

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet
Rättsenheten
Gunilla Lundholm
103 33 Stockholm

**Remissyttrande från Skogsindustrierna avseende betänkandet SOU 2005:59
Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen
och avgifter (M2005/3966/R)**

Skogsindustrierna kommer efter en inledande sammanfattning nedan att följa betänkandets disposition. Kommentarer och synpunkter på lagtexten kommer dock att ges i anslutning till de avsnitt i betänkandet där dessa behandlas.

Sammanfattning

Skogsindustrierna sammanfattar här våra viktigaste synpunkter och invändningar mot Miljöbalkskommitténs förslag:

- Möjligheten att ställa längre gående krav än vad som inte är orimligt enligt 2 kap. 7 § första stycket MB bör anpassas till kraven i respektive miljö kvalitetsnorm. Regleringen bör därför ske i 5 kap. och inte i 2 kap. MB. Krav som går längre än 2 kap. 7 § första stycket MB måste därvid alltid ha stöd i ett åtgärdsprogram.
- Den föreslagna stoppregeln för ny och ändrad verksamhet bör inte genomföras.
- I de fall krav i generella föreskrifter eller vid tillsyns ingripanden mot icke tillståndsprövade verksamheter leder till att nuvarande verksamhet helt förhindras eller avsevärt försvåras bör det finnas möjlighet till kompensation i form av omlokalisering eller liknande för att inte de individuella effekterna för företagare och anställda samt samhällsekonomin skall bli orimliga.
- Skogsindustrierna delar Miljöbalkskommitténs bedömning att det bör finnas en möjlighet att vidta kompensationsåtgärder. En sådan möjlighet bör dock inte vara inskränkt till frågor om miljö kvalitetsnormer, utan gälla generellt. Vidare bör inte kraven på förbättring sättas högre än vad som eljest gällt om åtgärder vidtagits i den egna verksamheten.
- Generella föreskrifter kommer att behövas för att framför allt reglera diffusa källor. Skogsindustrierna anser dock inte att generella föreskrifter skall kunna bryta igenom rättskraften i gällande tillstånd. För tillståndspliktiga verksamheter finns redan andra verktyg i MB. Skogsindustrierna anser också att den av Miljöbalkskommittén föreslagna delegationen från riksdagen till regeringen är orimligt omfattande och har dessutom fått en olycklig utformning rent lagtekniskt.

2 Miljökvalitetsnormer

Kommittén anger att det är viktigt att det inte sker någon särreglering av bestämmelserna för vatten- respektive luftmiljö. Detta är inget självklart förhållningssätt till frågan. Miljöbalken är förvisso en samlad och integrerad lagstiftning på miljöområdet och om alla miljökvalitetsnormer hade utarbetats med detta som grund skulle ställningstagandet varit logiskt. Nu är det emellertid inte så, utan miljökvalitetsnormerna är utarbetade på EU-nivå utan hänsyn till den svenska miljöbalken. Miljökvalitetsnormerna är inte på något sätt homogena. Det enda de i princip har gemensamt är att de uppställer mål eller målsättningar för miljökvaliteten i vissa särskilt angivna avseenden. Det kan därmed vara mycket vanskligt att på svensk nivå försöka åstadkomma gemensamma regler för en så pass heterogen regelmassa. Ett sådant förfarande riskerar att leda till ogenomtänkta skärpningar av normer till nackdel för företagens konkurrenskraft och en ineffektiv allokering av resurser. Som exempel kan nämnas miljökvalitetsnormerna för luft, där krav utöver bästa tillgängliga teknik inte skall ställas på andra verksamheter än de som omfattas av IPPC-direktivet. Med nuvarande svenska reglering och av kommittén föreslagna reglering kommer emellertid även alla mindre och medelstora företag att drabbas av krav på orimliga åtgärder för att innehålla normerna, trots att de inte omfattas av IPPC-direktivet. Att använda 2 kapitlets allmänna bestämmelser för reglering av kravnivån för samtliga miljökvalitetsnormer av gränsvärdeskaraktär är därför inte lämpligt. I stället bör de gemensamma regler som behövs och är lämpliga för miljökvalitetsnormer samlas i 5 kap. miljöbalken.

2.1.5 Ett nytt arbetssätt

Miljökvalitetsnormerna anger mål eller målsättningar avseende miljökvaliteten som måste klaras eller bör klaras. Däremot anger de inte något om vilka metoder som skall tillämpas för att nå dit annat än att åtgärdsprogram skall tas fram. Miljökvalitetsnormer och den individuella prövningen är således inte två alternativa arbetssätt, utan den individuella prövningen är ett verktyg att uppnå normerna. Dessvärre har kommittén ägnat mycket lite uppmärksamhet åt hur övriga verktyg skall kunna utvecklas för att normerna skall kunna genomföras på ett balanserat sätt. Det kommer förvisso att finnas goda möjligheter att meddela generella föreskrifter enligt kommitténs förslag. Men det är endast vid den individuella prövningen och vid kommunernas detaljplaneläggning som normernas hårda krav slår till direkt mot enskilda. Detta tillsammans med att man i Sverige både enligt nuvarande regelverk och enligt kommitténs förslag valt att göra betydande skärpningar av kravnivån för mindre och medelstora företag gör att reglerna blir obalanserade.

Vidare är det direkt felaktigt att som kommittén skriver bästa möjliga teknik alltid skall användas. Bästa möjliga teknik definieras i 2 kap. 3 § miljöbalken och skulle det vara minimikravet innebär det att skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken spelat ut sin roll i detta avseende, vilket inte kan vara rätt. I stället är det bästa

tillgängliga teknik som skall uppnås. Det är mycket viktigt att denna distinktion upprätthålls för att inte orimligheten skall upphöjas till norm och skälighetsavvägningen helt försvinna vid bedömning av åtgärdsbehovet. Det bästa hade varit om Sverige hade gett upp sin reglering med två teknikkrav i 2 kap 3 § och 2 kap. 7 § till förmån för en enhetlig reglering av bästa tillgängliga teknik (BAT) i enlighet med vad som gäller i IPPC-direktivet.

2.1.6 Maktfrågan

Beslut om åtgärdsprogram

Kommittén anger att åtgärdsprogrammet måste omfatta ett geografiskt område som är tillräckligt stort för att frågorna skall kunna analyseras på ett riktigt sätt. Detta kan äga sin riktighet, men det är också viktigt att området inte görs så stort att de mycket stränga reglerna träffar verksamheter eller andra samhällsföreteelser, främst kommunal detaljplaneläggning, som endast har en perifer betydelse för innehållandet av normerna. Det är således minst lika viktigt att det geografiska området får ”rätt” avgränsning som att området i fråga blir tillräckligt stort. Detta gäller särskilt när normerna endast överskrids på ett fåtal begränsade platser, vilket hittills varit fallet i fråga om miljö kvalitetsnormerna för luft.

Det är inte så att miljö kvalitetsnormerna för luft överskrids rent allmänt i våra större städer, utan det är fråga om vissa särskilt hårt belastade passager. Det är då mycket vanskligt att låta åtgärdsprogrammen omfatta stora områden, t.ex. hela Göteborgs kommun, eftersom det utlöser krav på orimliga åtgärder vid tillståndsprövningar i en omfattning som inte är samhällsekonomiskt rimligt. På vilken nivå åtgärdsprogrammen sedan skall beslutas bör vara beroende av finansieringsförutsättningarna. Krävs det statliga medel för att klara normen bör det vara regeringen eller länsstyrelsen beroende på vem som har de nödvändiga ekonomiska resurserna. Det är dock viktigt att alltid ha i minnet de mycket kraftiga rättsverkningar som utlöses genom en överskriden norm. Området som anses omfattas av normöverskridandet och därmed åtgärdsprogrammet måste därför bestämmas med stor omsorg.

2.6.2 Systemet som helhet – åtgärdsprogrammet och dess roll

Ändringar av regler om innehåll i åtgärdsprogram

Skogsindustrierna delar kommitténs bedömning att bestämmelsen i 5 kap. 3 § MB idag har en svårtolkad innebörd och att det inte är vare sig rätt eller rimligt att särskilt peka ut vissa typer av åtgärder på det sätt som görs. Skogindustrierna anser dock att det kan ifrågasättas om bestämmelsen alls behövs. Att myndigheter och kommuner skall verka för att miljö kvalitetsnormer skall klaras borde vara uppenbart och bestämmelsen i den form som kommittén föreslår har ingen självständig funktion. Om bestämmelsen ändock skall vara kvar har Skogsindustrierna ingen erinran mot den utformning som föreslås av kommittén.

Åtgärdsprogrammet skall enligt kommittén vara det instrument som ger helhetsperspektivet och som anger hur bördorna skall fördelas mellan olika typer av källor och vilka styrmedel som skall användas. Detta är en ståndpunkt som Skogsindustrierna kan dela. Det är därvid bra att kommittén föreslagit att det i ett åtgärdsprogram skall framgå hur kraven på förbättringar skall fördelas mellan olika åtgärder och mellan olika typer av källor. För att åtgärdsprogrammen inte skall få orimliga konsekvenser för enskilda eller grupper av enskilda anser dock Skogsindustrierna att det behövs någon form av anvisning och begränsning av hur tung börda man får lägga på enskilda eller grupper av enskilda i ett åtgärdsprogram. I 24 kap. 5 § miljöbalken finns bestämmelser om myndigheters möjligheter att initiera omprövning av tillstånd och villkor i tillstånd. Bestämmelsen omfattar bl.a. situationen att omprövning krävs på grund av att en verksamhet med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Enligt sista stycket i denna bestämmelse får inte tillståndsmyndigheten vid sådan omprövning meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Denna bestämmelse är dock endast tillämplig för de verksamheter som omfattas av tillstånd. För mindre miljöpåverkande verksamheter finns inte detta skydd. Skogsindustrierna anser inte att det vare sig är rimligt med hänsyn till de enskilda som drabbas eller med hänsyn till samhällsekonomin att det skall vara möjligt att i ett åtgärdsprogram föreslå åtgärder som innebär att befintliga verksamheter helt slås ut eller att deras verksamhet avsevärt försvåras utan att samhället tar något ansvar. Skogsindustrierna anser därför att det i 5 kap. 6 § bör tas in skrivning om att kraven till följd av ett åtgärdsprogram aldrig får vara så ingripande mot enskilda att en pågående verksamhet inte längre kan bedrivas eller annars avsevärt försvåras. Om ansvarig myndighet ändå anser att vissa verksamheter inte kan fortsätta i befintlig omfattning måste man hitta alternativa lösningar för att deras verksamhet skall kunna fortsätta utan avsevärt men. Detta kan innebära att åtgärdsprogrammet måste innehålla uppgifter om hur omlokalisering skall kunna ske och hur detta skall finansieras. På det sättet kan enskildas trygghet säkras och avsevärda men för samhällsekonomin undvikas. För att detta sedan skall kunna effektueras vid beslut i enskilda fall måste ändringar göras i ersättningsreglerna i 31 kap. MB.

Förslaget till 5 kap. 6a§ MB har Skogsindustrierna ingen erinran emot även om det torde ligga i sakens natur att nyttan av åtgärderna som skall anges i 5 kap. 6 § andra stycket 2. MB på något sätt alltid måste kvantifieras. I annat fall torde det vara svårt att fördela kraven på förbättringar enligt andra stycket 3. sistnämnda bestämmelse.

Myndigheternas ansvar

Skogsindustriernas syn på 5 kap 3 § MB framgår ovan. När det gäller de materiella reglerna avseende ytterligare krav på verksamhetsutövare utöver vad som inte kan anses orimligt enligt 2 kap. MB delar Skogsindustrierna inte kommitténs bedömning att dessa skall placeras i 2 kap. utan de bör i stället tas in i

de förordningar som reglerar kravnivån för varje enskild miljö kvalitetsnorm. Detta anser vi bör regleras genom en delegationsbestämmelse i 5 kap. MB.

Vem bör fatta beslut om åtgärdsprogram

När det gäller beslutsfattandet om åtgärdsprogram delar Skogsindustrierna kommitténs bedömning att det inte krävs några ändringar.

Synpunkter på när åtgärdsprogram bör tas fram

Skogsindustrierna delar kommitténs bedömning att det inte för närvarande krävs några ändringar i reglerna om när åtgärdsprogram skall tas fram. Det kan dock sägas att 3-4 år, som det tagit i Göteborg respektive Stockholm att ta fram och besluta om åtgärdsprogram är en oacceptabelt lång tid. Skogsindustrierna anser därför att det bör finnas ett tryck på myndigheterna att ta fram åtgärdsprogram i den meningen att längre gående krav än vad som normalt gäller enligt 2 kap. 7 § MB, d.v.s. krav som är orimliga, inte skall få ställas utan stöd i ett åtgärdsprogram. Skälet till detta är att vi inte anser att krav som går längre än vad som inte är orimligt skall få ställas mot enskilda innan en analys gjorts av hur bördorna bör fördelas. Risken finns annars att verksamhetsutövare hamnar i kläm på grund av myndigheters senfärdighet med att ta fram åtgärdsprogram. Att ställa ett sådant krav på myndigheter kan inte anses orimligt i synnerhet som kommittén angett att åtgärdsprogrammen är det instrument som skall användas för att skapa en helhetssyn och fördela bördorna mellan olika källor. Annars kommer särskilt de verksamheter som saknar tillstånd att hamna i en mycket osäker situation där tillsynsmyndigheten i princip när som helst kan gå in och stänga verksamheten om myndigheten bedömer att det behövs för att klara normen i fråga. Det kommer också effektivt att förhindra alla möjligheter till nya ansökningar för utökad verksamhet.

Hårdare krav än vad som inte kan anses orimligt bör således endast få ställas om de har stöd i ett åtgärdsprogram.

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

Skogsindustrierna delar kommitténs bedömning.

Åtgärdsprogrammets rättsliga ställning – föreskrifter eller förvaltningsbeslut

Frågan om åtgärdsprogrammets rättsliga ställning är svår. Åtgärdsplanerna är utan tvekan bindande för myndigheter och kommuner. Att åtgärdsprogrammet är bindande utgör dock i sig ingen skiljelinje mellan föreskrift och förvaltningsbeslut, utan detta får sedan avgöras utifrån om åtgärdsprogrammet avser ett konkret fall eller har mera allmän giltighet. Åtgärdsprogrammet är avsett att kvantifiera åtgärdsbehovet, peka ut åtgärder som myndigheter och kommuner är

skyldiga att vidta samt fördela bördorna mellan olika sådana åtgärder och mellan olika källor. Det handlar således om att peka ut olika åtgärder utan att det för den skull ställs något krav på att närmare ange hur de skall utformas. Det kan t.ex. handla om att utfärda generella föreskrifter på visst område eller att vissa typer av miljöfarliga verksamheter skall omprövas med visst angivet resultat sammantaget. Detta borde på sätt som kommittén funnit som regel kunna ses som beslut i konkreta fall och därmed är det inte fråga om föreskrifter. Förslaget till författningstext anger dock inga särskilda begränsningar i detta avseende. Det blir därmed upp till varje beslutsmyndighet att göra denna ganska vanskliga bedömning vid framtagandet av åtgärdsprogrammet.

Hur kan programmen styra?

Åtgärdsprogrammen är bindande för myndigheter och kommuner. Kommittén menar dock att detta inte innebär några konflikter med 11 kap. 7 § RF, eftersom åtgärdsprogrammet inte är direkt styrande i den bemärkelsen att det dikterar innehållet i beslut i senare led. Myndigheternas skyldigheter sträcker sig enligt kommittén inte längre än till att ta de initiativ som krävs, t.ex. intensifiera tillsyn, inleda omprövning eller undersöka möjligheterna att utfärda generella föreskrifter eller genomföra ny planering.

Skogsindustrierna ifrågasätter om detta verkligen är en korrekt bedömning. Vad myndigheter och kommuner är skyldiga att göra enligt 5 kap. 8 § MB torde bli helt beroende på vad som anges i åtgärdsprogrammet. När det gäller tillsyn finns det med föreslagen lydelse av 5 kap. 6 § MB inget som motsäger att det i ett åtgärdsprogram anges att berörda myndigheter skall vidta åtgärder innebärande att djurhållningen inom ett visst område begränsas till x antal djur per ha. I sådant fall borde tillsynsmyndigheterna också vara tvingade att uppnå detta resultat. Vidare borde 5 kap. 8 § även binda t.ex. länsstyrelserna i dess tillståndsprövning. Skyldigheten att följa ett åtgärdsprogram stannar således inte vid att initiera omprövning utan kommer även inkludera hur länsstyrelsens miljöprövningsdelegation skall besluta i det enskilda fallet i så motto att det knappast kan anses förenligt med 5 kap. 8 § MB för miljöprövningsdelegationen att besluta om lindigare åtgärder än vad som krävs enligt den åtgärd som anges i åtgärdsprogrammet. Möjligen kan man hävda att åtgärdsprogrammet inte anger exakt hur myndigheterna skall handla i varje enskilt fall, men i brist på närmare preciseringar i lagtexten i detta avseende får det anses tveksamt. I realiteten kommer de beslutade åtgärderna att få ett mycket direkt genomslag på besluten i enskilda fall. Om myndigheter inte skall vara direkt bundna av åtgärdsprogrammen i t.ex. de fall som anges bör någon form av förtydligande göras i lagtexten.

Regler om överklagande bör införas för vissa undantagsfall

Åtgärdsprogrammet skall enligt kommitténs förslag vara det instrument som pekar ut vilka åtgärder i form av myndighetsbeslut som skall vidtas för att

innehålla normen, hur kraven på förbättringar skall fördelas mellan olika åtgärder samt mellan olika källor. Vidare skall ett åtgärdsprogram innehålla en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och om det är fråga om en gränsvärdesnorm skall de förbättringar som olika åtgärder kan ge upphov till kvantifieras.

Detta innebär att åtgärdsprogrammen med nödvändighet måste gå in på hur olika åtgärder kommer att slå mot i vart fall större enskilda källor. I annat fall torde det vara omöjligt att uppskatta effekten av olika åtgärder och göra en bördefördelning.

Att åtgärdsprogrammen sedan även är bindande för förvaltningsmyndigheter och kommuner gör att åtgärdsprogrammen också i hög grad direkt kommer att negativt påverka enskilda genom att myndigheter och kommuner har en skyldighet att genomdriva de åtgärder som lagts fast i åtgärdsprogrammet.

Sammantaget borde detta leda till att besluten i många fall är överklagbara för enskilda. Skogsindustrierna anser här att kommitténs resonemang om att åtgärdsprogrammen å ena sidan skall innehålla ovan angivna moment, vilket innebär en relativt djupgående analys, och å andra sidan skall vara övergripande planeringsinstrument är tveksamt. Skogsindustrierna kan visserligen förstå kommitténs strävan att betona åtgärdsprogrammets karaktär av övergripande planeringsinstrument för att inte komma i konflikt med framför allt 11 kap. 7 § RF. Det finns emellertid inget i lagtexten som begränsar åtgärdsprogrammen i detta avseende. Tvärtom tyder lagtextens utformning på att åtgärdsprogrammen kan och till och med bör vara relativt detaljerade för att just kunna innehålla en bördefördelning och en analys av vad åtgärderna innebär både från allmän och enskild synpunkt.

Som ovan angetts finns det stor risk för att åtgärdsprogrammen kommer i konflikt med 11 kap. 7 § RF. Den springande punkten är därvid hur konkret de åtgärder som anges utformas. Anges det endast att myndigheter genom att initiera omprövning skall sträva efter att minska utsläppen från industrin av ett visst ämne torde det inte vara något problem. Men om det däremot anges att myndigheter genom omprövning av en viss typ av verksamheter skall åstadkomma ett visst resultat i form av utsläppsminskning blir det mer problematiskt.

Enligt kommittén är det också åtgärdernas tydlighet avseende en viss eller vissa enskilda som skall vara avgörande för om ett beslut skall vara överklagbart. Frågan är då om inte ett enligt kommitténs resonemang överklagbart beslut också är så styrande för myndigheter och kommuner att det faktiskt står i strid med 11 kap. 7 § RF.

Skogsindustrierna anser att detta inte är frågor som fått en klar och tydlig belysning i betänkandet och därför tarvar ytterligare överväganden.

För det fall kommittén har rätt i sina bedömningar anser Skogsindustrierna att överklagandereglererna borde kunna få en klarare och tydligare reglering.

För att styra upp processen och tidigt få ett grepp om vilka som kan tänkas vilja överklaga anser Skogsindustrierna att modellen från plan- och bygglagen avseende överklagande av planer borde kunna tillämpas. Det innebär att de som yttrat sig under samrådsskedet avseende framtagandet av åtgärdsplanen också har rätt att klaga på beslutet om att anta planen om deras synpunkter inte tillgodosetts. Detta ger en tydligare definition av kretsen av besvärberättigade och har också den positiva effekten att det vitaliserar samrådsförfarandet.

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

Skogsindustrierna har inget att invända mot kommitténs förslag att förordningar avseende miljö kvalitetsnormer också tydligt skall ange vilken typ av norm det är fråga om utifrån 5 kap. 2 § MB.

Frågor inför framtiden

Skogsindustrierna anser inte att det finns något behov av ytterligare byråkartisk överbyggnad i form av någon överordnad myndighet med samordningsansvar för miljö kvalitetsnormer. Däremot finns det skäl att varna för allt för mycket gemensam reglering avseende miljö kvalitetsnormer med hänsyn till de stora olikheter som föreligger mellan olika normer och detta gäller inte endast skillnader i rättsverkningar mellan gränsvärdesnormer och övriga.

2.6.3 Miljö kvalitetsnormerna och den individuella prövningen

Ytterligare krav om det behövs

Kommitténs förslag beträffande möjligheten att ställa krav som går utöver vad som inte kan anses som orimligt i 2 kap. 7 § första stycket MB, d.v.s. orimliga krav är mycket ambivalent. Å ena sidan anger man att orimliga krav endast skall ställas på verksamheter som bidrar till normöverskridandet på ett betydande sätt och å andra sidan anser man att möjligheten att ställa dessa krav skall gälla oavsett verksamhetens storlek genom att lägga kraven i 2 kap MB utan några begränsningar. Det är svårt att se att det ligger någon särskild begränsning i att strängare krav endast skall få ställas när det behövs när kraven gäller ända ner på tillsynsnivå, d.v.s. verksamheter som inte ens omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken. Lagtexten går således inte ihop med texten i betänkandet.

Skogsindustrierna anser således att det är olämpligt att ha en allmän bestämmelse i 2 kap. MB som anger i vilka fall orimliga krav får ställas i samtliga fall då det är fråga om en gränsvärdesnorm. Skälen för detta är att miljö kvalitetsnormerna ställer olika krav i detta avseende. Miljö kvalitetsnormerna för luft fordrar inte att orimliga krav skall kunna ställas på alla verksamheter oavsett omfattning utan där

är det artikel 10 i IPPC-direktivet som är styrande. IPPC-direktivet gäller emellertid endast för större verksamheter. I ramdirektivet för vatten finns det en bestämmelse som anger att strängare krav än bästa tillgängliga teknik får krävas utan begränsning till vissa verksamheter. Det direktivet har dock andra begränsningsmekanismer som tar sikte på vilken kvalitet som är möjlig att uppnå i ett vattenområde. Det finns således stora skillnader mellan olika direktiv och det är därmed olämpligt att ha en generell regel som anger när orimliga krav får ställas på enskilda verksamhetsutövare oavsett om det krävs i de aktuella direktiven eller inte. Skogsindustrierna anser därför att det i stället bör införas en delegationsbestämmelse i 5 kap. MB enligt följande.

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm enligt 2 § första stycket 1 skall uppfyllas och det följer av ett fastställt åtgärdsprogram får längre gående krav än vad som följer av 2 kap. 3 och 7 §§ ställas på verksamheter som regeringen föreskriver.

Krav enligt första stycket får dock aldrig gå längre än vad som följer av åtgärdsprogrammet.

Detta är en lagstiftningsteknik som stämmer väl överens med den som tillämpas avseende miljöfarlig verksamhet i 9 kap. MB för att reglera vilka verksamheter som kräver tillståndsprövning. Den ger också möjlighet att anpassa kravnivån till vad som fordras i varje enskilt direktiv om miljökvalitetsnormer. För nu aktuella miljökvalitetsnormer för luft innebär detta att mindre verksamheter som inte omfattas av IPPC-direktivet inte kommer att kunna drabbas av orimliga krav. Detta anser vi är rimligt. Härvid finns det skäl att erinra om vad kommittén anger på sidan 81 avseende Storbritannien och Nederländerna. I Storbritannien har regeringen antagit en strategi som uttryckligen uttalar att krav utöver bästa tillgängliga teknik endast skall ställas i undantagsfall och i Nederländerna är det myndigheterna som har bevisbördan för att längre gående krav är nödvändiga.

Den Nederländska bevisbörderegeln har stora likheter med den koppling till åtgärdsprogrammen som vi gjort ovan. Genom att kräva att längre gående krav skall ha stöd i ett åtgärdsprogram undviks att orimliga krav ställs i onödan och det sätter också ett tryck på behöriga myndigheter att ta fram åtgärdsprogram i de fall det behövs.

Kommittén anser att det måste finnas en möjlighet att kunna tillämpa bestämmelserna om orimliga krav även i fall då det saknas ett åtgärdsprogram. Vi ifrågasätter om det verkligen är ett krav. I stället borde man kräva att berörd myndighet tar fram ett åtgärdsprogram när det behövs. Det är inte rimligt att myndigheter skall kunna underlåta att ta fram åtgärdsprogram och under tiden tillämpa de extremt hårda kravreglerna mot enskilda verksamhetsutövare. Detta verkar även kommittén anse när man anger att längre gående krav än "baskraven" i 2 kap. MB inte skall ställas. Man kan då fråga sig om inte detta i realiteten innebär att kommittén faktiskt anser att orimliga krav inte skall få ställas utan stöd

i ett åtgärdsprogram. Kommittén synes mena att det är myndigheterna som har bevisbördan för att längre gående krav skall få ställas. Detta stämmer dock inte med lagtexten. I förslaget till 2 kap. 7a § MB anges om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 skall klaras skall ytterligare krav ställas utöver vad som följer av 7 §. Bevisbörderegeln i 2 kap. MB finns emellertid i 1 § och den anger att det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att de förpliktelser som följer av 2 kap. MB följs. Det går således inte av lagtexten att utläsa att myndigheterna skulle ha bevisbördan för att de krav de ställer behövs. Tvärtom anger lagtexten att det är verksamhetsutövaren som skall visa att de inte behövs. Hur det nu skall gå till i avsaknad av åtgärdsprogram? Vidare är det märkligt att principen om proportionalitet endast skulle kunna vara tillämplig i de fall åtgärdsprogram saknas enligt kommittén. Principen om proportionalitet torde alltid gälla, låt vara att kraven i en ansträngd miljösituation kan ställas högre.

Det förefaller också vanskligt att de hårdare kraven skall kunna tillgripas även innan en norm börjat gälla. Här skall det enligt kommittén räcka med ett det finns en risk för ett överskridande. Detta kommer att skapa en mycket stor osäkerhet. Vad kommer t.ex. att gälla i de städer där överskridande indikerats, men där Naturvårdsverket gett avslag på framställningar om att upprätta åtgärdsprogram? Finns det där fortfarande en risk för överskridande på det sättet att orimliga krav kan initieras vid tillståndsprövning och tillsyn?

Sammanfattningsvis kan sägas att 2 kap. 7a § MB har i kommitténs förslag fått ett alldeles för omfattande och svårgreppbart tillämpningsområde och betänkandetexten stämmer inte överens med lagtextens utformning. Hela det aktuella avsnittet är motsägelsefullt och otydligt.

Stopp för tillkommande påverkan

Kommitténs förslag till ny bestämmelse i 2 kap. 7b § MB som ersättning för motsvarande bestämmelse i 16 kap. 5 § MB innebär en betydande skärpning. Den nya bestämmelsen kommer att vara tillämplig både vid etablering av ny verksamhet och vid ändring av befintlig verksamhet till skillnad från den nuvarande som endast är tillämplig vid etablering av ny verksamhet. I enlighet med vad Skogsindustrierna ovan angett beträffande 2 kap. 7a § MB anser vi inte heller att denna bestämmelse behövs utan behovet av åtgärder utöver vad som följer av de vanliga hänsynsreglerna bör regleras via en delegationsbestämmelse i 5 kap. MB och anpassas till kravnivån för varje miljö kvalitetsnorm.

I den av kommittén föreslagna bestämmelsen finns det ett antal undantag. Det första gäller om en verksamhets tillåtlighet följer av ett åtgärdsprogram. Kommittén anger därvid att om det finns ett samhällsintresse skall utrymme skapas genom att ytterligare bördor läggs på andra källor. Vad detta i realiteten innebär är inte helt lätt att få grepp om, men det som synes ligga närmast till hands är att t.ex. statliga projekt i form av infrastruktursatsningar skall skyddas på

bekostnad av övriga aktörer. Undantaget innebär då att någon annan skall bekosta den ytterligare belastning som projektet medför och detta anser Skogsindustrierna är direkt olämpligt. I ett sådant fall borde i stället kompensationsåtgärder aktualiseras.

Det andra undantaget är mer rimligt. Det finns ingen anledning att försöka innehålla normen genom att förhindra eller ställa orimliga krav på verksamheter med försumbar betydelse för att innehålla normen. Det är dock ofrånkomligt att då återkomma till frågan om det verkligen är vettigt att ha dessa hårda regler i 2 kap., vilket medför att de drabbar även källor av försumbar betydelse trots att det t.ex. inte krävs enligt miljö kvalitetsnormen för luft.

När det sedan gäller kompensationsåtgärder anser Skogsindustrierna att en sådan möjlighet skall finnas. Vi anser dock inte att det måste krävas att möjligheten att klara miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. För en enskild verksamhetsutövare torde det många gånger vara svårt att åstadkomma en så betydande kompensationsåtgärd att möjligheten att klara normen ökar i inte obetydlig utsträckning. Som exempel kan vi ta miljö kvalitetsnormen för luft avseende kväveoxider i Göteborg. Den helt dominerande störningskällan är där den sammantagna biltrafiken och överskridandena är koncentrerade till vissa platser. Det torde därmed vara i det närmaste omöjligt även för en större verksamhetsutövare att på ett påtagligt sätt genom kompensationsåtgärder påverka möjligheten att klara normen på det sätt kommitténs förslag synes förutsätta. Om detta e contrario skall tolkas som att verksamheten i fråga har en försumbar betydelse innebär det att knappast någon kommer att träffas av den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 7b § MB och det är inte troligt att det är avsikten. Undantaget om kompensationsåtgärder riskerar därmed att få en mycket begränsad betydelse, vilket vore synd.

Skogsindustrierna föreslår därför att det införs en särskild bestämmelse om kompensationsåtgärder som 16 kap. 9a § MB. Bestämmelsen skulle få följande lydelse.

(På yrkande/Efter ansökan) av sökanden kan vid tillståndsprovning av ny verksamhet eller ändring av befintlig verksamhet som alternativ till skyddsåtgärder vid anläggningen föreskrivas andra miljömässigt motsvarande åtgärder eller att sökanden skall ekonomiskt bidra till sådana åtgärder (kompensationsåtgärder).

Kompensationsåtgärder enligt första stycket kan (på yrkande/efter ansökan) av verksamhetsutövaren även föreskrivas för att bidra till innehållandet av en miljö kvalitetsnorm.

Effekten av kompensationsåtgärden skall kvantifieras och regleras genom villkor i tillståndet för den enligt första stycket prövade verksamheten.

Regeln om kompensationsåtgärder kommer därmed att få ett mycket bredare tillämpningsområde och skulle vara ett bra instrument för att finna kostnadseffektiva lösningar för att åstadkomma miljöförbättringar. Det finns ingen anledning till att kompensationsåtgärder endast skall kunna tillämpas vid överskridande av miljökvalitetsnormer. Vi anser också att det är viktigt att det klart anges att kompensationsåtgärden skall inlemmas i tillståndet. I annat fall kommer verksamheten att helt sakna möjlighet att tillgodogöra sig insatsen vid krav på ytterligare åtgärder.

Det sista undantaget innebär att det skall vara möjligt att bryta mot normen på vissa mindre platser om det i sin tur ger möjlighet att klara normen i ett större område. Om detta är möjligt att tillåta i fråga om gränsvärdesnormer kan ifrågasättas. En gränsvärdesnorm skall väl innehållas och då verkar det tveksamt om man skall kunna hävda att ett överskridande får accepteras på en plats, eftersom det underlättar att klara normen inom ett större område. Om det är möjligt att hantera normerna på detta sätt har dock Skogsindustrierna inget emot det.

Sammanfattningsvis anser vi att den föreslagna bestämmelsen inte behövs med hänvisning till vad vi ovan föreslagit om reglering av möjligheten att ställa hårdare krav än vad som följer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Däremot anser vi att det bör införas en allmän möjlighet att genomföra kompensationsåtgärder.

Omprövning av tillstånd och villkor

Skogsindustrierna delar kommitténs bedömning att det inte behövs någon ändring i omprövningsreglerna. Däremot anser vi att de mindre verksamheter som inte har tillstånd borde ha motsvarande skydd som gäller de tillståndsprövade verksamheterna för krav på orimliga åtgärder som leder till förbud mot fortsatt drift eller avsevärt försvårande av fortsatt drift. Detta har vi enligt ovan angett borde föras in i bestämmelsen om åtgärdsprogrammets innehåll.

Utformningen av 2 kap. miljöbalken

Avsnittet är närmast av beskrivande karaktär och tillför inget. Skogsindustrierna kommenterar det därför inte närmare.

2.6.4 Miljökvalitetsnormer och generella föreskrifter

Nytt bemyndigande

Skogsindustrierna delar kommitténs slutsats att det kommer att behövas generella föreskrifter för att klara att innehålla olika typer av miljökvalitetsnormer. Vi anser dock inte att det är rimligt att sådana föreskrifter skall bryta igenom meddelade tillstånd. I sådana fall måste i stället omprövningsreglerna i 24 kap. 5 § MB gälla.

I annat fall skapas en smygväg att upphäva tillstånd som inte går att komma åt enligt nämnda bestämmelse. När det gäller delegationsbestämmelsen som sådan är det i och för sig en rimlig tanke att generella föreskrifter inte borde få meddelas utan stöd i ett åtgärdsprogram. Vi anser dock att delegationsbestämmelsen är orimligt vid. Det är inte rimligt att riksdagen delegerar beslutanderätten på ett så här omfattande och oöverskådligt sätt till regeringen. Vidare är det ett problem att generella föreskrifter endast får användas som en åtgärd för att uppfylla en norm om regeringen beslutar om åtgärdsprogrammet. Det innebär i princip att regeringen måste besluta om samtliga åtgärdsprogram om inte åtgärderna skall få en olycklig tyngdpunkt på de sedan länge reglerade punktkällorna. Skogsindustrierna inser att regeringen inte kan bli bunden av vad t.ex. en länsstyrelse eller en kommun beslutat i ett åtgärdsprogram. Bestämmelsen är därför olyckligt utformad och bör utgå. Avgränsade bemyndigande bör i stället ges för de områden där det finns ett överblickbart behov av föreskrifter.

Miljöriskområde

Skogsindustrierna delar kommitténs bedömning att möjligheten att använda miljöriskområden för att särskilt reglera verksamheter när en miljö kvalitetsnorm är överskriden kan undvaras. För verksamheter finns redan verk samma instrument i övrigt i miljöbalken. De företeelser som främst bör bli föremål för generella föreskrifter är sådant som inte fångas upp av andra styrinstrument enligt balken.

Sanktion av överträdelser av generella föreskrifter – ett nytt straffstadgande

Skogsindustrierna instämmer i kommitténs bedömning att generella föreskrifter meddelade i anledning av en miljö kvalitetsnorm bör vara straffsanktionerade. Det är dock tveksamt om det verkligen är nödvändigt att ha fängelse i straffskalan. Typiskt sett borde generella föreskrifter användas främst för att komma åt diffus påverkan där miljöbalken i övrigt saknar verktyg. Det kan t.ex. gälla föreskrifter avseende vägtrafiken. Föreskrifter bör även vara möjliga att besluta på regional och lokal nivå för att systemet inte skall bli för byråkratiskt. Det är inte rimligt att tänka sig att regeringen skall meddela alla generella föreskrifter som kan behövas för att innehålla miljö kvalitetsnormer på olika ställen i landet och det förefaller tveksamt om det skall gälla olika straffskalor för likartade förseelser endast beroende på vilken nivå som föreskriften meddelats på.

Skogsindustrierna anser således att det bör gälla en gemensam straffskala för överträdelser av generella föreskrifter meddelade för att innehålla en miljö kvalitetsnorm och att straffskalan då endast bör innehålla böter för att inte tvinga regeringen att meddela samtliga föreskrifter.

2.6.5 Miljöbalkskommitténs förslag till förändring som rör plan- och bygglagen

Skogsindustrierna har inga invändningar mot kommitténs förslag i denna del.

2.6.6 Behov av förändring i lagstiftning som hänvisar till miljö kvalitetsnormer

Skogsindustrierna instämmer i att hänvisningar kan behöva justeras i andra lagar i anledning av ändringar i miljöbalkens regler om miljö kvalitetsnormer. I övrigt hänvisar Skogsindustrierna till vad man ovan angett om de föreslagna ändringarna och lämnade alternativa förslag på lösningar.

3 Miljöorganisationers deltagande i miljöprocessen

Kapitlet är i huvudsak av beskrivande art och Skogsindustrierna lämnar härvid inga synpunkter.

4 Avgifter för prövning och tillsyn

Kommittén lämnar inga konkreta förslag i denna del. Skogsindustrierna delar dock kommitténs uppfattning att nuvarande system för avgiftsuttag för den statliga tillsynen avseende miljöfarlig verksamhet fungerar bra. Det är viktigt att systemet kan behålla sin enkelhet för att vara förutsägbart, billigt att administrera och rimligt rättvist. Vidare delar Skogsindustrierna kommitténs bedömning att hanteringen av miljö sanktionsavgifter och åtalsanmälningar inte bör omfattas av avgiftsuttaget. På sikt finns det även skäl att överväga ett system för uttag av avgifter avseende vattenverksamhet som mer liknar det som idag finns för den statliga tillsynen avseende miljöfarlig verksamhet.

5 Övriga frågor

5.1 Återinförande av bestämmelser om särskild tvångsrätt för skadeförebyggande åtgärder

Skogsindustrierna biträder kommitténs förslag i denna del.

5.2 Behov av fortsatta utredningar

Skogsindustrierna ställer sig mycket tveksamma till kommitténs tankar om fortsatta utredningar.

5.2.1 En ändamålsenlig prövningsorganisation

När det gäller en nedflyttning av prövningen i första instans av vattenverksamhet och de största typerna av miljöfarliga verksamheter (A-verksamheter) ter det sig mycket vanskligt om det enligt tidigare betänkanden från kommittén skall ske till länsstyrelserna. Prövningen av de största miljöfarliga verksamheterna är många gånger mycket omfattande och rör stora investeringar om upp till flera miljarder kronor. En sådan prövning måste redan i första instans kunna ske på ett kompetent och rättssäkert sätt. I dag är det miljödomstolarna som är den utan jämförelse bästa och mest rättssäkra prövningsinstansen. Länsstyrelserna har inte den

kompetens som krävs och de lider också av den dubbelroll som det innebär att man både är motpart och beslutande. Det är visserligen tänkt att miljöprövningsdelegationerna skall vara en självständig instans inom länsstyrelsen, men i praktiken fungerar det så att länsstyrelsens handläggande tjänsteman både fungerar som motpart till sökanden och skriver förslag till beslut, vilket sedan föredras för miljöprövningsdelegationen. Ordningen leder ofta till att länsstyrelsen inte avger något eget yttrande utan sökanden får i bästa fall ett färdigt beslutsförslag att yttra sig över innan miljöprövningsdelegationen fattar sitt beslut. Denna ordning är inte lämplig för dagens prövning av B-verksamheter och är än mer olämplig för prövning av A-verksamheter.

Skogsindustrierna kan inte se att det finns några skäl att angripa den prövningsinstans som hittills visat sig fungera bäst. Att flytta ner prövningen en instans innebär även problem med antalet överinstanser. Att avskaffa Högsta Domstolens roll som prejudikatinstans, som kommittén tidigare föreslagit, skulle vara helt förkastligt och en stor fara för rättssäkerheten. Man kan inte jämföra miljöprövningen av stora industriprojekt med prövningen av felparkeringsavgifter, som kommittén tidigare gjort.

Att miljödomstolarna skulle behöva avlastas uppgifter för att bereda plats för överprövning av bygglovsärenden förefaller också vara en märklig prioritering. Att föra överprövningen av bygglovsärenden från förvaltningsdomstolarna innebär inga fördelar för prövningen och några samordningsvinster att tala om är det inte heller fråga om för verksamhetsutövarna. Finns det någon samordningsvinst, så är det vid prövning av detaljplaner och miljöprövning av miljöfarlig verksamhet och en sådan samordning borde rimligen ske genom att miljöprövningen fördes till förvaltningsdomstolarna. Den av kommittén föreslagna lösningen kommer i stället för samordning att leda till att miljödomstolarna belastas med ett inte oväsentligt antal mål om uppförande av hus, plank, garage m.m. som inte har något att göra med miljöprövningen. Detta kommer oundvikligen att leda till längre handläggningstider för miljömålen. Det måste rimligen vara mer väsentligt att säkerställa att de största industriprojekten kan få en effektiv och rättssäker prövning redan i första instans än att föra bygglovsmål från länsrätt till miljödomstolar.

5.2.2 Samordnade regler för miljökonsekvensbedömningar

När det sedan gäller ytterligare samordning av reglerna för miljökonsekvensbedömningar och prövning är Skogsindustrierna mycket tveksam för det fall samordningen syftar till att prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet skall ske samordnat. En sådan samordning får på inga villkor leda till att nuvarande möjligheter till att begränsa en ansökan till en vattenverksamhet respektive miljöfarlig verksamhet begränsas. Skogsindustrierna ställer sig också frågande till behovet av samordning med avseende på prövningen. I den mån samordning av prövning av vattenverksamhet respektive

miljöfarlig verksamhet är önskvärd kan en verksamhetsutövare samordna ansökningarna redan idag.

Att harmonisera reglerna för miljökonsekvensbedömningar med gällande EG-direktiv kan eventuellt vara en god idé, men den mest angelägna uppgiften avseende miljökonsekvensbedömningar borde vara att ta bort det svenska kravet på att miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas vid samtliga miljöprövningar och i vissa fall även vid prövning av anmälningsärenden. Kravet på miljökonsekvensbedömning och upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar bör förbehållas de fall där det krävs enligt gällande EG-direktiv. Detta vore en mycket angelägen åtgärd för att banta den omfattande byråkratin vid tillståndsprövningar av mindre och medelstora företag. Idag har vi i Sverige de facto krav på dubbelredovisning av miljökonsekvenserna, dels i miljökonsekvensbeskrivningen dels i ansökan (se 22 kap. 1 § MB). Detta kan förvisso i allmänhet hanteras genom hänvisningar mellan de olika dokumenten. Problemet är kraven på innehåll och omfattning på miljökonsekvensbeskrivningar i de stora målen har en påtaglig smittoeffekt även på de mindre i den meningen att det i dessa fall sker en onödigt omfattande redovisning av en många gånger liten eller måttlig miljöpåverkan. I dessa fall vore det mycket rationellt om miljökonsekvenserna beskrevs direkt i ansökan. Därmed skulle verksamhetsutövarna också slippa förfarandet med samråd innan ansökan kan ges in. Allmänhetens möjlighet till insyn skulle trots detta kvarstå, eftersom en ansökan alltid skall kungöras innan den prövas av prövningsmyndigheten.

Stockholm den 24 februari 2006

SKOGSINDUSTRIERNA

Ulrik Johansson

Christina Molde Wiklund