

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-03-28

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Ett utvidgat miljöansvar

Enligt en lagrådsremiss den 8 mars 2007 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (2006:649) om ändring i miljöbalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anders Lillienau.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

I lagrådsremissen föreslås ändringar i miljöbalken (MB) i syfte att bl.a. genomföra det s.k. miljöansvarsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Förslaget innebär att bestämmelserna i 10 kap. MB om ansvar i förhållande till det allmänna för miljöskador i form av föroreningsskador kompletteras med bestämmelser om ansvar för sådana allvarliga miljöskador som omfattas av direktivet. Vidare föreslås att sådana miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § MB får rätt att överklaga avgöranden om tillsyn enligt 10 kap. MB och föreskrifter som meddelats med stöd av bestämmelser i detta kapitel. Lagrådsremissen innehåller också vissa andra ändringsförslag som t.ex. straffbestämmelser som tar sikte på överträdelser av reglerna i

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

Lag om ändring i miljöbalken

9 kap. 6 a § tredje stycket, 15 kap. 34 § och 16 kap. 3 § första stycket

Av föreslagen lydelse av 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § och 16 kap. 3 § framgår att tillstånd till täkt (9 kap. 6 a §) och till en verksamhet som omfattar deponering av avfall (15 kap. 34 §), får meddelas endast om säkerhet ställs samt att tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken, eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, för sin giltighet får göras beroende av att säkerhet ställs (16 kap. 3 §).

I 9 kap. 6 a § tredje stycket anges att staten, kommuner, landsting och kommunalförbund inte behöver ställa säkerhet för uppfyllandet av de villkor som skall gälla för ett tillstånd till täkt, medan det i 15 kap. 34 § föreskrivs att tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får meddelas endast om verksamhetsutövaren för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 §.

Vidare anges i 16 kap. 3 § första stycket att i fråga om verksamheter som bedrivs av staten, kommuner, landsting eller kommunalförbund behöver säkerhet ställas endast om säkerheten krävs enligt föreskrifter i denna balk.

Av författningskommentaren (s. 132) framgår att avsikten är att det av 15 kap. 34 §, jämförd med 16 kap. 3 §, skall framgå att något undantag från kravet att ställa säkerhet inte skall gälla för staten,

kommuner, landsting och kommunalförbund beträffande sådant tillstånd som behandlas i 15 kap. 34 §, dvs. tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall.

Miljöansvarsutredningen föreslog (SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar, s. 297 ff.) att undantaget för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund också skulle gälla i fråga om deponering av avfall. Utredningen, som konstaterade att kommuner i praxis (jfr MÖD 2006:12) avkrävts säkerhet för deponiverksamhet, anförde att det inte var lätt att inse varför staten och kommuner, som inte i andra fall behöver ställa säkerhet (jfr. t.ex. UB 2:27), skall göra detta i deponeringsfallen. Det innebär, enligt utredningen, att staten och kommuner skall ställa säkerhet för att de inte själva som företrädare för samhället skall drabbas av kostnaderna.

I remissen (s. 105) anges att varken deponeringsdirektivet eller utvinningsavfallsdirektivet innehåller något uttryckligt undantag för de aktuella offentlighetsrättsliga subjekten och att direktivens utformning inte heller i övrigt medger att något sådant undantag görs.

Lagrådet, som instämmer i utredningens slutsatser i denna del, finner att det av nämnda direktiv inte kan utläsas att säkerhet skall krävas av staten och kommuner när fråga är om verksamhet som omfattar deponering av avfall. Skälet till att det inte uttryckligen i direktiven sägs att staten, kommuner och motsvarande kan undantas från kravet på säkerhet kan helt enkelt vara att det är mer eller mindre självklart att samhällets olika organ, som ytterst får ansvara för avhjälpandet av miljöskador, inte skall behöva ställa säkerhet för detta. Jämför i detta sammanhang med vad som i remissen (s. 111) sägs om att det är rimligt att staten, kommuner, landsting och kommunalförbund skall kunna hänvisa till det faktum att de inte på

samma sätt som andra aktörer blir utan medel att finansiera sitt ansvar, eller upphör att existera, innan ansvaret måste fullgöras.

Lagrådets slutsats av det anförda är att aktuella direktiv inte kan anses utesluta att staten, kommuner, landsting och kommunalförbund befrias från skyldigheten att ställa säkerhet också ifråga om tillstånd till deponeringsverksamhet. Vidare finner Lagrådet att det inte heller kan anses föreligga sakliga skäl att kräva säkerhet av de angivna subjekten för att garantera att ett avhjälpande eller återställande kan finansieras. Om inte andra omständigheter, såsom påverkan på konkurrensen i förhållande till privata subjekt, befinner tala för motsatt lösning, bör därför, enligt Lagrådets mening, de nämnda offentliga subjekten undantas från skyldigheten att ställa säkerhet även i deponeringsfallen.

De berörda bestämmelserna skulle enligt det nu anförda kunna utformas enligt följande.

9 kap. 6 a § tredje stycket

Tillstånd till täkt får lämnas endast om det för uppfyllandet av de villkor som skall gälla för tillståndet ställs säkerhet enligt 16 kap. 3 §. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet.

15 kap. 34 §

Tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får meddelas endast om verksamhetsutövaren för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 §. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet.

16 kap. 3 § första stycket

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer

säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet.

10 kap.

1 §

I 1 § definieras termerna föroreningsskada, allvarlig miljöskada och avhjälpande. Termen avhjälpande förekommer också i andra kapitel i MB och har i vissa fall en något annan innebörd än den som anges i 10 kap. 1 §. Lagrådet förordar därför att räckvidden av definitionen för avhjälpande, liksom för de två förstnämnda termerna, begränsas till att gälla 10 kap.

21 §

Den föreslagna paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bl.a.

1. bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada och vilka åtgärder som behöver vidtas för att avhjälpa en sådan skada,
2. att vissa åtgärder för avhjälpande skall vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada.

Enligt Lagrådets mening är kriterierna för vad som är en allvarlig miljöskada av så väsentlig betydelse att de bör framgå av lag och inte av förordning eller myndighets föreskrifter. Vad som däremot bör kunna delegeras är att föreskriva t.ex. vilka omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada. Lagrådet noterar vidare att den senare delen av punkten 1 tycks ha i det närmaste samma sakliga innehåll som punkten 2, varför texterna i de båda punkterna bör kunna samordnas.

Lagrådet föreslår, mot bakgrund av det anförda, att inledningen av 21 § ges följande lydelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada,
2. vilka åtgärder för avhjälpande som skall vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada,

16 kap.

13 §

I paragrafen finns bestämmelser om under vilka förutsättningar en ideell organisation får överklaga vissa avgöranden som har meddelats med stöd av MB. En förutsättning för denna rätt att överklaga sådana domar och beslut är att den ideella organisationen enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och att organisationen har bedrivit verksamhet i Sverige under minst 3 år och har lägst 2000 medlemmar.

I lagrådsremissen föreslås att en miljöorganisations rätt att överklaga utvidgas till att omfatta också domar och beslut som gäller tillsynsfrågor enligt 10 kap. MB.

Av Århuskonventionen, som undertecknats av bl.a. flertalet av EU:s medlemsstater och som ratificerades av Sverige den 20 maj 2005, framgår att var och en har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande. Parterna bakom denna FN-konvention skall bl.a. garantera allmänheten en rätt att ta del av information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Frågan är om den förhållandevis begränsade utvidgning av överklaganderätten som föreslås i lagrådsremissen är tillräcklig för att Århuskonventionens krav i alla avseenden skall kunna anses tillgodosedda. Lagrådet har behandlat frågan om Århuskonventionen och miljöorganisationers överklaganderätt i yttranden den 10 januari 2005 och den 23 november 2005. De bedömningar som då gjordes var att det tedde sig ovisst huruvida Sverige uppfyllde konventionens krav. Mot bakgrund av den begränsade utvidgning av rätten för miljöorganisationer att överklaga som föreslås i remissen, finner Lagrådet inte heller nu skäl att göra en annan bedömning än de som gjorts i ovan nämnda yttranden från Lagrådet (jfr även lagrådsremissen s. 96).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I lagrådsremissens ikraftträdande- och övergångsbestämmelser föreslås att lagändringarna skall träda i kraft den 1 augusti 2007. Vidare föreslås att äldre bestämmelser fortfarande skall gälla i fråga om miljöskador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum före den 1 augusti 2007, eller som ägt rum senare men härrör från verksamhet eller åtgärd som avslutats före den 1 augusti 2007.

Lagrrådet noterar att den begränsning av fastighetsägarens subsidiära ansvar för föroreningsskada som sker genom 10 kap. 3 § fjärde stycket i förslaget och som avser fastighetsägare som gjort sitt förvärv genom t.ex. familjerättsligt fång eller genom fastighetsreglering inte kommer att gälla vid sådana miljöskador som avses i övergångsbestämmelserna.

Under föredragningen har dock uppgetts att avsikten är att ovan nämnda ansvarsbegränsning skall gälla även vid sådana skador som

avses i övergångsbestämmelserna. Detta förutsätter, enligt Lagrådets mening, ett tillägg till övergångsbestämmelsen av förslagsvis följande lydelse.

... 1 augusti 2007. Den begränsning av ansvar som följer av 10 kap. 3 § fjärde stycket skall dock gälla även i fråga om sådana miljöskador som avses i denna punkt.

Lag om ändring i lagen om ändring i miljöbalken

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.