

# Utdrag ur

# Bättre miljö – minskade utsläpp

SOU 2011:86

*Betänkande av Industriutsläppsutredningen  
Stockholm 2011*

*Utdraget gjort av Bo Gustaver. Tog med sammanfattning, förslag till ändring av 16 kap. 13 § miljöbalken och motiveringen på sid 403-404.*

## Sammanfattning

### Uppdraget

Utredningen ska enligt kommittédirektivet (dir. 2010:113) föreslå åtgärder för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning), det s.k. industriutsläppsdirektivet (IED). Senast den 7 januari 2013 ska större delen av de nationella författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet träda i kraft. Av kommittédirektivet framgår vidare att utredningen i samband med genomförandet av IED särskilt ska analysera de svenska reglerna om omprövning av miljöfarlig verksamhet i 24 kap. miljöbalken och reglerna om avhjälpande av miljöskador i 10 kap. miljöbalken. Regelsystemet vid omprövning av miljöfarliga verksamheter i några andra EU-länder ska också studeras.

Utredningen ska vidare analysera om det är lämpligt att begränsa ett tillstånds rättskraft med föreskrifter för jordbruket meddelade med stöd av 12 kap. 8–10 §§ miljöbalken.

Slutligen ska utredningen analysera om bestämmelserna för verksamheter som har tillstånd enligt miljöbalken men som inte är tillståndspliktiga behöver ändras.

### Bakgrund

Industriell verksamhet är av stor betydelse för Europas ekonomiska välbefinnande. Industriutsläpp orsakar dock miljöföroreningar och industriutsläppen utgör en stor del av Europas totala utsläpp till luft, vatten och mark. För att uppnå hälso- och miljövinster för EU:s medborgare finns behov av reglering av industriell verksamhet på EU-nivå.

### IPPC-direktivet

1996 antogs det s.k. IPPC-direktivet (Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). Detta direktiv ersattes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. IPPC-direktivet genomfördes i svensk rätt genom miljöbalken och dess förordningar.

IPPC står för ”integrated pollution prevention and control”.

Direktivet är inriktat på att säkerställa att EU:s medlemsländer

inför system för att förebygga och begränsa föroreningar genom att anta en integrerad ansats vid reglering av miljöaspekter. Det integrerade synsättet för miljöhantering som introducerades inom EU genom IPPC-direktivet innebar ett avsteg från det tidigare dominerande sektoriella synsättet där man behandlade varje sektor för sig. IPPC-direktivet omfattar verksamheter med hög föroreningspotential vilka tas upp i bilaga I till direktivet. Ca 52 000 anläggningar inom EU omfattas av IPPC-direktivet. Ca 1 070 av dessa finns i Sverige.

IPPC-direktivet tar sikte på såväl drift som tillståndsgivande. Det baserar sig på flera grundläggande principer. En av dessa är principen om bästa tillgängliga teknik (BAT, av engelskans "Best Available Techniques"). BAT utgör ett viktigt beslutskriterium i prövningen för att bestämma olika begränsningsvärden för utsläpp. De begränsningsvärden som fastställs i ett tillstånd ska bygga på BAT, dock utan att användning av en specifik teknik eller teknologi föreskrivs. För uttolkningen av BAT har EU utarbetat särskilda tolkningsdokument för olika industrisektorer (BAT-referensdokument). BAT-referensdokumenten är ofta komplicerade och omfattande dokument på engelska, men sammanfattningarna finns även på svenska. I dokumentet redovisas vad som anses vara BAT för industrisektorn generellt sett vid publiceringstillfället. I BAT-referensdokumenten beskrivs BAT med hjälp av värden för utsläpp, s.k. BAT-AELs (BAT Associated Emission Levels).

### **Det nya direktivet, IED**

För att förbättra gemenskapspolitiken för industriutsläpp föreslog EU-kommissionen (kommissionen) en översyn av den gällande lagstiftningen. Detta resulterade i en omarbetning av IPPC-direktivet och sex befintliga sektorsdirektiv, som rör industriverksamhet och energiproduktion, till ett enda direktiv om industriutsläpp, IED. En av de viktigaste förändringarna av regleringen genom IED är att BAT-konceptet får en mer framskjuten roll än i det nuvarande IPPC-direktivet. BAT-referensdokumenten blir i och med IED mycket centrala i tillståndsprövningen, eftersom slutsatserna i dessa dokument (BAT-slutsatser) nu kommer att utgöra ett mer obligatoriskt underlag för tillståndsprövningen. Genom att begreppet BAT förstärks är förhoppningen att obalanserna inom EU i fråga om industriella verksamheters utsläppsnivåer kan begränsas. För svenskt vidkommande är det de nya och striktare tidskraven på översyn och omprövning som utlöses av offentliggörandet av nya BAT-slutsatser som främst kommer att kräva förändringar i vår nationella lagstiftning.

För att förebygga, minska och i möjligaste mån eliminera föroreningar från industriella verksamheter, i enlighet med principen om att förorenaren ska betala och principen om förebyggande åtgärder mot föroreningar, förstärks genom IED även åtgärderna för kontroll, övervakning och tillsyn.

IED anger miniminormer men överlåter åt medlemsstaternas behöriga myndigheter att bestämma på vilket sätt bestämmelserna ska genomföras i den nationella lagstiftningen.

### **Genomförande av IED**

Flertalet av artiklarna i IED har inte ändrats jämfört med IPPC-direktivet och kräver inte någon ändring av svensk rätt. När det gäller definitioner anser utredningen att endast de nya begreppen BAT-referensdokument, BAT-slutsatser och statusrapport bör införas

i svensk rätt.

Nedan följer en kortfattad genomgång av utredningens förslag för att genomföra IED i svensk rätt.

### **Förstärkt tillämpning av BAT**

Två av de centrala nyheterna i IED är att BAT-slutsatser ska ligga till grund för fastställande av tillståndsvillkoren (art. 14) och att gränsvärden för utsläpp under normala driftförhållanden som huvudregel inte får sättas högre än de nivåer som anges i BAT-slutsatserna (art. 15).

Den uttryckliga skyldigheten för prövningsmyndigheterna att ta hänsyn till BAT-slutsatserna är en nyhet som måste komma till uttryck i svensk lagtext. Utredningen föreslår att en bestämmelse om prövningsmyndighetens skyldighet att ta hänsyn till BAT-slutsatserna införs i 16 kap. miljöbalken. Vidare föreslår utredningen nya bestämmelser som anger hur begränsningsvärden för utsläpp ska fastställas samt i vilka fall mindre stränga värden får fastställas. Dessa bestämmelser föreslås placeras i en ny förordning vars tillämpningsområde begränsas till IED-anläggningar (industriutsläppsförordningen).

### **Omprövning och översyn**

Enligt IED ska hänsyn tas till utvecklingen av BAT, vilket innebär att tillståndsvillkoren måste kunna ses över regelbundet och vid behov uppdateras, och detta särskilt om nya eller uppdaterade BAT-slutsatser antas. I IED uppställs krav på att den behöriga myndigheten inom fyra år efter offentliggörandet av nya BAT-slutsatser avseende en anläggnings huvudsakliga verksamhet tillser att alla tillståndsvillkor för den berörda anläggningen bedöms på nytt och vid behov uppdateras för att säkerställa att direktivet följs (art. 21).

Det nya ökade kravet i IED på omprövning av villkor för miljöfarliga verksamheter kommer att sätta det svenska miljöprövningssystemet under hård press. IED kommer att omfatta ca 1 100 anläggningar i Sverige. Det kommer att finnas ca 30 BAT-referensdokument, varav ca fyra kan komma att offentliggöras per år. Detta innebär att i genomsnitt ca 150 anläggningar kan bli aktuella för villkorsuppdatering per år i Sverige. Med det nuvarande systemet för omprövning av verksamheter skulle det krävas stora resurser hos myndigheterna för att klara av den omprövningsfrekvens som direktivet kräver. Om myndigheterna ska driva omprövningsprocesser riskerar det också att inverka på myndigheternas möjligheter att fullgöra andra uppgifter, t.ex. tillsyn eller att företräda allmänna miljöintressen i tillståndprocesser. För att klara av att genomföra omprövningar inom de tidsramar och i den omfattningen direktivet kräver fordras justeringar i det svenska systemet.

För att uppfylla direktivets krav på uppdatering av tillståndsvillkor föreslår utredningen att i första hand generella föreskrifter bör meddelas när detta är möjligt. Generella föreskrifter är mest samhällsekonomiskt och minskar bördorna betydligt för framförallt verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter. För de fall generella föreskrifter inte meddelas och individuell prövning måste ske föreslår utredningen ett nytt översyns- och omprövningssystem omfattande IED-verksamheter.

Huvudtanken med förslaget är att processen delas upp i två delar; en översynsdel och en omprövningsdel. För att inte tynga prövningssystemet i onödan ska inledningsvis göras en översyn av de tillstånd vars huvudsakliga verksamhet omfattas av en ny BAT-slutsats.

Vid översynen ska klargöras om tillstånden är i överensstämmelse med slutsatsen. Därefter sker omprövning om behov föreligger.

Ansvar mellan myndigheter och verksamhetsutövare delas upp på ett nytt sätt jämfört med nuvarande provningssystem. Regler för förfarandet vid översynsprocessen föreslås införas i den nya industriutsläppsförordningen. Utredningen föreslår även ändringar av vissa bestämmelser i 24 kap. miljöbalken. I 5 § införs en ny omprövningsgrund och i 8 § införs ett nytt stycke som anger att verksamhetsutövarna ska vara sökande när omprövning krävs på grund av ny BAT-slutsats. Tidsgränser för handläggningen införs för att tidskravet i IED ska kunna uppfyllas. Sverige misslyckades med uppfyllandet av tidskravet i IPPC, vilket har medfört att kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande mot Sverige. En överträdelse kan medföra mycket stora skadestånd för svensk del. Det är därför angeläget att det svenska miljöprovningssystemet kommer att uppfylla kraven i IED.

### **Översyns- och omprövningsprocessen**

Processen kommer i korthet att innehålla följande moment:

Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) ska ansvara för att bevaka arbetet inom EU med BAT-slutsatser. När en ny BAT-slutsats har offentliggjorts ska verken informera tillsynsmyndigheterna (kommuner och länsstyrelser) om detta.

Tillsynsmyndigheterna ska erinra berörda verksamhetsutövare om deras skyldighet att inkomma med underlag till myndigheten. Verksamhetsutövarna ska inom viss tid lämna redovisning som visar om tillståndsvillkoren uppfyller BAT-slutsatsen. Underlåtenhet att inkomma med underlag kommer att kunna sanktioneras med miljöstraffavgift.

Tillsynsmyndigheterna ska inom viss tid göra en översyn av tillståndsvillkoren och besluta om omprövning krävs eller inte. Om omprövning behövs ska verksamhetsutövaren föreläggas att ansöka därom. Även i de fall där verksamhetsutövaren inte inkommer med underlag till tillsynsmyndigheten eller där underlaget är så bristfälligt att tillsynsmyndigheten inte kan avgöra om omprövning krävs, så ges tillsynsmyndigheten möjlighet att meddela föreläggande om att ansökan om omprövning ska göras. Omprövning ska även ske när verksamhetsutövaren åberopar undantag från skyldigheten att uppfylla BAT-slutsatser.

Verksamhetsutövarna ska i det fall det krävs omprövning ansöka om omprövning hos provningsmyndigheterna (miljöprovningsdelegationer vid länsstyrelserna och domstolar).

Mål och ärenden om omprövning vid provningsmyndigheterna ska utgöra en egen kategori. Dessa mål och ärenden ska handläggas skyndsamt och begränsas till att enbart omfatta frågor som har samband med relevanta BAT-slutsatser.

Avgöranden från provningsmyndigheterna ska hanteras enligt vanliga regler för överklagande.

### **Rätten att överklaga**

En miljöorganisation har rätt att under vissa förutsättningar överklaga vissa domar och beslut enligt miljöbalken, bl.a. sådana som rör tillstånd, godkännande och dispens. När det gäller tillsynsbeslut har miljöorganisationer endast rätt att klaga på myndigheternas tillsynsbeslut enligt 10 kap. miljöbalken. Det är i vissa fall inte helt

enkelt att särskilja tillsynsbeslut från tillståndsbeslut eftersom vissa slags tillsynsbeslut kan vara intimt förknippade med tillståndet. Ett beslut om behovet av omprövning med anledning av nya BAT-slutsatser måste enligt utredningen ses som ett tillsynsbeslut och sådana beslut kan, som sagt, inte överklagas av miljöorganisationer. Utredningen föreslår därför en ändring av 16 kap. 13 § miljöbalken som medför att miljöorganisationer får rätt att överklaga alla typer av tillsynsbeslut.

### **Generella föreskrifter för jordbruket**

I svensk rätt har regeringen i 9 kap. 5 § miljöbalken givits ett bemyndigande att inom ramen för provningssystemet utfärda generella föreskrifter avseende miljöfarliga verksamheter. När det gäller jordbruket finns liknande bemyndiganden i 12 kap. miljöbalken. En viktig skillnad mellan föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. respektive 12 kap. är att de behandlas olika vad gäller förhållandet till meddelade tillstånds rättskraft. Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken kan föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § begränsa ett tillstånds rättskraft. Så är dock inte fallet med föreskrifter enligt 12 kap. Med IED ställs nya krav på uppdatering av tillstånd. Enligt nuvarande regler skulle ett nytt BAT-referensdokument med nya BAT-slutsatser för djurhållande verksamheter alltid aktualisera individuella provningar. Detta skulle få ekonomiska konsekvenser för såväl myndigheter som jordbruksföretagen eftersom det skulle innebära att myndigheterna skulle få lägga ner mycket resurser enbart på att göra en översyn av alla de jordbruksföretag som berörs. Ett alternativ till omprövning i det enskilda fallet skulle vara att generella föreskrifter meddelas enligt 12 kap. 10 § miljöbalken. För att dessa föreskrifter ska få genomslag krävs dock att föreskrifterna bryter tillståndens rättskraft, vilket förutsätter en ändring av 24 kap. 1 § miljöbalken. Utredningen anser att det inte finns skäl att begränsa regleringen till de fall där detta krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Utredningen föreslår därför att generella föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken ska kunna bryta tillståndets rättskraft.

### **Skador på mark och grundvatten**

IED innehåller ett nytt regelverk om skador på mark och grundvatten som är betydligt mer detaljerat än IPPC-direktivet när det gäller förorenings-skador.

### **Periodiska kontroller**

En nyhet i IED är att ett tillstånd ska innehålla lämpliga krav för regelbundet underhåll och övervakning av de åtgärder som vidtagits för att förhindra utsläpp till mark och grundvatten och lämpliga krav avseende periodisk kontroll av mark och grundvatten vad avser farliga ämnen som kan påträffas på platsen med beaktande av risken för förorening inom anläggningens område (art. 14.1 e). Vidare anges att de periodiska kontrollerna bör utföras minst en gång vart femte år för grundvatten och vart tionde år för mark, dock med möjlighet att avvika från dessa tidsintervaller (art. 16.2). Utredningen föreslår att en ny bestämmelse, motsvarande direktivets bestämmelse, införs i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll (egenkontrollförordningen) som reglerar skyldigheten att utföra periodiska kontroller.

### **Avhjälpandeansvar vid nedläggning av IED-anläggning**

En annan nyhet i IED är ett instrument som benämns statusrapport (art. 22). För verksamheter som kan leda till föroreningar

ska verksamhetsutövaren lämna in en statusrapport innan anläggningen tas i drift eller ett tillstånd uppdateras för första gången efter direktivets ikraftträdande. När verksamheten definitivt har upphört ska verksamhetsutövaren bedöma föroreningssituationen och om anläggningen orsakat betydande föroreningar i mark och grundvatten jämfört med tillståndet i statusrapporten. Därefter ska verksamhetsutövaren avhjälpa skadorna så att området återställs till det tillstånd som beskrivits i statusrapporten. Även en verksamhetsutövare som inte behöver upprätta en statusrapport ska uppfylla vissa skyldigheter, bl.a. ska verksamhetsutövaren när en verksamhet läggs ned vidta åtgärder så att farliga ämnen inte utgör en betydande risk för människors hälsa eller miljön. Kommissionen har ännu inte utarbetat några riktlinjer för statusrapporternas innehåll. Detta medför att det är svårt att uppskatta hur kravet på statusrapport kommer att påverka svenska verksamhetsutövare. De svenska reglerna avseende ansvar för miljöskador går i de flesta avseenden längre än kraven i IED. Det behövs därför inte några större ändringar av 10 kap. miljöbalken för att genomföra direktivets krav, med undantag av kravet på statusrapport och krav på åtgärder vid nedläggning. Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna som behöver införas i svensk rätt placeras i 10 kap. miljöbalken och i den nya industriutsläppsförordningen. Bestämmelserna kommer endast att gälla för IED-anläggningar.

### **Miljötillsyn**

En av nyheterna i IED är att regler om miljötillsyn har antagits (art. 23). Tillsynen utgör ett viktigt offentligt instrument för genomdrivande av miljökrav. Direktivets bestämmelser om tillsyn är därför av central betydelse för regleringen av industriutsläpp. När det gäller svensk rätt så finns redan ett svenskt system för miljötillsyn på plats, som säkerställer efterlevnaden av miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter. De nya kraven i IED kräver dock en ny bestämmelse i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelsen ska reglera att tillsynsbesök på IED-anläggningar ska utföras med viss regelbundenhet. Efter varje tillsynsbesök ska en skriftlig handling över besöket upprättas av tillsynsmyndigheten. Denna handling ska tillställas verksamhetsutövaren inom två månader efter besöket. Om det vid ett tillsynsbesök konstateras ett allvarligt fall av bristande efterlevnad ska ett nytt tillsynsbesök genomföras inom sex månader.

### **Utredningens förslag utöver IED**

#### **10 kap. miljöbalken**

Utredningen har haft i uppdrag att bl.a. analysera om bestämmelserna om avhjälpan av miljöskador i 10 kap. miljöbalken bör ändras för att skapa ett tydligare och effektivare regelverk. Det är tydligt att reglerna i 10 kap. skulle behöva en genomgripande översyn och att flera bestämmelser skulle behöva justeras. Utredningen har dock inte haft den tid som krävs för att göra en tillräckligt noggrann genomgång av bestämmelserna då utredningen har varit tvungen att prioritera genomförandet av IED. Utredningen föreslår endast en mindre ändring.

Utredningen föreslår att en förfaranderegler bör kopplas till 10 kap. 9 § miljöbalken som reglerar kravet på kostnadsansvar för fastighetsägare när avhjälpan av åtgärder medför värdeökning. Sådana mål blir därmed att anse som stämningssmål enligt miljöbalken.

Vidare förespråkar utredningen att övergångsbestämmelserna till 10 kap. miljöbalken ändras. De befintliga övergångsbestämmelserna bör endast gälla för de bestämmelser som avser allvarlig miljöskada.

### **Minskad tillståndsplikt vid ändringar av verksamheten**

Tillståndsplikt gäller som huvudregel vid ändring av s.k. A- och B-verksamheter enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Tillstånd krävs för en ändring som inte är mindre, även om ändringen skulle innebära miljöförbättringar. Även mindre ändringar kan vara tillståndspliktiga, nämligen om de innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Alla ändringar som inte är tillståndspliktiga är anmälningspliktiga.

De svenska reglerna för ändring innebär att ett formaliserat tillståndsförfarande krävs i de allra flesta fall när det gäller ändring av miljöfarlig verksamhet. Gränsen för tillståndsplikt är satt lägre än bestämmelserna i IPPC-direktivet och IED som sätter gränsen för tillståndsplikt vid ”väsentlig ändring”. Utredningen föreslår att tillståndsprövning ska ersättas av anmälan i något större omfattning än vad som sker för närvarande.

Utredningens förslag innebär att begreppet ”mindre ändring” i 5 § tredje stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd tas bort. I stället krävs det tillstånd när verksamheten ändras, om ändringen – ensam eller tillsammans med andra ändringar – är större eller innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

### **Tillstånd för verksamheter utan tillståndsplikt**

En verksamhet kan i ett antal olika situationer ha ett tillstånd trots att verksamheten inte är tillståndspliktig. Genom ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, som trädde i kraft 2008, togs tillståndsplikten bort för ett antal verksamheter.

Dessa verksamheter bedrivs i många fall vidare enligt sina tillstånd trots att de inte längre är tillståndspliktiga. En verksamhetsutövare kan vidare frivilligt ansöka om tillstånd för en verksamhet som inte är tillståndspliktig. Tillsynsmyndigheten kan också, även om tillståndsplikt inte gäller i det enskilda fallet, under vissa förutsättningar förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Det finns många oklarheter om hur tillstånd för verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalken ska behandlas. Det har inte funnits någon reglering om vad som gäller vid ändring av en verksamhet och hur tillstånd ska kunna upphävas.

Utredningen har analyserat frågorna avseende icke tillståndspliktiga verksamheter som bedrivs med stöd av tillstånd. Som ett led i analysen har utredningen upprättat en enkät som har besvarats av ett stort antal länsstyrelser och kommuner.

Utredningen föreslår att tillstånd för verksamheter som tidigare varit tillståndspliktiga och som alltjämt bedrivs med tillstånd ska jämföras med frivilliga tillstånd. Detta innebär framförallt att den som bedriver sådan verksamhet blir skyldig att betala tillsynsavgift enligt 2 kap. 2 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Utredningen föreslår vidare att ändringar av en verksamhet, som inte är tillståndspliktig, i vissa fall ska vara tillståndspliktiga. Slutligen föreslås att tillstånd ska kunna upphävas på verksamhetsutövarens initiativ om verksamheten slutligen har upphört eller om tillståndsplikten för verksamheten har upphört.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

13 §

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap.

eller om tillsyn enligt *denna balk*

eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.



Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

---

SOU 2011:86 Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag  
403

## 10.2.4 Utökad klagorätt för miljöorganisationer

### Förslag

Utredningen föreslår att miljöorganisationer ska tillerkännas rätt att överklaga alla tillsynsbeslut. Detta medför en ändring av 16 kap. 13 § miljöbalken.

### Konsekvenser

Utredningens förslag om utvidgad talerätt för miljöorganisationer kan leda till en viss ökning av antalet mål hos prövningsmyndigheterna. Hur stor ökningen kan bli är svårt att beräkna.

Utredningen har försökt att skaffa sig en bild av dagens situation genom att inhämta uppgifter från Mark- och miljödomstolarna. Uppgifter har inhämtats från Mark- och miljödomstolarna i Nacka, Umeå, Vänersborg, Växjö och Östersund angående antalet mål där ideella föreningar har överklagat beslut enligt miljöbalken. Domstolarna har tagit fram uppgifterna genom att göra en sökning i domstolarnas verksamhetsstöd, VERA. Sökningen har gjorts genom att använda olika tänkbara föreningars namn eller delar av namn, exempelvis ”naturskyddsföreningen, ornitologiska, landskapsskydd och föreningen”. Resultatet visar antal mål där ideella föreningar varit aktörer, dvs. förekommit som klagande, motpart eller sakägare. Sökningen avser hela perioden maj 2003 t.o.m. oktober 2011. Resultatet visas i tabellen nedan.

#### Tabell 10.1 Antal mål med ideell förening som aktör

Mark- och miljödomstol Antal mål där ideella föreningar uppträder som klagande, motpart eller sakägare

Nacka tingsrätt (tidigare Stockholms tingsrätt)

171

Umeå tingsrätt 28

Vänersborgs tingsrätt 45

Växjö tingsrätt 65

Östersunds tingsrätt 42

Summa 351

Av tabellen framgår att miljöorganisationernas delaktighet i miljömålen är begränsad. Det är inte troligt att det skulle bli en dramatisk ökning av antalet mål med anledning av utredningens förslag. Miljöorganisationernas rätt att överklaga kommer även fortsättningsvis

att till viss del vara begränsad. Utredningen har jämfört med hur det ser ut i Finland där miljöorganisationer har rätt att överklaga tillsynsbeslut. Det har i Finland inte framkommit att miljöorganisationerna på något sätt har missbrukat sin rätt att överklaga. Det kan vidare tilläggas att den risk som talerätten kan innebära i form av försenade och fördyrade projekt främst aktualiseras i samband med att tillståndsfrågor överklagas och knappast vid överklagande av tillsynsbeslut. Det positiva med en utvidgad talerätt för miljöorganisationer är att det tillskapas en ytterligare kontrollfunktion som en garant för att reglerna efterlevs, vilket torde medför positiva miljöeffekter. Utredningens förslag är även i linje med Sveriges åtaganden enligt gällande internationell reglering, bl.a. Århuskonventionen.