

BERTIL BENGTTSSON m.fl., Miljöbalken. En kommentar. Del I Norstedts Blå Bibliotek. 2000, 679 s.

En välkommen delkommentar till Miljöbalken (1–15 kap.) har utkommit i Norstedts Blå Bibliotek. Boken som saknar sidonummering omfattar förutom kommenterad lagtext även okommenterade bilagor som består av anknytande lagar, förordningar och förteckningar. Författarna till kommentaren är erfarna och sakkunniga på området. Professor, f.d. justitierådet Bertil Bengtsson, hovrättslagmannen Ulf Bjällås, departementsrådet Stefan Rubenson och f.d. rättschefen Rolf Strömberg har delat upp arbetet och ansvarar var för sig för sina avsnitt i kommentaren.

Det är förståeligt att miljöbalken som trädde i kraft 1.7.1999 inte hade hunnit leda till större erfarenheter inom lagtillämpningen eller ställningstaganden i litteraturen då kommentaren i fråga "daterats" (augusti 2000). Vissa lagbestämmelser har därför kommenterats rätt ytligt, omfattande närmast en omformulering av lagens text.

En kommentar är sällan en lärobok och bör inte heller uppfattas som en sådan. Även om miljöbalken till stora delar består av äldre rättssubstans som behandlats i rättsfall och litteratur, är det ändå fråga om ett nytt angreppssätt som inte utan besvär är förståeligt för läsaren. Kommentaren omfattar ingen nämnvärd historisk analys av rättsutvecklingen eller strukturering av de rättsområden och ledande principer, som miljöbalken omfattar respektive bygger på. Ansatsen "rakt på sak" lämpar sig givetvis väl för myndigheter och företagare, som behöver kännedom om enskilda rättsbestämmelser och

deras tillämpnings sätt. Kommentatorerna kommer förhoppningsvis att i senare eventuella upplagor utvidga behandlingen att omfatta även tolkningsfrågor och –principer som rätts- och förvaltningspraktiken säkert kommer att ge upphov till.

Detta är inte platsen för analys eller kritik av själva miljöbalken, lagen som man brukar karakterisera internationellt som Sveriges gåva till omvärlden inom miljörätten. Vile man genomföra en sådan analys, vore det befogat att undersöka t.ex. huruvida IPPC-direktivet har implementerats på ett lyckat sätt eller inte, varvid komparativa studier vore akademiskt intressanta (t.ex. det planerade tyska regelverket Umweltgesetzbuch som har klara likheter med miljöbalken, eller den nya finska miljöskyddslagen 86/2000). Vissa anmärkningar till själva lagen ingår ändå i min recension.

De delar som kommentaren omfattar är: i första avdelningen lagverkets allmänna mål (1 kap.), hänsynsregler (2 kap.), regler om hushållning med mark och vatten (3–4 kap.), miljökonsekvensnormer samt miljökonsekvensbeskrivningar (5–6 kap.), områdes- och naturskydd (7–8 kap.), i andra avdelningen regleringen av miljöfarlig verksamhet (9 kap.), förorenade områden (10 kap.), vattenverksamhet (11 kap.), täktverksamhet (12 kap.), genteknisk verksamhet (13 kap.), kemiska och biotekniska produkter (14 kap.) samt avfallshandling med anknytande regler om producentansvar (15 kap.).

Miljöbalkens syfte och tillämpningsområde anges i 1 kap. 1 §.

Där omnämns förutom hållbar utveckling som balkens mål även andra skyddsmål och intressen. Motsvarande bestämmelser med målsättningar är vanliga inom miljöretten varvid man förstås kan fråga sig om en dylik bestämmelse har normativ kraft eller om det är fråga om ett informativt inslag, en beskrivning av lagens mer eller mindre tekniska tillämpningsuppdrag. Detta gäller då närmast första stycket i paragrafen, där sagda mål och intressen explicit omnämns. Andra stycket däremot uttrycker att miljöbalken "skall tillämpas så att" vissa mål uppnås. Det är intressant att se om man med hjälp av denna generella — och generösa — lagtolkningsbefogenhet vid behov kommer att ställa längre gående krav än vad lagen i övrigt förutsätter. T.ex. den finska miljöskyddslagen saknar i sin motsvarande målbestämmelse en dylik tillämpningsförpliktelse. I kommentaren tas inte direkt ställning till frågan om andra styckets självständiga rättsproduktiva förmåga, utan det sägs att "andra stycket kan därmed sägas innebära en viss precisering i fråga om hur begreppet hållbar utveckling i första stycket skall tolkas".

Andra paragrafen i 1 kap. gäller tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden och har som funktion att klarlägga miljöbalkens förhållande till vissa andra lagar. Dyliga sektorala "lagtillämpningsbroar" är ofta svårtillgängliga eftersom lagarna i fråga kan vara administrativt och materiellt tämligen olika. Behovet av en sådan bestämmelse i en lag som miljöbalken är bara ett bevis på hur svårt det är att helt integrera miljötankande i rättsordningen som helhet. Samma problematik ingår i 3 § där miljöbalkens förhållande till annan lag behandlas. Utgångspunkten är att tillämpningen är

parallell eller kumulativ, inte exklusiv. I kommentaren synes förhållandet lagarna emellan dessutom böra lösas till miljöbalkens fördel, om annan lag inte omfattar detaljerade bestämmelser; så t.ex. till den del skogsvårdslagen saknar bestämmelser om skyddet av skogsmarkens natur (s. 1:10). Detta kan vara en intressant iakttagelse med tanke på att lagarna ofta har skilda ansvariga myndigheter som kan ha självständig kompetens att utfärda förordningar om lagens i fråga tillämpning. Kommentaren vill kanske inte påstå att miljöbalkens myndigheter alltid hade en alltomfattande kompletterande kompetens inom andra lagars tillämpningsområde (om inte annat stadgas i annan lag); däremot kan det krävas en analys av lagarnas ömsesidiga förhållande, då aktuellt behov uppstår.

Ur systematisk syn är det intressant att miljöbalken omfattar även en lagbestämmelse om EG-rättens ställning inom miljöbalken (1 kap. 6 §). Bestämmelsen torde ha en rent informativ funktion, då det däri sägs, att det i lagen 1994:1500 med anledning av Sveriges anslutning till europeiska unionen "finns föreskrifter om verkan av unionens fördrag och andra instrument samt de Europeiska gemenskapernas beslut." Kommentaren däremot uttalar att "det utanför MB finns ett annat rättssystem som måste beaktas, nämligen EU-rätten." Man kunde diskutera huruvida EU-rätten ligger utanför eller innanför en medlemsstats rättsordning; själv skulle jag karakterisera den som en integrerad del av nationell rätt. Visserligen, om man avser det statsrättsliga läget medlemsstaterna emellan och de grundläggande fördragen som reglerar gemenskapens rätt att lagstifta (primär rätt), kan man väl tala om en (internationell) rättsordning utanför nationell rätt, men alla materiell-

rättsliga bestämmelser (sekundär-rätt) är ju direkt tillämpliga. Kommentaren till EG-rätten är på denna punkt dessutom tämligen kortfattad och saknar även en analys av gemenskapsrättens centrala miljö-rättsliga principer samt deras inverkan t.ex. på miljöbalkens målbestämmelser (därtill se t.ex. Said Mahmoudi, EU:s miljö rätt).

Miljöbalkens moderna karaktär syns närmast i det andra kapitlet, som innehåller allmänna hänsynsregler. På denna punkt har kommentaren även en informativ inledning som redogör för uppkomsten av dessa regler. Viktigt är att reglerna anges ha en bindande verkan för beslutsfattandet och att de bör komma till uttryck i förelägganden och förbud enligt miljöbalken. Reglernas inbördes förhållande kan emellertid bli problematiskt, framför allt då det är fråga om skälighetsregeln. Vad man enligt kommentatorn bör beakta är att dessa hänsynsregler gäller även då det är fråga om miljöansvar, där bevisfrågor och motsvarande civil- eller straffrättsliga spørsmål ofta dominerar över de förvaltningsrättsliga dimensionerna, dvs. tillätlighetsprövningen i övrigt. Kommentaren förutser emellertid en skärpning av även det skadeståndsrättsliga aktsamhetskravet p.g.a. de nya hänsynsreglerna.

Andra kapitlets 1 § anger hänsynsreglernas allmänna ställning inom miljöbalken. Intressant är att utgångspunkten här bygger på bevisbördan: verksamhetsidkaren är skyldig att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. iakttas. Denna formulering kan ha sina fördelar, även om man ur komparativ synpunkt mera har velat betona vikten av att gällande bestämmelser objektivet sett efterlevs. Bevisskyldigheten borde man därför kanske inte uppfatta alltför formellt eller processuellt, eftersom man i princip borde kunna ingripa även i så-

dana föroreningslägen, där det inte är helt klart, vem som eventuellt har överskridit sina skyldigheter, t.ex. sin övervaknings- eller kännedomsplikt. Kommentaren synes inta en liknande ställning, men för läsaren förblir därvid ändå bevisskyldighetens rättsliga funktion inom hänsynsreglerna tämligen oklar. Troligen förhåller det sig dels så att bevisbördan omfattar element som subjektivt ansvar för verksamheten, dvs. tillräcklig kunskap om miljötekniska behov och kännedom om möjliga risker för hälsa och miljö. Dessa plikter ingår dels i de övriga hänsynsreglerna (2 § kunskapskrav, och 3 §, försiktighetsprincipen): här är det mera förståeligt att verksamhetsidkare bör kunna bevisa att ställda krav har uppfyllts. Av kommentaren framgår att kunskapskravet bestäms i detalj utgående från de regler som gäller — eller som man med skälighet kan anse gälla — för t.ex. kemisk eller bioteknisk verksamhet; däremot kan det vara svårt att avleda konkreta förpliktelser från själva kunskapskravsregeln.

Försiktighetsprincipen som hänsynsregel ägnar kommentaren mera utrymme åt. Rent språkligt är det beklagligt att uttrycket "försiktighet" här synes stå för både "precaution, Vorsorge" och "care, Vorsicht". Försiktighetskravet i sistnämnd bemärkelse är ju ingenting nytt: plikten att undvika onödiga skadliga verkningar (preventionskravet) finns redan i äldre vatten- och miljöskydds rätt. Man kunde även påstå att formuleringen av försiktighetsprincipen i miljöbalken är tämligen intetsägande med tanke på att den som hänsynsregel borde ha en bindande verkan och fungera som måttstock för åtgärdsplikter. Samma kritik kan man visserligen rikta mot motsvarande definition i den finska miljöskyddslagen (4 §). Av sagda skäl

vore det nyttigt att kommentaren försöker belysa vad det är fråga om. Här betonas principens historiska rötter i miljöskyddslagen och andra lagverk. Utgångspunkten synes vara att försiktighetsmått skall företas först när det finns skäl att anta att en hälso- eller miljörisk föreligger. Det hänvisas även till IPPC-direktivets krav på bästa tillgängliga teknik. Sammanfattningsvis torde det förhålla sig så att försiktighetsprincipen även inom miljöbalken har samma funktion som i tidigare lagstiftningen. Däremot förordas i kommentaren inte att principen bör tillämpas — med tanke på graden av förutsebarhet av risker och kartläggningsbehovet av även osannolika risker — i den betydelse som EG-rätten kallar "precautionary principle" eller "Vorsorgeprinzip". För rättstillämpningen är det ur en myndighets synpunkt givetvis nyttigt att ha en i möjligaste mån entydig och balanserad kravnivå som utgår från förutsebara risker.

En annan intressant hänsynsregel består i produktvals- eller substitutionsprincipen (2 kap. 6 §): man bör ersätta farliga eller riskfyllda kemiska produkter och biotekniska organismer med mindre farliga. Lagens uttryck "om de kan ersättas" tillåter tydligen en avvägning, där även ekonomiska synpunkter är tillåtna; detta står visserligen inte i lagregeln själv men bör enligt kommentaren härledas från andra hänsynsregler. Substitutionsprincipens tillämpning är dessutom begränsad av olika skäl; det vore ju problematiskt att i lag fastslå, hur vittgående inskränkningar denna princip, utan tekniska tillämpningsbegränsningar, teoretiskt sett kunde leda till med tanke på produktionsteknik, val av råmaterial m.m. Man kan, å andra sidan, se även sparsam användning av energi som ett mål för substitu-

tionsprincipen (jfr finska miljöskyddslagens 43 §).

Skälighetsregeln modifierar enligt kommentaren verkan av de övriga hänsynsreglerna: skulle dessa leda till orimliga krav, är avvikelser tillåtna. Skälighetsavvägningen får emellertid inte leda till att miljö kvalitetsnormer åsidosätts. Miljöbalkens kravhierarki är sålunda tämligen verksamhetsvänlig och liberal. Stoppregeln i 9 § medför visserligen "gränskrav" eller förbud för verksamheter, som skulle medföra helt omätliga skadeverkningar. Denna stoppgräns ligger, med tanke på t.ex. EG-rätten tämligen högt, men hänsynsreglernas funktion är ju inte att avgöra tillståndsfrågor utan närmast att utgöra en handledning för rättstillämpningen. Kommentaren kunde kanske mera i detalj ha kunnat ta ställning till hänsynsreglernas ömsesidiga förhållande och deras slutliga betydelse för tillståndsärenden. I stället redogörs tämligen detaljerat, men mera abstrakt, för hänsynsreglernas tillämpningsområde och för betydelsen av lagens begrepp och ordlydelser. Läsaren kanske saknar mera exempel på tillämpningssituationer och slutsatser.

Följande två kapitel (3 och 4) gäller hushållning med mark och vatten, ett gränsområde mellan naturresursreglering, byggnadslagstiftning och miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Miljöbalken omfattar numera naturresurslagens hushållningsregler. Enligt förarbetena skulle detta leda till att synvinkeln inte blir enbart geografisk utan även ekologisk. Med tanke på hushållningsreglernas legislativa bakgrund vore det intressant att överlägga vilken betydelse miljöbalkens hänsynsregler faktiskt kommer att få; kommentaren ger inte mycket utrymme för behandlingen av detta spørsmål. Vissa lagbestämmelser angående skydds-

krav saknar inte intresse, t.ex. med tanke på egendomsrättsliga frågor eller ersättningsskyldighet. Enligt bestämmelsen i 3 kap. 7 § skall mark- och vattenområden, som innehåller värdefulla ämnen eller material, "så långt möjligt" "skyddas mot åtgärder", som kan "påtagligt" försvåra utvinningen av dessa. Enligt kommentaren omfattar bestämmelsen t.ex. inte växande skog utan det är fråga om skydd av viktiga mineralråvaror. Motsvarande gäller enligt 8 § även vissa andra områden som är "särskilt viktiga för industriell produktion, energi-produktion" m.m. Dessa bestämmelser har följaktligen mindre ekologisk betydelse, däremot är de viktiga för samhällets framtid. Avvägningen gäller olika hushållningsformer och deras eventuella prioritet. Detta system (i kap. 3) som inom "miljörätten" ger "riksintressen" en avgörande betydelse har ju traditioner inom svensk rätt; mera naturligt vore det kanske att den fysiska riksplaneringen skulle vara avgörande för prioriteringen. Kap. 4 däremot har en miljöcentrisk synvinkel i fråga om olika hushållningsformer.

Miljöbalkens andra avdelning gäller skydd av naturen. Även om det är fråga om "naturskydd", har miljökvalitetsnormer här fått en central betydelse, vilket står i samklang med internationella strävanden att skydda naturen även mot föroreningar och övriga skadliga ingrepp. Kommentarer till denna avdelning är för det mesta tämligen allmänna till sin natur. Miljökonsekvensbeskrivningar regleras i kap. 6. Miljökvalitetsnormernas innebörd och funktion bestäms i 5 kap. 2 §. Även om dessa normer skall grunda sig på vetenskapliga kriterier och relatera till olika miljöintressen och därigenom får ett visst objektivet "sanningsvärde", är det fråga om ett nytt steg som tills vidare kan tillämpas effektivt bara

på vissa områden, framför allt inom den naturliga vattenmiljön. Man får emellertid inte glömma att de för EG-rättens del troligen kommer att spela en viktig roll och att IPPC-direktivet ger miljökvalitetsnormer en central betydelse inom tillståndsregleringen. Miljöbalkens krav (5 kap. 3 §) att myndigheter skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls kan eventuellt i praktiken leda till lagtolkningsproblem, framför allt då miljön redan av andra skäl inte uppnår den kvalitet som föreskrivs.

Det traditionella naturskyddet ingår i kap. 7. Denna del av miljöbalken är betydelsefull på grund av de nya ingredienser av internationell karaktär som ingår i regleringen. Även kommentaren är här ägnad att på ett lyckat sätt omformulera reglerna till frågeställningar och principiella ställningstaganden, som gör att denna del hör till de mest förtjänstfulla i boken. Visserligen har man här en rik bakgrund av lagstiftningserfarenheter och praktik, men samtidigt medför regleringen helt nya vyer framför allt då det är fråga om att ta hänsyn till biologisk mångfald. I detta sammanhang regleras även allemansrätten, som i Sverige synes alltmera förlora sin särställning som ett undantag från egendoms-skyddet och övergå till en för envar skyddad form av att nyttja naturen (i riktning mot "miljögrundrätt"). Jämförelsevis kan man påpeka att man i Finland inte ännu har lyckats lagstifta om allemansrätten utanför straffrättens område; samtidigt har dock man i grundlagen stadgat om individernas rätt till miljön (20 §). Bestämmelsen nämner på inget sätt allemansrätten, och detta har varit en medveten lösning från lagstiftarens sida. Däremot anser man allemansrätten ha sin tämligen starka grund i sedvanerätten. Organiserad friluftsvksamhet anser man i Finland inte

ingå i allemansrättens definition; enligt kommentaren synes det på denna punkt förhålla sig annorlunda i svensk rätt (kommentar till 12 kap. 6 §). Bestämmelsen i 7 kap. 1 § säger ingenting om hänsynsreglernas betydelse i detta sammanhang; i stället omnämns "hänsyn och varsamhet". Det kunde vara intressant att här redogöra för hur eventuella konflikter löses mellan miljöintressen (inte bara markägarens intressen) och utövningen av allemansrätten.

Miljöbalken omfattar olika typer av naturskydds- eller miljövårdsområden. Med tanke på EG-rätten (habitat- och fågeldirektivet) samt ett flertal internationella överenskommelser (framför allt Rio de Janeiro-konventionen 1992) synes miljöbalkens målsättningar och regler för naturskyddets del vara tämligen osammanhängande. Även sambandet mellan lagens hänsynsregler och naturskyddets målsättningar kan det för en utländsk läsare vara svårt att få grepp om. Kommentaren följer även här lagbestämmelsernas ordning och innebörd. Det vore exempelvis intressant att ur praktisk synpunkt se hur miljöbalkens strandskyddsområdesbestämmelser — eller andra områdesskyddsbestämmelser — påverkar tillämpningen av reglerna angående planering, byggnadsverksamhet eller gruvverksamhet. Likaså vore det intressant att omnämna vilken betydelse naturskyddsbestämmelserna har inom olika sektorlagar. EG-rätten utgår ju från att medlemsstaternas skyddsuppdrag (t.ex. Natura 2000) integreras i hela rättssystemet.

Tredje avdelningen omfattar en annan viktig del inom miljörätten, miljöskyddet (kap. 9–15). Till denna del ansluter även lagen om vattenverksamhet. "Miljöfarlig verksamhet" är ju ett för Sverige och många andra länder bekant begrepp: traditionellt har man an-

sett att "faran" består i utsläpp eller avfall, numera även i bioteknisk verksamhet och energiproduktion. På denna punkt torde miljöbalken (se definitionen i 9 kap. 1 §) inte medföra större förändringar gentemot miljöskyddslagen. Vad som härvid anses utgöra "förorening" — ett begrepp som lagen inte definierar (se däremot finska miljöskyddslagen 3 §) — täcks i huvudsak av kommentaren, även om EG-rättens betydelse inte heller här kommer klart till uttryck.

Med tanke på miljöbalkens mål- och hänsynsregler kunde det vara provocerande att överlägga hur väl tillståndsregleringen står i samklang med sagda regler (försiktighetsprincipen, stoppregeln m.m.): på vilket sätt kontrollerar en tillståndsmyndighet att hänsynsreglernas krav utöver t.ex. emissionsnormerna uppfylls. Om undertecknad har förstått läget rätt, verkar det, ur finsk syn, litet överraskande att det i själva lagen inte finns något förbud att utan tillstånd förorena miljön eller att starta vissa verksamheter. Miljöbalkens 9 kap. 6 § överlämnar till regeringen full kompetens ("får föreskriva") att avgöra huruvida tillståndsplikt skall införas eller inte. I andra avsnittet har man visserligen stadgat om tillsynsmyndighetens rätt att i enstaka fall av förorening föreskriva tillståndsplikt. Antagligen fungerar denna delegation av regleringskompetensen i det svenska samhället. I finsk rätt har man, förutom allmän tillståndsplikt, även kompletterande bestämmelser i lag om att man t.ex. för vattenförorenande verksamheter bör anhålla om tillstånd.

Läsaren av kommentaren ser att miljörätten — samtidigt som den integreras och generaliseras — får helt nya delområden. Dessa kan dels vara svåra för den allmänna miljölagstiftningen att omfatta. Detta gäller exempelvis ansvarsfrå-

gor, då det är fråga om förorenad mark eller förorening av grundvattnen. Ansvarsregleringen har även annars både civilrättsliga och förvaltningsrättsliga inslag. Gentekniken, jordbruket, avfallshanteringen samt vattenverksamheter ingår numera i miljöbalkens system, även om detta inte alltid syns ha skett helt utan lagtekniska eller systematiska svårigheter. Även till dessa delar uppfyller kommentaren på ett tillfredställande sätt sin informativa funktion.

Kommentaren i fråga kommer att uppdateras. Det vore önskvärt att man samtidigt kunde komplettera de delar av miljöbalken som i

denna första upplaga inte fullt har täckts med kommentarer. Ur akademisk synpunkt vore det dessutom önskvärt att man, även om detta kanske inte är en kommentars centrala uppgift, kunde analysera även miljöbalkens systematik och ledande principer; nu "försvinner" dylika ställningstaganden bakom argumenten till tillfälligt utvalda lagbestämmelser. Men, i övrigt, bör man uppriktigt gratulera förlaget för ett modigt steg på vägen mot något som man kan kalla "miljörättens allmänna läror" och tillönska kommentatorerna uthållighet vid uppdateringen.

Erkki J. Hollo