

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-03-03

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

En effektivare miljöprövning

Enligt en lagrådsremiss den 10 februari 2005 (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i luftfartslagen (1957:297),
3. lag om ändring i lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.,
4. lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
5. lag om ändring i väglagen (1971:948),
6. lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
7. lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,
8. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
9. lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
10. lag om ändring i lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
11. lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken och
12. lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Monica Daoson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

12 kap. 1 – 5 §§

Dessa paragrafer föreslås upphöra att gälla. I konsekvens härmed bör dels rubriken till 12 kap. ändras så att ordet "Täkter" utgår, dels rubriken "Täkter" närmast före 1 § utgå.

16 kap. 2 §

Med två nya bestämmelser, som föreslås bilda ett nytt tredje stycke, avses att underlätta för verksamhetsutövare att genomföra angelägena och brådskande ändringar eller utökningar av en miljöfarlig verksamhet. Till bakgrunden hör att det under beaktande av uttalanden i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1 s. 334 och del 2 s. 112) har utvecklats en praxis, enligt vilken utrymmet är litet för att vid ansökan om tillstånd till ändring av en miljöfarlig verksamhet begränsa tillståndsprövningen till att enbart gälla själva ändringen. I sådana fall görs därför i tillämpningen i princip alltid en samlad prövning av hela verksamheten, varvid tidigare meddelat tillstånd vid bifall till ansökan ersätts av ett nytt sådant. Den restriktiva hållningen i fråga om begränsning av prövningens omfattning har enligt remissen visat sig alltför långtgående. Förfarandet i samband med ändring av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet anses därför kunna förenklas genom att det i miljöbalken ges uttryckligt stöd för möjligheten att i ändringsfall begränsa prövningen i tillståndsfrågan till att enbart avse

ändringen och de andra delar av verksamheten som har ett miljömässigt samband med ändringen.

De nu föreslagna bestämmelserna avses införda under rubriken Tillstånd, godkännande och dispens bland 16 kapitlets allmänna regler om prövningen av mål och ärenden enligt balken. I den ena bestämmelsen föreskrivs att tillstånd till ändring av en miljöfarlig verksamhet får begränsas till att enbart avse ändringen. Den andra bestämmelsen ger stöd för att, i fall där sådan begränsning sker av tillståndet, villkor meddelas även för de delar av verksamheten som har ett miljömässigt samband med ändringen.

Den senare, villkorsbestämmelsen, synes Lagrådet kunna ge upphov till problem när det gäller att begränsa prövningens omfattning vid ändringar i verksamheten. Svårigheter lär i praktiken ofta kunna uppstå att bestämma vad som utgör delar av verksamheten som inte ändras men som ändå har ett miljömässigt samband med ändringen. Med hänsyn till att nya eller ändrade villkor för de ifrågavarande verksamheterna kan vara mycket ingripande skulle det, som ett alternativ i den mån Lagrådets synpunkter i det följande inte vinner gehör, kunna övervägas att kvalificera sambandsrekvisitet tydligare än med förslagets tämligen diffusa uttryck "miljömässigt samband".

Genom villkorsbestämmelsen introduceras i lagtext för ansökningsmål en form av omprövning av tidigare villkor. Meddelade tillstånd kan annars – av rättssäkerhetshänsyn – förenas med nya eller ändrade villkor bara med stöd av särskilda bestämmelser i balken, däribland omprövningsreglerna i 24 kap. (se 24 kap. 1 §). Förslaget i nbjuder i denna del till oklarhet om förhållandet till befintlig omprövningsreglering. Det kan i sammanhanget noteras att miljöbalkskommitténs förslag om s.k. påbyggnadstillstånd systematiskt och lagtekniskt gick ut på att omprövningsbestämmelserna i 24 kap. 5 § skulle

kompletteras. Detta innebar en betydelsefull skillnad gentemot lagrådsremissens förslag såtillvida, att därigenom fångades upp bestämmelsen i fjärde stycket av sistnämnda paragraf som avser förbud för tillståndsmyndigheten att meddela villkor som är så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Enligt Lagrådets mening är den nu föreslagna regleringen inte tillfredsställande utformad utan behöver övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet. Därvid bör särskilt den rättssäkerhetsaspekt som ligger bakom 24 kap. 5 § fjärde stycket beaktas bättre än med föreliggande förslag. Det torde saknas skäl att i det hänseendet ställa anspråken lägre än vad balken gör vid omprövningsförfarandet. Ett kompletterande förbud mot alltför ingripande villkor bör således ses som ett minimum med hänsyn till regleringen i 24 kap. 5 §. I formellt hänseende synes frågan om en villkorsreglering bör placeras i 16 kap. vara förtjänt av uppmärksamhet bl.a. under iakttagande av att inte något där upptaget lagrum nämns i rättskraftsregleringen i 24 kap. 1 § bland dem som möjliggör att ett meddelat tillstånd kan förenas med nya eller ändrade villkor.

Avslutningsvis skall framhållas att de erinringar som Lagrådet här för fram har bäring också på rådande praxis att genomgående företa en fullständig tillståndsprovning i ändringsfallen. Inom ramen för en sådan tillämpning synes ju den restriktion beträffande villkor som gäller vid egentlig omprövning inte bli iakttagen. Av detta följer att det under alla förhållanden ter sig behövt att genomföra en lagreglering.

Övriga lagförslag

Förslagen lämnas utan erinran.