



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Louise Bergsten

# Miljöbalkens förhållande till annan miljörelaterad lag

- speciellt om förhållandet mellan skogsvårdslagen och miljöbalken

Examensarbete  
20 poäng

Handledare: Annika Nilsson

Miljörätt

Höstterminen 1999

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>1</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>2</b>
1.1 OM ÄMNET.....	2
1.2 SYFTE OCH METOD.....	2
1.3 DISPOSITION OCH AVGRÄNSNING.....	3
<b>2 ALLMÄNT OM MILJÖBALKEN</b> .....	<b>5</b>
2.1 ÖVERGRIPANDE BESTÄMMELSER .....	5
2.1.1 Miljöbalkens mål och tillämpningsområde - 1 kapitlet .....	5
2.1.2 De allmänna hänsynsreglerna - 2 kapitlet.....	5
2.1.3 Bestämmelser om hushållning av mark- och vattenområden .....	7
2.1.4 Miljökvalitetsnormer - 5 kapitlet .....	8
2.1.5 Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag - 6 kapitlet .....	8
2.2 SKYDD AV NATUREN .....	9
2.2.1 Skydd av områden - 7 kapitlet .....	9
2.2.2 Särskilda bestämmelser om skydd för djur och växter- 8 kapitlet .....	9
2.3 SÄRSKILDA BESTÄMMELSER OM VISSA VERKSAMHETER .....	10
2.3.1 Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd - 9 kapitlet .....	10
2.3.2 Förorenade områden - 10 kapitlet.....	10
2.3.3 Vattenverksamhet - 11 kapitlet .....	11
2.3.4 Tätter, jordbruk och annan verksamhet - 12 kapitlet.....	11
2.3.5 Genteknik - 13 kapitlet.....	11
2.3.6 Kemiska produkter och biotekniska organismer - 14 kapitlet .....	11
2.3.7 Avfall och producentansvar - 15 kapitlet.....	12
2.4 PRÖVNING AV MÅL OCH ÄRENDE, TILLSYN OCH PÅFÖLDER, ERSÄTTNING OCH SKADESTÅND - 16-33 KAPITLET.....	12
<b>3 LAGAR SOM INGÅR I MILJÖBALKEN OCH ANNAN MILJÖRELATERAD LAG</b> .....	<b>14</b>
3.1 ALLMÄNT.....	14
3.2 LAGAR SOM INGÅR I MILJÖBALKEN.....	16
3.3 NÅGRA LAGAR SOM INTE INARBETATS I MILJÖBALKEN .....	18
<b>4 MILJÖBALKENS FÖRHÅLLANDE TILL ANNAN MILJÖRELATERAD LAG</b> .....	<b>22</b>
4.1 ALLMÄNT OM MILJÖBALKENS TILLÄMPNINGSOMRÅDE, LAGKONFLIKTER OCH ALLMÄNNA RÄTTSGRUNDSATSER .....	22
4.2 UTREDNINGSPROJEKTET.....	26
4.2.1 SOU 1996:103 och prop.97/98:45 .....	26
4.2.2 SOU 1997:32 och prop.97/98:90 .....	27
4.3 GÄLLANDE RÄTT .....	30
<b>5 SPECIELLT OM FÖRHÅLLET MELLAN SKOGSVÅRDSLAGEN OCH MILJÖBALKEN</b> .....	<b>33</b>
5.1 INLEDANDE BAKGRUND OM SKOGSBRUK OCH SKOGSVÅRD I SVERIGE.....	33
5.1.1 Skogsbruk och den biologiska mångfalden.....	33
5.1.2 Naturvårds- och miljöarbete.....	34
5.2 SKOGSVÅRDSLAGENS STÄLLNING I FÖRHÅLLANDE TILL MILJÖBALKEN .....	37
5.3 MILJÖBALKENS TILLÄMPNING INOM SKOGSVÅRDSLAGENS OMRÅDE OCH DESS KONSEKVENSER.....	38

5.3.1	<i>Utgångspunkter</i> .....	38
5.3.2	<i>Konsekvenser</i> .....	38
5.3.2.1	Skogsvårdslagens regler .....	38
5.3.2.2	Föreskrifter och allmänna råd .....	41
5.3.2.3	Ersättningsrätt? .....	43
5.3.2.4	Tillstånd och tillsyn .....	45
<b>6</b>	<b>SLUTSATSER</b> .....	<b>47</b>
6.1	ALLMÄNT .....	47
6.2	MILJÖBALKENS OMFÅNG .....	47
6.3	FÖRHÅLLANDET MELLAN MILJÖBALKEN OCH ANNAN MILJÖRELATERAD LAG .....	48
6.3.1	<i>Parallelliteten</i> .....	48
6.3.2	<i>Lagkonflikter</i> .....	49
6.3.3	<i>Miljöbalkens minimikrav</i> .....	50
6.3.4	<i>Genomförandefrågor</i> .....	51
6.3.5	<i>Tydlighet och legalitet</i> .....	51
	<b>LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING</b> .....	<b>52</b>
	<b>BILAGA 1</b> .....	<b>53</b>

# Förkortningar

HD	Högsta domstolen
JoU	Jordbruksutskottet
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MKN	Miljö kvalitetsnorm
PBL	Plan- och bygglagen
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1 Inledning

## 1.1 Om ämnet

Den 1 januari 1999 fick Sverige en miljöbalk. Den består av 15 tidigare gällande miljölagar. Miljölagstiftningen hade länge ansetts splittrad och svår att överblicka. Arbetet med en miljöbalk började redan 1989 och resulterade i en proposition avgiven av den borgerliga regeringen. Propositionen återkallades dock efter regeringsskiftet 1994 och en ny utredning tillsattes under namnet miljöbalksutredningen.<sup>1</sup> Utredningen lade 1996 fram SOU 1996:103 – Miljöbalken - en skärpt och samordnad lagstiftning för hållbar utveckling.<sup>2</sup> Efter en hel del ändringar framtvingade av kritiska remissinstanser och av lagrådet kom 1997 prop. 1997/98:45. Miljöbalkens slutliga utformning har dock även utsatts för kritik.<sup>3</sup> Kritikerna menar att arbetet präglats alltför mycket av tidspress - en önskan att lägga fram propositionen innan valet 1998 - och att arbetets kvalitet blivit alltför lidande härav. De integrerade lagarna har införts i balken utan annat än redaktionella ändringar och balken medför inte heller några genomgripande förändringar. Bland nyheterna kan dock nämnas ett kapitel med allmänna hänsynsregler som har ett mycket stort tillämpningsområde, miljö kvalitetsnormer och införandet av miljödomstolar.<sup>4</sup>

## 1.2 Syfte och metod

Eftersom all miljörelaterad miljölagstiftning inte har kunnat inordnas i balken finns det avgränsningsproblem och frågor om hur miljöbalken skall samverka med annan lag. Syftet med denna uppsats är att undersöka hur förhållandet mellan miljöbalken och det stora antalet miljörelaterade lagar som inte inordnats i miljöbalken har regleras. När skall miljöbalken tillämpas utanför balken? Vad händer om två lagregler reglerar samma sak? Är regleringen klar och enkel att tillämpa? En grundtanke enligt balken är att miljöbalkens materiella krav skall utgöra minimikrav både för verksamheter som enbart regleras i balken som för verksamheter som även regleras i andra lagar. En sista frågeställning blir således om balkens krav upprätthålls även utanför balken. Hur ser gällande rätt ut i förhållande till miljöbalkens mål och krav?

---

<sup>1</sup> Beslutet har varit omdiskuterat men motiverades med hänvisning till den kritik som lagrådet riktat mot förslaget samt att man ville inarbeta vattenlagen. Politiska överväganden har nog spelat en stor roll. Se bland annat Bertil Bengtsson *Speciell fastighetsrätt* s.18.

<sup>2</sup> SOU:n har kritiserats för att inte leva upp till sitt namn. Se bland annat Staffan Westerlunds yttrande som fogats till SOU:n del 2 s.525ff.

<sup>3</sup> Se bland annat Bengtsson, s.18-19 samt lagrådet yttrande över förslaget till miljöbalk prop.97/98:45 del 2 bilaga 1.

<sup>4</sup> Mer om detta i kapitel 2.

Jag har i mitt arbete främst använt mig av de offentliga utredningar, utskottsbetänkanden och propositioner som föregått miljöbalken. I och med att miljöbalken endast är drygt ett halvt år gammal har det inte varit möjligt att följa tillämpningen i rättspraxis. Kommentarer till lagstiftningen har jag funnit hos tillsynsmyndigheter, branschorganisationer och fackexperter.

### 1.3 Disposition och avgränsning

Jag inleder uppsatsen med att i kapitel två allmänt redogöra för reglerna i miljöbalken. Jag kommer att gå igenom de viktigaste reglerna som en bakgrund till den kommande diskussionen. Dispositionen av kapitlet följer balkens uppbyggnad.

I kapitel tre behandlas miljöbalkens förhållande till annan lag. Här redogör jag för de diskussioner som förts om balkens omfång och innehåll. Jag beskriver varför vissa lagar inordnats i balken och varför andra inte har det. Jag fokuserar på vad som anförts om skogsvårdslagen, PBL och strålskyddslagen vilket jag anser vara talande för ett stort antal lagar.

I kapitel fyra går jag in på miljöbalkens reglering av förhållandet till annan miljörelaterad lag. Först går jag igenom den utredningen som föregått nuvarande reglering, SOU 1996:103, prop.97/98:45, SOU 1997:32 och prop.97/98:90 för att sedan redogöra för hur gällande rätt ser ut.

Sist i uppsatsen redogör jag för vilka konsekvenser gällande rätt får. Detta gör jag främst med hjälp av skogsvårdslagen i kapitel fem, men jag kommer även att använda mig av PBL och strålskyddslagen för att åskådliggöra slutsatser i kapitel sex. Skogsvårdslagen ingår inte i miljöbalken trots att skog täcker mer än hälften av Sveriges yta och har en stor påverkan på miljön. PBL reglerar planering av bebyggelse och markanvändning och har därigenom stor betydelse när det gäller att skapa långsiktigt bra lösningar för miljön. Strålskyddslagens är att skydda människor, djur och miljö från skadlig verkan av strålning. Kapitlet om skogsvårdslagen inleds med en kort bakgrund om skogsvård och om vilket natur- och miljöarbete som gjorts. Därefter går jag igenom de konsekvenser som förhållandet mellan miljöbalken och skogsvårdslagen får för skogsnäringen.

Uppsatsen knyts ihop av en avslutande kommentar i kapitel sex där jag sammanför tidigare slutsatser med några nya för att på så sätt försöka ge min helhetsbild över hur jag ser på regleringen av förhållandet mellan miljöbalken och annan miljörelaterad lag.

Sist skall jag kort nämna något om de avgränsningar som jag funnit varit nödvändiga att göra. Jag har valt att inte belasta framställningen med en längre redogörelse och analys av miljöbalkens regler då jag räknar med att dessa är kända för läsaren. Framställningen kommer speciellt att fokusera på de allmänna hänsynsreglerna eftersom dessa är så allmänt skrivna och

därmed är tillämpliga på i stort sätt all miljörelaterad verksamhet. Av naturliga skäl har jag inte kunnat gå in och beskriva hur miljöbalken samverkar med varje annan lag utan har valt att inrikta framställningen på skogsvårdslagen, PBL och strålskyddslagen av ovan nämnda skäl. Redogörelsen har inte ambitionen att vara heltäckande vad avser dessa tre lagkomplex utan jag har fokuserat på de regler som är relevanta för uppsatsens frågeställning.

# 2 Allmänt om miljöbalken

## 2.1 Övergripande bestämmelser

De första sex kapitlen i miljöbalken innehåller övergripande bestämmelser som reglerar verksamheter och åtgärder som har anknytning till miljöbalkens tillämpningsområde.

### 2.1.1 Miljöbalkens mål och tillämpningsområde - 1 kapitlet

Miljöbalkens övergripande mål är att främja en hållbar utveckling. Enligt 1:1 MB innebär en hållbar utveckling att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö och utvecklingen bygger på insikten om att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att använda den är förenad med ett ansvar. Miljöbalken anknyter här till allmänna principer som slagits fast i det internationella miljöarbetet. För att nå detta mål innehåller miljöbalken en precisering av vad tillämpning av balken ska syfta till i 1:1 2 st (se bilaga 1). Övriga bestämmelser i kapitel 1 preciserar närmare när balken skall tillämpas och när den inte skall det. Vissa av bestämmelserna kommer således att behandlas mer ingående i den kommande redogörelsen.<sup>5</sup>

### 2.1.2 De allmänna hänsynsreglerna - 2 kapitlet

En viktig nyhet i miljöbalken är införandet av allmänna hänsynsregler. Vid frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännande, dispens och tillsyn (däremot inte frågor om ersättning) är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de följt de förpliktelser som 2 kapitlet medför. Här föreskrivs således en omkastning av bevisbördan. För att detta skall gälla får åtgärden dock inte vara av försumbar betydelse i det enskilda fallet, exempelvis vid val av bostad eller semestersysselsättning (2:1 MB). Man får heller inte ställa upp orimliga krav, kraven på hänsyn, enligt 2:2-6 MB, gäller bara i den mån det inte kan anses orimligt att uppfylla dem (2:7 MB). Här ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaden för sådana åtgärder. Avvägningen får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts (se avsnitt 2.1.4). 2 kapitlet blir tillämplig på ett stort antal företeelser. Principerna skall, i mån av relevans, läggas till grund för prövning enligt balken och vid förelägganden och förbud meddelade vid tillsyn.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Rubenson s.19-21 och Bengtsson s.23-25.

<sup>6</sup> Avsnitt 2.1.2 bygger på prop.97/98:45 s.200-234, Rubensson s.22-32 och Bengtsson s.157-165.



De allmänna hänsynsreglerna är en viktig nyhet i miljöretten vilket flertalet remissinstanser påpekade. Många instanser påpekade dock att reglerna är alltför allmänt hållna och otydliga, vilket kan medföra tillämpningssvårigheter. Regeringen konstaterar dock att införande av gemensamma bestämmelser för olikartade företeelser med nödvändighet leder till relativt allmänt hållna regler. Lunds universitet anförde i sitt remissvar att de generella krav som uttrycks i de allmänna hänsynsreglerna medför att miljöfrågor gör sig gällande på ett klarare och mer pedagogiskt sätt än som tidigare var fallet enligt många speciallagar. Ett stort steg mot enhetlighet har på så sätt tagits. Dock uttrycks en osäkerhet om deras räckvidd och avgränsning i förhållande till annan författning. Det är denna fråga som en stor del av denna uppsatsen fokuserar på.

#### Kunskapskrav - 2:2 MB

Verksamhetsutövaren skall skaffa sig den kunskap om verksamheten som behövs så att han kan identifiera hälso- och miljöproblem och se hur dessa problem kan lösas. Detta gäller oavsett om det är fråga om en åtgärd i vardagslivet eller om det är fråga om näringsverksamhet även om kraven på privatpersoners handlingar kan väntas bli lindriga.

#### Försiktighetsprincipen - 2:3 MB

Så snart det finns risk att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för miljön skall verksamhetsutövaren utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skadeverkningar för miljön eller för människors hälsa. Redan risken för skadeverkningar skall således beaktas. I detta syfte skall i verksamheten användas bästa möjliga teknik. Det krävs dock att tekniken skall vara ekonomiskt möjlig inom branschen i fråga.

#### Lokaliseringsregeln - 2:4 MB

För verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till miljöbalkens mål och reglerna om hushållning med naturresurser. Även om en plats är lämplig ur miljöhänsyn så kan det finnas platser där verksamheten kan bedrivas med mindre intrång och olägenheter för miljön och människors hälsa. Man måste således beakta alternativa lokaliseringar.

#### Hushållnings- och kretsloppsprinciperna - 2:5 MB

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återvinning och återanvändning. Hushållningsprincipen innebär att man skall inrikta sig på en resurs- och energisnål process där i första hand förnyelsebara energikällor skall användas. Enligt kretsloppsprincipen skall möjligheterna till återanvändning och återvinning utnyttjas.

### Produktvalsprincipen - 2:6 MB

Enligt principen skall man undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Riskerna med varorna, produkterna m.m. i sig skall alltså jämföras och det minst farliga alternativet skall väljas. Det samma gäller för varor som behandlats eller som innehåller en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

### Efterbehandlingsskyldigheten - 2:8 MB

Den som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar för att den avhjälpas i den omfattning som kan anses skälig enligt 10 kapitlet i miljöbalken. Ansvaret gäller tills dess att skadan eller olägenheten upphört; det hjälper alltså inte att upphöra med eller sälja verksamheten. En avsikt med paragrafen är att ge uttryck för principen att förorenaren skall betala för de skador som han orsakar genom sin verksamhet.

### Stoppregeln - 2:9-10 MB

Om en verksamhet eller åtgärd kan befaras medföra skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om balkens försiktighetsåtgärder vidtagits, får verksamheten bedrivas endast om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan föreligga vid betydelsefulla kommunikationsanläggningar, försvarsanläggningar m.m. och prövas av regeringen. Om det finns risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt får verksamheten överhuvudtaget inte äga rum om inte regeringen beviljar tillstånd därför att verksamheten eller åtgärden är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Tillstånd får dock, i detta fall, inte ges om det allmänna hälsotillståndet riskeras att försämrats.

## **2.1.3 Bestämmelser om hushållning av mark- och vattenområden**

I 3 och 4 kapitlet införs hushållningsbestämmelserna från NRL i allt väsentligt oförändrat skick. Kapitlen syftar till att främja en användning av naturresurserna som är förnuftig för samhället vid en allsidig bedömning i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv. Både bevarandebalansen och möjligheterna att exploatera och bygga ut skall tillvaratas. Rikspaneringen skall ge vägledning vid avvägningen mellan olika intressen vid konkurrens om väsentliga naturresurser. I kapitel 3 finns grundläggande bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden och i kapitel 4 särskilda bestämmelser för vissa områden som klassats som riksintressen. I 1:2 MB regleras när 3 och 4 kapitlet skall tillämpas både inom och utanför balken.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Rubenson s.33-37 och Bengtsson s.42-49.

## 2.1.4 Miljökvalitetsnormer - 5 kapitlet

Miljökvalitetsnormer är en viktig nyhet i miljöbalken. Regeringen eller en annan myndighet får för vissa geografiska områden eller eventuellt för hela landet meddela föreskrifter om kvalitet avseende mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda eller avhjälpa skador på miljön eller olägenheter för människors hälsa. Miljökvalitetsnormerna ska ange de förorenings- eller störningsnivåer som människor och miljö kan utsättas för utan påtagliga olägenheter. Tanken är att kontrollera mer storskaliga skadeeffekter och mer diffusa utsläpp. Vad gäller miljökvalitet finns vidare en del EG-direktiv om normer för luft, vatten och mark. Verksamheter skall således bedrivas så att miljökvalitetsnormer inte överträds och myndigheter och kommuner skall säkerställa att normerna uppfylls när de prövar tillstånd, utövar tillsyn, meddelar föreskrifter och vid planering (5:3-4 MB). Miljökvalitetsnormerna kan sägas vara vägledande när det gäller vilken miljökvalitet som är godtagbar när hänsynsreglerna i 2 kapitlet tillämpas. En verksamhet får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids; man måste således ta hänsyn till utsläpp från andra industrier (5:4, 16:5 MB). En följd av detta är att det kan bli aktuellt att ompröva redan meddelade tillstånd om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids. Eventuellt kan detta ske genom att man prövar tillståndsvillkoren för flera verksamheter i ett sammanhang för att på så sätt mer rättvist fördela kraven mellan de olika industrierna (5:4, 24:5 p2 MB). När den sammanlagda miljöpåverkan från olika verksamheter är så stor att det blir svårt att uppnå den miljökvalitet som anses godtagbar kan ett s.k. åtgärdsprogram upprättas för de verksamheter som kan påverka miljökvaliteten (5:5-8 MB). En begränsning av en verksamhet i syfte att upprätthålla en miljökvalitetsnorm ger aldrig verksamhetsutövaren rätt till ersättning.<sup>8</sup>

## 2.1.5 Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag - 6 kapitlet

Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) har i miljöbalken skärps och anpassats till internationella regler. Syftet med MKB är att identifiera och beskriva vilka effekter som en verksamhet kan ha på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt och på annan hushållning med material, råvaror och energi. Syftet är således att få en samlad bedömning av alla dessa effekter (6:3 MB). En MKB skall ingå i ansökan om de flesta tillstånd enligt balken (6:1 MB). Regeringen kan föreskriva att en MKB skall upprättas även i andra ärenden enligt miljöbalken och enligt annan lag (6:2 MB). Tidigt samråd, med länsstyrelsen och enskilda som blir särskilt berörda, skall hållas när projekt planeras där en miljökonsekvensbeskrivning behövs. På så sätt vill man

---

<sup>8</sup> Rubenson s.38-43 och Bengtsson s.165-166.

säkra att miljöfrågorna beaktas i ett tidigt skede och att allmänheten har möjlighet att påverka beslut. Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om verksamheten eller åtgärden medför betydande miljöpåverkan. I så fall skall ett utökad samråd med miljökonsekvensbedömning äga rum (6:4 MB). Vid miljökonsekvensbedömningen skall samråd ske med fler myndigheter och frågor om lokalisering, utformning m.m. tas upp (6:5 MB). Själva MKB:n skall bland annat ta upp verksamhetens utformning och inriktning, uppgifter om risker och åtgärder för att minska dessa samt olika alternativa lokaliseringar och utformningar av projektet (6:7 MB).<sup>9</sup>

## **2.2 Skydd av naturen**

### **2.2.1 Skydd av områden - 7 kapitlet**

I kapitlet sju finns bestämmelser om olika områdesskydd. Nationalparker utgör det mest ingripande områdesskyddet. De tidigare skyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde har i miljöbalken arbetats samman till en skyddsform; naturreservatet. Markägare får inom området tåla vissa inskränkningar i sin markanvändning. Vidare finns i miljöbalken en mängd andra skyddsformer; kulturresevat, naturminnesskydd, biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområde, strandskyddsområde, miljöskyddsområde, vattenskyddsområde. När en fråga väckts om ett område eller ett föremål skall skyddas kan länsstyrelsen meddela interimistiskt förbud mot åtgärder inom området. Vid prövning av frågan om skydd av områden skall hänsyn tas till enskilda intressen och en proportionalitetsbedömning skall göras mellan den enskildes rätt och syftet med skyddet.<sup>10</sup>

### **2.2.2 Särskilda bestämmelser om skydd för djur och växter- 8 kapitlet**

I 8 kapitlet finns regler som kompletterar jakt- och fiskelagstiftningen när det gäller att skydda djur- och växtarter. Om det finns risk för att en växt- eller djurart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller om det krävs av Sveriges internationella åtaganden om skydd av sådan art får föreskrifter meddelas om skydd för arten. Föreskrifter får även meddelas om förbud mot att sätta ut exemplar av djur- eller växtarter i naturmiljön och för att reglera handeln med dem.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Rubenson s.44-50 och Bengtsson s.167-168.

<sup>10</sup> Rubenson s.51-63 och Bengtsson s.171-172.

<sup>11</sup> Rubenson s.64-65 och Bengtsson s.171-172.

## **2.3 Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter**

### **2.3.1 Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd - 9 kapitlet**

Miljöfarlig verksamhet definieras i 9:1 MB. Definitionen motsvarar i stort sätt vad som gällde enligt miljöskyddslagen. Dock omfattar begreppet nu även alla former av strålning. I förordning (SFS 1998:899) har regeringen klassificerat olika verksamheter. Verksamheter som har beteckningen A eller B är förbjudna att bedrivas utan tillstånd av miljödomstol resp. av länsstyrelsen. En tillsynsmyndighet kan vidare förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd om verksamheten innebär betydande risk för föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller för miljön. En verksamhetsutövare kan även frivilligt söka tillstånd. I miljöbalken införs även möjligheter att meddela generella föreskrifter, att tidsbegränsa tillstånd och att retroaktivt förelägga tillståndsplikt. Utgångspunkten för tillståndsprövningen blir hänsynsreglerna i kapitel 2.

Det äldre begreppet sanitär olägenhet har i balken ersatts av begreppet olägenhet för människors hälsa. Med det avses en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Hänsynsreglerna i 2 kapitlet skall tillämpas i hälsoskyddsfrågor och därmed anses möjligheterna att ingripa i hälsoskyddsfrågor ha vidgats jämfört med tidigare. Föreskrifterna i 9 kapitlet behandlar även bostäders och lokalers användning och skick i förhållande till människors hälsa och överlämnar i övrigt ganska stor frihet till kommunerna att inom ramen för sin kompetens meddela föreskrifter till skydd för människors hälsa.<sup>12</sup>

### **2.3.2 Förorenade områden - 10 kapitlet**

I 10 kapitlet regleras förutsättningarna för efterbehandlingsansvar närmare. Föreskrifterna skall tillämpas på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att de kan medföra skador eller olägenheter på människors hälsa och miljö. Huvudregel om detta finns som tidigare nämnt i 2:8 MB. Efterbehandlingsansvaret kvarstår även efter det att verksamhetsinnehavaren upphört med sin verksamhet. Skador som uppkommit före miljöbalkens ikraftträdande omfattas av efterbehandlingsansvaret om det uppfyller förutsättningarna som räknas upp i 8 § i promulgationslagen, bland annat att verksamheten varit i faktiskt drift efter den 30 juni 1969. Ansvaret för efterbehandlingen utkrävs i första hand av verksamhetsutövaren enligt en i propositionen föreskriven ansvarskedja. I 10 kapitlet finns även bestämmelser om miljöriskområden; områden som är

---

<sup>12</sup> Rubenson s.66-70 och Bengtsson s.181-203.

så allvarligt förorenade att det är nödvändigt att föreskriva begränsningar i markanvändningen.<sup>13</sup>

### **2.3.3 Vattenverksamhet - 11 kapitlet**

Kapitlet innehåller delar av den tidigare vattenlagen. Övriga delar finns i lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I kapitlet regleras olika vattenverksamheter som byggande av broar, vägbankar, drift av vattenkraftverk och vattentäkter (11:2 MB). Vattenverksamhet kan samtidigt vara miljöfarlig verksamhet. Vattenverksamhet är normalt tillståndspliktig. Tillstånd lämnas av miljödomstol eller av länsstyrelsen i ärenden om markavvattning (11:9 MB). För vattenverksamheten finns särskilda hänsynsregler i 11:6-8 MB utöver de allmänna hänsynsreglerna.<sup>14</sup>

### **2.3.4 Täkter, jordbruk och annan verksamhet - 12 kapitlet**

Tillstånd av länsstyrelsen krävs för en kommersiell täkt av berg, sten, sand, grus, lera, torv eller jord. MKB skall ingå i ansökan om tillstånd. Husbehovstäkter kan underkastas tillståndsplikt om de har en stor miljöpåverkande effekt. Om tillstånds- eller anmälningsplikt inte föreligger skall anmälan för samråd göras hos tillsynsmyndigheten. Kapitlet innehåller även en del regler om miljöhänsyn i jordbruket och om vilthägn.<sup>15</sup>

### **2.3.5 Genteknik - 13 kapitlet**

Den svenska gentekniklagstiftningen bygger i huvudsak på EG-direktiv och är av utpräglad ramkaraktär. Regleringen av gentekniken har förts till miljöbalken då den anses sammanfalla med miljöbalkens intressen och med miljöbalkens grundsyn om ett förvaltaransvar för naturen. Kapitlet reglerar bland annat bedömning av vilka skaderisker som det finns med genetiskt modifierade organismer, vilka etiska hänsyn som skall tas och när de föreskrivs tillstånd.<sup>16</sup>

### **2.3.6 Kemiska produkter och biotekniska organismer - 14 kapitlet**

För den som tillverkar eller för in kemiska eller biotekniska produkter föreskrivs i 14 kapitlet bland annat utredningskrav om hälso- och miljöskador och produktinformation genom märkning vid införsel, yrkesmässig tillverkning eller överlåtelse. Regeringen kan vidare föreskriva

---

<sup>13</sup> Rubenson s.71-74.

<sup>14</sup> Rubenson s.75-77.

<sup>15</sup> Rubenson s.78-80.

<sup>16</sup> Rubenson s.81-82.

om uppgiftsskyldighet för bedömning av hälso- och miljörisker vid yrkesmässig hantering eller vid in- och utförsel till Sverige. För särskilt farliga kemiska produkter och biotekniska organismer får i vissa fall föreskrifter meddelas om tillstånd. I kapitlet finns även möjligheter att meddela föreskrifter om bränslens kvalitet, införsel, egenskaper m.m. Genom 14 kapitlet sker även en samlad reglering av hantering och spridning av bekämpningsmedel över jordbruks- och skogsmark. Bekämpningsmedlen måste före användning eller utbudande till försäljning godkännas av kemikalieinspektionen.<sup>17</sup>

### **2.3.7 Avfall och producentansvar - 15 kapitlet**

Kapitlet innehåller bestämmelser som tidigare fanns i renhållningslagen och innehåller föreskrifter bland annat om den kommunala renhållningsskyldigheten, hantering av avfall, om nedskräpning och om dumpning. I kapitlet regleras även förutsättningarna för regeringen att införa producentansvar.<sup>18</sup>

## **2.4 Prövning av mål och ärenden, tillsyn och påföljder, ersättning och skadestånd - 16-33 kapitlet**

Miljöbalkens prövningssystem är delvis nytt. Systemet innebär att många ärenden förs över från administrativ prövning till domstolsprövning genom att statliga myndigheters beslut i miljöfrågor numera som regel ska överklagas till miljödomstol. Beslut enligt balken fattas av en mängd olika myndigheter som regeringen, länsstyrelsen, kommunala- och statliga organ. Beslut kan även fattas av de nyinrättade miljödomstolarna som till sin sammansättning liknar den avskaffade koncessionsnämnden. Miljödomstolens avgöranden överklagas till miljööverdomstolen i Svea hovrätt och vidare till HD. I kapitel 16 återfinns vissa allmänna regler om prövningen men även bestämmelser om vem som har rätt att överklaga (16:12,13 samt 22:6 MB). Ett enhetligt sakägarebegrepp har införts med utgångspunkt i tidigare praxis enligt miljöskyddslagen. Nytt är att miljöorganisationer har tillerkänts talerätt under förutsättning att föreningen har minst 2000 medlemmar, att den har funnits i minst 3 år, att den har formen av en ideell förening med stadgar och styrelse, att den är öppen för allmänheten samt att medlemmarna har inflytande över föreningens verksamhet.

Tillsynen över miljölagstiftningen utövas framför allt av Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunala myndigheter. I miljöbalken framhålls även

---

<sup>17</sup> Rubenson s.83-89.

<sup>18</sup> Rubenson s.89-95.

att enskilda företag har ett ansvar för miljöarbetet bland annat genom miljöstyrning och miljörevision. Vid sitt tillsynsarbete har myndigheten befogenhet att meddela förelägganden, att få tillträde till annans mark och att ta ut avgifter. I 29 kapitlet har bestämmelserna om miljöbrott samlats. Flera av de fanns tidigare i 13 kapitlet i BrB. Straffskalan varierar mellan böter och fängelse i högst sex år. Om brottet bedöms som ringa utdöms dock inte ansvar enligt balken. Man har försökt undvika att använda s.k. blankettstraffbud, detta har dock inte varit möjligt fullt ut. Miljöskyddsavgifterna ersätts av miljöskaktionsavgifter. Sanktionen riktas direkt mot en näringsidkare som exempelvis överträtt föreskrifter, tillstånd, eller villkor meddelade med stöd av balken och ansvaret är strikt. Regeringen måste dock meddela vilka överträdelser som kan föranleda skaktionsavgift. Enligt 20 kapitlet kan miljöskaktionsavgiften lägst vara 30 000 kr och högst 1 000 000 kr.

Enligt 31 kapitlet kan ersättning utgå i samband med beslut om åtgärder, förbud eller inskränkningar av det allmänna som drabbar markägaren när det gäller hans möjligheter att utnyttja vissa områden. I 32 kapitlet finns föreskrifter som reglerar möjligheten till skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk. Enligt 33 kapitlet skall den som bedriver miljöfarlig verksamhet bidra med pengar till miljöskadeförsäkring och till saneringsförsäkring. Dessa skall utnyttjas i fall då den ansvarige inte kan betala eller då det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Avsnitt 2.4 bygger på Rubenson s.98-129 och Bengtsson s.168-169.



# 3 Lagar som ingår i miljöbalken och annan miljörelaterad lag

## 3.1 Allmänt

Vilka lagar som skulle ingå i balken har varit omdiskuterat. Samtidigt som samordningen av lagar i en balk ansågs viktig för att tillskapa en ekologisk hållbar utveckling ansågs det att gränsen för balkens omfattning måste dras någonstans så att dess tillämpning skulle bli effektiv.<sup>20</sup> I den borgerliga regeringens proposition ingick inte vattenlagen vilket då kritiserades av lagrådet. I den socialdemokratiska regeringens kommittédirektiv till ett nytt förslag om miljöbalk betonades dock vikten av att vattenlagen inarbetades samt att jord- och skogsbruket särskilt reglerades, så att samma grundregler skulle gälla för alla sektorer. Regeringen menade att miljölagstiftningen i mycket har sin utgångspunkt i vattenlagen och dess uppbyggnad. Uppdraget för miljöskyddsutredningen var således att tydligare samordna och inarbeta olika lagar, däribland vattenlagen och skogsvårdslagen.<sup>21</sup> Många har dock kritiserat miljöskyddsutredningen för att den alltför bristfälligt har analyserat samordnings- och avgränsningsfrågor.<sup>22</sup> I proposition 1997/98:45 diskuteras frågorna inte särskilt ingående och det verkar som om valet av lagar som skall ingå i balken har varit relativt slumpmässigt då motiveringen till varför en viss lag inarbetas när en annan lämnas utanför inte är särskilt logisk.<sup>23</sup>

I stället för att utgå från vilka olika miljöfrågor som skall ingå i balken har utredningen i stället i stor del utgått från vilka lagar som skall inarbetas. Det är i alla fall det intryck jag fått när jag gått igenom utredningsarbetet och denna åsikt framförs även av Staffan Westerlund i ett yttrande till SOU 1996:103.<sup>24</sup> Lagarna som inarbetades i balken har sedan överförts utan annat än redaktionella ändringar.<sup>25</sup> Staffan Westerlund menar att utredningen som utgångspunkt borde ha frågat sig vilken miljöpåverkan olika åtgärder, verksamheter m.m. har och utarbetat balken i förhållande till detta. Westerlund menar även att en mer utförlig utvärdering av tidigare regler borde ha gjorts innan de överfördes till balken.<sup>26</sup> Miljöbalksutredningen har dock ansett att stegvisa reformer bäst leder fram till det resultat som man verkligen vill ha, nämligen en successiva förbättrad miljö.<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> Prop.97/98:45 s.186.

<sup>21</sup> Dir. 1994:134 *Tilläggsdirektiv om nytt förslag till miljöbalk* s.1-6

<sup>22</sup> Se bland annat Lagrådets yttrande i prop.97/98:45 del 2 s.447 och Staffan Westerlunds yttrande i SOU 1996:103.

<sup>23</sup> Jmf. särskilt yttrande av Rolf Strömberg i SOU 1996:103 del 2 s.523.

<sup>24</sup> Särskilt yttrande till SOU 1996:103 av Staffan Westerlund del 2 s.549.

<sup>25</sup> Se bland annat lagrådet i prop.97/98:45 del 2 s.447.

<sup>26</sup> Westerlunds yttrande i SOU 1996:103 del 2 s.546.

<sup>27</sup> Jordbruksutskottets betänkande 1997/98:JoU20, Jordbruksutskottets utfrågning s.448.

Som jag redovisar i det följande har många lagar som reglerar miljöpåverkande verksamheter lagts utanför balken. En av de mera omdiskuterade frågorna har varit om man skulle reglera alla miljöpåverkande verksamheter i miljöbalken eller om olika sektorsverksamheter skulle lämnas utanför med vissa egna miljöregler. I utredningen har man betonat det s.k. sektorsansvaret; varje sektor i samhället har ett ansvar för att lösa sina miljöproblem.<sup>28</sup> Staffan Westerlund menade att många starka intressen har verkat för att flertalet lagar inte skulle skrivas in i miljöbalken. Lagar som har stor miljöbetydelse men som inte har inarbetats i balken tillhör ofta andra departement än miljödepartementet. Westerlund hävdar således att urvalet av lagar har påverkats av revirtänkande. Miljödepartementet har betraktats mer som ett litet sektorsdepartement med vissa restintressen än som ett departement med ett helhetsansvar för miljöfrågor.<sup>29</sup>

Många av de lagar som aktualiserats i sammanhanget innehåller inte enbart miljöregler utan även regler som är näringsrelaterade eller som behandlar andra frågor. Detta har ofta framförts som ett argument mot att inte inordna dessa lagar i balken av utrymmesskäl då balken skulle bli alltför omfattande. Det har även anförts att dessa bestämmelser inte bör finnas i balken då de inte har som syfte att verka för det som miljöbalken har som mål. Skogsvårdslagen inarbetades exempelvis inte i balken med hänvisning till dess många näringsrelaterade regler.<sup>30</sup> Lagrådet ifrågasatte systematiken vid samordningen av lagar då vissa näringsrelaterade bestämmelser inarbetats i och med att hela NRL överfördes till balken.<sup>31</sup> Således har man inte varit helt konsekvent när det gäller integrering av lagar i miljöbalken. I vissa fall har näringsrelaterade regler inordnats vid den automatiska integreringen av en lag, i andra fall har just de näringsrelaterade bestämmelserna utgjort det avgörande skälet mot en integrering. Vägledande för urvalet av lagar borde, enligt min uppfattning, ha varit att skapa en heltäckande och fungerande miljöbalk som skydd för miljön inte vad som av utrymmesskäl ryms inom ett lagom stort lagverk. Men näringsrelaterade bestämmelse hör inte hemma i balken. En lösning på detta skall diskuteras i nästa stycke.

Ett alternativ som framhållits av många har varit att bryta ut de miljörelaterade reglerna ur exempelvis skogsvårdslagen och inordna dem i balken samtidigt som man skapar en speciell lag som reglerar övriga icke-miljörelaterade bestämmelser på området. Av remissinstanserna förordades detta bland annat av Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund och av flera kommuner och landsting.<sup>32</sup> Naturskyddsföreningen menade i sitt remissvar att miljöbalken borde byggas

---

<sup>28</sup> SOU 1996:103 del 1 s.227.

<sup>29</sup> Westerlunds yttrande i SOU 1996:103 del 2 s.545-549.

<sup>30</sup> Se om strålskyddslagen i prop.97/98:45 del 1 s.188 och om skogsvårdslagen s.189 samt i SOU 1996:103 del 1 s.218 om PBL.

<sup>31</sup> Lagrådets yttrande s.448 i prop.97/98:45 del 2. Se exempelvis 3:4,5,8 MB.

<sup>32</sup> Prop.97/98:45 del 1s.185.

upp så att den i grunden omfattar allt som kan tänkas inverka på möjligheterna att nå en hållbar utveckling. Dessa grundregler får sedan kompletteras med ytterligare regler som antingen inordnas i balken eller som läggs i en särskild lag utanför.<sup>33</sup> Även Staffan Westerlund var inne på denna linje. Han påpekade dessutom att denna metod redan tillämpats på vattenlagen (se avsnitt 3.2).<sup>34</sup> Miljöbalksutredningen hävdade dock i SOU 1996:103 att det blir lättare för brukare och tillsynsmyndigheter att överblicka gällande regler om sektorslagarna bibehålls och miljöreglerna ingår i dessa. Dessutom skulle det underlätta ett miljötankande i olika sektorer.<sup>35</sup> Staffan Westerlund menade att ett sådant synsätt i så fall skulle vara relevant för all verksamhet och innebära att ingen balk behövs. Dessutom hävdade han tvärtemot utredningens påståenden att det finns starka indikationer på att sektorisering bromsar eller försenar ett miljötankande.<sup>36</sup> I SOU 1997:32 påpekade miljöbalksutredningen att ett inarbetande av samtliga bestämmelser om hälsa, miljö m.m. skulle innebära omfattande analyser och att det inte var säkert att detta skulle gynna miljön. Utredningen ansåg dock nu att det vid en splittrad miljölagstiftning fanns risk för att den prövande myndigheten ser miljöintresset som ett av flera intressen och att miljöprovningen således inte blir lika omfattande.<sup>37</sup>

## 3.2 Lagar som ingår i miljöbalken

För att få till stånd en enhetlig lagstiftning med miljöhänsyn som mål inarbetades 15 gällande miljölagar in i en miljöbalk. De lagar som inarbetats i miljöbalken är:

naturvårdslag (1964:822)  
miljöskyddslag (1969:387)  
lag (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten  
lag (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle  
lag (1979:425) om skötsel av jordbruksmark  
renhållningslag (1979:596)  
hälsoskyddslag (1982:1080)  
vattenlag (1983:291)  
lag (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark  
lag (1985:426) om kemiska produkter  
miljöskadelag (1986:225)  
lag (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel  
lag (1993:900) om genetiskt modifierade organismer  
lag (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter  
lag (1987:12) om hushållning med naturresurserna

---

<sup>33</sup> Naturskyddsföreningens remissvar, <http://snf.se/remissvar1997-10-13.html>.

<sup>34</sup> SOU 1996:103 del 2 s.550.

<sup>35</sup> SOU 1996:103 del 1 s.216 se även SOU 1996:103 del 2 s.497.

<sup>36</sup> SOU 1996:103 del 2 s.549-550.

<sup>37</sup> SOU 1997:32 s.232.

De flesta av de lagar som inarbetades i balken innehöll till övervägande del enbart miljörelaterade regler och deras plats i balken har därigenom inte ifrågasatts särskilt mycket.

Naturreisurslagen (NRL) inordnades i balken då dess regler om hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön skall tillämpas vid lokalisering av miljöpåverkande verksamhet.<sup>38</sup> De flesta remissinstanser uttryckte samma åsikter som regeringen. Koncessionsnämnden för miljöskydd menade att en balk som inte innehåller de grundläggande hushållningsbestämmelserna inte förtjänar att kallas miljöbalk.<sup>39</sup> SGU menade dock att NRL inte borde inordnas då den inte var en bevarandelag och därmed bröt hela miljöbalkens system.<sup>40</sup> Andra har hävdats att NRL har så pass starkt samband med PBL att båda dessa lagar borde ligga utanför balken men att detta å andra sidan skulle försvaga kopplingen mellan markanvändarfrågor och miljöfrågor. Så resonerade exempelvis Bostadsutskottet och stannade vid att NRL borde inarbetas i balken med en bibehållen stark koppling till PBL.<sup>41</sup>

Miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och renhållningslagen inordnades i balken då de alla till största del var miljörelaterade lagar med syfte att hindra och undanröja störningar som kunde vara skadliga för människors hälsa eller för miljön.<sup>42</sup> Kopplingen mellan miljöskadelagen och miljöskyddslagen motiverade enligt propositionen att också miljöskadelagen inarbetades i balken.<sup>43</sup>

I balken samordnas regleringen av kemiska produkter med regleringen av biotekniska organismer. Även spridningen av bekämpningsmedel samordnades med dessa områden. På så sätt inordnas lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel och lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark med miljöbalken. Lagen om svavelhaltigt bränsle arbetades också in eftersom den har anknytning till kemiska produkter.<sup>44</sup>

Även gentekniklagen inordnades i balken då dess uttryckliga syften var att skydda människor och djurs hälsa och miljö och att säkerställa att uttryckliga etiska hänsyn tas vid innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och när produkter som innehåller eller består av sådana organismer släpps ut på marknaden.<sup>45</sup> Vissa remissinstanser ifrågasatte om gentekniklagen verkligen hörde hemma i balken och lagrådet ifrågasatte att etiska hänsyn framhålls genom särregler i

---

<sup>38</sup> Prop.97/98:45 del 1s.186.

<sup>39</sup> Prop.97/98:45 del 1s.185.

<sup>40</sup> Prop.97/98:45 del 1s.240.

<sup>41</sup> 1997/98:BoU3y s.4-5.

<sup>42</sup> Prop.97/98:45 del 1s.186, 188.

<sup>43</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.189.

<sup>44</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.187-188.

<sup>45</sup> Prop.97/98:45 del 1s.187. Genetiskt modifierade organismer definieras i 13:4 MB, innesluten användning i 13:5 MB, avsiktlig utsättning i 13:6 MB och att släppa ut på marknaden i 13:7 MB.

ett kapitel då de etiska hänsynen redan finns implicerade i miljöbalkens målparagraf.<sup>46</sup>

Vattenlagen inordnades med motiveringen att lagens verksamhet typiskt sett har stor inverkan på miljön och att systematiska skäl och samordningsvinster talade för att inarbeta hela vattenlagen i miljöbalken. Regeringen menade att vattenrätten genomsyras av ett miljötänkande och inte av ett exploateringstänkande.<sup>47</sup> Vattenlagen innehöll över 300 paragrafer, och de paragrafer som hade anknytning till centrala miljöfrågor inarbetades i balken medan övriga bestämmelser samlades i en särskild lag; lag om särskilda bestämmelser om vattenverksamheter. Lagrådet menade dock i sitt yttrande att vattenlagen inte borde inordnas i balken om den inte genomarbetades och aktualiserades. En automatisk integrering skulle skapa komplikationer och tillämpningsproblem.<sup>48</sup>

Även lagen om skötsel av jordbruksmark, lagen om dumpning av avfall och lagen om åtgärder med djur och växter inarbetades i miljöbalken med motiveringen att de innehåller grundläggande miljöskyddsregler och att dessa framgår av balken.<sup>49</sup>

### 3.3 Några lagar som inte inarbetats i miljöbalken

Många remissinstanser ville inordna fler lagar än de i avsnitt 3.2 uppräknade i miljöbalken. Som exempel kan nämnas att Naturskyddsföreningen ansåg att åtminstone hela eller delar av PBL, skogsvårdslagen, kärntekniklagen, minerallagen, torvlagen, väglagen och luftfartslagen borde överföras till balken.<sup>50</sup> Många remissinstanser framhöll även vikten av samordning med PBL och att strålskyddslagen borde inordnas i balken.<sup>51</sup> I det följande skall jag mer i detalj redogöra för utredningens och andras åsikter om strålskyddslagen, PBL och skogsvårdslagen.

Strålskyddslagens syfte framgår av 1 §; syftet med lagen är att skydda människor, djur och miljö från skadlig verkan av strålning. Lagen omfattar verksamhet med såväl joniserande strålning som icke-joniserande strålning.<sup>52</sup> Om inte annat sägs i författningar så krävs tillstånd från Statens strålskydds institut (SSI) för all verksamhet med joniserande strålning. För verksamheter med icke-joniserande strålning krävs tillstånd bara i den mån

---

<sup>46</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.390-392 samt prop.97/98:45 del 2 s.480-482.

<sup>47</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.188-189.

<sup>48</sup> Prop.97/98:45 del 2 s.447-448.

<sup>49</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.188-189.

<sup>50</sup> Naturskyddsföreningens remissvar, <http://snf.se/remissvar1997-10-13.html>.

<sup>51</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.185-186.

<sup>52</sup> 2 § i strålskyddslagen; Med joniserande strålning avses gammastrålning, röntgenstrålning, partikelstrålning eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning. Med icke-joniserande strålning avses optisk strålning, radiofrekvent strålning, lågfrekventa elektriska och magnetiska fält och ultraljud eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning.

SSI särskilt har föreskrivit om det. SSI är således tillsynsmyndighet. Mot bakgrund av strålskyddslagens syfte så finns det i lagen ett antal bestämmelser av hänsynskaraktär. Dessa är dock utformade främst med tanke på inre miljö; arbetsmiljö.<sup>53</sup> Det har länge diskuterats om joniserad och icke-joniserad strålning skall omfattas av miljöskyddslagen eller som nu av en miljöbalk.<sup>54</sup>

Miljöskyddskommittén kom i sitt betänkande från 1993 fram till att strålskyddslagen i sin helhet borde inarbetas i balken.<sup>55</sup> I föreliggande miljöbalk inordnades dock inte strålskyddslagen trots att bl.a. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Naturskyddsföreningen menat att den borde överförts till balken. Fakultetsnämnden pekade på att miljölagstiftning i allmänhet innefattar längre gående rättigheter för enskilda och för sakägare än vad som är fallet med strålskyddslagen.<sup>56</sup> Regeringen menade i prop.97/98:45 att i och med att joniserande strålning numera enligt balken omfattas av begreppet miljöfarlig verksamhet så har man tillgodosett remissinstansernas önskemål om att strålskyddslagen skulle tas in i balken. I och med detta så skall alla utsläpp och störningar (alltså även joniserande strålning) från kärnteknisk verksamhet tillståndsprövas enligt balken av den regionala miljödomstolen.<sup>57</sup> Frågan är dock hur dessa förändringar kommer att se ut i praktiken då lagkonflikter mellan miljöbalken och strålskyddslagen kan uppkomma vilket eventuellt kan utesluta tillämpning av vissa bestämmelser i miljöbalken respektive i sektorslagen.<sup>58</sup> En annan invändning kommer från SSI. De menar att denna dubbelreglering av strålskyddsfrågorna leder till oklarheter då det således kommer att finnas två myndigheter som skall bedöma strålskyddsfrågor (SSI och Miljödomstol). Detta skulle kunna leda till att det blir svårt att bestämma miljöskyddsmyndighetens kompetens i förhållande till strålskyddsmyndighetens och att detta skulle motverka målsättningen att ha en stark expertmyndighet inom strålskyddsområdet.<sup>59</sup>

Sammanfattningsvis kan enligt min mening konstateras att strålskyddslagens syfte talar för att lagen hör hemma i balken. För en integrering har anförts att samma juridiska frågor uppkommer vid joniserande strålning som vid andra störningsrisker för den yttre miljön.<sup>60</sup> Mot en integrering talar att det finns en del specialregler i strålskyddslagen som inte bör inordnas i balken, till exempel arbetar- och patientskyddsfrågor. Reglerna skulle bli svårare att tillämpa och överblicka om de infördes i balken.<sup>61</sup> Dessa olägenheter skulle dock kunna motverkas genom en uppdelning av lagens bestämmelser.

---

<sup>53</sup> Prop.97/98:90 s.274.

<sup>54</sup> SSI Rapport 97:18 s.9.

<sup>55</sup> Se SOU 1993:27.

<sup>56</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.188 och s.327.

<sup>57</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.327-328.

<sup>58</sup> Detta berörs mera i kapitel fyra och i kapitel sex.

<sup>59</sup> Löfgren, Tomas *Miljöbalken och strålskyddet* Strålskyddsnytt 1/99 s.15.

<sup>60</sup> SSI Rapport 97:18 s.9.

<sup>61</sup> SOU 1996:103 del 1 s.217-218.

PBL:s syfte är att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människor i dagens samhälle och för kommande generationer. Vid prövning av frågor enligt lagen skall man betrakta både enskilda och allmänna intressen.<sup>62</sup> Tanken bakom lagstiftningen är att i princip all markanvändning bör kontrolleras av samhället. Detta sker genom olika planer; detaljplan, översiktplan m.fl. samt genom att tillstånd krävs för diverse åtgärder på marken; ex. bygglov, rivningslov och marklov.<sup>63</sup> Konflikten mellan enskilda kommuners intressen och nationella intressen har tidigare reglerats i NRL. Dessa bestämmelser har nu, som jag tidigare redogjort för, överförts relativt oförändrade till miljöbalkens 3 och 4 kapitel. De grundläggande och särskilda bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden som finns där skall styra de beslut som kommunala och regionala myndigheter fattar enligt PBL.

PBL inordnades inte i miljöbalken. Miljöbalksutredningen menade att även om PBL hade ett nära samband med miljöbalken, genom att planering har en stor betydelse för miljöskyddsarbetet i allmänhet och för naturvården i synnerhet, så skulle den lagtekniska konstruktionen belastas över bristningsgränsen ifall PBL inordnades i balken. De menade dessutom att en parallelltillämpning av de båda lagverken inte skulle leda till några olägenheter.<sup>64</sup> Många remissinstanser har däremot velat inordna PBL i balken och har förordat att i alla fall den miljöanknutna delen av PBL skall ingå i balken. Andra remissinstanser framhåller vikten av en samordning mellan PBL och miljöbalken, främst då reglerna i 3 och 4 kapitlet.<sup>65</sup>

Staffan Westerlund menade att PBL borde ha inarbetats i miljöbalken då lagen handlar om markanvändning för byggande och andra anläggningar med därtill hörande markingrepp.<sup>66</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att PBL har en stor betydelse för ett framgångsrikt miljöarbete. Om lagen av utrymmesskäl läggs utanför är det väsentligt att en klar och fungerande samordning sker med balken.<sup>67</sup>

Skogsmark utgör mer än hälften av Sveriges yta och skogsbruk regleras främst i skogsvårdslagen. Skogsverksamhet har varit ett känsligt rättsområde ur miljösynpunkt. Ekonomiskt rationellt skogsbruk skall förenas med bevarande av miljövärden. En följdfråga har blivit hur pass omfattande myndighetskontroll man behöver för att uppfylla detta.<sup>68</sup> Skogsvårdslagens allmänna inriktning är att skogen är en nationell tillgång som skall skötas så

---

<sup>62</sup> 1:1 och 1:5 PBL.

<sup>63</sup> Bengtsson s.35-39.

<sup>64</sup> SOU 1996:103 del 1 s.218.

<sup>65</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.185-186, se även Bostadsutskottet 97/98:BoU3y s.2.

<sup>66</sup> SOU 1996:103 del 2 s.534.

<sup>67</sup> Mer om hur samordningen ser ut i gällande rätt i kapitel fyra och i kapitel sex.

<sup>68</sup> Bengtsson s.211.

att den ger en uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras. I skogsvårdslagen finns således bestämmelser om bl.a. återplantering av skog, lägsta avverkningsålder samt regler som avser att skydda arter av växter och djur och särskilda naturmiljöer. 1994 beslutades den nya skogspolitiken av riksdagen.<sup>69</sup> Den kännetecknas av två jämställda mål - ett miljömål och ett produktionsmål. Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras samtidigt som skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att de ger en uthålligt god avkastning. Dessa mål skall nås genom skogsägarnas egna insatser och genom samverkan mellan olika skogspolitiska medel.

I propositionen till miljöbalken konstateras inledningsvis att skogsbruk har en stor inverkan på miljön bland annat genom att den biologiska mångfalden påverkas och genom att naturmiljöns utseende ändras. Med hänsyn till att de näringsrelaterade bestämmelserna är så många i skogsvårdslagen så arbetades den inte in i balken. Som jag tidigare nämnt menade miljöbalksutredningen även att om sektorsverksamhetens miljöregler införlivades i miljöbalken så kunde detta motverka ett miljötänkande inom sektorn. I SOU 1996:103 påpekas att detta argument har en annan tyngd när det gäller skogsvårdslagen i och med att ett eget miljömål har införts för näringen relativt nyligen.<sup>70</sup> Skogsägarnas riksförbund har dessutom påpekat att de tycker att arbetet med den nya skogsvårdspolitiken fungerar bra och att osäkerhet skulle uppstå ifall skogsvårdslagen införlivades eller påverkades för mycket av miljöbalken.<sup>71</sup>

Staffan Westerlund menade dock tvärtom att skogsnäringen inte tillräckligt har anpassat sig till de uppsatta miljömålen och att det därför var av vikt att skogsvårdslagen tydligt samordnades med balken så att skogsvården föll inom ramen för en hållbar utveckling. Naturskyddsföreningen och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet m.fl. ansåg att hela skogsvårdslagen borde inordnas i balken.<sup>72</sup>

Skogsvårdslagens ställning i förhållande till balken skall mer utförligt behandlas i kapitel 5.

En generell kommentar till det ovanstående blir att jag anser att utgångspunkten borde varit att alla miljörelaterade näringar borde reglerats i miljöbalken. Det är ju det som är själva poängen med balken; i den skall man hitta de regler som skyddar miljön. Lagar borde därför ha delats upp och mer grundligt genomarbetats. Utrymmesskäl borde inte få styra vad som skall ingå i balken, det är ett väldigt svagt argument i sammanhanget.

---

<sup>69</sup> Prop.1992/93:226.

<sup>70</sup> SOU 1996:103 s.217.

<sup>71</sup> Jordbruksutskottets betänkande 1997/98:JoU20, jordbruksutskottets utfrågning s.449.

<sup>72</sup> Prop.97/98:45 s.185 samt naturskyddsföreningens remissvar <http://www.snf.se/remissvar1997-10-13.html>.



# 4 Miljöbalkens förhållande till annan miljörelaterad lag

## 4.1 Allmänt om miljöbalkens tillämpningsområde, lagkonflikter och allmänna rättsgrundsatser

Det finns, så som framgått av kapitel 3, ganska många miljörelaterade lagar förutom de som inarbetats i balken. Exempelvis:

(Uppräkningen har inte ambitionen att vara uttömmande.)

jordabalken  
luftfartslagen (1957:297)  
väglagen (1971:948)  
lagen (1966:314) om kontinentalsockeln  
skogsvårdslagen (1979:429)  
lagen (1978:160) om vissa rörledningar  
plan- och bygglagen (1987:10)  
minerallagen (1991:45)  
lagen om kärnteknisk verksamhet (1984:3)  
ellagen (1997:857)  
lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter  
lagen (1992:1140) om Sveriges eko. zon  
lagen (1995:1649) om byggande av järnväg  
strålskyddslagen (1988:220)  
fiskelagen (1993:787)  
jaktlagen (1987:259)  
vapenlagen (1996:67)  
lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus  
lagen (1994:1776) om skatt på energi  
kyrkolagen (1992:300)  
lagen (1988:950) om kulturminnen  
lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem  
lagen (1976:997) om vattenförbud  
lagen (1976:839) om statens va-nämnd  
lagen (1984:410) om avgift på bekämpningsmedel  
lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor  
lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg  
lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlyssning av allmän farled och allmän hamn

Då det har inte varit möjligt att inordna all miljörelaterad lagstiftning i balken och då miljöbalken, som jag skall redogöra för nedan, har ett vitt

tillämpningsområde uppkommer det avgränsningsproblem och frågor om hur annan lag skall samverka med balken och hur lagkonflikter skall hanteras. Utgångspunkten är att miljöbalken skall tillämpas parallellt med annan lag som reglerar verksamheter m.m. som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde.<sup>73</sup> Miljöbalkens tillämpningsområde framgår enligt propositionen av dess regler i sig.<sup>74</sup> För att bestämma tillämpningsområdet måste man således läsa lagtexten till varje område. En utgångspunkt är målparagrafen i 1:1 MB (se avsnitt 2.1). Målparagrafen anger att tillämpningen av balken syftar till att främja en hållbar utveckling för nuvarande och kommande generationer. I andra stycket preciseras mer vad detta innebär. Paragrafen anger ett vitt tillämpningsområde och miljöbalken kan i princip anses omfatta all mänsklig påverkan som kan äventyra en hållbar utveckling.

De grundläggande bestämmelserna i balken, som de allmänna hänsynsreglerna, gäller för alla människor och kan i grova drag anses sammanfalla med miljöbalkens tillämpningsområde i stort.<sup>75</sup> De allmänna hänsynsreglerna kan tillämpas på varje verksamhet och varje åtgärd som i någon mening kan vara av betydelse för målsättningen att skydda människors hälsa och miljö. Åtgärden får dock inte vara försumbar i det enskilda fallet. I balken finns också särskilda hänsynsregler som gäller vissa typer av verksamheter eller för särskilt angivna områden. Det finns exempelvis regler om miljökonsekvensbeskrivningar, miljö kvalitetsnormer, miljöfarlig verksamhet, hälsoskydd, skydd av naturen, förorenade områden, vattenverksamhet m.m. som blir tillämpliga allteftersom beroende på verksamhetens särdrag. Särskilt skall reglerna om MKB och om MKN tillämpas enligt andra lagar.<sup>76</sup> Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlet i miljöbalken skall dock enligt 1:2 MB endast tillämpas vid prövning enligt vissa kapitel och enligt vissa lagar.

Att lagar gäller parallellt är ingen nyhet i sig, redan innan miljöbalkens tillkomst skedde exempelvis prövning enligt flera lagar av samma verksamhet. Miljöbalken är i normgivningshänseende att likställa med vanlig lag och innebär inte att annan gällande lagstiftning av nämnda slag inte skall tillämpas. Lagar har olika huvudsyften och kompletterar oftast varandra. Men ibland uppkommer lagkonflikter; oförenlighet eller motsägelser mellan regler som uppstår när två lagregler helt eller delvis har samma tillämpningsområde. Risk för lagkonflikter finns framför allt mellan miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kapitlet och mellan hänsynsregler i sektorslagar. Det kan exempelvis finnas lokaliseringsregler i två lagar men de båda lagreglerna ställer olika krav på vad som skall beaktas vid lokaliseringen. Den som skall följa reglerna kan då inte följa båda eftersom de säger olika saker. Ett sätt att lösa lagkonflikter är att tillämpa allmänna rättsgrundsatser. Dessa kan användas för att lösa motsägelser genom att den

---

<sup>73</sup> Prop. 97/98:45 del 1 s.190 samt 1:3 MB.

<sup>74</sup> Prop. 97/98:45 del 1 s.190.

<sup>75</sup> Rubenson s.19-21.

<sup>76</sup> Prop. 97/98:90 s.155.

ena av de konkurrerande föreskrifterna slås ut. Oförenlighet kan i första hand försöka lösas genom omtolkning och harmonisering av normerna. I fall då detta inte är möjligt bör normerna rangordnas efter ett antal kollisionsregler. En norm av lägre dignitet (ex. vanlig lag) får vika mot en norm av högre dignitet (ex. en grundlag). Begreppet balk innebär inte att miljöbalken har högre dignitet än andra lagar, det innebär dock att lagverket behandlar centrala regler och att det skall vara omsorgsfullt utarbetat. På vissa områden kan då miljöbalken anses ha högre kvalitet än andra miljörelaterade lagar (vilket kan få betydelse när man skall avgöra vilken regel som är mest preciserad). En annan kollisionsnorm uttrycker att tidigare lagregler får vika för senare lagregler i fall de är oförenliga. Vidare anses dock att den mer preciserade regeln bör gälla framför den mer allmänna även i fall då den mer allmänna regeln tillkom senare ( i fortsättningen kallar jag denna regel *lex specialis-regeln*).<sup>77</sup> Lagkonflikter kan även förekommas genom att lagstiftaren i berörd lagstiftning anger vilken lag som är tillämplig när. Frågan kan dock uppkomma hur långt en sådan reglering sträcker sig. Ett exempel på det sistnämnda behandlades i NJA 1993 s.645. Frågan i målet var huruvida vissa av miljöskyddslagens regler kunde tillämpas på ett vägföretag där en arbetsplan var upprättad enligt väglagen. Lagstiftaren hade nämligen i 6 § 3 st. miljöskyddslagen reglerat förhållandet mellan miljöskyddslagen och väglagen på så sätt att 6 § 1 st. och 2 st. (under vissa förutsättningar kan miljöfarlig verksamhet förbjudas att sätta igång med, respektive fortsätta med verksamheten) inte skulle tillämpas om anläggandet hade prövats i särskild ordning enligt väglagen. HD fastslog att en fastställd arbetsplan enligt väglagen (där hänsyn tagits till lokalisering, miljöeffekter, där MKB upprättats m.m.) utgjorde hinder mot prövning även enligt 4 § miljöskyddslagen (lokalisering av verksamheten) med hänvisning till förarbetena till de båda lagarna.

Lagkonflikter torde enligt regeringens resonemang främst uppkomma för den enskilde verksamhetsutövaren som enligt den parallella tillämpningen är bunden av både miljöbalken och annan miljörelaterad lag. Regeringen menar nämligen att tillsynsmyndigheten enligt en sektorslag enbart skall tillämpa reglerna i sektorslagen om inte annat uttryckligen anges.<sup>78</sup> Det

---

<sup>77</sup> Peczenik s.176-179.

<sup>78</sup> Prop.97/98:90 s.150. Kan en tillsynsmyndighet för en sektorslag tillämpa miljöbalken utan att sektorslagen direkt hänvisar till den? Många remissinstanser verkar mena att så är fallet.<sup>78</sup> Myndigheten skall tillägna sig de materiella bedömningsgrunderna i ett ärende genom att tillämpa de lagar, författningar m.m. som gäller för verksamheten. Men myndighetens tillsyn måste ligga inom ändamålet med myndighetens verksamhet så att problem inte uppkommer vid kompetensfördelningen mellan olika sidomyndigheter. Dessa problem har till stor del lösts genom lagstiftning. I många lagar regleras detta genom att införa en lokution om att myndigheten skall bedriva tillsyn och bevilja tillstånd enligt den specifika lagen. På så sätt avgränsas myndighetens prövning och om annan lag skall tillämpas så måste detta anges särskilt i lagen. Om förhållandet inte har reglerats så tyder detta emellertid på ett vitt tillämpningsområde för tillsynsmyndigheten. I de flesta miljörelaterade lagar har tillsynsmyndighetens tillämpningsområde reglerats om inte tidigare så har det det nu med tanke på uttalandet i propositionen.

samma borde gälla för en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken då den enligt 19:1 MB skall pröva ärenden enligt regler i balken och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Regeringen har dock i vissa fall menat att miljöbalken påverkar tillämpningen av andra lagar indirekt. Även om miljöbalkens regler inte skall beaktas formellt så skall de tillämpas indirekt genom att en tolkning i miljöbalkens anda skall ske.<sup>79</sup> Denna sorts rättstillämpning kan enligt min uppfattning strida mot rättssäkerheten. Den enskilde måste på förhand klart få veta vilka bestämmelser han måste rätta sig efter. Dock skall beaktas att de regler som indirekt tillämpas är regler som verksamheten redan är bunden av genom att miljöbalken gäller parallellt. Även Staffan Westerlund har visat sig starkt kritisk till denna sorts rättstillämpning. Han menar att s.k. rättslig strålning inte är en godkänd rättskälla.<sup>80</sup>

Det finns flera teoretiskt tänkbara frågor med hänsyn till ovanstående. En tillsynsmyndighet enligt miljöbalken skall tillämpa miljöbalken och en tillsynsmyndighet enligt sektorslagen skall tillämpa sektorslag. Den enskilde verksamhetsutövaren är dock bunden av båda lagverken. Skall en myndighet vid tillstånd/tillsyn undersöka om lagkonflikter föreligger med andra lagar som den enskilde verksamhetsutövaren är bunden av och i så fall inte tillämpa vissa bestämmelser? Eller skall den göra sin bedömning strikt enligt miljöbalken respektive enligt sektorslagen? I propositionen framskyntar på sina ställen att tillsynsmyndigheten inte kan tillämpa reglerna i miljöbalken, respektive i sektorslagen, om annan lagregel skall gå före enligt en *lex specialis*-bedömning.<sup>81</sup> Detta är den mest logiska tolkningen enligt min uppfattning. Frågan uppkommer dock om vad som händer om tillsynsmyndigheten drar en annan slutsats än den enskilde verksamhetsutövaren vad gäller vilken/vilka bestämmelse som går före vid en tillämpning av allmänna rättsgrundsatser. En annan uppfattning uttrycks dock på Miljöbalksutbildningens frågesida. Om ett ärende prövas enligt miljöbalken gäller balkens regler och om ärendet prövas enligt annan lag dess bestämmelser. Prövningen skall alltså ske strikt utifrån respektive lag.<sup>82</sup> Detta kan leda till att en verksamhetsutövare får två olika tillstånd som säger olika saker och som kan vara i konflikt med varandra. Dessutom kan tillsynen ske utifrån lagregler som den enskilde verksamhetsutövaren anser att han inte är bunden av vid en tillämpning av allmänna rättsgrundsatser. Den s.k. rättsliga strålningen skall enligt regeringens uppfattning dock delvis motverka olika tillämpning enligt olika lagar. En viss oklarhet finns enligt min uppfattning när det gäller vilka bestämmelser som kan/skall tillämpas vid tillsynsmyndigheternas arbete.

---

<sup>79</sup> Se exempelvis om PBL och MB prop.97/98:90 s.159-160 och miljöbalksutbildningens *frågor och svar* s.6 samt SOU 1997:32 s.233.

<sup>80</sup> SOU 1997:32 s.521-522.

<sup>81</sup> Se exempelvis om förhållande skogsvårdslagen - miljöbalken i prop.97/98:90 s.245.

<sup>82</sup> Frågor och svar från webbplatsen miljobalksutbildningen.gov.se.

## 4.2 Utredningsarbetet

Jag går nu över till att mer ingående redogöra för hur utredningen har förhållit sig till tillämpningsområde, lagkonflikter och samverkansfrågor m.m. Samordnings- och avgränsningsfrågor analyserades inte särskilt utförligt i de två huvudutredningarna om miljöbalken, SOU 1996:103 och prop.97/98:45. Frågorna sköts hela tiden på framtiden och gjorde det svårt för remissinstanser, lagrådet m.fl. att skapa sig en helhetsbild om hur samordningen av olika lagar skulle se ut i den kommande miljöretten.<sup>83</sup> De följande två utredningarna, SOU 1997:32 och prop.97/98:90 som behandlade eventuella ändringar i andra lagar som en följd av miljöbalken, präglades av tvära kast mellan olika lösningar och av snäva tidsramar.

### 4.2.1 SOU 1996:103 och prop.97/98:45

I SOU 1996:103 föreslogs att miljöbalken skulle tillämpas på verksamhet som kunde motverka förutsättningarna att uppnå de mål som anges i balkens portalparagraf om inte annat följde av balken eller av annan lagstiftning.<sup>84</sup> Miljöbalksutredningens förslag kritiserades av många. Staffan Westerlund menade att utredningen inte ”löst en av de mest fundamentala frågorna som ingick i deras uppdrag” och att man därigenom skjutit problemen om förhållandet mellan miljöbalken och annan lagstiftning framför sig.<sup>85</sup> Remissinstanserna riktade kritik mot det oprecist definierade tillämpningsområdet och mot att tillämpningsområdet kunde inskränkas genom annan lagstiftning.<sup>86</sup>

I lagrådsremissen hade samordningsfrågorna tydligare reglerats. I en föreslagen lagregel (1:3 1 st) angavs att det som föreskrivs i andra lagar i fråga om verksamhet som kan orsaka olägenheter för intressen som skyddas av miljöbalken, gäller utöver balkens bestämmelser. Miljöbalken föreslogs således gälla parallellt med annan lag. I lagregeln gavs även en del exempel på lagar med miljöanknytning. I den föreslagna lagregelns 2 st. föreskrevs dock att bestämmelser i annan lag skulle gälla före miljöbalkens regler i situationer då den andra lagen i särskilda avseenden reglerar en fråga som i och för sig omfattas av balken. Således ett undantag från 1 st.<sup>87</sup>

Lagrådet konstaterade vid sin granskning att den nya lagregeln var ett svar på den kritik som riktats mot miljöbalksutredningens förslag men menade att även den nya regeln gav begränsad ledning för att lösa frågan om samspelet mellan miljöbalken och annan miljörelaterad lagstiftning. De menade att det var önskvärt med ytterligare vägledning när det gäller bedömningen av hur

---

<sup>83</sup> Se bland annat Lagrådets yttrande i prop.97/98:45 del 2 s.447 samt remissinstansernas åsikter i prop. 97/98:45 s.190.

<sup>84</sup> Utredningens lagförslag 2:1 samt avsnitt 6.1 i SOU 1996:103 del 1.

<sup>85</sup> SOU 1996:103 del 2 s.544-545.

<sup>86</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.190.

<sup>87</sup> Prop.97/98:45 del 2 s.451-452.

lagbestämmelser av specialkaraktär skulle vara utformade för att utesluta miljöbalken. Lagrådet efterlyste fler exempel, förtydligat motivresonemang och en mer preciserad lagtext. Om det inte visade sig möjligt, borde 2 st. utgå och avgränsningsfrågor avgöras helt av rättstillämpningen. Angående det 1 st i lagrådsremissens förslag så menade lagrådet att det kunde undvaras då miljöbalken givetvis inte innebär att annan miljörelaterad lagstiftning inte skall tillämpas. De höll dock med om att en påminnelse om att annan lagstiftning fanns vid sidan av balken kunde ha sitt värde men att utformningen med en ofullständig uppräkningslista av sådan annan lag var otillfredsställande och att uppräkningslistan därför borde tas bort.<sup>88</sup>

Regeringen konstaterade inledningsvis i prop.97/98:45 att miljöbalkens vida tillämpningsområde innebar att situationer då en verksamhet kommer att falla under både miljöbalkens och annan lags tillämpningsområde kommer att bli allmänt förekommande. I många fall har dock lagarna olika syften och någon dubbel prövning blir det i så fall inte tal om. Regeringen tog intryck av lagrådets synpunkter vad gäller regleringen av lagkonflikter och tog bort bestämmelsen i lagrådsremissförslaget andra stycke då de ansåg att lex specialis-regeln redan framgick av allmänna rättsgrundsatser och att lagregeln gav begränsad ledning i frågan. Men regeringen menade också att lagkonflikter borde kunna förekommas genom att direkt i tillämplig lagstiftning ange vilken lag som var tillämplig i vilka fall. Dessa frågor skulle behandlas i följdlagstiftningsarbetet. Vidare konstaterade regeringen att det är ofrånkomligt att miljöbalkens tillämpningsområde kan inskränkas genom annan lag då balken inte är överordnad annan lag.<sup>89</sup>

#### **4.2.2 SOU 1997:32 och prop.97/98:90**

I SOU 1997:32, om följdlagstiftning till miljöbalken, hade inte tankegångarna i prop.97/98:45 fått genomslag. Utredarna hade utgått från lagrådsremissen och försökte precisera hur en regel skulle vara utformad för att gälla istället för miljöbalken. Således inte på vilket sätt man skulle reglera förhållandet för att förekomma konflikter. För att en regel i en annan lag skulle utgöra undantag från miljöbalken krävdes det enligt utredningen att den preciserade vilken miljöhänsyn som skulle tas eller vilken prövning som skulle ske. Miljöbalksutredningen betonade dock något viktigt; samma krav borde ställas på alla verksamheter som riskerade att medföra likartad negativ påverkan på hälsan, miljön m.m. När bestämmelser i andra lagar skall tillämpas istället för miljöbalken så måste man vara uppmärksam så att lägre miljökrav inte ställs enligt den lagen. Lägre miljökrav kunde dock vara motiverade exempelvis på grund av miljöns betydelse i förhållande till andra för näringen viktiga intressen. Miljöbalksutredningen uttalade vidare att det bara var bestämmelser i andra lagar som kunde gå före miljöbalken; alltså inte exempelvis bestämmelser i förordningar eller myndigheters föreskrifter. Dock menade de att precisering i en förordning av en överordnad regel

---

<sup>88</sup> Prop.97/98:45 del 2 s.451-453.

<sup>89</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.190-192.

kunde beaktas vid tolkningen av om en regel i särskilda hänseenden reglerade förhållandet och på så sätt borde gälla före en annan regel. Detta kritiserades av Staffan Westerlund i ett yttrande till SOU:n. Han menade att ifall regeringen utfärdade en förordning under en speciallag så är förordningen inget annat än en precisering av speciallagen och borde således gälla före miljöbalken även den. En lag skulle annars "förlora mark" till miljöbalken ifall dess bestämmelser blev mer specifika och preciserade genom en förordning.<sup>90</sup>

Staffan Westerlund skrev också i sitt yttrande till SOU 1997:32 att miljöbalken riskerade att bli en reservlag i fall lex specialis-regeln får fullt genomslag. Han menade att lex specialis-regeln endast skulle tillämpas för att hantera olösliga normkonflikter. Han propagerade för att riksdagen borde förekomma normkonflikterna genom att gå in och reglera när vilken lag skulle vara tillämplig.<sup>91</sup> Flera remissinstanserna var också kritiska till att undantagen från miljöbalken inte angavs uttryckligen i miljöbalksutredningens utredningsförslag om följdlagstiftning till miljöbalken. I och med detta fanns det risk för att miljöbalken kom i andra hand.<sup>92</sup>

I prop. 97/98:90 följdes tankegångarna från prop.97/98:45, om att på förhand reglera eventuella lagkonflikter, upp med konkreta förslag. Om lagregeln i sektorslagen skulle gälla skulle det enligt propositionen införas en bestämmelse om att ytterligare krav enligt miljöbalken inte fick ställas. Bestämmelsen om att ytterligare krav inte får ställas enligt miljöbalken var inte absolut enligt propositionen. Vissa bestämmelser i balken skulle alltid iaktas, exempelvis bestämmelser om skyddade områden i 7 kapitlet och bestämmelser om MKN i 5 kap. En lagregel i sektorslag borde gälla framför balken om regeln reglerade annat än det som omfattades av miljöbalken. Huvudregeln var dock att miljöbalkens materiella krav skulle utgöra miniminivå om inte annat var sakligt motiverat exempelvis på grund av verksamhetens särart och avvägning gentemot andra för verksamheten betydelsefulla intressen. Bestämmelsen borde således ändras så att den ställde miljökrav i nivå med miljöbalkens regler. Om en regel i en annan lag omfattade miljökrav utöver miljöbalken skulle den stå kvar. Om regleringen i miljöbalken skulle gälla skulle lagregeln i sektorslagen antingen upphävas eller kompletteras med ytterligare krav enligt miljöbalken.<sup>93</sup>

Regeringen menade att det inte borde finnas en erinran i miljörelaterade lagar om miljöbalken då detta kunde skapa förvirring i de fall det inte fanns en påminnelse om balken. Dessutom kunde det enligt propositionen uppfattas som om miljöbalkens samtliga krav alltid skulle gälla enligt sektorslagen d.v.s. även vid myndighetsutövning.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> SOU 1997:32 s.229-235,516.

<sup>91</sup> SOU 1997:32 s.507-510.

<sup>92</sup> Prop.97/98:90 s.148.

<sup>93</sup> Prop.97/98:90 s.147-150.

<sup>94</sup> Prop.97/98:90 s.150.

Enligt propositionen betyder inte grundregeln om parallell tillämpning av miljöbalken och sektorslag att sektorsmyndigheten skall tillämpa miljöbalken när den beviljar tillstånd m.m. Prövningens omfattning bestäms uteslutande av reglerna i sektorslagen. I vissa fall bör det dock, enligt regeringen, föreskrivas att vissa regler i miljöbalken skall tillämpas vid tillstånd m.m. även enligt sektorslag.<sup>95</sup> Detta förordades inte i SOU 1997:32 då utredningen ansåg att miljöprövningen skulle få en alltför undanskymd roll i och med att diverse andra hänsyn skall tas samtidigt vid prövning enligt sektorslagen.<sup>96</sup> Enligt regeringen borde främst miljöbalkens regler om hushållning ( 3 och 4 kap.), miljö kvalitetsnormer (5 kap.) samt MKB (6 kap.) tillämpas vid prövning och liknande enligt andra lagar. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. skulle tillämpas vid prövning enligt annan lag av verksamhet som inte skall prövas enligt miljöbalken.<sup>97</sup>

Lagrådet ansåg att när det i en speciallag hänvisas till vissa paragrafer i miljöbalken så ligger det nära till hand att tro att förhållandet mellan lagen och miljöbalken därmed är uttömmande reglerat när så icke är fallet. I bland är inte ens uppräkningsparagraferna i en enskild paragraf fullständiga. För att förstå tankegångarna måste man således enligt lagrådet vara väl insatt i både miljöbalkens regler och principerna bakom reglerna. Det räcker således inte att enbart söka svaret i speciallagen.<sup>98</sup> Regeringen påpekade apropå detta att de bestämmelser som räknades upp var de som skulle tillämpas vid prövning o.s.v. enligt speciallagen och att det inte angav vilka bestämmelser som i stort gäller för den miljöpåverkande verksamheten. Men de höll med om att omfattande utbildningsinsatser krävs för att öka kunskaperna om den nya miljörettens uppbyggnad.<sup>99</sup>

Som jag tidigare nämnt har det införts ett enhetligt sakägarbegrepp i miljöbalken med förebild i tidigare praxis enligt miljöskyddslagen. Bland annat har miljöorganisationer under vissa förutsättningar fått rätt att överklaga beslut m.m. enligt balken.<sup>100</sup> Flera remissinstanser, bland annat Lunds universitet och Naturskyddsföreningen hade under utredningsarbetet framfört åsikten att miljöorganisationer borde ha talerätt även enligt sektorslagarna.<sup>101</sup> Naturskyddsföreningen menade att det inom ideella miljöorganisationer finns mycket engagemang som och kunskap som borde tas till vara. Regeringen menade att miljöorganisationer borde få rätt att överklaga beslut om bearbetningskoncession enligt lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter med motiveringen att denna rätt tidigare förelegat vid en

---

<sup>95</sup> Prop.97/98:90 s.150.

<sup>96</sup> SOU 1997:32 s.233. Jämför ovan s.17 med utredningens åsikter i SOU 1996:103 om att bibehållen miljöprövning i olika sektorslagar stärker miljötänkandet. I SOU 1997:32 menar de dock att miljöhänsyn är ett av många intressen i en sektorslag och att miljöintressen riskerar att komma i skymundan. Ett tydligt exempel på inkonsekvens i utredningen.

<sup>97</sup> Prop.97/98:90 s.152-155.

<sup>98</sup> Prop.97/98:90 s.500-501.

<sup>99</sup> Prop.97/98:90 s.151.

<sup>100</sup> 16 kap.12 och 13 §§ samt 22 kap. 6 § MB.

<sup>101</sup> Prop. 97/98:90 s.153.



miljöprövning enligt miljöskyddslagen. I övrigt kommenterades inte frågan.<sup>102</sup>

### 4.3 Gällande rätt

I kommande avsnitt skall jag redogöra för hur gällande rätt är utformad. En del upprepningar från ovan kan då förekomma speciellt vad som anförs om propositionernas innehåll. Generella övervägningar är integrerade med exempel på hur regleringen ser ut i PBL och i Strålskyddslagen.

En mening i miljöbalken reglerar förhållandet till annan miljörelaterad lag. MB 1:3 1 st. står det att ”I fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag”. Miljöbalken och annan miljörelaterad lag gäller således parallellt. I sektorslagarna finns dock som huvudregel ingen hänvisning till miljöbalken.

En och samma verksamhet kan därmed regleras i både speciallagen och i miljöbalken. Om en åtgärd är tillståndspliktig enligt både miljöbalken och speciallagen kan den således få två tillstånd. Exempelvis kan ett anläggande av en fabrik kräva bygglov enligt PBL och tillstånd enligt miljöbalken för drivande av miljöfarlig verksamhet. Risken finns att regler i speciallag och miljöbalken reglerar samma saker på ett oförenligt sätt och att en lagkonflikt uppkommer. Detta har man försökt eliminera genom att föreskriva när miljöbalkens bestämmelser skall tillämpas, respektive när den andra lagens bestämmelser skall tillämpas. Om regleringen i miljöbalken skall gälla så skall bestämmelsen i den andra lagen antingen upphävas eller kompletteras med att ytterligare krav ställs enligt miljöbalken. Om istället regleringen i den särskilda lagen bör gälla, skall en bestämmelse införas om att ytterligare krav inte får ställas enligt miljöbalken. I 1:7 och 1:3 2 st. MB. har exempelvis uttryckligen reglerats att miljöbalken inte skall tillämpas såvitt gäller vissa i paragraferna preciserade frågor enligt väglagen (1971:948), luftfartslagen (1957:297), lagen (1978:160) om vissa rörledningar samt arbetsmiljölagen (1977:1160). I vissa fall, exempelvis i PBL och i Strålskyddslagen, har regeringen gjort bedömningen att hänsynsreglerna i sektorslag och i miljöbalken i stort kompletterar varandra och förhållandet har således inte reglerats närmare. Regeringen har gjort bedömningen att i och med att strålskyddslagens tillämpningsområde mer är fokuserat på inre miljö än yttre så kommer de två lagarna i huvudsak att komplettera varandra. I PBL har dock lokaliseringsprövningen enligt balken indirekt uppbundits i och med att vid tillstånd eller dispens enligt balken en lokalisering som huvudregel inte får väljas som strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser meddelade enligt PBL.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Prop.97/98:90 s.156 samt s.224. Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter, 7§.

<sup>103</sup> 16:4 MB.

I sista hand skall, enligt propositionerna, allmänna rättsgrundsatser tillämpas för att lösa en lagkonflikt. Någon vägledning när det gäller att avgöra vilken bestämmelse som är *lex specialis* finns inte i någon av propositionerna. Det som återstår är uttalandet i SOU 1996:103 om att en regel måste precisera vilken miljöhänsyn som skall tas för att utgöra undantag från balken. Här finns det således inte särskilt mycket att gå efter.<sup>104</sup> Enligt min uppfattning innebär *lex specialis*-regeln inte automatiskt att sektorslagens regler går före, även om detta ofta blir fallet. Regleringen i miljöbalken kan i många hänseenden anses vara en specialregel i miljöbalkens bestämmelse som således tar en mer preciserad miljöhänsyn jämfört med sektorslagens regler och enligt miljöbalksutredningen är det ju den regel som preciserar miljöhänsynen som skall gå först, inte den regel som är mest detaljerad i andra avseenden. En bedömning måste göras i varje enskilt fall om vilken bestämmelse som är mest detaljerad och specialiserad ur miljöperspektiv. Allmänt sett anser jag att det är oklart vad man skall ta fasta på när en *lex specialis*-bedömning skall göras utifrån motivuttalandena.

Vid en prövning m.m. enligt en speciallag skall miljöbalken tillämpas enbart om detta anges särskilt i lagen. Om en verksamhet inte skall tillståndsprövas enligt miljöbalken så skall de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB i allmänhet tillämpas vid tillståndsprövningen enligt speciallagen. Regeringen ansåg dock att det i PBL redan finns ett väl utvecklat system med hänsynstagande till miljö- och hälsoaspekter som gör de avvägningar mellan motstående intressen som skall göras i ett plan- eller lovärende. Många krav som ställs enligt de allmänna hänsynsreglerna tillgodoses därmed redan i PBL enligt regeringen. Däremot menar regeringen att miljöbalken kommer att påverka tolkningen av PBL:s regler. Miljöfrågor och miljöhänsyn kommer att få större genomslagskraft vid tillämpningen av PBL i framtiden.<sup>105</sup> Vid myndighetsutövning enligt strålskyddslagen skall inte heller 2 kapitlet i miljöbalken tillämpas i och med att joniserande strålning numera omfattas av begreppet miljöfarlig verksamhet i miljöbalken och därmed skall risk för radioaktivt utsläpp tillståndsprövas. Vissa bestämmelser i miljöbalken skall dock som huvudregel tillämpas vid tillståndsprövning enligt annan miljörelaterad lag oavsett om prövning även sker enligt miljöbalken.<sup>106</sup> Detta gäller i första hand hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB som enligt 1:2 MB skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i vissa av paragrafens uppräknade lagar. MKN gäller för alla verksamheter som medverkar till att en norm överskrids. Vid tillståndsgivning, tillsyn, godkännanden, dispenser m.m. enligt miljöbalken, prövas om verksamheten medför att en MKN överskrids. Om samma bedömning skall göras vid tillståndsprövning enligt andra lagar

---

<sup>104</sup> Uttalandet i SOU 1996:103 om att endast lagar kan gå före balken och inte bestämmelser av lägre dignitet exempelvis föreskrifter har utsatts för så mycket kritik att det är tveksamt om det har någon tolkningsinverkan. Bestämmelser av lägre dignitet som bygger på / är förenliga med överordnad författning borde alltså gå före balken vilket var vad jag tror att miljöbalksutredningen egentligen menade med sitt svårtydda uttalande.

<sup>105</sup> Prop.97/98:90 s.156-159.

<sup>106</sup> Prop.97/98:90 s.154-156.

så måste speciella bestämmelser införas om detta i den lagen. Det har således föreskrivits att MKN skall beaktas vid myndighetsutövning och myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljö kvalitetsnormerna säkerställs vid tillstånd, godkännanden, tillsyn osv.<sup>107</sup> Regeringen uttalade i prop.97/98:45 att miljöbalkens regler om MKB i så stor utsträckning som möjligt borde tillämpas utanför balken.<sup>108</sup> I vissa speciallagar skall dock bara vissa av reglerna om MKB i miljöbalken tillämpas och i dessa fallen har man kallat förfarandet som skall ske enligt speciallagen för en miljökonsekvensanalys.<sup>109</sup> Enligt PBL skall miljöbalken inte heller tillämpas direkt vid planläggning och vid prövning av lov enligt lagen. Däremot skall 3 och 4 kap. i MB och bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer tillämpas.<sup>110</sup> Miljöbalkens bestämmelser om MKB och MKN skall tillämpas direkt enligt strålskyddslagen.<sup>111</sup>

Enligt propositionen har tillståndsdomar och tillståndsbeslut endast rättskraft enligt den lag enligt vilken tillståndet är meddelat. Tillstånd enligt balken hindrar alltså inte ingripanden enligt speciallag och vice versa; de båda prövningarna binder således inte varandra.<sup>112</sup> Möjligheten att utnyttja ett tillstånd enligt balken kan således begränsas av annan lagstiftning.

Talerättsbegreppet enligt miljöbalken och sektorslag är dock inte det samma. Kretsen av talerätsberättigade bestäms inom varje lag för sig och enligt den praxis som utbildats. Talerätten enligt miljöbalken är generös och omfattar även en rätt för intresseorganisationer att överklaga vilket de saknar enligt de flesta sektorslagar utom enligt torvlagen.<sup>113</sup>

---

<sup>107</sup> Prop.97/98:90 s.155.

<sup>108</sup> Prop.97/98:45 del 1 s.279.

<sup>109</sup> Prop.97/98:90 s.155-156.

<sup>110</sup> Prop.97/98:90 s.156-159.

<sup>111</sup> Prop.97/98:90 s.272-277.

<sup>112</sup> Prop.97/98:90 s.151-152, 24:1 MB.

<sup>113</sup> 16:12,13 MB

# 5 Speciellt om förhållandet mellan skogsvårdslagen och miljöbalken

## 5.1 Inledande bakgrund om skogsbruk och skogsvård i Sverige

### 5.1.1 Skogsbruk och den biologiska mångfalden<sup>114</sup>

Enligt skogsvårdslagens 2 § definieras skogsmark som sådan mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål. Marken är lämplig för virkesproduktion om produktionsförmågan är minst 1 kubikmeter virke per år och hektar. Skogen täcker 2/3 av Sveriges yta och virkesproducerande skogsbruk är en viktig del av Sveriges ekonomi. En del skogsmark är skyddad från aktivt skogsbruk, sk. skyddade skogar, i områden som nationalparker och naturreservat. Drygt 3 % av den totala skogsarealen är skyddad och består till största delen av mer än 80-årig lågproduktiv granskog i norra Sverige. Skogsexporten bidrar betydligt till handelsbalansen; 17 % av Sveriges totala export utgörs av skogsprodukter. Varje år avverkas ungefär 70 % av tillväxten vilket innebär att Sveriges skogsbestånd ökar. Skogsmarken ägs till 50 % av småskogsägare (privata skogsägare), till 40 % av skogsbolag och till 10 % av staten. Småskogsbruket dominerar i södra Sverige medan storskogsbruket dominerar i norra Sverige. Bland de största skogsbolagen kan nämnas SCA, STORA-Enso, Assidomän och Korsnäs.

Skog är alltså en viktig beståndsdel i svensk ekonomi men samtidigt innebär skogsbruk ett hot mot den biologiska mångfalden i skogen och mot skogens funktion som kolsänka (binder kol via fotosyntesen). Skogens ekosystem påverkas både av långväga luftföroreningar och av andra ingrepp i mark, luft och vatten. Skogsskador, så som utglesade och missfärgade trädskronor, beror på en sammanlagd effekt av olika stressfaktorer som gör skogen mer känslig för tillfälliga störningar som torka, insekt- och svampangrepp. Den biologiska mångfalden i skogen är bland annat beroende av levande träd (förekomst av olika trädslag och grova träd), död ved (boplatser för fåglar, larver, mossor m.m.), åldersfördelning (hög mångfald förknippas med den äldre, helst helt opåverkade, skogen), biotoper (förekomst av olika beståndstyper är naturligtvis viktigt för den biologiska mångfalden, framför allt inblandning av lövskog, sumpskog och varierad trädhöjd). I ett längre

---

<sup>114</sup> Avsnittet bygger på *Miljötilståndet i skogen* och Sveriges Nationalatlas *Miljön och Skogen*.

tidsperspektiv är skogens miljötillstånd starkt beroende av den nya skogen och det som görs i samband med slutavverkning och förnygring.

Dessa förutsättningar för biologisk mångfald avspeglar sig bland annat i tillståndet för enskilda arter. Exempelvis upprättas s.k. rödlistor över akut hotade, sårbara, sällsynta eller hänsynskrävande arter av Artdatabanken vid Sveriges Lantbruks Universitet. De dominerande skogsträden i Sverige idag är tall och gran. Detta är en följd av det moderna skogsbruket som har splittrat skogslandskapet i bestånd med få trädslag och jämgamla träd. Dessutom har lövskogarna och lövskogsblandskogarna minskat med 20 % sedan 1920-talet och det finns betydligt mindre tillgång till död ved och gamla träd. Landskapet är också ganska stört då endast 1 % av skogsmarken är belägen mer än 2 km från bilväg.

### 5.1.2 Naturvårds- och miljöarbete

Från slutet av 80-talet och fram till våra dagar har naturvårds- och miljöarbetet inom skogsvården ökat. Skogsvårdsorganisationen<sup>115</sup> (SVO) började under slutet av 80-talet att ställa om organisationens arbete från produktionsmål till miljöanpassning.<sup>116</sup> Ytterligare en stor förändring inträffade 1994 då miljömål och produktionsmål inom skogsbruket jämfördes i skogsvårdslagen. Enligt 1 § i skogsvårdslagen skall nämligen skogen ”skötas så att den ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls”. Enligt propositionen innebär produktionsmålet att ”skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar”.<sup>117</sup> Miljömålet innebär att ”skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetiska variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas”.<sup>118</sup>

De miljörättsliga reglerna, i skogsvårdslagen och i andra lagar, kan indelas i tre kategorier.<sup>119</sup> I lagen finns ett antal *hushållningsregler* som ska åstadkomma ett optimalt användande av skogen ur ett samhällsekonomiskt långsiktigt perspektiv. I skogsvårdslagen finns således regler om bland annat nyanläggning av skog (bl.a. om användning av visst skogsodlingsmaterial och förnygringsåtgärder för att få skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt, 5-7 §§), om avverkning (bl.a. om lägsta

<sup>115</sup> Skogsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelsen.

<sup>116</sup> RRV 1999:31 s.37-38.

<sup>117</sup> Prop.1992/93:226 s.32.

<sup>118</sup> Prop.1992/93:226 s.27.

<sup>119</sup> Denna indelning har jag hämtat från Eggertz s.2-3.

avverkningsålder, högsta avverkningsandel och om anmälningsplikt om avverkning, skyddsdikning och om hänsynstagande, 10-14 §§) och om särskilt hänsynstagande och tillståndsplikt i områden med svårföryngrad skog, skyddsskog, fjällnära skog, och i områden med renskötsel (15-29§§).

*Naturvårdsregler* (syftar till att skydda arter av djur och växter samt särskilda livsmiljöer) finns i 30 § skogsvårdslagen och i föreskrifter meddelade av Skogsstyrelsen med stöd av paragrafen samt i dåvarande naturvårdslagen (nu i miljöbalken). Föreskrifter har meddelats om skötsel av skog, biotopskydd, hyggens storlek och utläggning, gödsling, dikning, kvarlämnande av träd m.m. Föreskrifterna får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Föreskrifter om förbud mot avverkning och andra skogsbruksåtgärder på skogliga impediment får också meddelas.

Reglerna om miljöfarlig verksamhet, *miljöskyddsregler*, började först på 90-talet tillämpas i nämndvärd utsträckning på skogsbruket. Detta trots att skogsbruk tämligen klart omfattades av definitionen av miljöfarlig verksamhet i den nu upphävda miljöskyddslagen (nu i 9 kap. MB).<sup>120</sup> Åtgärder inom skogsbruket är dock inte tillståndspliktiga men faller inom kommunala miljönämndens tillsynsansvar. De kan utöva tillsyn över exempelvis dikning, skogsgödsling, användande av skogsmaskiner, avverkning m.m. Miljönämnden i Nora kommun utövade systematisk tillsyn över föryngringsavverkningar i känsliga avrinningsområden. Denna tillsyn överklagades av skogsägare i kommunen men länsrätten i Örebro län gav klartecken till att kommunen fick bedriva denna typ av tillsyn och att de fick ta ut tillsynsavgifter. Domen överklagades dock till kammarrätten i Stockholm som ännu inte har kommit med sitt avgörande. Skogsägarna fick i frågan stöd av Skogsägarnas riksförbund som menade att påverkan av vattenkvaliteten efter avverkning är så ringa att den saknar betydelse och att det inte går att bevisa att det är en förorening. De menade också att skogsbruk faller utanför kommunens tillsynsansvar eftersom skogsbruk inte är att beteckna som miljöfarlig verksamhet.<sup>121</sup>

Den centrala tillsynen över skogsvårdslagen utövas av Skogsstyrelsen. Inom länet utövar Skogsvårdsstyrelsen den närmare tillsynen. Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifterna skall efterlevas.<sup>122</sup>

Sverige har under 1990-talet undertecknat ett antal FN-konventioner som Agenda 21 och 1992 års konvention om biologisk mångfald. Vi har alltså även på ett internationellt plan förbundit oss att verka för biologisk mångfald och hållbar utveckling.

---

<sup>120</sup> Se bland annat KN B25/94 och S. Westerlund *Miljöskyddslagen: en analytisk kommentar*.

<sup>121</sup> Skogseko nr 3 1997.

<sup>122</sup> 33, 35 §§ skogsvårdslagen.

Under 90-talet har även en del frivilliga initiativ från skogsbrukarnas sida tagits för att öka miljöhänsynen i deras arbete. Bland annat handlar det om att miljöcertifiera företagen enligt något (eller båda) av miljöledningssystemen EMAS eller ISO 14 001.<sup>123</sup> Denna ambition har nästan alla stora skogsbolag och olika former av miljöcertifiering använd flitigt i marknadsföringen.<sup>124</sup> Enligt ett avtal mellan skogsbruket och miljöförbundet om miljöcertifiering kan skogsbolagen märka sina varor med FSC-symbolen (Forest Stewardship Certification). Symbolen är en garanti för att virket kommer från ett naturvårdsanpassat skogsbruk. Ett villkor i avtalet är att skogsägarna skall spara 5 % av den ur naturvårds synpunkt mest värdefulla skogen. Dessa områden håller just nu på att kartläggas i en ekologisk landskapsplanering.<sup>125</sup>

En omdiskuterad fråga är om lagregleringen av miljö- och naturskyddsfrågor inom skogen fungerar. Regeringen konstaterade i prop.97/98:158 att varken skogspolitikens produktionsmål eller miljömål nåtts men att målen bör ligga fast. I syfte att snabbare nå målen infördes vissa preciseringar i lagen vad gäller skogsförnyring och miljöhänsyn. Dessutom infördes krav på att varje brukningsenhet skall upprätta en skogs- och miljöredovisning om hur skogen ser ut och om vilka natur- och kulturvärlden den har. Även i en nyligen utkommen rapport från Riksrevisionsverket avslöjas flera svaga punkter i miljöarbetet. Granskningen visar att Skogsvårdsorganisationen inte lyckats fullt ut med att förmå skogsbruket att leva upp till skogsvårdslagens krav. En av orsakerna är att det saknas tillräckliga styrmedel. Vad gäller miljömålet i lagen så är utrymmet för myndighetsutövning mycket begränsat. Endast bagatellartade begränsningar av förfoganderätten i berörd fastighet måste accepteras av markägaren utan krav på intrångsersättning. Enligt RRV innebär detta att det inte går att utforma kravregler i skogsvårdslagen som innebär att jämställandet av miljömålen med produktionsmålen kan uppnås (mer ersättningsrätt i avsnitt 5.3.2.3). RRV menar även att den starka kollegialitet som råder mellan Skogsvårdsorganisationen och skogsbruket har medfört att näringen fått ett alltför stort inflytande på Skogsvårdsorganisationens arbete. Vidare påpekas att det finns stora skillnader mellan olika distrikt vad det gäller prioritering och utbildning.<sup>126</sup> RRV föreslår bland annat att större samsyn skapas mellan olika distrikt vad gäller arbetsmetoder och inställning till naturvårdsarbete. Individuella rådgivningsinsatser borde främst riktas till maskinförare (de som i praktiken tar hänsyn till naturvärden) och till markägare.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Ett miljöledningssystem består av organisatoriska strukturer och administrativa rutiner med vars hjälp miljöarbetet organiseras, planeras, vägleds och kontrolleras. EMAS står för Eco Management Audit Scheme och är baserat på en EU-förordning. ISO 14 001 är ett motsvarande globalt system.

<sup>124</sup> Se exempelvis [www.stora-paperboard.com](http://www.stora-paperboard.com), [www.graningen.se/miljo/miljo.html](http://www.graningen.se/miljo/miljo.html), [www.korsnas.se/sve/miljo/skogen/init.html](http://www.korsnas.se/sve/miljo/skogen/init.html).

<sup>125</sup> DN 1999-09-13 s.5.

<sup>126</sup> RRV 1999:31 s.79-96.

<sup>127</sup> RRV 1999:31 s.97-106.

FSC-märkningen har också kritiserats. Gammelskog som borde undantas från avverkning enligt avtalet har i flera fall avverkats och Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) talar om bristande kompetens och nonchalans mot regelsystemet. SNF ser en tendens mot ökad avverkningstakt i fjälltrakterna trots avtalet om miljömärkning.<sup>128</sup>

## 5.2 Skogsvårdslagens ställning i förhållande till miljöbalken

Som jag tidigare redogjort för i avsnitt 3.2 inarbetades inte skogsvårdslagen i miljöbalken med hänvisning till att lagen till övervägande del innehöll näringsrelaterade bestämmelser och att relativt nyligen miljömål och produktionsmål jämfördes för skogsnäringen. Detta trots att regeringen i direktivet till miljöbalksutredningen skrivit att en av huvuduppgifterna för utredningen var att tydligare samordna och sammansmälta olika lagar, däribland skogsvårdslagen.

Den framförda kritiken mot skogsnäringens arbete och de ej uppnådda miljömålen talar för en starkare knytning till balken, eventuellt en inarbetning av miljörelaterade regler. Staffan Westerlund menar att ett land med anspråk på trovärdighet inte kan hävda att det är inriktat på hållbar utveckling om över hälften av dess areal undantas därifrån (skogsmarken). Skogsbruket är även enligt honom inte tillräckligt väl anpassat till miljömålen och måste tydligare kopplas till begreppet hållbar utveckling. Detta görs enligt Westerlund med en stark koppling till miljöbalken där alla oklarheter minimeras vad gäller skogsbrukets förhållande till miljöbalken.

Å andra sidan kan man hävda att den nya inriktningen på skogsvårdslagen varit i kraft för kort tid för att man skall kunna dra några långtgående slutsatser om dess effektivitet. Skogsnäringen ville inte att skogsverksamhet alls skulle påverkas av miljöbalken. De ansåg att näringen var på väg åt rätt håll i och med det nya målet med jämförda miljö- och produktionsmål och att en inarbetning i balken skulle skapa osäkerhet.<sup>129</sup> En del skogsbrukare uppfattar att det hårdare greppet om skogarna lagstiftningsvägen kan uppfattas som en missförtroendeförklaring mot deras arbete och att intresset för fortsatt miljöarbete bland dem i och med det svalnar.<sup>130</sup>

I det följande skall jag redogöra för hur förhållande mellan miljöbalken och skogsvårdslagen reglerats. Jag kommer inte att beröra alla regler i skogslagstiftningen utan enbart de som påverkas av miljöbalkens bestämmelser. Avsnittet är således inte avsett att vara en genomgång av de regler som i stort gäller för skogsverksamhet.

---

<sup>128</sup> DN 1999-09-13 s.5.

<sup>129</sup> 1997/98:JoU20 s.449 och prop.97/98:90 s.242.

<sup>130</sup> NWT 1998-05-08 s.2.



## 5.3 Miljöbalkens tillämpning inom skogsvårdslagens område och dess konsekvenser

### 5.3.1 Utgångspunkter

Skogsvårdslagen gäller som all annan miljörelaterad lag parallellt med miljöbalken. Målsättningen i arbetet med följdlagstiftningen var att på förhand förekomma lagkonflikter men i de fall då detta inte var möjligt eller ansågs behövt, så skulle en bedömning utifrån allmänna rättsgrundsatser göras om vilken lag som skulle gälla i första hand. I prop.97/98:45 uttalades att om en fråga regleras särskilt i skogsvårdslagen så gäller den bestämmelsen framför miljöbalken.<sup>131</sup> I SOU 1997:32 påpekas att en stark knytning mellan de två lagarna är önskvärd med hänsyn till vad som uttalas i direktivet och vid remissbehandlingen. Utredningen konstaterar vidare att det i skogsvårdslagen finns få regler som medför att miljöbalkens regler inte skall tillämpas. Regler som i särskilda avseenden reglerar en fråga finns framförallt i skogsvårdsförordningen (1999:1096) och i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.<sup>132</sup> I prop.1997/98:90 gör regeringen den bedömningen att allmänna rättsgrundsatser generellt leder till att skogs lagstiftningen skall tillämpas. Någon uttrycklig lagreglering av detta behövs inte då metodiken med önskvärd tydlighet anknyter till allmänt erkända lagvalsprinciper.<sup>133</sup> Lagrådet ansåg dock att det var en klar brist att det inte framgår av lagtexten att skogsvårdslagen går före vid konflikt.<sup>134</sup> Av ovanstående framgår en tydlig presumtion för att skogsvårdslagstiftningens regler gäller framför balken vid konflikt, då de anses mer precisa. Här ska även påminnas om ambitionen att samma miljökrav skall ställas på alla verksamheter som riskerar att medföra likartad negativ påverkan på hälsan, miljön m.m.<sup>135</sup>

### 5.3.2 Konsekvenser

#### 5.3.2.1 Skogsvårdslagens regler

1 § i skogsvårdslagen ger uttryck för att miljömål och produktionsmål är jämställda i skogsarbetet. Dessutom skall hänsyn tas till andra allmänna intressen. För att tydligare koppla skogsvårdsarbetet till begreppet hållbar utveckling och för att uppfylla miljöbalkens mål i 1:1 MB kanske det kunde vara av värde att här hänvisa till miljöbalkens mål. Lunds universitet

---

<sup>131</sup> Prop.97/98:45 s.189.

<sup>132</sup> SOU 1997:32 s.424-425.

<sup>133</sup> Prop.97/98:90 s.244-245.

<sup>134</sup> Prop.97/98:90 s.508.

<sup>135</sup> SOU 1997:32 s.231-232.

uttryckte den åsikten vid remissarbetet.<sup>136</sup> Regeringen skriver att miljöbalkens mål skall följas vid utfärdande av föreskrifter enligt skogsvårdslagen och vid tillämpning i övrigt.<sup>137</sup> Risken är dock att miljöbalkens mer omfattande mål inte får tillräckligt genomslag i praktiken och att de glöms bort om inte en hänvisning finns. Enligt min uppfattning borde det i alla miljörelaterade lagar finnas en hänvisning till miljöbalken i sig ( mer om detta i kapitel 6).

En inskränkning av skogsvårdslagens räckvidd i förhållanden till annan lagstiftning finns i 4 §. Tidigare skulle skogsvårdslagen eller dess föreskrifter inte tillämpas i den mån de strider mot föreskrifter meddelade enligt naturvårdslagen eller annan lag. Detta ändrades enligt propositionen till att gälla föreskrifter meddelade enligt 7 (områdesskydd) och 8 kapitlet (skydd av växt- och djurarter) samt i fall tillämpningen av skogsvårdslagen eller dess föreskrifter stred mot 7:11 2 st. MB (biotopskyddsområde) eller föreskrifter meddelade enligt annan lag. Inom dessa områden skall det inte finnas några begränsningar av möjligheter att ingripa med miljöbalken.

5 § i skogsvårdslagen reglerar skyldigheten att nyanlägga skog. Miljöbalksutredningen gör bedömningen att någon annan bedömning enligt balken i dessa frågor inte är möjlig.<sup>138</sup> Det samma ansåg Lunds universitet och de menade dessutom att även 6 § - om föryngringsåtgärder - medför undantag från balkens bestämmelser.<sup>139</sup> Regeringen gör dock, tvärtemot miljöbalksutredningen, bedömningen att det kan finnas fall då försiktighetsprincipen i 2:3 MB kan påverka anläggningen av ny skog enligt 5 och 6 §§ i skogsvårdslagen och att regleringen i miljöbalken i dessa fall kan ta över. En bedömning enligt försiktighetsprincipen kan således leda till att ny skog inte skall anläggas eller att den skall anläggas bara i begränsad omfattning. Jag anser att regeringens resonemang är riktigt, i anslutning till reglerna om nyanläggning av skog och om föryngringsåtgärder finns inga försiktighetsåtgärder som skulle vara så precist utformade att försiktighetsprincipen i miljöbalken inte skall tillämpas däremot kan en tillämpning av hushålls- och kretsloppsprinciperna uteslutas till viss del av bestämmelserna i skogsvårdslagen. Dessutom torde flertalet andra hänsynsregler kunna bli tillämpliga, exempelvis lokaliseringsregeln och stoppregeln. Enligt min uppfattning finns det inga regler i själva skogsvårdslagen som medför att balkens bestämmelser inte skall tillämpas. Generellt sätt kommer de inte i konflikt med varandra utan kan tillämpas parallellt.

Tillstånd enligt skogsvårdslagen krävs bara vid avverkning i svårföryngrad skog eller skyddsskog, fjällnära skog och ädellövskog (16, 27 §§ i skogsvårdslagen). I övrigt krävs anmälan till skogsvårdsstyrelsen (14 § i skogsvårdslagen). Enligt balken kan emellertid även krävas tillstånd,

---

<sup>136</sup> Prop.97/98:90 s.247.

<sup>137</sup> Prop.97/98:90 s.244.

<sup>138</sup> SOU 1997:32 s.425.

<sup>139</sup> Prop.97/98:90 s.242.

exempelvis vid markavvattning (11:13 MB) och husbehovstäcker (12:1 MB) i samband med olika åtgärder vid skogsföretag. Vid tillstånd enligt balken ställs krav på MKB och på att hänsyn tas till MKN. MKN gäller för alla verksamheter som medverkar till att en norm överskrids. När en myndighet prövar tillstånd, utövar tillsyn, meddelar föreskrifter m.m. enligt miljöbalken prövas om verksamheten medför att en MKN överskrids. Om samma bedömning skall göras vid tillståndsprövning enligt andra lagar så måste speciella bestämmelser införas om detta i den lagen. Enligt regeringen bör hänsyn tas till MKN vid beviljande av tillstånd enligt skogsvårdslagen. Bestämmelser bör således införas även om risken att påverka en MKN inte är större vid anmälningspliktiga verksamheter än vid tillståndspliktiga, då det inte anses lämpligt att samhället genom tillstånd ger sken av att sanktionera en verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Detta gäller dock inte i de fall det gäller avverkning av ädellövskog då tillståndsregleringen här syftar till att bibehålla ädelskogsarealen oförändrad.<sup>140</sup> Enligt balken skall dock tillsynsmyndigheten ingripa mot varje verksamhet inom dess tillsynsområde som medverkar till att en MKN överträds oavsett om tillstånd krävs eller ej dvs. bland annat vid tillsyn.<sup>141</sup> Enligt min uppfattning borde samma möjlighet finnas för tillsynsmyndigheten enligt balken. Risken för att en MKN överträds är i all fall inte mindre vid anmälningspliktiga företag än enligt tillståndspliktiga enligt regeringens uppfattning. Skogsstyrelsen, Skogsindustrierna och Skogsägarnas riksförbund vill inte att MKN skall tillämpas inom skogsbruket. Motiveringen är att det är osannolikt att en enskild verksamhet skulle kunna medföra effekter av betydelse för en MKN.<sup>142</sup> Mot detta kan anföras att det inte kan uteslutas att verksamheten påverkar normen och att det kan vara just den verksamheten som medför att MKN överskrids. Jag anser att alla miljöpåverkande verksamheter måste bedömas utifrån MKN och att Skogsvårdsorganisationen skall ha den möjligheten även vid tillsyn.

Krav på MKB-förfarande enligt balken ställs inte enligt skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen får i varje ärende för sig besluta om en analys, av vilken inverkan nya metoder för skogens skötsel och nya odlingsmaterial har på miljön, ska upprättas och vad den skall innehålla. Enligt 14 § skall en hänsynsredovisning upprättas vid anmälningspliktig verksamhet. En sådan skall redogöra för vilka hänsyn som tagits till natur- och kulturvård vid avverkning och enligt regeringen görs årligen 40 000-50 000 sådana redovisningar. I vissa områden av den fjällnära skogen gör vidare Skogsstyrelsen egna inventeringar av naturvärden. Sammanfattningsvis anser regeringen att behovet av MKB tillgodoses av skogsvårdslagens egna instrument; av analysen, hänsynsredovisningarna och Skogsstyrelsens egna inventeringar. MKB kommer dock att spela roll om tillstånd krävs enligt balken och vid samrådsförfarande enligt 12:6 MB (verksamheter och

---

<sup>140</sup> Prop.97/98:90 s.247-249.

<sup>141</sup> 5:3 MB.

<sup>142</sup> Prop.97/98:90 s.246.

åtgärder som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt balken och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön skall anmälas till samråd). Förfarandet enligt skogsvårdslagen skall kallas miljökonsekvensanalys men ingen ändring är avsedd jämfört med tidigare gällande rätt då begreppet miljökonsekvensbeskrivning användes för samma förfarande.<sup>143</sup> Skogsstyrelsen, Skogsindustrierna och Skogsägarnas riksförbund tycker att det är bra att MKB begreppet byts ut mot en miljöanalys. Skogsägarnas riksförbund anser att skogsföretag aldrig bör omfattas av krav på MKB. Andra remissinstanser efterfrågar en precisering av skillnaden mellan de båda begreppen och vissa anser att miljöbalkens MKB-bestämmelser bör tillämpas även enligt skogsvårdslagen.<sup>144</sup> Min uppfattning är att miljöbalkens MKB i största möjliga utsträckning bör tillämpas på andra miljörelaterade lagar. Det är ett sätt att säkerställa att miljöbalkens minimikrav upprätthålls även utanför balken. Regeringen utesluter dock inte detta, utan påpekar att MKB-praxis enligt miljöbalken kommer att påverka miljöanalysen enligt skogsvårdslagen och att utvecklingen av detta får avslöja om behov finns att anknyta till miljöbalkens regler.<sup>145</sup>

### 5.3.2.2 Föreskrifter och allmänna råd

Frågan är dock om de mer preciserade föreskrifterna meddelade av Skogsstyrelsen, med stöd av 30 § i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen, medför att balkens bestämmelser inte skall tillämpas.<sup>146</sup> Dessa föreskrifter behandlar allmänna krav på hänsyn, förbud mot avverkning och andra skogsbruksåtgärder på skogliga impediment, hänsynskrävande biotoper och värdefulla kulturmiljöer i skogen, kvarlämnande av skyddszoner, kvarlämnande av träd, trädsamlingar och döda träd, hyggens storlek och form, undvikande och begränsande av skador på mark och i vatten samt byggande av skogsbilvägar.

Endast två regler i 2 kap. MB kommenteras närmare av miljöbalksutredningen i SOU 1997:32, lokaliseringsbestämmelsen i 2:4 MB och stoppregeln i 2:9 MB. Miljöbalksutredningen menar att lokaliseringsregeln bör gälla fullt ut vid skogsbruk då någon motsvarande regel inte finns i skogsvårdslagen. Dock betonades att ändamålet med skogsbruket dock måste kunna uppnås och att vissa verksamheter inte kan omlokaliseras exempelvis avverkning av ett moget skogsparti. Stoppregeln skall inte kunna användas ifall förutsättningarna för att upprätta någon form av områdesskydd är uppfyllda, någon ersättningsrätt är nämligen inte kopplade till ingripanden enligt 2 kapitlet MB. Stoppregeln bör bara användas i brådskande fall.<sup>147</sup>

---

<sup>143</sup> Prop.97/98:90 s.249-251.

<sup>144</sup> Prop.97/98:90 s.246-247.

<sup>145</sup> Prop.97/98:90 s.250.

<sup>146</sup> Skogstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (1979:429).

<sup>147</sup> SOU 1997:32 s.427-428.

Enligt regeringen följer av allmänna lagvalsregler att vid oförenlighet mellan två lagbestämmelser de mer detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna skall tillämpas. Således en presumtion för att skogsvårdslagens regler är mer preciserad. En konsekvens av detta är enligt propositionen är att en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken exempelvis inte kan meddela förelägganden om bredden på skyddszoner med träd och buskar som lämnas kvar mot vattendrag eftersom detaljerade föreskrifter om detta redan finns i Skogsstyrelsens föreskrifter. Om en fråga är oreglerad i föreskrifterna kan däremot miljöbalkens hänsynsregler kopplas in. Försiktighetsprincipen och lokaliseringsprincipen torde därför bli tillämpliga i vissa frågor. I fråga om lokaliseringsregeln finns det dock naturliga begränsningar i samband med att skogsbruk bara kan bedrivas där det finns skog. Möjligheten till alternativ lokalisering skall dock beaktas vid bedömning om en plats kan godtas. Kunskapsprincipen och produktvalsprincipen torde gälla utan inskränkning enligt propositionen.<sup>148</sup>

Enligt regeringens uppfattning skall således miljöbalken kopplas in när det inte finns någon föreskrift i skogsvårdslagstiftningen om miljöhänsyn. Några entydiga svar saknas på hur förhållande mer i detalj skall regleras. I många fall borde det dock inte uppstå någon konflikt mellan de båda lagverken. Exempelvis förskrivs i de allmänna råden att stor försiktighet skall iakttas med drivmedel och oljor i skogen. Samma slutsats kan man dra av de allmänna hänsynsreglerna och reglerna kan således komplettera varandra. Miljöbalken anger att man skall ta vissa hänsyn och skogsvårdslagstiftningen pekar ut vissa områden där detta är extra viktigt just inom skogsbruket.

Vissa av de allmänna hänsynsreglerna kan dock enligt motiven begränsas av föreskrifter om skyddszoner. Enligt min uppfattning borde det finnas fler begränsningar. Föreskrifterna till 30 § reglerar exempelvis vilka träd som först och främst bör lämnas kvar, anpassning av hyggens storlek och form, hänsynstagande till permanenta spår och leder, kantzoner, hur man minskar behovet av kantdikning, hur skyddsdikning bör utföras, användning av maskiner och transporter. I dessa fall torde motstridiga krav inte kunna ställas enligt balken. Försiktighetsprincipen borde dock till vis del kunna inverka i även i dessa fall. Enligt principen skall nämligen försiktighetsmått vidtas redan vid risk för skada. Detta framgår inte direkt av skogsvårdslagens föreskrifter. Dessutom ställer den krav på att bästa möjliga teknik skall användas. Lokaliseringsprincipen kan även den bli tillämplig. En begränsning finns dock, så som regeringen påpekade, i att skogsbruk inte kan bedrivas var som helst, utan är begränsad till just skogsområden. Dock skall den plats väljas som är mest lämplig ur miljöhänsyn. Stoppregeln borde även kunna tillämpas i kombination med de åtgärder som kan vidtas enligt skogsvårdslagstiftningen. Det är bra om medel finns i skogsvårdslagen men inget hindrar en kombination av ett ytterligare skydd

---

<sup>148</sup> Prop.97/98:90 s.244-245.

enligt miljöbalken. Miljöbalksutredningens uttalande om att stoppregeln ej borde tillämpas om någon områdesskyddsform är uppfylld kommenterades inte av regeringen i propositionen. Rättsläget är således osäkert huruvida ersättningsskyldigheten kan kringås genom en tillämpning av stoppregeln.

Sammanfattningsvis torde kunskapskravet (2:2 MB), produktvalsprincipen (2:6 MB), hushålls- och kretsloppsprinciperna (2:5 MB), kravet på bästa möjliga teknik (2:3 MB) kunna tillämpas fullt ut vid sidan om skogsvårdslagens regler då inga eller få föreskrifter finns i föreskrifterna på detta området. Vad gäller de andra principerna finns vissa specialregleringar i skogsvårdslagens föreskrifter och allmänna råd och vissa naturliga förutsättningar som kan utesluta en tillämpning fullt ut. Här skall även påpekas att skyddsobjekten för hänsynsreglerna i miljöbalken och i skogsvårdslagen inte är identiska. Föreskrifterna enligt skogsvårdslagen skyddar naturvårdens- och kulturmiljövårdens intressen medan hänsynsreglerna i 2 kapitlet skyddar människors hälsa och miljön i vidare bemärkelse. Ingripanden från tillsynsmyndighet som går längre än föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen är därför tänkbart, även på områden som tydligt regleras i föreskrifter, om ingripandet sker för att exempelvis motverka olägenheter för människors hälsa.

Skogsindustrierna anser att det finns en risk att balansen mellan produktions- och miljömål rubbas om miljöbalkens hänsynsregler gäller inom skogsbruket. Skogsägarnas riksförbund anser att miljöbalkens hänsynsregler är dåligt anpassade till skogsbrukets förhållanden. Även Skogsstyrelsen har anfört att de anser att hänsynsreglerna bara delvis är tillämpliga på skogsbruk.<sup>149</sup> Skogsägarnas riksförbund menar vidare att reglerna kan slå mycket olika mellan olika fastighetsägare beroende på om många skyddsvärda objekt finns. Det främst orosmomentet för dem är lokaliseringsregeln och stoppregeln. De menar att de inte borde gälla för skogsnäringen. Lokaliseringsregeln anses inte vara relevant inom skogsbruket och mot allvarliga hot finns redan en arsenal av juridiska och administrativa medel till myndighetens förfogande enligt skogsvårdslagstiftningen. De anser även att hänsynsreglerna kommer att drabba skogsägare som varit särskilt skötsamma och hänsynstagande då det på deras mark finns värdefulla skogsbestånd ur naturvårdssynvinkel.<sup>150</sup>

### 5.3.2.3 Ersättningsrätt?

Någon ersättningsrätt enligt miljöbalken har inte kopplats till de inskränkningar i äganderätten som kan åläggas enligt de allmänna

---

<sup>149</sup> Prop.97/98:90 s.242 . Om en skogsägare varit/är särskilt skötsam kanske han inte har något att frukta av en tillämpning av hänsynsreglerna.

<sup>150</sup> 1997/98:JoU20 s.448-449.

hänsynsreglerna.<sup>151</sup> Krav på hänsyn gäller i den mån det inte kan anses orimligt att uppfylla dem enligt skälighetsregeln i 2:7 MB. Nyttan av en begränsning eller en skyddsåtgärd måste avvägas mot de kostnader som begränsningen eller skyddsåtgärden medför. De föreskrifter som meddelats med stöd av skogsvårdslagen får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. I dessa fall och i vissa fall vid tillståndsprovning angående avverkning av fjällnära skog kan ersättningsrätt finnas om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.<sup>152</sup> Slutsatsen blir att mer långtgående krav kan ställas enligt miljöbalken utan att krav finns på ersättning än enligt skogsvårdslagen. Denna nivåskillnad har oroat skogsägarna. Skogsägarnas riksförbund menar att det förhållandet att någon ersättningsrätt inte är förenad med ingripanden med hänsynsreglerna strider mot grundlagen och att det medför en försvagning av äganderätten.<sup>153</sup>

Grundlagsstridigheten är ett omdiskuterat problem alltsedan en ändring skedde 1994 i RF 2:18. Enligt motiven till ändringen ville man i grundlagen ge uttryck för gällande rätt i fråga om ägarens rätt till ersättning vid ingrepp. Ordalydelsen anknöts till den i dåvarande naturvårdslagen (nu i 31:4 MB) och till PBL. Det man inte tänkte på var att om motsvarande lydelse infördes i en generellt tillämplig lag som RF så måste detta gälla vid all inskränkning av användning av mark och byggnad och inte bara i de fall då det särskilt reglerats i en speciell lag. Inskränkningar i äganderätten, bland annat enligt miljöbalken, kan alltså vara ersättningsberättigade enligt RF även om motsvarande rätt inte finns enligt miljöbalken. Många förordade att en grundlagsändring skulle ske så att lagtexten kom i överensstämmelse med motiven men på andra håll hävdades det att lagtexten måste tolkas med förnuft och att man borde följa motiven. I miljöbalksutredningen följde man den senare linjen. Någon grundlagsändring blev det heller inte tal om innan valet 1998. Enligt Bertil Bengtsson medför det nuvarande rättsläget att en fastighetsägare kan kräva ersättning enligt grundlagen trots att han inte har en sådan rätt enligt miljöbalken. Miljöbalkens regler skall dock användas när det gäller att bedöma ersättningens storlek.<sup>154</sup>

Således kan en skogsägare vars äganderätt inskränks enligt de allmänna hänsynsreglerna kräva ersättning enligt grundlagen. Enligt miljöbalken är det dock inte tänkt att han skall ha en sådan rätt något som många skogsägare tolkat som en försvagning av äganderätten som skulle medföra

---

<sup>151</sup> 31:4 MB e contrario. Rätt till ersättning finns dock vid förelägganden/förbud som meddelats med stöd av 12:6 MB och då kan de allmänna hänsynsreglerna ha tillämpats.

<sup>152</sup> PBL 14:8, RF 2:18, 19 § skogsvårdslagen. På skogsmark är skogsbruk alltid pågående markanvändning. Toleranströskeln brukar generellt sägas ligga på 10 % av värdet på den pågående markanvändningen inom berörd del av fastigheten. Nytt vid bestämning av ersättning enligt miljöbalken är att från beloppet skall dras av ett belopp motsvarande den s.k. kvalifikationsgränsen, dvs. ett belopp som motsvarar ersättning upp till nivån ”avsevärt försvåras”. se prop.97/98:90 s.252.

<sup>153</sup> Prop.97/98:90 s.242 samt NWT 1998-05-08 s.2.

<sup>154</sup> Bengtsson, Bertil *Speciell fastighetsrätt* Supplement till 6 uppl. s.29-32.

att skogsägarnas intresse för miljöarbete skulle svalna snabbt.<sup>155</sup> Med en anknytning till RRV:s rapport kan man dock se de allmänna hänsynsreglerna som ett medel för att kunna ställa mer kraftfulla krav på skogsvården utan att tvingas betala ersättning.<sup>156</sup>

#### 5.3.2.4 Tillstånd och tillsyn

Sist i denna genomgång skall jag beskriva hur tillstånd och tillsyn ska fungera. Enligt skogsvårdslagen utövar skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen tillsyn och får i och med detta meddela de föreläggande och förbud som behövs. Vid avverkning krävs tillstånd eller anmälan som prövas av Skogsvårdsstyrelsen. Vid myndighetsutövning enligt skogsvårdslagen skall endast skogsvårdslagens regler beaktas och de regler från miljöbalken som hänvisats till i lagen dvs. regler om MKN.<sup>157</sup> Skogsvårdsstyrelsen är dock tillsynsmyndighet över ett antal områden i miljöbalken, bland annat över frågor inom biotopskyddsområde som omfattas av skogsvårdslagen (7:11 MB) och över frågor som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt balken men som väsentligt kan förändra naturmiljön och som därför skall anmälas till samråd om de avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård m.m. enligt skogsvårdslagen (12:6 MB).<sup>158</sup> Vid denna tillsyn skall dock miljöbalkens bestämmelser tillämpas.<sup>159</sup> Med hänvisning till vad jag anfört tidigare är det osäkert om skogsvårdsstyrelsen vid sin tillsyn enligt de båda lagkomplexen skall beakta eventuella lagkonflikter som utesluter tillämpning av vissa paragrafer eller om de strikt skall tillämpa respektive lagverk för sig. Det verkar luta åt att en bedömning i enlighet med allmänna lagvalsprinciper skall göras. Inom biotopskyddsområde skall visserligen inte skogsvårdslagens bestämmelser tillämpas vilket utesluter lagkonflikter (4 § skogsvårdslagen) men problemet torde kunna aktualiseras i anslutning till 12:6 MB och vid den tillsyn- och tillståndsverksamhet som skall bedrivas enligt skogsvårdslagen och av andra myndigheter enligt balken, exempelvis den kommunala miljönämnden enligt 9 kapitlet och länsstyrelsen vid markavvattnings enligt 11 kapitlet.

En konsekvens av ovanstående blir enligt min uppfattning att den huvudsakliga tillsynen/tillståndsverksamheten enligt skogsvårdslagen inte beaktar alla de regler som är tillämpliga på skogsbruket, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna. Dessa skall följas upp enligt miljöbalken och man kan ifrågasätta i vilken utsträckning det kommer att ske i fall det inte är fråga om miljöfarlig verksamhet eller verksamheter eller åtgärder som i väsentlig mån kan förändra naturmiljön. Enligt min uppfattning borde myndighetsutövning enligt skogsvårdslagen inkludera en tillämpning av de

---

<sup>155</sup> NWT 1998-05-08.

<sup>156</sup> RRV 1999:31 s.79-80.

<sup>157</sup> Prop.97/98:90 s.150.

<sup>158</sup> Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

<sup>159</sup> 19:1 MB.



allmänna hänsynsreglerna. För den enskilde borde läget även vara förvirrande med olika lagkomplex som beaktas av olika myndigheter och i olika utsträckning. Skogsindustrierna och Skogsägarnas riksförbund har uttryckt att de inte vill att tillsyn över skogsbruket skall utövas av några andra myndigheter än skogvårdsorganisationen.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Prop.97/98:90 s.247.

# 6 Slutsatser

## 6.1 Allmänt

Det som först slår mig är att miljöbalksutredningens förslag verkar dåligt genomarbetade och osäkra. Motiveringarna för och emot olika lösningar är svaga och dessutom ändras de flesta av förslagen markant i lagrådsremissen och i propositionen. Utredningen präglas av en av brist på stabilitet och kvalitet och av tvära kast mellan olika lösningar. Samordnings- och avgränsningsfrågorna, som borde behandlats ingående redan i huvudbetänkandet, har skjutits upp ända fram till slutet av utredningen. Det är något som är fel när lagrådet i remissen om följdlagstiftning skriver att svårigheter och problem kommer att uppstå med nuvarande reglering men att komplexiteten och tidramarna förhindrar dem att lägga fram något realistiskt alternativ. Det är som att ge upp på förhand med miljön som den stora förloraren.<sup>161</sup>

## 6.2 Miljöbalkens omfattning

Miljöproblematiken omfattar konflikten mellan miljöretten och motstående intressen som industrier, vägarbeten, enskilda äganderätten m.m. Dessa konflikter har visat sig svårlösliga och komplicerade, en väl fungerande miljörett kräver nämligen att miljöbalken får ett vitt tillämpningsområde så att all miljörelaterad verksamhet omfattas och regleras. Mot detta skall ställas sektorsverksamhetens krav på självständighet, tillväxt och effektivitet. Som jag redogjorde för i kapitel fem så ansåg skogsägarnas riksförbund att skogsvården helt borde ligga utanför balken då de själva kunde ta hand om miljöfrågorna. Staffan Westerlund menar att departement, branschorganisationer m.fl. till stor del har dikterat balkens utformning.<sup>162</sup> Således har olika sektorsintressen påverkat miljöbalkens utseende, alltifrån dess omfattning till hur förhållandet mellan miljöbalken och annan miljörelaterad lag är reglerat. Detta har skett på bekostnad av miljön.

Enligt min åsikt borde alla miljöregler lagts i miljöbalken; detta är själva idén med en balk. Annan miljörelaterad lag har andra syften och miljöregler har tidigare funnits i dem för att vi har saknat en miljöbalk. Nu har vi en miljöbalk och den borde därför reglera det här. Lagar borde ha genomarbetats och splittrats så att de kvarvarande näringsrelaterade bestämmelserna förts samman till egna lagar utanför balken. I dessa skulle dessutom vissa för sektorn speciella förutsättningar regleras. Denna metod skulle minska tillämpningsproblemen rejält och medföra att miljöbalkens

---

<sup>161</sup> Prop.97/98:90 s.501-502.

<sup>162</sup> SOU 1996:103 del 2 s.545-549.

regler fick en verklig genomslagskraft över allt som påverkar miljön. Det är nämligen tveksamt om så är fallet med nuvarande reglering.

## 6.3 Förhållandet mellan miljöbalken och annan miljörelaterad lag

### 6.3.1 Parallelliteten

En första fråga är om det är lämpligt att alltid låta reglering i speciallag gå före miljöbalkens regler. Vid utskottsbehandlingen förelåg bland annat en motion från moderata samlingspartiet om att speciallag alltid borde gå före miljöbalken. Således att sektorverksamheter fortsätter sin verksamhet obehindrat av miljöbalken.<sup>163</sup> Detta hade emellertid minskat miljöbalkens genomslagskraft ganska rejält vilket både jordbruksutskottet och bostadsutskottet konstaterade och det skulle stämma mindre väl med miljöbalkens syfte.<sup>164</sup>

Miljöbalken ska istället, så som framgått av uppsatsen, tillämpas parallellt med annan lagstiftning. Detta framgår av en mening i miljöbalken men i sektorslagar finns ingen hänvisning till miljöbalken. Osäkerhet kan uppstå om vem denna parallella tillämpning riktar sig till. I första hand riktar den sig till den enskilde verksamhetsutövaren som i och med detta är bunden av två lagverk. Vad gäller då för myndigheter? Enligt propositionen skall de endast tillämpa miljöbalken om sektorslagen särskilt hänvisar till den. I en sektorslag finns således ibland hänvisat till vissa paragrafer i miljöbalken. Dessa skall tillämpas vid myndighetsutövning enligt lagen. Enligt lagrådet kan detta uppfattas som om förhållandet mellan miljöbalken och sektorslagen på ett uttömmande sätt blivit reglerad när så inte alls är fallet för den enskilde verksamhetsutövaren. Han måste således vara väl insatt i både sektorslagens regler, miljöbalkens regler och principerna bakom dessa för att förstå hur det skall hänga ihop. Jag förordar därför för tydlighetens skull, att det i annan miljörelaterad lag införs en paragraf som påminner om att miljöbalken finns och att den skall tillämpas parallellt med lagen och vad som skall gälla i mån av konflikt. Regeringen avstod från detta då de ansåg att en sådan hänvisning skulle skapa förvirring, eftersom tvekan kunde uppstå vad som gäller i lagar som inte innehåller motsvarande erinran.<sup>165</sup> Frågan är om en påminnelse om vad som är gällande rätt kan skapa mer förvirring?

---

<sup>163</sup> 1997/98:JoU20 s.30.

<sup>164</sup> 1997/98:JoU 20 s.34 samt 1997/98: BoU3y.

<sup>165</sup> Prop.97/98:90 s.150.

### 6.3.2 Lagkonflikter

Vid den parallella tillämpningen kan lagkonflikter uppstå för den enskilde verksamhetsutövaren. Han är exempelvis bunden av två lagars hänsynsregler samtidigt och i bland är dessa regler oförenliga. Ambitionen i motiven var att dessa lagkonflikter skulle förekommas genom att lagstiftaren på förhand tar ställning till vilka regler som skall gälla när så att den som skall tillämpa dem vet vad han eller hon har att rätta sig efter. Dessutom kan reglerna på så sätt bättre anpassas till miljöbalkens minimikrav. Detta gynnar även miljön. Lagstiftaren har dock, enligt min uppfattning, inte gjort detta tillräckligt ofta. Ett vanligt uttalande är att lagarna kompletterar varandra i och med att de har olika syften. Men så är inte alltid fallet. I de tre lagar som jag sett närmare på finns risk för lagkonflikter som enligt min uppfattning borde förekommit genom lagreglering. I en rapport från SSI konstateras att de flesta av hänsynsreglerna i miljöbalken går att spåra i strålskyddslagen och dess förarbeten, men att miljöbalkens regler till stor del går längre än motsvarande regler i strålskyddslagen. Någon lokaliseringsregel finns inte alls i strålskyddslagen. Enligt SSI är reglerna tydligare och mer precisa i miljöbalken, det ställer mer precisa krav och borde således gälla framför strålskyddslagen.<sup>166</sup> I PBL kan det uppstå konflikter mellan lokaliseringsreglerna i de båda lagarna. Reglerna har olika syften och regeln i PBL innehåller inte heller något krav på att bästa plats skall användas. Att det kan bli konflikter framskymtar även av att lagstiftaren bundit upp lokaliseringsprövningen enligt balken vid tillsyn och dispens. I skogsvårdslagen finns även lagkonflikter, exempelvis vad gäller försiktighetsprincipens tillämpning i förhållande till skogsvårdslagens regler om skyddszoner, hushållningsprincipens förhållande till hushållningsreglerna i skogsvårdslagen m.m. (Se kapitel fem.)

Ofta saknas således i förarbetena några ingående analyser om framtida konsekvenser av en parallelltillämpning och i vilken mån förhållandet mellan lagar behöver regleras. Utredningarna är alldeles för bristfälliga och lägger ansvaret för att lösa lagkonflikter på rättstillämpningen istället för att genom lagstiftning styra tillämpningen i rätt riktning. Lagkonflikter skall regleras av allmänna rättsgrundsatser. Den mer preciserade bestämmelsen ur miljöhänsyn skall gälla framför den mer allmänna. Frågan är enligt vilka kriterier detta skall avgöras då det inte finns mycket vägledning i förarbetena. Enligt min uppfattning kan allmänna rättsgrundsatser lätt leda till att man väljer regleringen i en sektorslag i kraft av att den speciellt reglerar näringen. Staffan Westerlund menar dock att det gamla tänkandet i speciallag och allmän lag är förlegat. Miljöbalken kan till omfång, kvalitet och syfte i miljöhänseende anses vara speciallag i förhållande till sektorslagarna.<sup>167</sup> De allmänna hänsynsreglerna uttrycker på många sätt klarare och mer pedagogiskt vilka miljöhänsyn som skall tas. Jag anser att risken finns att verksamhetsutövare tillämpar de allmänna rättsgrundsatserna

---

<sup>166</sup> SSI Rapport 97:18 s.17-21.

<sup>167</sup> SOU 1997:32 s.515.

på så sätt att miljöbalken blir en sekundärlag. Vad händer då med målsättningen att miljöbalkens minimikrav skall gälla även utanför balken?

### 6.3.3 Miljöbalkens minimikrav

Samma miljökrav skall ställas på alla verksamheter som riskerar att medföra likartad negativ påverkan på hälsan, miljön m.m.<sup>168</sup> Att miljöbalken och annan miljörelaterad lagstiftning skall tillämpas parallellt är bra för genomförandet av miljöbalkens mål och för genomdrivandet av miljöbalkens minimikrav. Vid lagkonflikter finns dock en risk att allmänna rättsgrundsatser leder till att sektorslagens regler skall tillämpas och att miljöbalkens minimiregler och mål inte får något genomslag vid den enskildes rättstillämpning. Detta är något som borde uppmärksammas av lagstiftaren så att ändringar genomförs i sektorslagen så att kraven i alla fall inte är lägre än i miljöbalken.

Brister finns även vid genomdrivandet av miljöbalkens mål och hänsynsregler vid tillstånd och tillsyn. En mycket liten andel av alla åtgärder m.m. som prövas enligt sektorslagstiftning torde, om man bortser från de som är obligatoriskt tillståndspliktiga enligt balken, underkastas myndighetsprövning enligt miljöbalken. Tillsynsbedömningar kommer knappast att ske i praktiken.<sup>169</sup> Därigenom borde en större del av miljöbalken bli tillämplig direkt vid myndighetsutövning enligt sektorslagstiftning. Speciellt gäller detta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Det är bra att man gjort dem mer tillämpliga i det slutgiltiga förslaget än vad som var tänkt från början, men det finns luckor i detta system och vilka leder till att minimireglerna i miljöbalken ej uppfylls. I PBL skall exempelvis inte 2 kapitlet i miljöbalken tillämpas vid myndighetsutövning även om inte någon prövning skall ske enligt balken och enligt strålskyddslagen är resonemanget något liknande. Kanske anser man att det är motiverat med avsteg från balkens minimiregler här, men detta borde i så fall motiveras bättre.<sup>170</sup> Inte heller i skogsvårdslagen föreskrivs att de allmänna hänsynsreglerna skall ligga till grund för myndighetsutövning enligt skogsvårdslagen och dessutom görs undantag från balkens krav på MKB och i vilken utsträckning MKN skall beaktas. För skogsbruk skulle en koppling till balken behövas för att underlätta miljöarbetet och skapa en starkare koppling till begreppet hållbar utveckling.

För att miljöbalkens minimikrav skall komma till uttryck måste det vid tillämpning av sektorslagarna fästas vikt vid miljöbalkens mål, de allmänna hänsynsreglerna, MKB och MKN. Som lagstiftningen ser ut idag får inte dessa bestämmelser tillräckligt genomslag enligt ovanstående resonemang. I för liten utsträckning har analyserats vilka konsekvenser nuvarande reglering

---

<sup>168</sup> SOU 1997:32 s.231-232.

<sup>169</sup> SOU 1997:32 s.522.

<sup>170</sup> Se bland annat Eriksson och Fladvad *Miljöbalken och den fysiska planeringen* ur Plan nr 5 1998 s.210-213.

får och få ändringar har föreslagits i sektorslag. Frågan är dock hur detta skall kunna lösas utan en direkt anknytning till balken bestämmelser. Staffan Westerlund menar nämligen att minimikraven aldrig kan slå igenom i annan lagstiftning om annan regelteknik och språkbruk används där. Sannolikheten är stor att tillämpningen blir olika och att miljöbalkens minimikrav inte upprätthålls.<sup>171</sup>

### **6.3.4 Genomförandefrågor**

Den uppsplittrade regleringen av miljöfrågor leder även till osäkerhet om vilka regler en myndighet har att tillämpa. Som jag redogjort för i uppsatsen är det enligt min uppfattning osäkert om en myndighet strikt skall göra en prövning utifrån ”sin lag” eller om den skall beakta lagkonflikter med annan lagstiftning som kan utesluta en tillämpning av vissa föreskrifter. Vidare finns en risk att en verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheterna kommer till olika slutsatser om vilka regler som skall tillämpas vid en bedömning enligt allmänna grundsatser (ifall nu myndigheten skall göra en sådan).

En konsekvens av att miljöbalken inte gäller direkt vid myndighetsutövning blir att de som är bundna av både sektorslag och miljöbalken inte kan lita på att meddelade myndighetsbeslut täcker alla de miljökrav som de har att uppfylla. Dessutom medför detta, som påpekats ovan att, miljöbalkens minimikrav inte genomdrivs i önskad omfattning vid vissa tillståndsbeslut m.m.

### **6.3.5 Tydlighet och legalitet**

Rättsläget om förhållandet mellan miljöbalken och annan miljörelaterad lag är rörigt. En mening i miljöbalken avser att förklara hur det hela är tänkt att fungera och motiven är inte heller särskilt klargörande. Detta osäkerhet leder till att ett långsiktigt miljötankande är svårt att etablera. Enligt ett legalitetstänkande leder vanligtvis oklarheter i lagstiftningen till att lagstiftningen tolkas till fördel för den vars handlingsfrihet kan komma att begränsas. Förseningar och oklarheter leder därigenom till negativa miljöeffekter.

---

<sup>171</sup> SOU 1997:32 s.505-506.

# Litteratur- och källförteckning

## Litteratur, rapporter och artiklar

Bengtsson, Bertil: *Speciell fastighetsrätt*, 7:e upplagan, Uppsala 1999 samt supplement till 6:e upplagan, Uppsala 1997.

Dagens nyheter 1999-09-13

Eggertz, Daniel: Skogsbruk och miljölagstiftning 1999,

[http://www.morbygden.com/skogsbruk/environmental\\_law.html](http://www.morbygden.com/skogsbruk/environmental_law.html)

Eriksson, Ann-Sofie och Fladvad, Lars, *Miljöbalken och den fysiska planeringen*, Plan nr 5 1998

Löfgren, Tomas: *Miljöbalken och strålskyddet*, Strålskyddsnytt nr 1 1999

Löfgren, Tomas: *SSI och Miljöbalken - en utvärdering av rättsliga konsekvenser*, SSI Rapport 1997:18

Miljöbalksutbildningen: *Frågor och svar från webbplatsen miljobalksutbildningen.gov.se* 1999

Naturvårdsverket och Sveriges Lantbruksuniversitet *Miljötillståndet i skogen 1999* Naturvårdsverketsförlag

Nya Wermlands tidningen 1998-05-08

Peczenik, Alexander *Vad är rätt?* 1 uppl.1995

Persson, Lars: *Strålskyddslagen med kommentar*, Stockholm 1988

Riksrevisionsverket *Skogsvårdsorganisationens arbete för att jämställa miljömålet med produktionsmålet* RRV 1999:31

Rubensson, Stefan: *Miljöbalken - den nya miljöretten*, Stockholm 1998

Skogseko nr 3 1997 och nr 4 1998, <http://www.svo.se/aktuellt/skogseko>

Skogsvårdsstyrelsen: *Skogsvårdslagen - en handbok* 1994

Sveriges Nationalatlas *Skogen* 1990 och *Miljön* 1991

## Offentligt tryck

Prop. 1992/93:226 *Om en ny skogspolitik*

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk del 1-3*

Prop. 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken*

Prop. 1997/98:158 *Uppföljning av skogspolitiken*

SOU 1996:103 *Miljöbalken - En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*, del 1 och 2

SOU 1997:32 *Följdlagstiftning till miljöbalken*

1997/98: JoU20 Jordbruksutskottets betänkande : Miljöbalk

1997/98: JoU25 Jordbruksutskottets betänkande: Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.

## Rättsfall

NJA 1993 s.645

# Bilaga 1

## Lagtext

### Miljöbalken

1 kap.

1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktig god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

2 § Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas endast vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 27 kap. samt enligt vad som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlyssning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och ellagen (1997:857).

3 § I fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken så tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag.

Såvitt gäller skydd mot ohälsa och olycksfall i arbetet samt i sådana hänseenden i övrigt som huvudsakligen avser arbetsmiljön tillämpas bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160).

...

7 § I fråga om renhållning inom vissa vägområden och angränsande områden gäller 26 § väglagen (1971:948).

I fråga om framförande av luftfartyg i överljudsfart och luftfartygs miljövärdighet gäller 1 kap. 2 a § och 3 kap. 1 § luftfartslagen (1957:297).

I fråga om framdragande och begagnande av rörledningar gäller i vissa fall 23 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar.



