme till förfogande för fjärrvärme eller att bidra till sanering av förorening eller att anlägga en våtmark. Det är också viktigt att produktionsökningar inom gällande villkor (begränsningsvärden) tillåts. Det motsatta skulle endast vara kontraproduktivt och motverka investeringar.

Om det skall vara en skillnad mellan att åtgärdsprogram finns respektive saknas är det viktigt att det i regelverket finns en tidsgräns för när vattenmyndigheten senast skall ha tagit fram ett sådant program. Det bör därvid även finnas en möjlighet för enskilda verksamhetsutövare att föra talan mot en försumlig vattenmyndighet.

I detta sammanhang borde det vara rimligt att överväga om inte motsvarande restriktioner som gäller för verksamhetsutövare även borde gälla för kommunernas planarbete och bygglovsprövningar samt för anläggandet av kommunikationsleder. Det är viktigt både från effektivitets- och rättvisesynpunkt att lägga ett visst tryck även på offentliga aktörer.

När det gäller bördefördelningen i åtgärdsprogrammen mellan olika samhällsaktörer inser vi att det är mycket svårt att formulera en särskild regel om hur en fördelning skall göras. För att undvika orimliga och orättvisa konsekvenser borde det dock vara möjligt att införa en regel om att åtgärder som går utöver vad som följer av hänsynsreglerna borde finansieras genom offentliga medel. Därmed skulle det finnas ett effektivt incitament för att hindra att orimligt stor börda läggs på någon enskild aktör.

Skogsindustrierna tillstyrker kommitténs förslag om en bestämmelse, vilken anger att åtgärdsprogrammen inte får vara mer långtgående än vad som är motiverat med hänsyn till den bestämmelse om miljö kvalitet som det är avsett för.

### **14. Övrigt**

Skogsindustrierna har ovan redovisat sin syn på överklagbarheten. Någon rätt för enskilda att via miljö kvalitetsnormer föra talan mot enskilda verksamhetsutövare motsätter vi oss bestämt. Skall någon klagorätt i det avseendet få förekomma skall den vara riktad mot den eller de ansvariga myndigheterna. Vi tycker dock inte heller det är någon riktigt lämplig ordning utan synpunkter bör föras fram under samrådet vid införande och ändring av åtgärdsprogram.

När det sedan gäller konsekvenserna för små och medelstora företag borde det inte vara särskilt svårt för kommittén att i vart fall kunna konstatera att det föreslagna rättsläget vid avsaknad av åtgärdsprogram kan bli mycket besvärande eftersom även mycket små verksamheter drabbas av verksamhetsförbudet. Större verksamheter torde i allmänhet ha

bättre möjligheter att klara av att hantera ändringar och utökningar inom givna utsläppsramar än vad som gäller för mindre verksamheter och då i synnerhet de som inte ens har tillstånd. Skogsindustrierna har ovan angett att den föreslagna ordningen med vissa modifieringar är rimlig. Det kan dock ifrågasättas om inte förbudet mot ökad påverkan endast borde omfatta tillståndsprövade verksamheter.

Stockholm den 5 mars 2003

SKOGSINDUSTRIERNA

Jan Remröd

Ulrik Johansson