

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet
Rättsenheten
103 33 Stockholm

Remissyttrande från Skogsindustrierna avseende betänkandet Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer, SOU 2005:113 (M2006/476/R)

Betänkandet tar i mångt och mycket upp samma frågeställningar som tidigare behandlats i den parlamentariskt sammansatta Miljöbalkskommittén. Utredare har varit universitetslektor Lena Gipperth och till utredningen har även professor Gabriel Michanek i viss mån varit knuten. Detta innebär att utredningen i stort följer de linjer och rättsteoretiska utgångspunkter som Gabriel Mickanek tidigare förfäktat i Miljöbalkskommittén i sin egenskap av expert i nämnda utredning. Mycket av det som föreslås i denna utredning och som skiljer sig från Miljöbalkskommitténs slutbetänkande är således sådant som förkastats eller eljest bedömts som olämpligt av nämnda parlamentariska utredning.

Nedan kommer Skogsindustrierna främst att bemöta de förslag som lämnas i kapitel 4, men även kapitel 2 och 3 kommer något att kommenteras i de avseenden slutsatserna där har betydelse för de förslag till lagändringar som lämnas.

Sammanfattningsvis anser Skogsindustrierna att betänkandet präglas av den tidsbrist som synes ha rått och att föreslagen är obalanserade och i många stycken saknar verklighetsförankring. De viktigaste punkterna i Skogsindustriernas kritik sammanfattas nedan.

- Det finns inget klart stöd för utredarens ståndpunkt att EG-rätten skulle fordra att enskilda har rätt att föra talan om rätten till viss miljö kvalitet.
- Det är inte heller vare sig nödvändigt eller lämpligt att åtgärdsprogram utformas som bindande föreskrifter direkt tillämpliga mot enskilda och myndigheter.
- Generella föreskrifter för att innehålla miljö kvalitetsnormer bör enligt Skogsindustrierna förbehållas regleringen av diffusa störningar, där andra instrument saknas i miljöbalken (MB). För övriga åtgärder och verksamheter bör befintliga instrument i form av tillståndsprövning och tillsyn användas.
- Längre gående krav än vad som normalt följer av hänsynsreglerna i 2 kap, inklusive avvägningensregeln i 2 kap. 7 § MB, bör endast förekomma i de fall en miljö kvalitetsnorm uttryckligen så kräver. Reglerna härom bör därför föras in i 5 kap. MB enligt samma systematik som gäller för tillståndsprövning enligt 9 kap. MB, d.v.s. en delegation till regeringen att föreskriva i vad man längre gående krav får ställas.

- Att ställa längre gående krav på enskilda enligt ovan bör endast få komma i fråga om det finns stöd för det i ett åtgärdsprogram för att undvika att orimliga krav ställs med automatik utan att det har någon påvisbar nytta.
- Avslutningsvis får det aldrig vara möjligt att utan kompensation med tillsynsbeslut eller generella föreskrifter genomdriva så hårda krav mot enskilda att deras verksamhet avsevärt försvåras eller förbjuds. Vid omprövning av tillstånd och villkor finns ett skydd mot krav som avsevärt försvårar eller förbjuder fortsatt drift av befintliga verksamheter, men enligt utredarens och MB-kommitténs förslag skall det inte gälla om kraven ställs genom tillsynsbeslut eller genom generella föreskrifter. Möjlighet till kompensation finns vid naturreservatsbildning m.m. som inskränker pågående markanvändning och det är rimligt att ett sådant skydd för den enskilda även finns i fråga om miljökvalitetsnormer.

2 Reglering av åtgärdsprogram i Sverige

Detta kapitel, liksom kapitel 1, innehåller inga förslag, men i 2.3 finns en analys av miljökvalitetsnormers rättsverkan i förhållande till verksamhetsutövare och den som skall vidta åtgärder, som är av central betydelse för utredarens senare presenterade förslag till ändringar och tillägg i lagtexten. Skogsindustrierna anser inte att analysen är invändningsfri. Utredarens tolkning av hänsynsreglerna i 2 kap. MB utmynnar i att kraven enligt avvägningsregeln i 2 kap. 7 § MB aldrig kan gå längre än vad som motsvaras av begreppet bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § MB och att det därmed i princip inte skulle vara möjligt att genomföra längre gående krav än det som utredaren betecknar som baskrav avseende befintliga verksamheter. Skogsindustrierna anser att denna analys är felaktig. För det första omfattar avvägningsregeln i 2 kap. 7 § MB samtliga hänsynsregler i 2 kap. 2-6 §§ MB och inte endast teknikkonceptet bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § MB. Krav kan således ställas i andra avseenden än tekniska lösningar. Det kan t.ex. vara fråga om produktionsinskränkningar eller att en verksamhet tvingas avstå från ett visst behandlingsled på grund av att det kan ge upphov till en icke acceptabel miljöpåverkan. Det kan även bli aktuellt att ställa krav med hänvisning till lokaliseringens lämplighet. För det andra finns det idag egentligen inget tak för hur långt tillämpningen av hänsynsreglerna i 2 kap. MB kan drivas om en miljökvalitetsnorm är överskriden. Att det inte går att ställa krav på bättre teknik än bästa möjliga torde dock vara självklart och Skogsindustrierna anser därvid att utredaren har fel när hon anger att teknikkravet i 2 kap. 3 § MB skulle innehålla någon egentlig ekonomisk avvägning. Skogsindustrierna anser att denna avvägning sker i 2 kap. 7 § MB, som i sig innebär en något strängare bedömning av bl.a. teknikkravet än vad som gäller enligt IPPC-direktivet, genom att kravnivån bestämts till det som inte är orimligt i stället för det som är rimligt. När det sedan gäller förhållandena när en miljökvalitetsnorm är överskriden skall enligt 2 kap. 7 § andra stycket MB avvägningen enligt första stycket inte utgöra någon begränsning. Detta innebär att i princip hur hårda krav som helst kan

ställas, förutsatt att de är möjliga att genomföra. Att detta kan te sig orimligt anser även Skogsindustrierna i likhet med Miljöbalkskommittén, men det är faktiskt så som lagtexten är utformad.

Att 2 kap. 7 § andra stycket MB inte kan vara kvar torde vara lika självklart som att 5 kap. 3 § MB i dess nuvarande lydelse måste utgå eller kraftigt modifieras. Det viktigaste är dock att hålla i minnet att avvägningssregeln i 2 kap. 7 § MB inte endast handlar om teknikkrauet utan omfattar en sammanvägning av samtliga hänsynsregler i 2 kap. 2-6 §§ MB och att teknikkrauet inte praktiskt kan gå utöver vad som är ekonomiskt och praktiskt möjligt, d.v.s. bästa möjliga teknik.

3 Miljökvalitetsnormer och EG-rätt

I detta kapitel finns det ett antal grundläggande antaganden och påståenden från utredaren som Skogsindustrierna inte kan instämma i. Även om kapitlet inte innehåller några direkta förslag bildar utredarens tolkning av rättsläget utgångspunkten för många av förslagen i kapitel 4. Skogsindustrierna vill därför redan här redovisa sin inställning beträffande miljökvalitetsnormers och åtgärdsprogramms rättsliga ställning.

Något klart stöd för att EG-rätten skulle fordra att enskilda skall ha rätt att föra talan om rätten till en viss miljökvalitet finns inte, vilket också utredaren konstaterat. Trots detta hävdas det i betänkandet att så skulle vara fallet med hänvisning till att en sådan ståndpunkt har stöd i doktrinen. Detta får anses vara ett mycket svagt belegg för en så pass vittgående slutsats och inte heller oomstritt ens i doktrinen. Skogsindustrierna menar att det är alltför långtgående att påstå att EG-rätten skulle kräva att det skall finnas en rätt för enskilda att föra talan mot staten om rätten till en viss miljökvalitet. För det första finns det, som ovan nämnts, inte något klart stöd för en sådan ståndpunkt vare sig i EG-direktiv eller i avgörande från EG-domstolen. För det andra är frågan omstridd i doktrinen. För det tredje skulle en sådan typ av talan svårigen låta sig genomföras i praktiken. Skulle det vara fråga om en fastställsetalan eller en fullgörelsetalan? Om det vore fråga om en fastställsetalan kan man fråga sig vilken betydelse det skulle få annat än att konstatera att den gällande miljökvalitetsnormen skall innehållas. Om det skulle vara fråga om en fullgörelsetalan kan man fråga sig hur den skall se ut? Skall enskilda kunna föra talan om att tvinga fram vissa beslut om åtgärder som de önskar eller skall det vara fråga om skadestånd? Om det är fråga om det förstnämnda finns det betydande risker för att åtgärdsarbetet kommer att suboptimeras med olika processer om enskilda åtgärder som olika personer eller sammanslutningar av personer anser önskvärda utan hänsyn till helheten. I det senare fallet innebär ett skadestånd knappast någon lösning på problemet.

Beträffande åtgärdsprogrammets ställning anser Skogsindustrierna att utredaren övertolkar sambandet mellan miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Det finns inget belegg för att åtgärdsprogram i de EG-direktiv som hittills tagits fram skulle behöva vara bindande. Åtgärdsprogrammen är ett verktyg för att genomföra

och/eller vidmakthålla normerna om miljö kvalitet och inget annat. De åtgärder som anges i programmen kan därvid vara av både tvingande karaktär och av mjukare slag. Det är således åtgärderna som sådana när de genomdrivs som kan vara av tvingande karaktär, däremot behöver inte åtgärdsprogrammen vara det.

Att tillskapa bindande åtgärdsprogram för att garantera innehållandet av en miljö kvalitetsnorm är vara sig nödvändigt eller praktiskt möjligt, vilket också framgår av utredarens förslag i kap. 4. Enligt utredarens förslag är det i princip endast miljöfarliga verksamheter som skall vara föremål för utredarens krav på bindande åtgärdsprogram och möjlighet för enskilda att föra talan om krav på omprövning av enskilda verksamheter.

4 Överväganden och förslag

4.2 Miljö kvalitetsnormers rättsverkan i förhållande till enskilda

Den ändring som utredaren förslår i 2 kap. 7 § MB behövs inte och tillför inte heller något nytt. I 2 kap. 3 § första stycket sista meningen MB anges att bästa möjliga teknik skall tillämpas. Detta är ett hårdare teknikkra v än vad som tillämpas inom EG-rätten. Där används i stället begreppet bästa tillgängliga teknik (se bl.a. IPPC-direktivet). Detta sistnämnda begrepp innefattar utöver ett rent teknikkra v även ett rekvisit om att tekniken skall finnas tillgängliga på rimliga villkor. Miljö balkens hårdare teknikkra v modifieras sedan tillsammans med övriga hänsynsregler i 2 kap. 7 § första stycket MB innebärande att de kra v som inte är orimliga skall ställas till skydd för miljön.

Att tillämpa ett längre gående teknikkra v än vad som motsvarar bästa möjliga teknik torde inte låta sig göras. Däremot kan ytterligare kra v ställas på en verksamhetsutövare om det behövs för att innehålla en miljö kvalitetsnorm enligt 2 kap. 7 § andra stycket MB. Sådana kra v kan t.ex. vara produktionsinskränkningar som ett yttersta medel för att minska miljö påverkan. Externa kompensationsåtgärder skulle också med ett lämpligt utformat regelverk vara en sådan typ av åtgärd.

Att i 2 kap. 7 § MB i princip upprepa vad som redan följer av 2 kap. 2-6 §§ MB tillför inget nytt och förslaget torde ha sin grund i utredarens egen tolkning av 2 kap. 3 § och 7 § MB, vilken kommenterats ovan.

Vidare är det svårt att se vad den nya bestämmelsen i 2 kap. 7a § MB skall tillföra i förhållande till 2 kap. 7 § MB. Enligt utredarens förslag till sistnämnda bestämmelse skall utgångspunkten för kraven enligt 2 kap. 2-6 §§ MB vara vad som är praktiskt och ekonomiskt möjligt. Detta kra v kan sedan jämkas utifrån vad som är miljö mässigt motiverat enligt andra stycket, men enligt tredje stycket får inte denna jämkning leda till att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts. Att det skulle finnas kra v som kan gå utöver vad som är praktiskt och ekonomiskt möjligt ter sig något gåtfullt. Utredaren anger att kraven enligt 2 kap. 7a § MB skulle kunna

ställas i form av procentuella minskningar av utsläppen från liknande typer av verksamheter. Först skall dock alla krav som är praktiskt och ekonomiskt möjliga att vidta genomföras enligt 2 kap. 7 § MB såsom förslaget får förstås och då blir frågan hur dessa ytterligare procentuella utsläppsminskningar skall kunna åstadkommas. Det torde bli svårt för den myndighet som skall ställa dessa krav att visa behovet och framför allt möjligheten av kunna genomföra dem.

När det sedan gäller det s.k. försämringsförbudet innebär det en betydande skärpning i förhållande till nuvarande reglering som endast omfattar nya verksamheter. Förslaget innebär att ny eller ändrad verksamhet eller dito åtgärd inte får leda till ökad förorening eller störning i ett åtgärdsområde i de avseenden som normen reglerar.

Bestämmelsen är problematisk eftersom den tar sikte på ökad förorening/störning som sådan och inte på dess effekt på möjligheten att innehålla normen. Att miljökvaliteten inte ytterligare får försämrans på en plats där normen är överskriden torde vara okontroversiellt. I ramdirektivet för vatten finns dessutom ett krav på att ytterligare försämring inte får ske oavsett vilken miljökvalitet som råder i recipienten. Detta behöver dock inte betyda att varje ökning av utsläppen skulle vara otillåten. En förutsättning är därvid att miljökvaliteten faktiskt påverkas i det konkreta fallet. Något sådant krav synes däremot inte finnas i den föreslagna regleringen och inte heller de uppräknade fallen av undantag täcker några sådana fall. För att åskådliggöra problematiken kan miljökvalitetsnormen för luft avseende kväveoxider tas som exempel. I Göteborg har förhöjda värden uppmätts på vissa hårt trafikerade platser och ett åtgärdsprogram har tagits fram för Göteborg. Detta innebär att den föreslagna regeln om försämringsförbud skulle komma att slå till med påföljd att ytterligare utsläpp från punktkällor skulle vara förbjudna. Däremot skulle inte trafiken som är den verkliga orsaken till överskridandet att påverkas, eftersom den inte omfattas av 2 kap. MB. De förhöjda utsläppen skulle därmed bekämpas med en helt irrelevant stoppregel. Sedan kan det naturligtvis finnas fall då punktkällor faktiskt är det stora problemet och där ytterligare förorening från dessa inte bör tillåtas. Detta behov bör dock inte täckas med en generell stoppregel. I stället bör kraven på försämringsförbud och längre gående åtgärdskrav regleras specifikt för respektive miljökvalitetsnorm genom en delegation i 5 kap. MB för regeringen att föreskriva det ytterligare krav som behövs utöver vad som följer av MB i övrigt. På detta sätt kan vi undvika onödiga suboptimeringar och missriktade krav. Innehållet i EG-direktiven kan vi inte påverka sedan de är antagna, men vi behöver inte skapa egna regler som försvårar en effektiv och rationell implementering.

Sammanfattningsvis anser Skogsindustrierna att reglerna inte behövs utan regleringen bör ske på ovan nämnt vis. Detta beskrivs närmare i Skogsindustriernas remissyttrande över Miljöbalkskommitténs slutbetänkande. Vidare har reglerna fått en olämplig och i många stycken ologisk utformning i enlighet med vad som ovan beskrivs.

4.3 Miljökvalitetsnormers rättsverkan i förhållande till myndigheter och kommuner

Myndigheters och kommuners skyldigheter inom miljöbalkens tillämpningsområde torde fullt ut täckas av andra bestämmelser i balken. Det är därför svårt att se att 5 kap. 3 § MB egentligen tillför något. Skulle bestämmelsen emellertid tillmätas en självständig materiell betydelse i så måtto att myndigheter (inkl. domstolar) och kommuner är tvungna att säkerställa att miljökvalitetsnormer klaras vid bl.a. beslut i enskilda mål och ärenden, är bestämmelsen helt orimlig. Bestämmelsen bör därför utgå eller omformuleras på det sätt miljöbalkskommittén föreslagit.

4.4 Genomförandet av miljökvalitetsnormer – analys av den svenska regleringen om åtgärdsprogram

Utredaren gör gällande att åtgärdsprogrammen måste vara rättsligt bindande och garantera ett uppfyllande av miljökvalitetsnormen för att vara i överensstämmelse med EG-rätten. Detta påstående kan på goda grunder ifrågasättas. Det finns inget i gällande EG-direktiv som anger att just åtgärdsprogrammen måste vara bindande eller innehålla bindande föreskrifter. Tvärtom tyder t.ex. bestämmelserna i ramdirektivet för vatten snarare på att åtgärdsprogrammen skall vara just strategiska planeringsinstrument för att klara normerna, där i princip alla åtgärder som kan vidtas för att klara en norm kan aktualiseras. Grundläggande åtgärder som skall ingå i ett åtgärdsprogram anges i bilaga IV del A och en icke uttömmande uppräkningslista av kompletterande åtgärder ges i nämnda bilaga del B. Som exempel på kompletterande åtgärder anges bl.a. utbildningsprojekt samt forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprojekt. Sistnämnda typer av åtgärder kan aldrig till sin natur vara bindande i den meningen att de skall kunna garantera ett visst resultat. Vidare nämns åtgärder för hantering av efterfrågan, bl.a. främjande av anpassad jordbruksproduktion som t.ex. odling av grödor som kräver små vattenmängder, effektivitets- och återvinningsåtgärder, bl.a. främjande av vatteneffektiv teknik inom industrin och vattenbesparande bevattningsmetoder samt byggnadsprojekt. Inte heller dessa är exempel på åtgärder som kan kommenderas fram genom tvingande föreskrifter. Det handlar snarare om att främja visst beteende eller genomföra vissa investeringar.

Bindande föreskrifter är således endast ett bland många instrument som kan användas för att klara en norm.

Utredarens ståndpunkt bygger på en mycket auktoritär och förenklad samhällssyn där precisa resultat låter sig kommenderas fram genom föreskrifter och myndighetsbeslut. Utredarens ståndpunkt förutsätter också att miljökvalitetsnormerna låter sig regleras fullständigt och säkert med enbart föreskrifter och andra bindande beslut i åtgärdsprogrammet. I annat fall innebär inte åtgärdsprogrammet den fullständiga och bindande reglering av innehållandet av miljökvalitetsnormen som enligt utredaren krävs.

4.5 Åtgärdsprogrammets funktion

Enligt utredaren skall åtgärdsprogrammen vara sammanhållna planer med de bindande restriktioner och åtgärder som krävs för att normerna inte skall överträdas. Åtgärdsprogrammen skall rikta sig till enskilda, myndigheter och kommuner. Vidare är det enligt utredaren främst de enskilda verksamheter och åtgärder som omfattas av 2 kap. MB som skall svara för åtgärderna. Detta är anmärkningsvärt då vi vet att när det gäller luftkvaliteten är det ingalunda dessa källor som står för de dominerande utsläppen. Att angripa dessa källor i första hand skulle således många gånger vara helt verkningslöst med avseende på miljökvalitetsnormen. Det är således feltänkt att det finns en primär målgrupp som skall angripas i första hand. Vilken eller vilka källor som är relevanta måste avgöras i varje enskilt fall. Det är därför inte meningsfullt att ha en generell särreglering för verksamheter och åtgärder som omfattas av 2 kap. MB när det gäller miljökvalitetsnormer.

Utredarens utgångspunkt synes vara att man med hjälp av det s.k. försämringsförbudet skall förhindra förändringar och expansion av industrin och sedan i första hand utifrån miljöbalkens krav på vad som inte är orimligt systematiskt angripa punktkällorna. Ett sådant förfaringsätt torde endast vara fruktbart om orsaken till ett normöverskridande till helt övervägande delen beror på några få punktkällor och att diffusa utsläpp är av försumbar betydelse samt att det aktuella området är väl avgränsat. Det är också svårt att se hur dessa föreskrifter skall kunna se ut, som utan att kräva ytterligare myndighetsbeslut skall kunna kommendera fram åtgärder i enskilda verksamheter av visst slag och med viss garanterad effekt. Om åtgärdsprogrammen och dess bindande föreskrifter kommer att ersätta tillståndsprövningen eller om det är meningen att tillståndsprövning fortfarande skall krävas, men att domstolar och andra beslutsmyndigheter skall vara bundna av åtgärdsprogrammet i fråga är oklart. Tanken synes dock vara att eventuella misstag på myndighetsnivå när det gäller föreskrifterna skall korrigeras genom dispenser innebärande att andra åtgärder än de i föreskrifterna skall vidtas. Även här uppkommer frågan hur dispensen skall hanteras i förhållande till tillstånd.

Om ovan angivna ingripanden inte är tillräckliga skall enligt utredaren ytterligare krav ställas. I detta fall skall kraven inte endast kunna gå längre än vad som krävs enligt 2 kap. 7 § MB, utan även längre än vad som är praktiskt och ekonomiskt möjligt. Hur ett sådant krav skall låta sig genomföras är inte helt lätt att se. Här skall myndigheterna tydligen ha bevisbördan för om sådana krav behövs. Det kommer dock endast att ha relevans för de fall då åtgärdsprogram saknas. Om det framgår av ett åtgärdsprogram i form av bindande föreskrifter torde bevisbördas placering sakna betydelse oavsett hur orimliga åtgärderna än må vara.

Skogsindustrierna finner det helt orealistiskt att denna typ av bindande föreskrifter skulle kunna ha några som helst förutsättningar att kunna fungera som huvudsakligt verktyg för att driva igenom miljökvalitetsnormer. Hela idén är

verklighetsfrämmande. Utredaren motsäger sig dessutom själv genom att ange att åtgärdsprogrammen och föreskrifterna inte kommer att vara någon garanti för att miljö kvalitetsnormerna uppfylls, trots att det skulle vara själva grunden för den valda regleringsformen.

Sammanfattningsvis kan man säga att åtgärdsprogram måste kunna innehålla en rad olika typer av verktyg. Ett sådant verktyg kan i vissa fall utan tvekan vara generella föreskrifter, men det är endast ett bland många. Eftersom det inte finns något enkelt samband mellan åtgärder och en miljö kvalitetsnorm är det en fiktion att åtgärdsprogrammet skall kunna utgöra ett dokument med verkställbara föreskrifter och beslut som garanterar en viss miljö kvalitet.

Förslaget om att åtgärdsområden skall utpekade när en miljö kvalitetsnorm mer än tillfälligt riskerar att överskridas kan vara vettigt. Effekten av ett sådant utpekande skulle enligt utredarens förslag vara att försämringsförbudet slår till och att förslag till åtgärdsprogram skall tas fram. När det gäller försämringsförbudet är den kritik som ovan förts fram relevant även i detta avseende. Det är varken funktionellt eller rimligt att endast angripa verksamheter och åtgärder som omfattas av 2 kap. MB, samtidigt som övriga diffusa källor inte alls berörs. Om en överskriden miljö kvalitet försämras ytterligare på grund av en nyetablering eller ändring av en verksamhet är det rimligt att inte tillåta det, men enbart en ökning av utsläppen är som ovan angetts inte tillräckligt. För att förbudet skall slå till måste det finnas ett påvisbart samband mellan utsläppet och en försämrad miljö kvalitet där normen överskrids.

När det gäller regelkonkurrens kan det säkert ha sin riktighet att miljö balken skall ha företräde i fråga om konkurrerande regleringar avseende miljö skydd om miljö balkens reglering är strängare. Nu är det emellertid så att regelkonkurrens även kan uppstå mellan regler i miljö balken som har till syfte att skydda miljön och regler i andra regelverk som har ett annat syfte och då är det ingalunda givet att miljö balkens regler alltid skall ha företräde. Utredarens eget exempel om dubbdäck belyser detta. Syftet med dubbdäck och regleringen om att både tillåta dubbdäck och kräva vinterdäck torde inte ha miljö skyddet som syfte utan omsorgen om trafiksäkerheten och människors liv. Vid sådant förhållande anser Skogsindustrierna inte att utredarens enkla tolkningsmodell kan tillämpas. Vidare torde det inte vara uppenbart att man i ett åtgärdsprogram kan gå in med konkurrerande eller nya regler på rättsområden och myndighetsområden som normalt inte omfattas av miljö balkens tillämpningsområde enbart i syfte att innehålla en miljö kvalitetsnorm. Skatteområdet är ett exempel där inte ens regeringen har möjlighet att besluta.

När utredaren går igenom de invändningar som skulle kunna riktas mot ett system med åtgärdsprogram som till övervägande delen utgörs av generella föreskrifter bygger beskrivningen på en mycket förenklad bild av verkligheten. För det första synes det främst vara just industrin som skall vara föremål för denna reglering. Detta är som ovan angetts en grovt missvisande bild av behovet av åtgärder. För

det andra krävs det för att generella föreskrifter skall vara verkningsfulla och relevanta att det finns ett relativt stort antal punktkällor av samma slag som alla är relevanta att reglera för att klara miljö kvalitetsnormen samt att dessa punktkällor utformningsmässigt är mycket lika. I sådant fall är generella föreskrifter många gånger en mycket bra åtgärd. Lämpligast är då att kräva en viss tekniknivå eller produktionsrelaterad utsläppsnivå. Däremot är det olämpligt att kräva en viss procentuell minskning av utsläppen, eftersom det på ett orimligt sätt skulle drabba de verksamhetsutövare och anställda i företag som tidigt satsat på bra miljöteknik. Dessa företag skulle helt enkelt slås ut, eftersom de inte skulle klara av ytterligare procentuell minskning. Visserligen skulle de eventuellt kunna vidta kompensationsåtgärder via en dispens, men det förefaller djupt olyckligt att införa ett regelverk som straffar de goda exemplen. Generella föreskrifter kommer dock inte att vara lämpliga särskilt ofta, utan punktkällorna kommer att vara av skiftande slag och storlek. Ofta kommer det inte att finnas särskilt många av samma typ och då är det inte fruktbart att använda generella föreskrifter. Vidare kommer de att vara så individuellt olika att generella föreskrifter är olämpliga.

Det får också anses vara en orealistisk uppgift att i ett åtgärdsprogram lägga fast alla de föreskrifter som krävs för att uppnå en miljö kvalitetsnorm. Rent typiskt borde det vara ett successivt arbete där enskilda åtgärder kan utvärderas stegvis. Att ta fram ett åtgärdsprogram med generella föreskrifter förefaller vara av närmast samma kaliber som att ta fram en femårsplan för människors behov av konsumtion m.m. vilket prövats med mindre framgångsrikt resultat i vissa länder.

Avslutningsvis är det intressant att notera att utredaren anser att det kan vara en verksam åtgärd i ett åtgärdsprogram att hemställa om ändringar av lagar och förordningar. Detta tyder inte på att åtgärdsprogrammen skulle ha den skarpa och bindande effekt som utredaren angett är ett EG-rättsligt krav.

4.6 Åtgärdsprogramms innehåll och omfattning

Utredaren anger att föreskrifter som meddelas i ett åtgärdsprogram skall beslutas utifrån ramen i 2 kap. MB. Detta innebär i klartext att åtgärdsprogrammets föreskrifter endast skall rikta sig till verksamheter och åtgärder som utgör punktkällor. Diffus belastning skall således inte alls träffas av föreskrifterna, eftersom det är en typ av störningar som inte ryms inom ramen för 2 kap. MB. Att detta inte är avsikten framgår sedan av texten i avsnittet där utredaren anger att även diffus belastning som sammantaget inte är försumbar skall kunna omfattas av föreskrifter i åtgärdsprogram. Avsikten synes vara att ange att föreskrifter riktade mot verksamheter och åtgärder som omfattas av 2 kap. MB skall kunna innefatta samma krav som skulle ha kunnat ställas vid en individuell prövning. Utredarens utgångspunkt synes vara att man genom generella föreskrifter skall komma åt det skälighetsutrymme som finns genom att fullt ut tillämpa 2 kap. MB i generella föreskrifter. Generella föreskrifter är dock ett trubbigt instrument som saknar förutsättningar att ta hänsyn till individuella faktorer. Att t.ex. tillämpa lokaliseringsregeln i generella föreskrifter skulle få mycket ingripande effekter på

befintliga verksamheter. Vidare haltar jämförelsen med den individuella prövningen i så måtto att föreskrifterna skall bryta igenom rättskraften och den skälighetsavvägning av kraven som finns i 24 kap. 5 § MB vid omprövning inte skall gälla vid tillämpning av generella föreskrifter. Detta sammantaget gör att hela resonemanget kring 2 kap. MB och den individuella prövningen som ramen för generella föreskrifter inte stämmer.

Att föreskrifterna skall bryta igenom rättskraften torde vara en förutsättning för att utredarens förslag skall få någon genomslagskraft annat än på de minsta verksamheterna. Det är dock ett vanskligt grepp eftersom föreskrifterna inte torde kunna bestämmas med någon högre grad av individuell säkerhet. Eftersom det finns en spärregel för orimliga krav i 24 kap. 5 § MB vid omprövning av verksamheter borde det också finnas en sådan begränsning eller liknande vid meddelandet av generella föreskrifter. Vidare är det olämpligt att lämna en så pass omfattande och oöverskådlig delegation till regeringen och vidare till myndigheter och kommuner. Skogsindustrierna anser att generella föreskrifter främst bör användas för att komma åt de diffusa källor som inte kan nås med balkens nuvarande regleringar.

När det gäller myndigheter och kommuner framgår det av utredarens förslag till lagtext att det i åtgärdsprogrammet skall anges vilka åtgärder myndigheter och kommuner skall vidta samt vilka dessa myndigheter är. Detta krav skall enligt utredaren kunna träffa alla myndigheter och kommuner som på något sätt kan påverka den miljö kvalitet som normen reglerar. Härvid uppkommer ofrånkomligen en del svåra konflikter. För det första kan regelkonkurrens uppkomma. Vad händer om skall-kravet i ett åtgärdsprogram och myndigheters och kommuners skyldighet att följa ett åtgärdsprogram kommer i konflikt med annan lagstiftning? Eftersom åtgärdsprogrammen i utredarens tappning kommer att bli mycket potenta samhällsplaneringsinstrument finns det anledning att befara att denna typ av målkonflikter inte kommer att vara sällsynta. För det andra kan det förefalla anmärkningsvärt att t.ex. en länsstyrelse i ett åtgärdsprogram i princip skulle kunna tvinga t.ex. Banverket eller Vägverket att vidta mycket omfattande infrastrukturåtgärder. Om regeringen beslutar om åtgärdsprogrammet kanske det kan låta sig regleras genom att regeringen också torde råda över de medel som behövs. De åtgärder som kan beslutas begränsas också av 11 kap. 7 § RF i den mån de utgör beslut och inte föreskrifter.

Utredaren anger vidare lite motsägelsefullt att förslagets syfte är att ge förutsättningar för att åtgärdsarbetet och en adaptiv förvaltning skall kunna utvecklas. Om tyngdpunkten i åtgärderna skall ligga på bindande föreskrifter torde snarast möjligheten att vidta successiva åtgärder försvåras. Bindande föreskrifter är ägnade att styra människors och företags beteende och det kan då inte vara lämpligt att alltför mycket schackra med dessa föreskrifter. Det måste finnas en viss trygghet och stabilitet i samhällets regelsystem för att rationella beslut skall kunna fattas. Slutsatsen att endast sådana åtgärder som direkt kan kvantifieras skall ligga till grund för åtgärdsprogram är också diskutabel. Som

exempel på osäkra åtgärder nämns internationella förhandlingar och det är säkert en riktig bedömning att den typen av initiativ inte går att kvantifiera och kanske inte heller skall beaktas i ett åtgärdsprogram. Detta torde dock även gälla åtgärder mot diffusa källor. Om inga säkra bedömningar kan göras skall då åtgärdsbehovet vältras över på andra källor. Detta rigida synsätt kommer oundvikligen att leda till suboptimeringar och snedfördelning av åtgärder till nackdel för punktkällor, vilka torde vara de som är lättast att kvantifiera med hänsyn till deras begränsade antal och den prövning och kontroll som redan idag sker.

När det gäller fördelningen av bördor återkommer utredaren till att kraven enligt åtgärdsprogram skall ställas utifrån 2 kap. MB och att tillkommande krav som håller sig inom denna ram i princip inte leder till något behov av att fördela bördor. Utredarens syn på bördefördelningen är i detta avseende mycket förenklad. Kravnivån enligt 2 kap. MB låter sig inte bestämmas på det enkla sätt som utredaren synes tro. Dessutom samspelar reglerna på ett sätt som gör att olika avvägningar måste göras mellan reglerna i enskilda fall. Utredaren synes dock anse att 2 kap. MB främst handlar om teknikkrauet i 3 § och då kan man naturligtvis ställa krav på viss teknisk standard i vissa angivna avseenden. Sådana föreskrifter finns redan för t.ex. större förbränningsanläggningar och för avfallsförbränning. En generell föreskrift, liksom försämringsförbudet, är i detta avseende dock ett dåligt verktyg för att minska miljöbelastningen inom ett avgränsat område. För det första krävs det att det finns ett ganska stort antal verksamheter av samma slag och i princip samma utformning och att dessa verksamheter har en avgörande betydelse för att klara miljökvalitetsnormen. I annat fall blir regleringen ineffektiv med avseende på miljökvalitetsnormen och huvudsyftet ett annat, nämligen att mer allmänt höja den miljömässiga ambitionsnivån inom en bransch. För det andra måste de aktuella verksamheterna relativt lika belasta det aktuella området. I annat fall kommer viktiga faktorer, såsom lokalisering helt att sakna betydelse. Det är vare sig effektivt eller rimligt att ställa extra hårda krav både på en verksamhet som i hög grad påverkar innehållandet av en norm och på en verksamhet vars lokalisering gör att den endast i mindre mån påverkar innehållandet av normen. Om områdena för åtgärdsprogrammen görs mycket omfattande, vilket torde vara avsikten enligt utredaren, är detta en viktig fråga att beakta. För det tredje är bördefördelningen i förhållande till diffusa källor alltid relevant även i det fall det skulle finnas ett skälighetsutrymme att ta i anspråk vid tillämpning av 2 kap. MB. Om de diffusa källorna är dominerande eller helt avgörande för att klara normen kan det inte vara rimligt eller rationellt att hävda att bördefördelningen saknar relevans endast av det skälet att ytterligare krav skulle kunna ställas enligt 2 kap. MB. Försämringsförbudet är därvid inte heller relevant.

Utredaren anger kostnadseffektiviteten som den avgörande faktorn för vilka åtgärder som skall väljas. Härvid kan hänvisas till vad som ovan angetts om problemen med att använda generella föreskrifter för att just åstadkomma den typen av kostnadseffektiva lösningar. Kostnadseffektiviteten är utan tvekan en mycket viktig faktor vid valet av åtgärder. Det finns dock ett stort problem med

den av utredaren valda lösningen i detta avseende och det är att ingripanden aldrig skall kunna berättiga till ersättning från det allmänna. Enskilda åtgärder kan därmed slå mycket i hårt genom att verksamheter tvingas stänga och pågående markanvändning förhindras. Detta kommer att drabba ägare och anställda hårt, vilket också är en samhällsekonomisk kostnad som måste beaktas vid valet av åtgärder. Det är således inte möjligt att endast se till miljönyttan när kostnaderna för åtgärder skall värderas. En rimlig lösning för att inte försvåra rationella åtgärder vore att öppna för en ersättningsmöjlighet för enskilda i de fall åtgärder skulle slå så hårt att pågående verksamhet avsevärt försvåras eller inte alls kan fortsätta. Därmed skulle också en viss garanti för likabehandling kunna åstadkommas.

4.7 Vem skall besluta om åtgärdsprogrammet?

Att åtgärdsprogrammen i allt väsentligt kommer att beslutas av regeringen torde vara en naturlig följd av den form för åtgärdsprogrammen med bindande föreskrifter som utredaren valt. RF 11 kap. 7 § måste dock noga beaktas när det gäller beslut om åtgärder som skall vidtas av myndigheter och kommuner enligt förslaget till 5 kap. 6 § andra stycket 2. MB. Vidare kan det ifrågasättas om länsstyrelse genom beslut om åtgärdsområde faktiskt skall kunna binda regeringen vid att upprätta och besluta om åtgärdsprogram. När det sedan gäller lagändringar kan det ifrågasättas om det verkligen ryms inom utredarens modell för åtgärdsprogram. Lagar beslutas av riksdagen och regeringen kan inte i åtgärdsprogrammet binda riksdagen vid att fatta ett visst beslut om lagändring eller stiftande av ny lag. Därmed är det ett verktyg som inte borde stå till buds utifrån utredarens syn på att åtgärdsprogrammet skall vara bindande och tillräckligt för att garantera innehållandet av miljökvalitetsnormen i fråga.

4.8 Processen för framtagande och beslut av åtgärdsprogram

När det gäller vattenmyndigheternas föreslagna skyldighet att fatta beslut om åtgärdsområde skall det framgå av förordningen. Kravet torde dock redan följa av den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 2a § MB. Därmed skulle också krav på att upprätta förslag till åtgärdsprogram utlösas enligt förslaget till 5 kap. 4 § MB. Nu är det emellertid så att åtgärdsprogram avseende vattenkvaliteten skall upprättas oavsett om det föreligger risk för överskridande eller inte. Därmed kan man fråga sig vad detta beslut skall fylla för någon funktion. En annan fråga är hur det skall bedömas när det föreligger en risk för överskridande av normer för vattenkvalitet. Enligt ramdirektivet för vatten gäller ett allmänt försämringsförbud oavsett hur god vattenkvaliteten är och man kan då fråga sig vilken funktion ett beslut om åtgärdsområde skulle kunna ha. När det gäller ramdirektivet är ju alla instrument på plats redan från början genom att åtgärdsprogrammen är obligatoriska.

Förslaget förefaller inte genomtänkt, utan visar mer på de problem som uppkommer med en generell reglering av ett så heterogent rättsområde som det om miljökvalitetsnormer.

Att endast beslut att inte utpeka ett område som åtgärdsområde skall kunna överklagas förefaller något egenartat. Om beslutet skall kunna överklagas borde väl både positiva och negativa beslut kunna bli föremål för överprövning. Vidare är det konstigt om besvärreglerna skall finnas i förordning och bestämmelsen om krav på utpekande av åtgärdsområde skall finnas i MB. Det får också anses anmärkningsvärt om det endast är Naturvårdverket som skall få föra sådan talan i någon slags egenskap av tillsynsmyndighet.

Inte heller detta förslag förefaller ha vara tillräckligt genomtänkt.

När det gäller tidsramar finner inte utredaren skäl att föreslå några sådan annat än att länsstyrelser respektive vattenmyndighet inom sex veckor skall besluta om åtgärdsområden. Att inte föreslå någon fixerad tid för när åtgärdsprogram skall vara framtagna kan vara förstäligt med hänsyn till att det är svårt att se vad samhället skulle hota med för det fall åtgärdsprogrammet inte beslutas i tid. Detta gäller i synnerhet då regeringen kommer att vara den myndighet som fattar beslut i de flesta fall. Däremot anser Skogsindustrierna att det vore lämpligt att koppla möjligheten att ställa orimliga krav till beslutet om ett åtgärdsprogram. Skälen till detta är att det är först när åtgärdsprogrammet finns på plats som det finns ett underlag för att kunna bedöma om sådana krav är påkallade och i vilken omfattning de i sådant fall behöver krävas. Vidare borde det också vara ett effektivt påtryckningsmedel mot de ansvariga myndigheterna att verkligen ta fram åtgärdsprogram.

När det gäller förslaget om att länsstyrelser och vattenmyndighet inom sex veckor skall besluta om åtgärdsområde kan man fråga sig från vilken tidpunkt denna sexveckorsfrist skall räknas. I utredarens förslag till 5 kap. 2b § anges att beslut om åtgärdsområde skall fattas om en tvingande miljö kvalitetsnorm mer än tillfälligt överskrids. Detta kan inte anses vara någon särskilt skarp tidpunkt, varför Skogsindustrierna ifrågasätter om en tidsfrist verkligen är funktionell.

Beträffande behovet av miljöbedömningar enligt 6 kap. MB har Skogsindustrierna ingen anledning att betvivla utredarens bedömning. Det är dock ofrånkomligt att inte slås av den mängd byråkrati som utredarens förslag leder till sammantaget. Att regeringen måste göra miljöbedömningen förefaller dock naturligt om det är regeringen som skall fatta beslut om åtgärdsprogrammet. Att sedan låta en annan myndighet ta fram miljöbedömningen liksom förslaget till åtgärdsprogram kan inte vara något problem.

I fråga om överklagande anger utredaren att hon inte kan utesluta att åtgärdsprogram även kommer att innehålla förvaltningsbeslut riktade mot enskilda. Om man läser förslaget till 5 kap. 6 § MB, där det anges vad ett åtgärdsprogram skall innehålla, framgår det dock att endast föreskrifter får riktas mot enskilda. Andra beslut skall riktas mot myndigheter eller kommuner. Därmed borde det inte lagligen finnas något sådant utrymme som utredaren tar upp.

Möjligen menar hon att vissa beslut riktade till myndigheter och kommuner indirekt skulle kunna vara så tydligt adresserade till en enskild att det inte går att komma ifrån att besluten blir överklagbara, men då borde beslutet i sig strida mot 11 kap. 7 § RF.

När det sedan gäller överklagbarheten av åtgärdsprogrammen i form av föreskrifter torde det inte vara något krav att dessa skall gå att överklaga. Det kan dock finnas goda skäl att öppna för en sådan möjlighet med hänsyn till de mycket ingripande effekter som ett åtgärdsprogram kan få. Att framtagandeprocessen innehåller ett visst mått av samråd och att besluten kan förväntas vara grundade på en viss tankemöda kan därvid inte vara något starkt argument mot en möjlighet till överklagande. Det enda bärande praktiska skälet mot överklagande är att ett stort antal överklaganden skulle kunna leda till ineffektivitet och långdragna processer. Detta borde dock kunna modereras genom att avgränsa kretsen av klagoberättigade till de som lämnat skriftliga synpunkter under samrådet och dessa synpunkter inte blivit beaktade. Detta är en form som tillämpas vid planer enligt PBL och som även borde vara lämplig här.

Det är däremot inte lämpligt att begränsa de överklagbara besluten till sådana som inte fattas av regeringen. En sådan ordning skulle med utredarens förslag leda till att ytterst få åtgärdsprogram skulle kunna överklagas, eftersom huvudregeln skall vara att regeringen fattar dessa beslut. Det kan också med fog antas att de mest ingripande åtgärdsprogrammen är de som kommer att meddelas av regeringen med hänsyn till möjligheten att nyttja föreskriftsrätten.

En allmän synpunkt när det gäller regleringen är att överklagandebestämmelser avseende beslut som fattas enligt balken också bör finnas i balken. Att ha överklagandebestämmelser i förordning direkt kopplade till bestämmelser i balken är inte lämpligt.

Beträffande den möjlighet för enskilda att kunna initiera omprövning av verksamheter som utredaren föreslår ifrågasätter Skogsindustrierna om detta verkligen är ett krav enligt EG-rätten. Att ompröva verksamheter för att skärpa villkoren är endast en bland många åtgärder som kan behöva vidtas för att klara en norm och det finns inte något direkt samband mellan en enskild omprövning och innehållandet av en norm. Därmed kan det inte heller anses finnas en rätt för enskilda att genom överklagande av ickebeslut tvinga fram omprövningar av enskilda verksamheter. Om så vore fallet borde enskilda även få möjlighet att föra talan om beslut att inte bygga kringfartsleder i syfte att minska trafiktrycket i ett belastat område m.m. Det kan inte vara så att EG-rätten exklusivt kräver att vissa typer av underlåtenheter skall vara möjliga att angripa medan andra inte skall vara det. Det är miljö kvalitetsnormen som samhället har en skyldighet att innehålla gentemot medborgarna. Däremot finns det ingen skyldighet att vidta vissa särskilda åtgärder för att uppnå detta mål. Dessutom innebär utredarens förslag en betydligt vidare överklagbarhet av beslut att inte agera än vad som har med miljö kvalitetsnormer att göra. Enligt förslaget skall beslut att inte begära

omprövning enligt 24 kap. 3-6 §§ i samtliga fall kunna överklagas. Det är uppenbart orimligt och tyder på att även detta förslag är illa genomtänkt.

4.9 Åtgärdsprogram och PBL

Utredaren föreslår att inte endast miljö kvalitetsnormer skall följas/iakttas vid planläggning utan även åtgärdsprogram. Frågan är dock vilken förändring detta medför. Rimligen kan inte åtgärdsprogrammet, som bygger på bestämmelserna i miljöbalken, direkt styra frågor som regleras i PBL. Det torde således inte vara möjligt att närmare reglera hur byggnation och markanvändning skall vara beskaffad i ett åtgärdsprogram. Troligen kommer trots allt miljö kvalitetsnormen ändå att vara det som kommunerna har att hålla sig till vid sin planläggning enligt PBL.

Vidare framstår diskussionen kring detaljplaner och kompensationsåtgärder något inkonsekvent. Kommunerna har mycket riktigt ett planmonopol, men det är sällan som det är kommunen som sedan exploaterar marken. Det kommunen gör är att planlägga marken för vissa ändamål och därmed styra olika typer av samhällsaktiviteter. Om kommunen planlägger ett område för t.ex. industriella ändamål eller bostadsändamål skall detta enligt utredaren kompenseras med andra åtgärder enligt åtgärdsprogrammet som uppväger den befarade/bedömda utsläppsökningen. Om dessa tar ut varandra skall det inte föreligga något hinder för planen. Detta innebär att det skapas en radikal skillnad mellan industriella verksamheter som etableras på mark där detaljplanen är ny jämfört med om det sker en nyetablering eller utbyggnad av en industri inom en befintlig detaljplan. I det senare fallet måste det enligt utredarens förslag skapas ett förbättringsoverskott. Hur dessa olika ståndpunkter skall gå ihop är svårt att se. Rimligen måste samma krav ställas för ny detaljplanläggning som för aktiviteter inom befintliga detaljplaner.

När det gäller översiktsplaner är det långsiktiga dokument som det är olämpligt att koppla direkt till åtgärdsprogram, vilka skall omprövas minst vart sjätte år. Skogsindustrierna anser därför att den föreslagna förändringen avseende 4 kap. PBL inte bör genomföras. Till saken hör även att översiktplanen inte är bindande.

4.10 Behövs starkare genomdrivandemekanismer

Inledningsvis i detta betänkande framhåller utredaren att det är EG-rättsliga skäl som varit utgångspunkten för att åtgärdsprogrammen skall utgöras av bindande föreskrifter riktade mot enskilda. I detta avsnitt uppges nu istället att det är bristande tilltro till myndigheternas vilja att genomföra åtgärder som är grunden för att åtgärdsprogrammen skall ha den föreslagna utformningen. Om detta verkligen är ett problem botas det dock inte genom bindande föreskrifter, eftersom det likväl är myndigheter som har att upprätthålla kontrollen av efterlevnaden och ytterst driva igenom kraven.

Att en myndighet eller kommun anförtros ansvaret att samordna och kontrollera hur normen innehålls och att detta ansvar lämpligen läggs på den instans som upprättat förslaget till åtgärdsprogram är rimligt. Däremot är det onödigt byråkratiskt att ovanpå denna kontrollfunktion lägga ytterligare en kontrollmyndighet i form av Naturvårdsverket, som skall kontrollera den förstnämnda kontrollmyndigheten.

När det gäller genomdrivandet av miljö kvalitetsnormer synes utredaren hävda att det krävs rättsliga verktyg för att tvinga myndigheter att vidta åtgärder för det fall de inte skulle fullgöra sina uppgifter. Skogsindustrierna har ovan angett sina tvivel om detta verkligen är en korrekt uttolkning av vad EG-rätten kräver. Det är inte rimligt eller ens funktionellt att alla åtgärder som anges i ett åtgärdsprogram skall vara förbundna med någon form av rättslig sanktion. Nu har emellertid inte heller utredaren föreslagit en sådan ordning även om hon synes anse att det krävs. Utredaren har här stannat vid att föreslå en något ökad möjlighet till planföreläggande enligt PBL samt nämnda kontrollfunktioner, dock utan sanktionsverktyg. Detta är anmärkningsvärt då betänkandet i övrigt avseende förslag om ingripanden mot enskilda helt präglas av utredarens uttolkning av de EG-rättsliga kraven. Att tiden varit knapp är inte någon ursäkt när så mycket utrymme kunnat ägnas kraven mot enskilda. Snarare är det en prioritering från utredarens sida. Hur som helst är detta i sig en principiell viktig brist på konsekvens, som visar att inte ens utredaren förefaller vilja eller förmå upprätthålla de principer som påstås ligga till grund för betänkandet

När det gäller påföljden för brott mot föreskrifter och försiktighetsmått som beslutats i ett åtgärdsprogram eller med stöd av ett sådant har Skogsindustrierna ingen annan åsikt än utredaren, förutom vad som ovan anförts om den föreslagna regleringen som sådan.

4.11 Behov av nya åtgärder

Skogsindustrierna delar utredarens åsikt att det krävs alternativa former för åtgärder. En generell svaghet i förslagen är dock att incitamenten är för svaga. Skogsindustrierna och Svenskt Näringsliv har lämnat ett generellt förslag till kompensationsåtgärder som presenteras närmare i Skogsindustriernas remissyttrande över Miljöbalkskommitténs slutbetänkande, SOU 2005:59.

Ökade möjligheter till samverkan bör utvecklas och instrument för att i gällande tillstånd föra in externa förbättringar. Att inrätta förbättringsfonder, som utredaren föreslår, kan vara en modell, men då måste det finnas tillförlitliga metoder att bestämma priset och förbättringsfonden får inte heller leda till att offentliga kostnader för kollektivtrafikutbyggnader m.m. vältras över på privata aktörer. I sådant fall blir förbättringsfonden endast en ”miljöskatt” som för medel från den konkurrensutsatta industrin till offentliga aktörer och det är inte acceptabelt. Det är inte heller acceptabelt att förbättringsfonden skall användas för att omfördela bördor inom, verksamhetsutövarkollektivet. Om det skall ske på det sätt som

utredaren beskriver, d.v.s. att förbättringsfondens medel skall användas för att sänka kraven för befintliga verksamheter, innebär det att de expansiva och framgångsrika företagen skall subventionera de mindre framgångsrika.

En bättre lösning än förbättringsfond i föreslagen tappning är att offentliga och privata aktörer tillåts gå samman i samverkansgrupper och tillsammans vidtar lämpliga åtgärder. Förbättringsåtgärderna bör regleras i avtal som också fördelar miljöförbättringen mellan de inblandade aktörerna. Dessa avtal bör sedan också kunna fastställas av miljödomstol, varvid berörda verksamhetsutövare skall kunna tillgodoräkna sig förbättringen som belöper på dem i sina respektive tillstånd.

När det gäller dispensförfarandet är det säkert nödvändigt utifrån utredarens förslag, men metoden är felaktig. Det är inte rimligt att myndigheter skall föreskriva om generella åtgärder som sedan skall frångås genom ett omfattande dispensförfarande om de föreskrivna åtgärderna visar sig vara omöjliga att vidta. Att dispensförfarande alls behövs tyder på att den föreslagna modellen är ineffektiv och olämplig. Om generella föreskrifter skall tillämpas bör det vara i fråga om åtgärder som typiskt sett är allmänt lämpliga att vidta eller så bör det vara fråga om att föreskriva en viss haltnivå i utsläppen utan angivande av en viss teknisk lösning. I övrigt är det rimligare att tillämpa nuvarande system med individuell prövning i stället för två system med generella föreskrifter och dispensprövning.

4.12 Konsekvenser av förslaget

Att någon ekonomisk analys inte gjorts är en oacceptabel brist i en utredning som omfattar genomgripande förslag avseende förutsättningarna att bedriva näringsverksamhet i Sverige. Det är ingalunda så att EG-rätten påbjuder en given lösning för implementering av miljökvalitetsnormer. Snarare är det så att miljökvalitetsnormerna är mycket heterogena. Utredarens förslag med generella regler om krav och planmässig styrning genom föreskrifter kommer att leda till ökade kostnader jämfört med en implementering mer anpassad till kraven i varje enskilt direktiv. Att tiden inte räckt till för en ekonomisk analys är ingen ursäkt utan det är en fråga om prioriteringar och effektivitet.

Stockholm den 11 maj 2006

SKOGSINDUSTRIERNA

Ulrik Johansson

Christina M. Wiklund