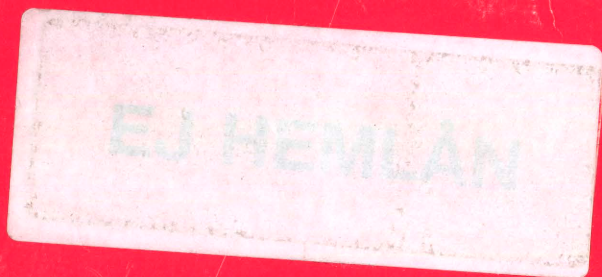


INSTITUTET
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING
[CLXXIII]

BERTIL BENGTTSSON
MILJÖBALKENS
ÅTERVERKNINGAR



NORSTEDTS JURIDIK

JURIDISKA BIBLIOTEKET
VID UPPSALA UNIVERSITET

344 046:5012

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

INSTITUTET FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING [CLXXIII]

BERTIL BENGTTSSON

*Miljöbalkens
återverkningar*

NORSTEDTS JURIDIK AB

Adress till förlaget:
Norstedts Juridik AB, 106 47 Stockholm
Fax 08-690 90 70, telefon 08-690 91 00

Beställningar:
www.njab.se
e-post: kundservice.njab@liber.se
fax: 08-690 90 30, telefon: 08-690 96 96, växel 08-690 91 00
postadress: Norstedts Juridik AB, Kundservice, 106 47 Stockholm

Miljöbalkens återverkningar
Bertil Bengtsson
Upplaga 1:1
ISBN 91-39-00820-7
© 2001 Författaren och Norstedts Juridik AB

Sättning: Elanders Novum, Stockholm 2001
Tryck: Elanders Novum, Göteborg 2001

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av Norstedts Juridik AB, är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande, såsom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

Förord

Den här boken rör ett miljörättsligt ämne, men den utgör knappast något exempel på modern miljörettsvetenskap – i vart fall inte som begreppet brukar uppfattas i Sverige. Undersökningen bygger på traditionella rättskällor, utan att innebära någon sådan omprövning av rättssystemet som många miljöjurister anser motiverad. Nationella rättsregler står i förgrunden. Det naturvetenskapliga perspektiv som kan vara så givande saknas nästan helt. Mycket kan närmast betecknas som fastighetsrätt eller skadeståndsrätt av ordinärt, inte särskilt spännande slag. Enligt min mening kan dock också miljörättsliga framställningar av denna typ vara motiverade. Bl.a. kan de visa att man med en traditionell metod kan komma till resultat som inte alltför mycket avviker från den miljöjuridiska.

Mina vänner Staffan Vängby och Gabriel Michanek har läst igenom hela respektive väsentliga delar av arbetet i manuskript och gjort många viktiga påpekanden. Vissa avsnitt har också diskuterats vid doktorandseminarier vid rättsvetenskapliga avdelningen av Luleå tekniska universitet. Många jurister och andra specialister vid olika myndigheter har gett mig värdefulla upplysningar om praxis. Institutet för rättsvetenskaplig forskning har generöst understött arbetet. Jag är mycket tacksam för all denna hjälp som jag fått från olika håll.

Uppsala i mars 2001

Bertil Bengtsson

Innehåll

Förkortningar 11

Förkortade litteraturhänvisningar 13

1. *Inledning* 15
 - 1.1 Allmänt om undersökningen 15
 - 1.2 Lagstiftarens inställning vid miljöbalkens tillkomst 19
 - 1.3 Några särskilda komplikationer 23
 - 1.4 Ett nytt synsätt? 26
 - 1.5 Konflikter med traditionella värderingar 29
 - 1.6 Förslaget till grundlagsregel om miljöskydd 33
 - 1.7 Arbetets uppläggning 38
2. *Några allmänna frågor* 40
 - 2.1 Betydelsen av traditionella rättskällor 40
 - 2.2 Hållbar utveckling och andra miljömål 44
 - 2.3 Allmänt om hänsynsreglerna 52
 - 2.4 Proportionalitetsprincipen och liknande regler 59
 - 2.5 Skälighetsregeln m.fl. avvägningsregler 68
 - 2.6 Förorenaren betalar 75
 - 2.7 Områden skyddade enligt EG-direktiv 80
 - 2.8 Avvägningsreglernas förhållande till varandra 82
3. *Miljöbalken och fastighetsrätten* 89
 - 3.1 Allmänt 89
 - 3.2 Plan- och bygglagen 98
 - 3.3 Fastighetsbildningslagen m.m. 104
 - 3.4 Väglagen, expropriationslagstiftning m.m. 105

3.5	Minerallagen och annan koncessionslagstiftning	109
3.6	Skogsvårdslagen	116
3.7	Jaktlagstiftning	119
3.8	Fiskelagstiftning	121
3.9	Rennäringslagen	122
3.10	Kulturminneslagen	125
3.11	Grannelagsrätten	128
3.12	Allemansrätten	129
3.13	Återblick	133
4.	<i>Miljöbalken och skadeståndet</i>	135
4.1	Allmänt om miljöbalkens skadestandsregler	135
4.2	Lagstiftaren och culpaansvaret	138
4.3	Hänsynsreglernas uppbyggnad; skälighetsregeln	141
4.4	Försiktighetsprincipen	148
4.5	Kunskapskravet	151
4.6	Lokaliseringsregeln	153
4.7	Hushållnings- och kretsloppsprinciperna	156
4.8	Produktvalsprincipen	158
4.9	Avhjälpandeprincipen	159
4.10	Ansvar för medhjälparens vållande	166
4.11	Ekologisk skada	167
4.12	Strikt ansvar utan stöd av lag?	172
4.13	Andra skadeståndsrättsliga principer	175
5.	<i>Ersättning och naturakompensation</i>	177
5.1	Bakgrunden till ersättningsreglerna	177
5.2	Allmänt om miljöbalkens ersättningsregler	182
5.3	Förhållandet till 2 kap. 18 § regeringsformen	186
5.4	Rättsläget i övrigt utanför miljöbalkens område	193
5.5	Kompensation in natura; allmänt	202
5.6	Naturakompensation utanför miljöbalken?	207
6.	<i>Miljöbalken och kontraktsrätten</i>	209
6.1	Allmänna anmärkningar	209
6.2	Köprättsliga regler	212
6.3	Andra avtalstyper	215

Avslutning 218

Rättsfallsregister 220

Sakregister 222

Förkortningar

BU	Bostadsutskottet
BrB	brottsbalken
DepCh	departementschefen
Ds	Departementsserie
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
ExprL	expropriationslagen (1972:719)
FBL	fastighetsbildningslagen (1970:988)
HD	Högsta domstolen
HøyR	Høyesterett
JB	jordabalken
JT	Juridisk tidskrift
JoU	jordbruksutskottet
KML	lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
KU	konstitutionsutskottet
MB	miljöbalken
MJU	miljö- och jordbruksutskottet
MP	lag om införande av miljöbalken
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd. I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avd. II
NRt	Norsk retstidende
NU	Näringsutskottet
PBL	plan- och bygglagen (1987:10)
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RegR	Regeringsrätten
RF	regeringsformen
RFS	Rättsfall – försäkring och skadestånd

12 *Förkortningar*

RG	Rettens gang
RH	Rättsfall från hovrätterna
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SkL	skadeståndslagen (1972:207)
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
TfR	Tidsskrift for rettsvitenskap

Förkortade litteraturhänvisningar

Följande litteratur citeras i allmänhet endast med författarnamn eller förkortad titel:

- Backer, I.L., Innføring i miljøressurs- og miljørett. 3 utg. 1999.
- Basse, E.M., Miljøret. 1999. (Cit. Ellen Margrethe Basse.)
- Bengtsson, B., Ersättning vid offentliga ingrepp 2. Allmänna ersättningsprinciper. 1991. (Cit. Bengtsson, Ersättning 2.)
- , Grundlagen och fastighetsrätten. 1996. (Cit. Bengtsson, Grundlagen.)
 - , Speciell fastighetsrätt – miljöbalken, 1999. (Cit. Bengtsson, Speciell fastighetsrätt.)
- Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S. och Strömberg, R. Miljöbalken. En kommentar. I. 2000. (Cit. MB-kommentar I.)
- Bugge, H.Chr, Forurensningsansvaret. Det økonomiske ansvar for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning. 1999.
- Hellner, J., Skadeståndsrätt. 5 uppl. 1995.
- Hydén, H. (red.), Rättssociologiska perspektiv på hållbar utveckling (Cit. Rättssociologiska perspektiv.)
- Jonzon, S.G., Delin, L. och Bengtsson, B., Naturvårdslagen. En kommentar. 3 uppl. 1988. (Cit. Jonzon m.fl.)
- Marie-Louise Larsson, The Law of Environmental Damage (1999).
- Rubenson, S., Den nya miljöretten. 2 uppl. 1999
- Westerlund, S., En hållbar rättsordning. Rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor. 1997. (Cit. Westerlund, En hållbar rättsordning.)
- Åhman, K., Egendomsskyddet. Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna. 2000. (Cit. Karin Åhman.)

1. Inledning

1.1 *Allmänt om undersökningen*

Genom den nya miljöbalken (MB) av 1998 har Sverige fått en modern miljölagstiftning, som vid sidan av åtskilliga detaljbestämmelser ger uttryck för principer med större räckvidd, avsedda att tillämpas också utanför balkens område. Detta får en särskild betydelse genom att vi än så länge, i motsats till Finland och Norge, saknar grundlagsregler om rätt till en god miljö (frånsett det juridiskt sett helt menlösa stadgandet om »god levnadsmiljö» i 1 kap. 2 § 2 st. regeringsformen).¹ Exempel på sådana principer, som tidigare inte varit lagfästa, ger målsättningsregeln i 1:1 MB med dess hänvisning bl.a. till begreppet hållbar utveckling, hänsynsreglerna i 2 kap.² med en bestämmelse om intresseavvägning i 2:7 och principen att förorenaren betalar (polluter pays principle; jfr 2:8). Med ett synsätt som är känt från andra rättsområden skulle man kunna tala om allmänna rättsgrundsatser, som skall gälla i alla möjliga sammanhang där inte annat följer av särskild lagstiftning. Som framgår av det följande stämmer detta ganska väl med lagstiftarens allmänna inställning. Ett uttryck för liknande tankegångar är också det förslag till ändring i 1:2 RF som nyligen lagts fram av Författningsutredningen (se 1.6 nedan).

Liksom beträffande andra grundsatser av denna typ, t.ex. om culpa och adekvans inom skadeståndsrätten, väsentlighetskravet för hävning i kontraktsrätten eller traditionsprincipen inom sakrätten kan det finnas ett behov av att analysera och precisera de miljörättsliga principernas innehåll

1 Kanske kan också nämnas det (föga effektiva) skyddet för allemansrätten i 2:18 3 st. RF; jfr härom Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten* (1996) kap. 12. Men skyddet för friluftslivet är ju inte riktigt detsamma som skyddet för miljön, jfr 3.12 nedan. – Ang. Författningsutredningens förslag till grundlagsregel om miljöskydd, se nedan.

2 Också andra hänsynsregler förekommer i balken och diskuteras i korthet i fortsättningen, bl.a. 7:1 (se 3.9 nedan).

i olika situationer. Denna framställning tar särskilt upp deras innebörd och räckvidd utanför deras egentliga tillämpningsområde, sedan MB trätt i kraft. Att de skall gälla vid tillämpningen av MB:s regler är visserligen tydligt, även om man kan diskutera vad detta närmare bestämt innebär; bl.a. kan det vara svårt att dra gränsen mellan miljöpolitiska och rättsliga grundsatser för målsättningsreglernas del.³ Ännu värre är emellertid att klargöra principernas betydelse i andra sammanhang. Av speciellt intresse är de konflikter som uppstår med andra mera övergripande rättsgrundsatser, bl.a. grundlagens regler om egendomsskydd och den s.k. proportionalitetsprincipen (2.4 nedan), liksom också med den allmänna tendens att betona marknadsekonomiska hänsyn som präglat rättsutvecklingen på senare år.

Det står klart att lagstiftaren genom MB velat göra vissa avsteg från den vedertagna principen, att speciallag går före generella regler; här aktualiseras balkens allmänna regler i stor utsträckning på speciallagstiftningens område. Bl.a. eftersom MB utgör en senare lagstiftning kan balken ha ett företräde framför äldre speciallagar (jfr 1.2 nedan).⁴ Men vad detta närmare innebär exempelvis beträffande de allmänt hållna hänsynsreglerna i 2 kap. MB är tveksamt. Lösningarna kan variera på olika rättsområden.

Här är det enligt min mening naturligt att utgå från vad de aktuella reglerna i balken och annan lagstiftning egentligen kan anses innebära, om de tolkas med traditionella rättsliga metoder. Det kan tyckas självklart, men just på detta kontroversiella område finns det skäl att understryka saken.⁵ På sina håll har man menat att vissa miljörättsliga principer, bl.a. inriktningen på hållbar utveckling, har betydligt större räckvidd än lagtexten ger stöd för och lagstiftaren tänkt sig.⁶

3 Jfr Backer s. 48.

4 Jfr om principen »lex specialis legi generali derogat» Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning (1981) avsnitt 20.5.2, 22.4 och om principen »lex posterior legi priori derogat» a.a. 24.3.1.

5 En särskild anledning till detta kan vara risken att jag ser reglerna ur ett alltför miljövänligt perspektiv; jag försöker undvika detta i fortsättningen. (Jfr Bengtsson, Ersättning 2 s. 44.) – Samtidigt kan man inte bortse från att lagstiftarens inställning faktiskt på många sätt framstår som klart miljövänlig.

6 Se särskilt Staffan Westerlunds debattinlägg »En hållbar rättsordning. Rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor (1997), där hela framställningen präglas av denna tankegång. Jfr recensioner i JT 1998–99 s. 237 ff (Vängby) och SvJT 1999 s. 93 ff (Bengtsson). – Synpunkterna lär delas av åtskilliga miljöjurister; liknande synpunkter förekommer bl.a. hos Jonas Christensen, Rätt och kretslopp (2000) bl.a. s. 363 f och från Norge Anna Bahr Christophersen, På vej mot en grønn rett? Miljørettens utvikling i lys av den økologiske erkjennelse (1997).

Särskilt bör framhållas Staffan Westerlunds inställning. Enligt honom behövs numera en särskild miljöjuridisk metod, som avviker från den vanliga. I stora drag skulle den innebära att domstolar och myndigheter skulle bygga resonemangen på ändamålsenlighet kopplad till de överordnade målen för samhällsutvecklingen och hållbar utveckling; man skulle på detta vis anknyta till kärnan i balkens syfte. Rättstillämpning och lagkonstruktion fick inte bygga på en uppfattning om naturen och naturlagarna som inte är vetenskapligt hållbar. Miljökonsekvenser skulle följaktligen vara en mycket väsentlig del av resonemanget.⁷

Till någon del är det sådana tankegångar som gett uppslag till denna undersökning. Var går gränsen för de miljörättsliga resonemangen? Frågeställningen är praktisk särskilt efter MB:s tillkomst. Trots personlig sympati för Westerlunds inställning vill jag dock inte gå längre i miljövänlig tolkning än traditionella rättskällor tillåter; annars riskerar man att hamna vid sidan av det faktiska rättsläget, och det är detta som har största intresset för denna framställning. Här framträder ibland en skillnad mellan miljöjuristers och andra bedömares uppfattning som man inte kan bortse från, även om förhoppningsvis den så småningom kommer att utjämnas.⁸

MB har utsatts för åtskillig kritik av specialister på området, ofta på goda grunder;⁹ den innehåller bl.a. en rad kompromisser som inte alltid stämmer med de officiella tankegångarna bakom lagstiftningen, och brådskan vid dess tillkomst har medfört en hel del tekniska skavanker.¹⁰ Det är knappast tänkbart att man beträffande annan jämförbar lagstiftning – t.ex. rättegångsbalken eller brottsbalken – skulle ha vidtagit en sådan åtgärd som att redan samma år balken trädde i kraft tillsätta en utredning för att se över dess brister. Emellertid får vi tills vidare leva med detta välment hastverk, möjligen korrigerat på enstaka punkter, och göra det bästa av situationen.

7 Se Miljörättslig tidskrift 1999 s. 248 ff (där Westerlund i sin tur hänvisar till sitt arbete En hållbar rättsordning) och närmare s. 254 ff. Liknande resonemang Anna Bahr Christopher- sen i På vej mot en grønn rett. – Jag återkommer till detta synsätt särskilt i 2.1 och 2.2 nedan.

8 Det kan tilläggas att jag själv argumenterat för en större förståelse mellan juristgrupperna, närmast genom att försöka bagatellisera miljörättens särställning: det skulle huvudsakligen vara fråga om vanlig juridik, fast ändamålssynpunkterna bakom reglerna hade särskild tyngd på området. Se uppsatsen Om miljö rätt och miljölagstiftning i Ånd og rett. Festskrift til Birger Stuevold Lassen (1997) s. 95 ff. Frågan är dock om jag tillräckligt beaktat betydelsen av begreppet hållbar utveckling inom miljö rätten; kravet på hänsyn också till kommande generationer är ett särdrag som är svårt att komma ifrån. Min ståndpunkt har också med visst fog kritiserats av Westerlund bl.a. i Miljö rättslig tidskrift 1999 s.271.

9 Se bl.a. Westerlund i Miljö rättslig tidskrift 1999 s.226 ff, med hänvisningar; Hydén i Rätts sociologiska perspektiv s. 72 f..

10 Som utvecklas senare (2.1 nedan) ligger huvudansvaret här snarare på politikerna än på de medverkande juristerna.

Som framgår av fortsättningen menar jag att MB trots allt ger åtskilliga möjligheter att utvidga reglerna i riktning mot ett bättre miljöskydd.

Redan här bör understrykas att om man skall tala om någon skuld till brister och oklarheter hos lagstiftningen det är det tydligt att politikerna bär det största ansvaret. Juristerna i utredningar och departement har ställts inför en nära nog omöjlig uppgift. Man måste på anmärkningsvärt kort tid finna en juridiskt hållbar medelväg mellan de motstridiga intressen som framträdde i lagstiftningsarbetet och formulera lösningarna i lagtext och motivuttalanden på ett sätt som kunde godtas av alla berörda parter – samtidigt som lagstiftaren flera gånger bytte åsikt på viktiga punkter. Det är naturligt att det då kunnat inträffa vissa olycksfall i arbetet. De kritiska anmärkningar som förekommer i fortsättningen tar därför framför allt sikte på lagförslagets politiska behandling.

Kanske kan det verka väl tidigt att ta upp ett ämne av detta slag till behandling, när praxis om MB:s tillämpning ännu är så begränsad.¹¹ Problemen är komplicerade och ämnesområdet mycket stort. Det bör framhållas att denna framställning bara är tänkt som en översiktlig inventering av de frågor som kommer upp, där vissa allmänna synpunkter framförs på deras lösning. Rättsutvecklingen går snabbt på området – så snabbt att mera ambitiöst upplagda arbeten riskerar att bli föråldrade innan de hinner publiceras. I varje fall blir resultatet, i stora drag, att de intresseavvägningar som utgör återkommande inslag i rättsreglerna på miljöområdet måste påverkas av balkens tillkomst; miljöhänsyn vinner, motstående intressen – särskilt strikt ekonomiska hänsyn – förlorar i vikt.¹² Men på vilket sätt detta närmare sker är inte lätt att konstatera innan vi fått mera erfarenhet av balkens tillämpning.

Som framgår inriktar sig framställningen väsentligen på de förändringar som MB medfört. Det är ett skäl för att jag inte närmare går in på den debatt som utgår från ett äldre rättsläge, inte heller på rättspraxis och motiv som nu får anses överspelade. Också arbetsmässiga hänsyn har här spelat en roll; redogörelser för miljölagstiftningens framväxt har redan förekommit i många sammanhang, och jag har inte mycket av intresse att tillägga.

11 Jfr Westerlund i Miljörättslig tidskrift 1999 s. 356 not 29.

12 Liknande mening Per Henrik Lindblom i JT 2000–2001.

1.2 Lagstiftarens inställning vid miljöbalkens tillkomst

Beträffande principernas tillämpning *inom* MB:s område ger motiven relativt utförliga, om också inte särskilt klargörande besked. Ännu oklarare är i vilken utsträckning dessa principer skall inverka på rättsläget *utanför* MB:s område. Problemet uppmärksammades men löstes knappast i förarbetena till balken; inställningen ändrades gång på gång, men den slutliga ståndpunkten blev att balken och annan lagstiftning skulle tillämpas parallellt. I 1:3 1 st. sägs att »i fråga om verksamhet som kan orsaka skada och olägenhet för människors hälsa, miljö eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag.» Beträffande vissa speciella lagregler anges direkt i 1:7 att de gäller i stället för balkens bestämmelser – om renhållning av vägområde, om flygplan i överljudsfart, om planens miljövårdighet, om rörledningar etc.(26 § väglagen, 1 kap. 2a § och 3 kap. 1 § luftfartslagen, 23 § lagen om vissa rörledningar).¹³

Vad angår motivens inställning kan redan här nämnas följande. Balken och följdlagstiftningen behandlades i två skilda etapper: de ägnades var sitt betänkande och var sin proposition. I miljöbalksutredningens förslag till MB (SOU 1966:103) föreskrevs att balken skulle tillämpas på all verksamhet som kan motverka de förutsättningar för att uppnå balkens mål som angavs i 1:1, om inte annat följde av balken eller av annan författning (2:1 i betänkandets lagförslag). Balken skulle i princip omfatta all mänsklig verksamhet som kunde befaras få hälso- eller miljöfarliga effekter eller äventyra hushållningen med naturresurser. Man tog inte i denna etapp ställning till den avgränsning av tillämpningsområdet som paragrafen antydde; den frågan skulle behandlas i betänkandet om följdlagstiftningen.¹⁴

Innan detta senare betänkande (SOU 1997:32) lades fram hade förslaget till MB remitterats till Lagrådet. Där intog regeringen ståndpunkten att MB skulle tillämpas parallellt med annan lagstiftning som reglerar samma verksamhet. För att klargöra förhållandet till speciallagstiftningen angavs att i den mån det i annan lag fanns bestämmelser som i särskilda avseenden reglerade en fråga som omfattades av balken i stället skulle gälla vad som sades i den lagen; bestämmelsen anknöt till den allmänna principen att speciallag går före allmän lag. Vad som föreskrevs i andra lagar i fråga om verksamhet som kan orsaka olägenheter för intressen som skyddades enligt MB skulle gälla utöver balkens bestämmelser. En uppräkningskedde av vissa sådana lagar.¹⁵ – Miljöbalksutredningen utgick från denna reglering, varvid man framhöll att den inte gällde bestämmelser av lägre dignitet,

13 Jfr prop. 1997/98:90 s. 154, 173, 191.

14 SOU 1996:103 I s. 230; II s. 13 f.

15 1:3 i lagrådsremissen.

exempelvis förordningar och myndighets föreskrifter; dessa kunde inte anses som undantag från balken och fick överhuvudtaget inte strida mot den.¹⁶

Lagrådet yttrade sig sedan över det remitterade förslaget och framhöll, att den föreslagna lösningen lagtekniskt avvek från utredningens förslag till MB. Enligt Lagrådet gav regeln om speciallagstiftningens företrädare bara begränsad ledning för bedömningen av hur sådan lagstiftning skulle vara beskaffad för att utesluta tillämpning av MB, och i övrigt räckte det med en erinran om att MB inte uttömmande reglerade alla frågor om skydd för hälsa och miljö m.m.¹⁷

I enlighet härmed kom i den slutliga lagtexten förhållandet till annan lag att bara regleras i 1:3 1 st. MB. I miljöbalkspropositionen framhölls härom bl.a.: Med hänsyn till att MB inte var överordnad annan lag utan hade samma status som lag i allmänhet gick det inte att undvika att tillämpningen av balkens regler i många fall påverkades av att en verksamhet på vilken balken är tillämplig också reglerades av annan lagstiftning. I sådana fall brukade emellertid inte syftet med den andra lagen i första hand vara att reglera vad som omfattades av MB, och förekomsten av den andra lagen innebar därför inte med någon automatik att balkens regler inte skulle tillämpas; tvärtom innebar förslaget att andra lagar skulle gälla parallellt med miljölagstiftningen. Den prövning som skedde enligt de olika lagarna hade huvudsakligen olika syften, och någon dubbelprövning av samma sak var därför inte avsedd, även om också speciallagsprövningen kunde avse frågor av betydelse för miljön. Regeringen höll med Lagrådet om att vissa lagkonflikter kunde uppkomma, men dessa fick lösas enligt allmänna rättsgrundsatser, bl.a. att specialregel går före allmän regel, att normer av högre valör tar över normer av lägre valör och att senare lag tar över tidigare stiftad lag. Dessa principer borde tillämpas också vid konflikter mellan MB och annan lag.¹⁸

Följdlagstiftningspropositionen byggde på vad som nu har sagts, varvid synpunkterna utvecklades något utförligare. Man utgick som sagt från att MB och andra lagar i princip skulle gälla parallellt, med tillståndsprövning enligt varje lag för sig; regler i den andra lagen kunde stå kvar om den omfattade annat än sådant som reglerades i MB eller ställde miljökrav utöver balken, men MB:s materiella krav skulle vara miniminivå. Alla verksamheter som riskerade att medföra likartad negativ påverkan på hälsa, miljö och hushållning med naturresurser omfattades av de grundläggande materiella kraven i MB. I den mån andra krav trots allt borde ställas skulle detta vara sakligt motiverat, t.ex. på grund av verksamhetens art, miljöhänsynens betydelse i förhållande till andra skyddsvärda intressen eller internationella åtaganden. Vissa bestämmelser skulle dock iakttas oavsett vad som stadgades i den andra lagen, t.ex. föreskrifter för områden skyddade enligt 7 kap. MB eller miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB.¹⁹

16 SOU 1997:32 s. 229.

17 Prop. 1997/98:45 II s. 452 f.

18 Prop. 1997/98:45 I s. 191 f.

19 Prop. 1997/98:90 s. 148 f.

När motiven talar om en parallell tillämpning avser de alltså framför allt den tillståndsprövning som förekommer enligt olika lagar. Den bestäms i princip av de regler som anges i den aktuella lagen. Bara den lagen skulle avgöra »omfånget av prövningen», i den mån något annat inte har angetts.²⁰ Om en tillståndsplikt gäller enligt både enligt den speciella lagen och MB – som fallet är t.ex. enligt minerallagen – får man hålla isär bedömningen i de båda fallen.

Speciallagstiftningen handlar emellertid om åtskilligt annat än tillståndsprövning. I samband med tillsynen kan det visserligen vara svårt att anlägga några andra synpunkter beträffande tillåtligheten av en verksamhet eller åtgärd, när denna faller inom ramen för tillståndet, men också andra förhållanden som inte berörs i tillståndsbeslutet kan aktualiseras för tillsynsmyndigheten. Och i andra sammanhang, t.ex. beträffande skadestånd, kan man inte dra någon klar gräns mellan olika typer av lagstiftning. Den hänvisning som gjorts till allmänna rättsgrundsatser rörande lagkonflikter ger inte heller något klart besked. Ibland kan det vara tveksamt om det är fråga om en speciallag, t.ex. om en allmänt hållen regel i MB såtillvida är speciell att den särskilt betonar miljöhänsyn, och i andra fall kan man fråga i vad mån en allmän regel i MB tar över en tidigare tillkommen speciallag. Som framgår av fortsättningen är flera olika resonemang möjliga i sådana fall.

I vissa avseenden framgår det av förarbetena att hänsynsreglerna i 2 kap. har en större räckvidd än kravet på tillstånd enligt MB. Enligt motiven till följdlagstiftningen skall de tillämpas fast någon prövning inte sker enligt MB utan enligt exempelvis enligt väglagen, rörledningslagen, lagen om byggande av järnväg och ellagen, och de gäller över huvud taget för verksamheter av betydelse för miljön (jfr nedan).²¹ Vidare sker i speciallagarna en rad hänvisningar till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB, och balkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer skall gälla generellt vid tillståndsprövning också enligt dessa lagar, liksom också vid tillsyn och planering (se 5:3 MB).²²

20 Prop. 1997/98:90 s. 150. Se även MB-kommentar I s. 1:9. Jfr Jonas Christensen, a.a. s. 271 f, som ifrågasätter hur man kan hålla isär å ena sidan miljöprövningen, å andra sidan prövningen enligt speciallagen,

21 Prop. 1997/98:90 s. 154 f.

22 Se om det sagda prop. 1997/98:90 s. 154 ff (där det också betonas att bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i MB i så stor utsträckning som möjligt bör få tillämpning även på sådana beskrivningar i lagar utanför balken).

Såvitt angår prövning enligt lagar som direkt rör miljön (även om de tar sikte på annat än miljöskydd, t.ex. på tillgodogörande av naturresurser) är alltså lagstiftarens principiella inställning någorlunda klar, om också reglerna kan vara svåra att tillämpa i enskilda fall.²³ Kommentaren till MB uttrycker det så, att den avgörande frågan för balkens tillämpning inte är om en verksamhet är att betrakta som miljöfarlig utan om en verksamhet eller åtgärd ryms inom de i 1:1 2 st. angivna skyddsintressena för balken, vilka tillsammans bildar MB:s tillämpningsområde.²⁴ Man kan säga att MB på detta sätt innebär ett avsteg från den s.k. specialitetsprincipen inom förvaltningsrätten – alltså att myndigheterna inte skall dra in andra hänsyn i bedömningen än vad som framgår av den lagstiftning de skall tillämpa och av vederbörande myndighets kompetens. En sådan tendens mot ett »helhetstänkande» är för övrigt ett naturligt inslag i den moderna miljörätten.²⁵

Att balkens regler skulle ha en så omfattande räckvidd stämmer väl med den s.k integrationsprincip som nu har fastslagits som allmän riktlinje för EG:s politik (jfr art. 6 i Amsterdamfördraget), liksom med det sektorsansvar som statsmakterna sökt utveckla på senare år: myndigheterna skall svara, var och en på sitt område, för att vissa miljömål uppnås.²⁶ Egentligen innebär dessa tankegångar en betydande utvidgning av miljöresonemangen, såtillvida som meningen tydligen är att även förhållanden som bara medelbart påverkar miljösituationen skulle omfattas av myndigheternas ansvar.²⁷ – Man lär dock knappast utan vidare kunna dra den slutsatsen, att MB:s hänsynsregler och andra bestämmelser av den typen skulle fästa vikt vid helt avlägsna och mindre sannolika verkningar på miljön. Frågan skall behandlas i senare sammanhang (se bl.a. nedan 2.2).

Även om man alltså kan anta att MB:s målsättningsstadgande liksom hänsyns- och hushållningsbestämmelserna har en betydande räckvidd, kan det vara svårt att konstatera hur dessa allmänt hållna regler inverkar i enskilda fall: hur skall man t.ex. väga kravet på hållbar utveckling mot alla

23 Man kan dock undra vad »likartad» negativ påverkan innebär; rimligen måste MB omfatta fall där påverkan enligt den specialreglerade verksamheten har vissa karakteristiska särdrag, t.ex. mineralbrytning.

24 Se MB-kommentar I s. 1:5. Jfr också det s. 1:6 nämnda beslutet av Miljööverdomstolen 11.4.2000.

25 Jfr Ellen Margrethe Basse s. 38.

26 Jfr prop. 1997/98:145 s. 169 ff.

27 Också EG-kommissionens inställning t.ex. beträffande fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet innebär att man på liknande vis beaktar indirekta verkningar av planer och projekt. Jfr Ds 2000:29 s. 74 ff.

andra intressen som framträder i ett ärende? Det gäller redan på balkens område, men ännu besvärligare blir det att tillämpa sådana regler vid speciallagstiftning, som skrivits med andra syften än att tillgodose miljöhänsyn. (Jfr allmänt härom 3.1 nedan.) – Beträffande miljökvalitetsnormer slipper man dock varje avvägning; de skall utan vidare gälla, och problemet kan snarare väntas bli när man kan befara att normerna överträds.

På vissa områden ger de nu omtalade motivuttalandena knappast något besked alls. Det gäller bl.a. skadeståndsrättsliga frågor (se 4 kap. nedan), frågor om ersättning för ingrepp enligt olika speciallagar (se 5 kap.) och miljösynpunkternas betydelse inom kontraktsrätten (se 6 kap.)

Det kan tilläggas att det är osäkert, vilka konsekvenser *EG:s* miljöregler kan få i olika sammanhang. De har visserligen beaktats vid balkens tillkomst, men frågan är om detta skett i tillräcklig utsträckning.²⁸ Också inverkan av internationella konventioner i övrigt är något oklar.²⁹

1.3 Några särskilda komplikationer

Också åtskilliga andra problem får betydelse i den fortsatta framställningen; det kan vara anledning att beröra några av dem översiktligt redan nu.

En komplikation är till en början att MB avser också att skydda *människors hälsa*. Genom att hälsoskyddslagstiftningen införlivats med balken, där man velat »sammansmälta» reglerna härom med reglerna om miljöfarlig verksamhet, kommer området för miljöreglerna att utvidgas, bl.a. när det gäller användningen av byggnader (jfr 9:9 MB) och djurhållning (jfr 9:11 MB). På detta vis kan alla möjliga förhållanden som kan inverka på hälsan och nu regleras av speciell lagstiftning tänkas bli berörda också av balkens allmänna regler. De ligger inom området för MB:s skyddsintressen (se 1.2 ovan). Det är tveksamt om syftet varit att utvidga området för reglerna om hälsoskydd.³⁰ Lagtexten innebär emellertid just en sådan utvidgning: alla

28 Jfr Ds 2000:29 särskilt s. 69 f, angående invändningar från kommissionen mot genomförande av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet; invändningarna gäller till stor del sättet att genomföra direktiven i svensk lagstiftning. – Enligt kommissionen kan inte heller förslagen i departementspromemorian anses ge tillräckliga garantier för att direktiven skulle genomföras. I den färska propositionen (2000/01:111) har lagtexten ytterligare närmat sig direktiven.

29 Se om dessa frågor Jonas Ebbesson, *Internationell miljö rätt* (2 uppl. 2000) särskilt s. 236 ff.

30 Jfr prop. 1997/98:45 II s. 8, där skyddet beträffande människors välbefinnande sägs naturligtvis bara gälla »sådant välbefinnande som är avhängigt de frågor som miljöbalken reglerar» – något som dock går ganska långt med tanke på balkens räckvidd. Motivuttalandet bör nog inte tillmätas större betydelse, jfr 2.2 nedan.

situationer där människors hälsa står på spel skulle falla exempelvis under hänsynsreglerna.

Särskilda frågor uppkommer vidare genom att MB avses gälla för *alla* verksamheter eller åtgärder som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, liksom för *alla* verksamheter som kan äventyra en långsiktigt god hushållning med mark, vatten eller den fysiska miljön i övrigt³¹ – något som i lagtexten får uttryck i särskilt 1:1 samt 2, 3 och även 4 kap. MB. Både verksamhetsutövare och andra skall iakttä bestämmelserna även om verksamheten är reglerad även i annan lag.

Även här blir en svårighet att miljökrav kan bli aktuella i sammanhang som ligger ganska avlägset från MB och inte regleras av några speciella lagar som på något vis rör miljön. Bl.a. gäller detta den allmänna skadeståndsrätten, där både hänsynsreglerna och MB:s målsättningsparagraf kan tänkas bli återopade³², och vidare olika kontraktsförhållanden.³³ Lagtexten talar för något sådant, men det är tveksamt om lagstiftarens ambitioner sträckt sig så långt. För skadeståndsrättens del har problemen blivit kort berörda och avfärdade i MB:s förarbeten.³⁴ I övrigt synes de inte ha kommit upp i vare sig remissyttranden eller i departementsbehandlingen, fränsett att Lagrådet framfört vissa allmänna betänkligheter mot så opreciserade bestämmelser som hänsynsreglerna. I fortsättningen kommer särskilt skadestandsfrågorna att behandlas ganska ingående (kap. 4).

Ännu ett bekymmer är att balken ju tar sikte inte bara på miljöfrågor i inskränkt bemärkelse utan också på *hushållningen med naturresurser*, och denna aktualiseras vid prövning enligt alla möjliga fastighetsrättsliga lagar. Utom planeringslagstiftning i egentlig mening kan naturresursfrågor uppkomma även beträffande t.ex. lagstiftningen om jordbruk, skogsbruk, mineraler, jakt och fiske, som i någon mån uppmärksammas vid tillkomsten av balken, liksom också i fråga om fastighetsbildningslagen, anläggningslagen (i någon utsträckning) och expropriationslagen. Egentligen rör ju praktiskt taget all markanvändning utnyttjande av naturresurser. I vissa

31 Så enligt sammanfattning i prop. 1997/98:90 s.154; se även bl.a. prop. 1997/98:45 I s. 168 ff. Undantaget i 2:1 2 st. MB lär få ringa betydelse i sammanhanget; det är ändå naturligt att inte bagatellartade förhållanden påverkar balkens tillämpning.

32 Dessutom kan dessa regler tänkas få betydelse vid tillämpning av speciallagstiftning om miljöskador, t.ex. atomansvarighetslagen och reglerna om oljeskador i 10 kap. sjölagen.

33 Även grannelagsrätten kan nämnas i sammanhanget; dess regler har ju traditionellt nära samband med reglerna om miljöskydd, men 3 kap. JB tar numera väsentligen sikte på andra frågor. Jfr 3.11 nedan.

34 Prop. 1997/98:45 I s. 204 f, jfr II s. 455. Se vidare 4.1 nedan.

lagar hänvisas till 3 och 4 kap. MB, liksom tidigare till naturresurslagen, och här är det tydligt att åtminstone hushållningsbestämmelserna får betydelse. Men i vad mån gäller detsamma MB:s allmänna regler i övrigt, t.ex. 1:1 och 2 kap? Och skall MB:s principer påverka även annan lagstiftning, där hittills samhällsekonomiska och till någon del sociala hänsyn spelat en dominerande roll? (Jfr även 2.2 nedan.)

Här kan också nämnas den diskussion som under förarbetena till MB uppkom om balkens förenlighet med vissa allmänna principer om *egendomsskydd*. Det gällde till en början regeln i 2:18 RF; oavsett den principiella fråga som debatten framför allt rörde – om ordalagen i en rättighetsregel skall vara avgörande även om de står i strid med vad som sägs i bestämmelsens motiv – kan det diskuteras om inställningen till miljöproblemen bör påverka regeringsformens tolkning i olika sammanhang.³⁵

När MB utformades hade man också problem med den s.k. *proportionalitetsprincipen*, som RegR ungefär samtidigt börjat tillämpa på ett nytt och föga miljövänligt sätt (jfr bl.a. RÅ 1996 ref. 44) under hänvisning till Europakonventionens bestämmelse om egendomsskydd. Som utvecklas i det följande (2.4) har lagstiftaren gjort sitt bästa för att minska principens inverkan på områdesskyddet enligt 7 kap. MB. Frågan blir dock vilken effekt dessa strävanden haft här och i övrigt, och hur principen över huvud taget förhåller sig till MB:s syfte och regelsystem. (Jfr 2.8 nedan.)

Av visst intresse är också förhållandet till *allmansrätten*. Friluftslivets intressen tillvaratas i viss utsträckning i MB; här kan hänvisas särskilt till reglerna om strandskydd (7:13–18) och stängselgenombrott (26:11). Allmansrättens innehåll regleras dock inte i balken, och beträffande strandskyddet betonas numera också dess betydelse från ekologisk synpunkt.³⁶ I den mån den allmänna avvägningen mellan friluftsintrasse och naturskydd har påverkats av de nya principerna i MB har det knappast skett till friluftsintrassets fördel. Snarare kan sägas att motsättningarna mellan vad man kallat den »kulturella» och den »sociala» sidan av naturvården har framträtt tydligare än enligt naturvårdslagen.³⁷ (Se närmare 3.12 nedan.)

35 I vart fall kan man tänka sig en sådan påverkan ifall ett tillägg angående skydd för miljön införs i RF (jfr 1.6 nedan). Hur stor denna påverkan blir beror naturligtvis på tilläggets formulering, särskilt om det – som föreslagits – blir fråga om en intetsägande målsättningsregel eller om en mera konkret regel som avses få juridisk betydelse.

36 Se t.ex. i MB:s motiv prop. 1997/98:45 I s. 316 f, II s. 83.

37 Där fanns det en klar tendens att tona ned sådana motsättningar; jfr Jonzon m.fl. s. 13 f, 48 f.

1.4 *Ett nytt synsätt?*

Som redan antytts har man i debatten om MB utvecklat, att balkens grundsatser måste anses ha långt större räckvidd än lagstiftaren velat medge.³⁸ Frågan skall tas upp senare i olika sammanhang – den får väsentlig betydelse bl.a. för diskussionen om olika speciallagar och om skadestandsfrågor. Men redan här bör framhållas att inte bara de nya målsättnings- och hänsynsreglerna utan också vissa allmänna uttalanden i förarbetena – mer eller mindre allvarligt menade – kan åberopas till stöd för ett sådant nytt betraktelsesätt.³⁹ Liknande tankar är för övrigt framförts i den internationella diskussionen, utan att man haft ett motsvarande lagverk att utgå från: miljörättsliga hänsyn måste integreras med reglerna på andra rättsområden.⁴⁰

Det förekommer visserligen en benägenhet även hos miljörättsliga författare att tona ned de framsteg från miljösynpunkt som MB onekligen innebär och i enlighet härmed tolka dess regler som om rättsläget inte nämnvärt förändrats.⁴¹ Och det är klart att vissa motivuttalanden kan åberopas till stöd också för en sådan ståndpunkt. Vanligen tycks dock dessa ha närmast ett taktiskt syfte (jfr nedan), eller kanske har de på grund av något förbiseende stått kvar från en äldre skrivning i brådskan när sista versionen av motiven utformades. Som jag framhöll inledningsvis bör man i stället ta fasta på vad som framgår av lagtexten och allmänna uttalanden om syftet med balken. Rimligen får man då också utanför MB:s område pröva i vad mån balkens målsättning är förenlig med den aktuella lagstiftningens eller de aktuella rättsprincipernas syfte och funktion. – Om regeringsformen kommer att ge uttryck för sådana tankegångar (jfr 1.6 nedan) blir det nära nog nödvändigt att föra ett sådant resonemang.

Vid en sådan prövning står det klart att miljömålen kan ha en varierande tyngd i olika sammanhang. Begreppet hållbar utveckling är i och för sig alltför allmänt och vagt för att kunna läggas till grund för några enskilda avgöranden. Det kan dock konkretiseras genom att man urskiljer olika delmål på vägen dit. Vissa sådana delmål finns antydda i 1:1 MB, som talar om skydd av människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter

38 Särskilt Westerlund (se debattinlägget En hållbar rättsordning, 1997) men även Jonas Christensen, a.a. bl.a. s. 363 f.

39 Se t.ex. prop. 1997/98:45 I s. 156 ff om en politik för ekologiskt hållbar utveckling, och s. 163 f, om varje enskild individs miljöansvar.

40 Jfr t.ex. Macrory i *European Environmental Law* (1995) s. 8 ff med hänvisningar.

41 Se Jonas Christensen, a.a. s. 292, 306, 312 f; Lena Gipperth, *Miljökvalitetsnormer* s. 16 ff och även Nordh, *Talerätt i miljömål* (1999); jfr Vängby i JT 1999–2000 s. 706 f.

(1 p.), om skydd och vård av värdefulla natur- och kulturmiljöer (2 p.), om bevarande av biologisk mångfald (3 p.), om tryggande av långsiktigt god hushållning från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt (4 p) och om främjandet av återanvändning, återvinning och annan hushållning med material, råvaror och energi (5 p.). Som synes tar lagstiftaren också upp synpunkter som ligger ganska långt från miljöhänsyn i traditionell mening, bl.a. genom att nämna sociala och samhällsekonomiska överväganden, men i stort sett är det dock fråga om målsättningar som hör hemma i en miljölagstiftning.

Hur som helst ger inte heller dessa mål mer än en ytterst allmän vägledning för de bedömningar som här blir aktuella. Inställningen skulle kunna beskrivas så, att å ena sidan man ville för miljövännerna betona det allmänt sett epokgörande i MB, å andra sidan önskade tona ned dess betydelse i konkreta fall: för bekymrade politiker och näringslivets företrädare underströks att den i själva verket inte hade några särskilt omvälvande följder för rättsläget och att dess ekonomiska konsekvenser följaktligen var tämligen begränsade. (Jfr t.ex. om hänsynsreglerna 2.3 och om skadestånd 4.1 nedan.) – I vart fall måste målen preciseras ytterligare med ledning av MB:s närmare innehåll och motiv.

Enligt motiven skall också de miljömål som fastställts av statsmakterna, särskilt riksdagen, ha speciell betydelse – dock främst när det är fråga om den nytta ett försiktighetsmått eller en skyddsåtgärd kan anses ha för människan och miljön vid tillämpning av 2:7 MB.⁴² Det är alltså bara fråga om en faktor av viss typ som påverkar den avvägning som sker mot andra hänsyn, och den ledning man får av riksdagens uttalande lär även frånsett detta vara ganska begränsat. Visserligen slog man samtidigt fast vissa miljökvalitetsmål, men de är allmänt hållna och dessutom välkända till sin innebörd: att luft och vatten skall skyddas mot föroreningar, naturmiljön och odlingslandskapet bevaras, miljön hållas giftfri, växthuseffekten motverkas etc. kan man räkna ut själv när balken skall tillämpas, också utan riksdagens instämmande.⁴³ För övrigt kan inte anta att värdet av exempelvis människors hälsa, hållbar utveckling eller biologisk mångfald skall vara beroende av vad riksdagen yttrar vid olika tillfällen; i den mån uttalandet i författningskommentaren kan anses som uttryck för någon mening hos lagstiftaren kan meningen knappast vara detta.

42 Prop. 1997/98:45 II s. 24 f.

43 Jfr uppräkningsen av nationella miljökvalitetsmål i prop. 1997/98:45 II s. 42. Se vidare den helt nyligen framlagda miljömålspropositionen 2000/01:130.

Att märka är vidare att miljömålen har en varierande tyngd, beroende inte bara på målets värde – estetiska hänsyn måste rimligen väga lättare än hänsyn till människors hälsa⁴⁴, naturresurserna kan vara mer eller mindre livsviktiga på lång sikt⁴⁵ – utan också på sannolikheten att ett beslut eller en åtgärd verkar i viss riktning. I många fall kan ett beslut visserligen allmänt sett verka ägnat att bevara en naturresurs eller hindra en olägenhet från miljösynpunkt, men möjligheten till detta är så osäker att mera konkreta nackdelar med beslutet väger över. Vår bristande kunskap om mera avlägsna verkningar av ett miljöbeslut försvårar dessa bedömningar; förhållandet inskräpper betydelsen av försiktighetsprincipen i 2:3 MB (jfr 2.3 nedan).

Frågan blir alltså dels hur pass sannolikt det är att miljön förbättras eller försämras genom beslutet eller åtgärden, dels hur betydelsefull förändringen i så fall kan väntas bli: kan man räkna med en omfattande inverkan, och gäller den en viktig miljöfråga? Produkten av sannolikheten och förändringens betydelse skulle visa miljöintressenas vikt. Man kan här jämföra med riskbedömningen i skadestands- och försäkringsrätten, där ju risken kan beskrivas som produkten av det hotade intressets värde och sannolikheten för att det skadas.

Slutligen kan framhållas att miljöhänsyn helt naturligt varierar i tyngd också efter avståndet till miljörätten i traditionell mening. På områden som tidigare dominerats av helt andra resonemang är det inte lätt att få ett principiellt nytt synsätt att slå igenom. Ett exempel är kontraktsrätten (6 nedan).

En analys av MB:s inverkan kan naturligtvis inte ge något bestämt besked om hur intresseavvägningar utfaller i olika sammanhang. Man kommer inte mycket längre än till vissa allmänna uttalanden om vilka hänsyn som bör spela in och hur pass stor vikt som de allmänt sett bör ha i olika situationer. Samtidigt bör framhållas att MB:s generella målsättning ter sig som en helt ny faktor som måste beaktas också vid rättstillämpningen. Särskilt när en regel lämnar möjligheten öppen för en skälighetsbedömning eller annars för en intresseavvägning, skulle det vara naturligt att en vittsyftande reform som den aktuella skulle påverka rättsläget. Utan att dramatisera utvecklingen på det sätt som ibland skett i diskussionen kan man jämföra MB:s tillkomst med andra genomgripande ändringar på civilrättens

44 Därmed inte sagt att man bör förringa betydelsen av estetiska överväganden i sammanhang; jfr Westerlunds välmotiverade invändningar mot ett sådant synsätt, a.a. s. 171 ff.

45 Jfr Jonas Christensens diskussion om fosfors betydelse i Rätt och kretslopp.

och den offentliga rättens områden – genombrottet för konsumentsynpunkter i 1970- och 1980-talens lagstiftning, EG-rättens inflytande under 1990-talet. I än högre grad gäller naturligtvis detta ifall miljömålen nu kommer till klart uttryck i grundlagen.

MB syftar också till en ökad användning av *miljökonsekvensbeskrivningar* och en högre kvalitet hos beskrivningarna. Även detta har naturligtvis betydelse för balkens genomslagskraft. För att miljöhänsyn skall vara ett vägande argument krävs ju att verkningarna av mer eller mindre miljövänliga alternativ skall kunna bedömas någorlunda väl. Denna självklara verkan av den nya lagstiftningen skall jag inte analysera här; det räcker med att konstatera, att 6 kap. innehåller vidgade och skärpta krav på miljökonsekvensbeskrivningar och att följdlagstiftningen innebär att sådana beskrivningar (eller utredningar med motsvarande funktion) numera fordras i flera lagar än tidigare. Enligt väglagen krävs numera en vägutredning, enligt lagen om byggande av järnväg en järnvägsutredning, enligt bl.a. lagen om allmän farled m.m., lagen om vissa torvfyndigheter och kärntekniklagen en miljökonsekvensbeskrivning; kraven på sådana beskrivningar skärps enligt plan- och bygglagen och skogsvårdslagen. – Vad som här är av intresse är dock inte så mycket vilket material som numera finns tillgängligt vid besluten som hur materialet påverkar dem: har miljöhänsyn fått större tyngd vid intresseavvägningen, och beaktas de i andra sammanhang än tidigare? Det är sådana frågor om MB:s verkningar som kommer i förgrunden i fortsättningen.

1.5 *Konflikter med traditionella värderingar*

Försöker man analysera MB:s inverkan måste man också ta hänsyn till den svårighet som miljöhänsyn visat sig ha att slå igenom hos domstolar, myndigheter och i någon mån politiker; vissa typer av miljölagstiftning lär inte vara lätta att genomföra. Deras inställning kan kritiserars från en miljövänlig utgångspunkt, men man kan inte bortse från den vid en bedömning av rättsläget.

MB intar såtillvida en speciell ställning som en ganska stor del av juristkåren kan antas ha vissa svårigheter att helt identifiera sig med dess huvudtankar.⁴⁶ Något motsvarande förekom knappast vid liknande genomgripande ändringar på andra rättsområden. När giftermålsbalken och rättegångsbalken tillkom, synes juristerna omedelbart ha accepterat lagstiftarens tankegångar. Inte heller grundtankarna – i den mån man kunde hitta sådana – i föräldrabalken, jordabalken, utsökingsbalken och äktenskapsbalken lär

46 Jfr Bengtsson i Ånd og rett. Festskrift till Birger Stuevold Lassen (1997) s. 95 ff.

ha varit så kontroversiella, även om man i enstaka fall kunde ifrågasätta en lösning;⁴⁷ reformerna genomfördes successivt, och nyheterna låg snarast på det systematiska planet. Också straffrätten reformerades undan för undan, och trots vissa omstridda förändringar i fråga om påföljdssystemet var det inga svårigheter att finns sig till rätta i brottsbalken när den tillkom.

Vad MB angår, bygger balken visserligen till stora delar på gällande rätt. Ändå representerar den ett delvis nytt synsätt, med dess övergripande allmänna principer som skall beaktas även utanför balkens område. Dessutom innebär den ofta en kollision med de marknadsekonomiska tankegångar som nyligen vunnit terräng hos oss liksom utomlands. En *hållbar* utveckling är inte så lätt att förena med honnörsord som dynamik och tekniska framsteg, inte heller med exploatering i näringslivets intresse.⁴⁸ Visserligen ser man på MB som ett instrument för att styra den framtida utvecklingen, men man kan inte vänta att framtida tekniska och ekonomiska förändringar i samhället kommer att sammanfalla med de miljömål balken ställer upp; här måste reglerna närmast fylla funktionen att kontrollera utvecklingen så att den blir godtagbar ur de perspektiv som balken anlägger. Dessutom står miljömålen ofta (men inte alltid⁴⁹) i nödvändig motsättning till de strävanden att stärka äganderätten som har en juridisk grund i Europakonventionens artikel om egendomsskydd och även framträtt i RegR:s praxis på senare år, närmast tillämpningen av den nyss omtalade proportionalitetsprincipen (jfr 2.3 nedan). Och inte nog med det: som Thomas Wilhelmsen framhållit kan ibland tanken på hållbar utveckling stå i strid med vissa sidor av konsumentpolitiken, särskilt när man genom fördelaktiga regler för konsumenten uppmuntrar ökad konsumtion.⁵⁰ För övrigt kan också t.o.m. olika tankegångar inom MB:s område komma i konflikt med varandra; ett känt exempel är motsättningen mellan naturskydd och friluftslivets intressen (jfr härom 3.12 nedan), men man har också påpekat att hushållningsprincipens genomförande kan medföra vissa miljörisker t.ex. när energi skall återvinnas genom avfallsbränning.⁵¹

47 Möjligen kan äktenskapsbalken till någon del ha framstått som radikal för en äldre juristgeneration; detta gäller dock snarast den samtidigt tillkomna sambolagstiftning som inte ingår i balken.

48 Svårigheten att förena ett exploateringstänkande med miljöhänsyn har Westerlund väluttaligt utvecklat i a.a. kap. 11. Å andra sidan skall tanken om hållbar utveckling ligga till grund för EG-politiken (art. 6 i Amsterdamfördraget).

49 Jfr 3.4 och 3.5 nedan om förhållandet enligt minerallagen och andra exploateringslagar.

50 Se *Journal of Consumer Policy* 21 (1998) s. 45 ff.

51 Synpunkten har framhållits av Gabriel Michanek. Jfr även prop. 1997/98:45 II s. 21.

Balkens tankegångar blir på detta vis i vissa delar politiskt kontroversiella: de är inte helt lätta att förena med det största oppositionspartiets⁵² ideologi och kan till en del te sig något diskutabla också från traditionell socialdemokratisk synpunkt. Även inom vissa departement lär man ha svårt att helt ta konsekvenserna av ett synsätt som det angivna, fast motsättningarna tonades ned i förarbetena till balken (jfr 2.1 nedan). Vad gäller litteraturen på området präglas den i allmänhet av ett miljöengagemang hos författarna – den som har annan inställning föredrar nog att syssla med andra rättsfrågor. Men just denna väl synbara grundinställning kan inge domstolar och många andra myndigheter en viss skepsis mot analyserna: har inte författarens värderingar gett dem en viss slagsida? Reaktionen av detta slag förekommer på andra rättsområden, och det vore underligt om de inte skulle framträda här. – Allt detta gör det ganska osäkert om (eller kanske snarare när) MB:s principer till fullo kommer att slå igenom i domstolarnas och myndigheternas praxis.

Ett visst motstånd kan urskiljas redan i Lagrådets yttrande över förslaget till MB – inte så mycket i den uppmärksammade kritiken beträffande tillämpningen av 2:18 RF som i reaktionen på enskilda lagregler i förslaget. Man visar en viss tveksamhet beträffande förslag att lagfästa allehanda vaga miljörättsliga tankegångar eller tillåta långtgående ingrepp i enskild rätt. Här kan nämnas kommentaren till målsättningsregeln i 1:1, sådan den utformats i lagrådsremissen⁵³, och till hänsynsreglernas allmänna utformning;⁵⁴ de begränsade möjligheterna att avvika från föreskrifterna om naturreservat och de tvingande reglerna om kompensation i sådana sammanhang;⁵⁵ de stränga efterbehandlingsreglerna;⁵⁶ och den absoluta samrådsplikten.⁵⁷ Det finns som sagt en viss klyfta mellan det traditionella synsättet i det juridiska etablissemanget och hos de tongivande miljöjuristerna, som anser lagstiftningen alltför mycket anknyta till sedvanliga civilrättsliga och offentlighetsrättsliga grundsatser.

Ännu ett något liknande problem kan nämnas i sammanhanget, även om det får begränsad betydelse i fortsättningen: lagstiftarens ovilja mot att helt acceptera tekniken inom vissa EG-direktiv, som kräver klara garantier i lagtext för att direktivets tankar skall genomföras – något som kan kräva en omständlighet som stäm-

52 Alltså moderaterna, med ungefär lika många röster som övriga borgerliga partier tillsammans (upplysning för eventuella läsare från annat nordiskt land). – En annan sak är att i praktiken moderater kunnat aktivt medverka vid åtskillig miljövänlig lagstiftning.

53 Prop. 1997/98:45 II s. 450 f.

54 Prop. 1997/98:45 II s. 454 f.

55 Prop. 1997/98:45 II s. 469.

56 Prop. 1997/98:45 II s. 473 f.

57 Prop. 1997/98:45 II s. 479.

mer illa med svenska lagstiftningstraditioner. I Sverige lämnar man traditionellt ett större utrymme för myndigheternas prövning, som får ske med ledning av sådana mera allmänt hållna lagregler om intresseavvägning som berörs i det följande jämte utförliga lagmotiv. Motsättningen, som särskilt framträtt då det gällt att genomföra de s.k. fågel- och art- och habitatdirektiven⁵⁸, kan bli aktuell också vid beslut utanför MB:s område, när de påverkar miljön. Även inom domstolar och myndigheter kan det förekomma ett visst motstånd mot att tolka oklara svenska regler fördragsenligt i enlighet med EG:s tankegångar, när detta inte stämmer med nationella traditioner och kanske inte heller med svenska lagmotiv. – Man kan emellertid vänta sig att sådana avvikelser från EG-rätten undan för undan rättas till. Från kommissionens sida krävs en preciserad lagreglering som inte lämnar större utrymme för tolkning.

En vanlig synpunkt när det gäller avvägningen av miljöhänsyn mot andra intressen har varit att detta är en närmast politisk fråga, som kräver ställningstaganden av helt annan typ än domstolarna är vana vid och lämpade för.⁵⁹ Ett sådant resonemang synes bl.a. ligga bakom sådana regler i MB som hänskjuter vissa avvägningsfrågor av särskilt stort allmänt intresse till regeringens prövning (se särskilt 17 kap. MB; jfr även 21:7 2 st.). Å andra sidan är numera samma materiella lagregler tillämpliga vid regeringens bedömning som för miljödomstolarna, även om tolkningen kanske inte blir helt densamma. Vidare innebär MB att åtskilliga frågor som tidigare (ytterst) avgjordes av politiska instanser nu hänvisas till en bedömning av miljödomstolarna; över huvud taget går utvecklingen både i Sverige och internationellt på åtskilliga sätt i riktning mot en ökad kompetens för domstolarna att bedöma kontroversiella ämnen av politisk natur. Domstolarna bör därför inte dra sig från aktivt rättsskapande verksamhet på miljöområdet – i vart fall beträffande frågor som de har tillräcklig sakkunskap för att pröva. Men detta är ett viktigt förbehåll.⁶⁰

Som närmare skall utvecklas i det följande (se särskilt 2.3 om hänsynsreglerna) måste lagstiftningen rimligen uppfattas som en skärpning av de tidigare miljökraven. Men trots detta är det svårt att förutsäga hur den kommer att tillämpas. Man får rentav räkna med att skilda principer kommer att bli vägledande för å ena sidan länsstyrelsernas, å andra sidan RegR:s

58 Se härom Ds 2000:29. Som nämnt ansågs inte heller förslagen där (vilka jag själv svarede för) tillräckligt nära följa direktivens ordalag.

59 Jfr t.ex. Inge Lorange Backer i Lov og rett 1993 s. 453.

60 Såvitt gäller miljödomstolarna och Miljööverdomstolen lär detta åtminstone med tiden bli fallet. Problemen kan bli större beträffande de allmänna domstolarna i övrigt och förvaltningsdomstolarna.

och kammarrätternas praxis, med miljödomstolarna i en viss mellanställning. Hur HD kommer att se på frågan är helt oklart.⁶¹ Den »polycentri», som diskuterats i nordisk rättsvetenskap under senare år, kommer förmodligen att bestå eller rentav förstärkas på området – i varje fall om RegR håller fast vid sitt ägarvänliga synsätt.

RegR har hittills bara tillämpat äldre miljölagstiftning, inte MB; vad man anser om balkens inverkan är än så länge oklart. Ännu så sent som i juli 2000 märker man dock i varje fall en tendens – åtminstone hos en minoritet i domstolen – att betona proportionalitetsprincipen i viss strid med lagstiftarens inställning.⁶²

1.6 *Förslaget till grundlagsregel om miljöskydd*

Som redan framhållits kan MB få en speciell betydelse i vårt rättssystem genom att balken avser att reglera miljöfrågor också utanför sitt egentliga tillämpningsområde. Den utgör emellertid en vanlig allmän lag, formellt likställd med andra allmänna lagar som riksdagen stiftat; den kan ändras, eller dess räckvidd kan inskränkas, genom vanligt lagstiftningsförfarande. Står den i strid med en bestämmelse i grundlagen (eller Europakonventionen) riskerar den att åsidosättas – låt vara att lagprövningsregeln i 11:14 RF begränsar möjligheten till detta.⁶³ Problemet illustreras av debatten kring MB:s ersättningsregler, som bl.a. rörde möjligheten att bestämmelsen i 2:18 RF skulle kunna bokstavstolkas med konsekvenser som verkar föga rimliga från miljösynpunkt. (Se härom 5.3 nedan.) Det kan diskuteras, om något sådant varit möjligt ifall vi – som i Norge och Finland – hade en särskild grundlagsregel till miljöns skydd. Också annars är det tänkbart att en sådan bestämmelse kunde bidra till att miljösynpunkter slår igenom även

61 Hittills har HD sällan fått ta ställning till miljöfrågor, och de fåtaliga avgörandena går i olika riktningar. De allra flesta nu verksamma ledamöterna saknar erfarenheter från utredningar eller annat arbete på den egentliga miljörättens område (i motsats till Miljöskyddskommitténs ordförande Staffan Vängby, numera pensionerad). Detsamma gäller f.ö. RegR:s ledamöter. – Westerlund har betonat domstolarnas ansvar för miljörättens utveckling (Miljörättslig tidskrift 1999 s. 217 ff).

62 Se RegR:s dom 28 juni 2000 i mål nr 6727-1998 (rättsprövning angående strandskydd vid Viken i Töreboda kommun; beslutet att vägra dispens på ett område av riksintresse bl.a. för det rörliga friluftslivet godtogs, dock bara med rösterna 3–2). – MB innebär emellertid att åtskilliga miljöärenden kommer att flyttas inte bara från regeringen utan också från RegR till miljödomstolarna (jfr 2.6 nedan).

63 Därmed tar jag inte ställning till den oklara frågan om uppenbarhetsrekvisitet i 11:14 gäller på samma sätt i förhållande till Europakonventionen; jfr härom senast Nergelius, Förvaltningsprocess, normprövning och Europarätt (2000) s. 45 ff med hänvisningar.

utanför MB:s område. Det är en sak att åberopa vissa motivuttalanden om miljöreglernas allmänna räckvidd, en annan att kunna hänvisa till en bestämmelse på ett högre juridiskt plan som inskräper vikten av miljösynpunkter.

Under 1990-talet infördes regler om rätten till en skyddad miljö i både den norska och den finländska grundlagen. I Norge togs den in i 110b § grunnloven; den lyder (i en språkdräkt som anpassats till lagen i övrigt):

»Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og till en Natur hvis Produktions-evne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ut fra en langsiktig og alsidig Begragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.»

Den materiella regeln förekommer alltså i första stycket. Man har velat gå försiktigt fram: någon allmän rätt till en god miljö som kunde åberopas oavsett innehållet av den aktuella lagstiftningen ansågs inte motiverad, men å andra sidan skulle man inte nöja sig med en programförklaring.⁶⁴ Principen om en god miljö, som anknyter till tanken på en hållbar utveckling, skall i första hand genomföras av lagstiftaren (jfr 3 st.) men har också betydelse för tolkning av enskilda lagregler, både i den offentliga rätten och i civilrätten; den påverkar dessutom tolkningen av grundlagens övriga bestämmelser, bl.a. regeln om egendomsskydd i § 105. Vidare kan den åberopas när ett miljöproblem inte behandlas av lagstiftningen i övrigt och när förvaltningsmyndigheterna inte ingripit på vederbörligt sätt mot ett miljöhot.⁶⁵ Høyesterett har hänvisat till bestämmelsen som stöd för att man vid tillståndsprövning enligt forurensningsloven kan fästa avgörande vikt också vid andra miljömässiga olägenheter (här trafikstörningar) än föroreningar; se NRt 1993 s. 528.

Den motsvarande finländska bestämmelsen finns i 20 § (tidigare 14a §) regeringsformen. Den har följande lydelse:

»Var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet.

Det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön.»⁶⁶

64 Se Backer i Lov og Ret 1993 s. 455 f. Anne Bahr Christophersen (a.a. s. 122 ff) har betonat bestämmelsens prägel av kompromiss, vilken dock öppnar möjligheten till en fortsatt utveckling i miljövänlig riktning. Jfr även Bugge bl.a. s. 55 ff, 472, 504, 673.

65 Se härom Backer, a.a. s. 456 ff och Innføring i naturressurs- og miljøret (3 utg. 1999) s. 52 f.

66 »Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kultuuriperinnöstä kuuluu kaikille. – Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.»

Inte heller här finner vi någon mera preciserad garanti för miljöns kvalitet. Första stycket talar inte som den norska regeln om en rätt till god miljö utan om ett ansvar. Detta åvilar både det allmänna och andra enskilda; det anses kunna ta formen dels av en skadeståndsskyldighet, dels av en förpliktelse att förebygga miljöstörningar, dels – för det allmännas del – av en skyldighet att vidta tillräckliga åtgärder till miljöns skydd.⁶⁷ Även om avsikten inte var att direkt påverka reglernas materiella innehåll, anses bestämmelsen dock kunna få betydelse för tillämpningen av andra lagar rörande miljön.⁶⁸ Som ett exempel har nämnts ett opublicerat avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen, där ansökan om förlängning av tåkttillstånd avslogs under hänvisning till grundlagsparagrafen.⁶⁹

Det är klart att varken den norska eller den finländska lagtexten innebär att miljöhänsyn nu kommer att få någon avgörande tyngd vid intresseavvägningar. Lagstiftaren har gått försiktigt fram; en mera skarp formulering skulle sannolikt mött för stort motstånd bl.a. från näringslivets sida. I varje fall ger reglerna i våra grannländer ger naturligtvis ett ytterligare stöd för miljövänlig tolkning och tillämpning av olika rättsregler.

Man kan ställa frågan om bestämmelser av denna typ behövs hos oss. I motsats till grannländerna har vi ju fått de generellt tillämpliga reglerna i MB. Dessutom har EG:s miljö rätt nyligen flyttat fram sina positioner i olika avseenden också när det gäller den svenska rättsordningen. Exempelvis genom fågel- och art- och habitatdirektiven har arter och livsmiljöer skyddats på ett sätt som knappast gått att åtstadkomma genom nationell lagstiftning; på detta område har avvägningen påverkats på ett avgörande vis (jfr 2.7 nedan). Man kunde tycka att detta minskar behovet av en grundlagsregel, särskilt som miljöarbetet fortsätter inom Europaorganen.

Å andra sidan kan sägas att MB:s principer i ringa grad är förankrade i rättskällor av en högre dignitet. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, som annars kan komplettera RF:s rättighetsskydd i olika hänseenden, innehåller inte några uttryckliga regler om rätt till en god miljö; artikel 8 – bl.a. om skydd för hem och familj – har visserligen aktualiserats när myndigheterna underlåtit åtgärder mot föroreningar eller för-

67 Se Hollo, Johdatus ympäristöoikeutten (toinen painos, 1998) s.35 f.

68 Hollo, a.a. s.35 f, Pekka Vihervuori i Perusoikeudet (1999) s. 634 f, 636 f, 643 f. Se vidare om olika åsikter angående grundlagsregeln innebörd Kuusiniemi i Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia, 1998, s. 15 f och (utförligt) Pekka Vihervuori i Perusoikeudet (1999) s. 634 f, 636 f, 643 ff..

69 Se Vihervuori i Perusoikeudet s. 644, där också ett beslut av riksdagens justitieombudsman omtalas.

summat information om sådana störningar⁷⁰, men detta innebär bara ett minimiskydd av ringa praktisk betydelse jämfört med vad som redan gäller enligt nationella regler. Vad angår EG-rätten skulle väl sådana allmänna principer som grundsatsen om förorenarens betalningsansvar (2.6 nedan) kunna påverka tolkningen i vissa fall – den åberopades bl.a. vid MB:s tillkomst⁷¹ – men det blir trots allt aktuellt bara i en mindre del av typiska konfliktsituationer. Och de nämnda EG-direktiven skyddar bara vissa särskilt värdefulla områden.

Som tidigare nämnts har Författningsutredningen nyligen i betänkan-det SOU 2001:19 lagt fram ett förslag till tillägg i 1:2 RF som avser att stärka miljöskyddet. I ett nytt tredje stycke skulle stadgas följande:

Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Som framgår är det bara fråga om en tämligen beskedlig målsättningsbestämmelse, vilken liksom paragrafens regler i övrigt skulle ha begränsad betydelse. Motiven understryker att dessa stadganden inte ger upphov till några rättigheter för den enskilde utan bara anger riktlinjer för det allmännas verksamhet: de skall ålägga det allmänna att positivt verka för att de angivna målsättningarna i möjligaste mån förverkligas. Den enskilde skulle inte med framgång kunna grunda en talan enbart på denna paragraf.⁷² Förslaget är utformat i enlighet med detta. Det talar varken om en rätt till god miljö, som den norska regeln, eller om ett ansvar, som den finländska. Bestämmelsen anger visserligen en skyldighet för det allmänna, men bara att främja en hållbar utveckling, och ett så allmänt formulerat mål ger inte upphov till några mera besvärande förpliktelser för lagstiftaren eller myndigheterna. Detsamma kan sägas om principen om solidaritet med kommande generationer som ansetts komma till uttryck genom bestämmelsen. Enligt motiven skulle någon garanti för miljöns kvalitet inte ges; däremot innefattade stadgandet ett krav på en högt ställd ambitionsnivå och effektivitet i miljöarbetet samt en skyldighet för lagstiftaren att fortlöpande utveckla lagstiftningen på miljöområdet och för myndigheterna att aktivt verka för en god miljö och låta denna målsätt-

70 Se härom Danelius, *Mänskliga rättigheter i i europeisk praxis* (1997) s. 230, Ian Cameron, *Introduction to the European Convention* (3 uppl 1998) s. 83.

71 1997/98:JoU 20 s. 134 f.

72 SOU 2001:19 s. 64?

ning påverka de beslut som fattas. Detta skulle gälla inte bara på MB:s område utan också annars.⁷³

Regeln synes ha accepterats utan större vända av alla kommittéledamöter – också av dem som vägrat att på något sätt rätta till det misslyckade grundlagsstadgandet om egendomsskydd (se 5.3 nedan). Och det är inte att undra på, så oförarglig som den kan verka. Man är långt från en rättighetsregel. Blir förslaget verklighet bör bestämmelsen dock utgöra ännu ett stöd för en miljövänlig tillämpning av olika regler i MB och allehanda speciallagar, liksom också en sådan grundlagsregel som bestämmelsen om egendomsskydd i 2:18 (jfr 2.4 och 5.3 nedan). Motiven framhåller sålunda att den får betydelse för tolkning av grundlag och allmän lag.⁷⁴ Avsikten sägs vidare vara att bestämmelsen över huvud taget skall ge uttryck för de miljömål som framgår av 1:1 MB – tydligen även paragrafens andra stycke, fast detta inte framgår av lagtexten.⁷⁵ Det bör i så fall öka dess betydelse – andra stycket anger ju målen på ett betydligt mera konkret sätt. Vidare kan även ett stadgande av denna typ bli ett hinder mot ny lagstiftning som försvagar miljöskyddet, låt vara att hindret snarare är av politiskt än juridiskt slag.⁷⁶

Det verkar alltför tidigt att närmare gå in på betydelsen av regeln innan man vet hur den kommer att slutligen utformas. I vart fall kan sägas att den redan i utredningens version bör i viss mån förstärka verkningarna inte bara av 1:1 MB utan också av de allmänna hänsynsreglerna i balkens 2 kap. De synpunkter om MB:s betydelse som framförs i fortsättningen bör därför få ytterligare tyngd, ifall grundlagsändringen blir verklighet. – Någon anledning att nyansera mina följande resonemang med hänsyn till grundlagsregelns formulering finns däremot knappast; den är så allmänt hållen att den tycks förenlig med det allra mesta, och något liknande kan sägas om motiven. Jag återkommer till förslaget bara när det gäller speciella frågor, där det finns särskild anledning att understryka dess betydelse.

73 SOU 2001:19 s. 64 f, 274.

74 SOU 2001:19 s. 64.

75 SOU 2001:19 s. 274. Det kunde vara önskvärt att bestämmelsen i sin slutliga lydelse klarare skulle ange att den även avsåg målsättningen enligt 1:1 2 st. MB.

76 Förslaget talar, i motsats till 1:1 MB, inte om en »hälsosam» miljö. I paragrafens andra stycke har dock lagts till en skyldighet för det allmänna att bl.a. trygga rätten till hälsa. Någon skillnad lär inte föreligga mot MB:s målsättning.

1.7 *Arbetets uppläggning*

Som framgått tar denna framställning främst sikte på miljörättens tillämpning utanför MB:s egentliga område. Sådana frågor som enbart eller väsentligen regleras av balken, t.ex. angående områdesskydd, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, kemiska produkter etc. berörs bara i förbigående. Som en bakgrund till den fortsatta diskussionen behandlas dock i kap. 2 vissa *allmänna problem rörande MB*, bl.a. rörande de miljörättsliga principer som berördes inledningsvis – målsättningsreglerna i 1:1, hänsynsreglerna, sådana avvägningsregler som proportionalitetsprincipen och skälighetsregeln i 2:7 samt grundsatsen att förorenaren betalar. MB innebär ju att dessa principer får en vidare tillämpning än vad som omedelbart framgår av balkens regler.

Frågor om MB:s inverkan kan komma upp vid tillämpning av en rad olika lagregler och rättsprinciper utanför balkens område. Vad som då blir av betydelse är naturligtvis i första hand sådana regler som hänvisar till en avvägning mellan olika intressen; där kan MB:s målsättning och hänsynsregler innebära att miljöhänsyn får ökad tyngd också utanför balkens område. Men också andra typer av lagregler som lämnar möjligheten öppen för tolkning kan ha intresse i sammanhanget, liksom också allmänna rättsprinciper av denna typ.

Till en början kan man då ta upp sådana *fastighetsrättsliga* lagar som också reglerar miljöfrågor och som därför uppmärksammas i samband med följdlagstiftningen. Här ger motiven till denna lagstiftning en viss ledning, låt vara att man som sagt knappast bör visa dem större vördnad. – Vidare är det tänkbart att MB får betydelse också beträffande lagstiftning som rör andra fastighetsförhållanden än miljön i egentlig mening. Om ett myndighetsbeslut kan få betydelse för miljömålen – t.ex. för hushållningen med naturresurser – bör detta kunna påverka beslutet. (Se kap. 3 nedan.)

Hänsynsreglerna bör, som framhållits vid deras tillkomst, kunna påverka reglerna om *utomobligatoriskt skadestånd* genom sin betydelse för vållandebedömningen. Också annars kan MB:s principer om skydd för miljövärden tänkas inverka på skadestandsreglerna, exempelvis beträffande skadebegreppet och skadevärderingen. (Se kap. 4.)

Som påpekas i olika sammanhang (se bl.a. 4.3 nedan) kan hänsynsreglerna också påverka den *straffrättsliga* bedömningen, särskilt beträffande miljöbrott av oaktsamhet. Någon närmare analys av detta förhållande görs dock inte här; det är ju inte fråga om några biverkningar av MB utan en direkt och åsyftad effekt av den

skärpta straffrättsliga regleringen.⁷⁷ Genom att denna rör bara vissa särskilda former av oaktksamhet (eller uppsåt) har den dessutom en mera begränsad praktisk betydelse.

Inte heller analyseras de *processrättsliga* konsekvenserna av MB:s tillkomst. Det innebär bl.a. att reglerna om *talerätt* förbigås, fast de ofta anses som en väsentlig del av miljöretten; bl.a. den utvidgade talerätt för ideella föreningar som balken innebär skulle vara ett betydelsefullt framsteg för miljöintresset. Dessa frågor har nyligen behandlats i en omfattande doktorsavhandling⁷⁸, och de kan väntas bli ytterligare analyserade i en monografi inom den närmaste tiden.⁷⁹ Eftersom jag inte är processualist misstänker jag att jag inte skulle ha mycket av värde att tillägga. Till detta kommer min uppfattning, att det viktigaste i varje fall från miljösynpunkt är de materiella reglerna; om inte de beslutande instanserna tillämpar dem enligt lagstiftarens intentioner hjälper det inte långt med en vidsträckt talerätt.⁸⁰ Det är en ursäkt för att koncentrera sig på det materiella regelsystemet.

Utöver det sagda kan särskilt MB:s regler om *ersättning vid ingrepp i enskild rätt* bli aktuella på flera sätt. I viss utsträckning kan den centrala bestämmelsen i 31:4 bli påverkad av de allmänna principerna i 1:1 och 2 kap.; vad som är avsevärt försvårande av en markanvändning brukar visserligen bedömas med rent ekonomiska mått utan att ideella värden spelar någon roll, men man kan inte bortse från att regeln utgår från den tillåtna markanvändningen, och vad som är tillåtet beror numera bl.a. på hänsynsreglerna. Detta kan få betydelse även utanför MB:s område. Vad som förekommit vid MB:s tillkomst kan också tänkas påverka tillämpningen av grundlagen – främst RF:s regler om skydd för egendom och näringsverksamhet. – MB innehåller vidare vissa regler om kompensation in natura vid exploatering av miljön, vilka sannolikt kommer att skärpas och få ett större tillämpningsområde. Också dessa skall behandlas i korthet. (Se kap. 5.)

Inom *kontraktsrätten* är det tänkbart att MB kan spela en roll, såvida en kontrahent kan åberopa miljöhänsyn beträffande avtalets tolkning eller tillämpning (kap. 6). Här ger dock materialet föga besked om rättsläget, och det blir bara fråga om en översikt av problemen.

77 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 521.

78 Robert Nordh, Talerätt i miljömål – särskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen (1999). Jfr anmälan av Vängby (JT 1999–2000 s. 704 ff), där han – viss motsättning till Nordh – betonar betydelsen av MB:s hänsynsregler också på det processrättsliga området.

79 Ett arbete av Per Henrik Lindblom kallat Miljöprocess väntas komma ut under 2001.

80 Åtminstone såvitt gäller RegR kan man här ha vissa farhågor; jfr bl.a. om RegR:s tillämpning av proportionalitetsprincipen 2.4 nedan.

2. Några allmänna frågor

2.1 *Betydelsen av traditionella rättskällor*

En väsentlig fråga är naturligtvis vilken vikt man allmänt sett bör fästa vid MB:s motiv. Förarbetena är vidlyftiga: efter ett ambitiöst förslag av miljöskyddskommittén (SOU 1993:27), som låg till grund för den sedermera återkallade propositionen 1994/95:10, kom ett par utförliga betänkanden av miljöbalksutredningen (SOU 1996:103, SOU 1996:147, 1997:32), vilka dock som nämnt präglades av påtaglig brådska; det gällde att få fram balken före 1998 års val. Efter departementsbehandling och ingående kritik av Lagrådet lades i all hast fram propositioner som i vissa avseenden innebar en ny teknisk utformning av förslaget (prop. 1997/98:45 och 90). Riksdagsbehandlingen gav inte så mycket nytt på denna punkt.

Syftet med lagstiftningen har i stort sett varit oförändrat, att döma av de allmänna uttalandena i materialet; rättsreglerna skulle samordnas och reformeras i miljövänlig riktning, utan att man skulle gå ifrån miljölagstiftningens grundläggande uppbyggnad. Den allmänna internationella utvecklingen på området, t.ex. Riokonferensen och EG:s miljöpolitik¹, har dock gett miljösynpunkterna ökad tyngd under arbetets gång. Både miljöbalksutredningen och propositionen gav uttryck för tanken att de nya principerna skulle gälla all mänsklig verksamhet som kunde få menliga effekter för hälsa, miljö eller hushållningen med naturresurser.² Hur man närmare såg på samordningen med annan lagstiftning och regleringen av verksamheter utanför den centrala miljölagstiftningens område har dock varierat på olika stadier (se 1.2 ovan). Det är också oklart hur långt man tänkt sig en verkan utöver den lagstiftning som diskuterades i förarbetena: i vad mån

1 Se bl.a. artikel 6 i Amsterdamfördraget, som betonar syftet att främja en hållbar utveckling.

2 Se ang. miljöbalksutredningen bl.a. SOU 1996:103 s. 182 f, 230; jfr 1:1, 1:2 och 2:1 i förslaget.

skall domstolar och myndigheter också annars ändra sin praxis i miljörättslig riktning?

Som redan antytts har inställningen knappast varit enhetlig till reformerna ens inom regeringen – något som för övrigt lär ha förekommit också vid annan miljölagstiftning. Man kan urskilja en linje hos miljödepartementet och en annan inom näringsdepartementet m.fl. mera ekonomiskt orienterade departement, och detta har synbarligen inverkat på propositionens inställning till förslagets detaljer. Även principiellt utformade avsnitt förefaller ha ändrats undan för undan. I slutskedet av propositionsarbetet lär en överenskommelse med vänsterpartiet och miljöpartiet ha påverkat balkens utformning (se bl.a. nedan 2.4 om skälighetsregeln i 2:7). Resultatet framstår delvis som en kompromisslösning, vilken knappast hunnit bli närmare genomtänkt. Som nyss påpekats möter man ofta en strävan i propositionen att – på samma gång som man betonar det framsteg MB innebär från miljösynpunkt – göra lugnande uttalanden om att reglerna i stort sett stämmer med gällande ordning, eller liknande.

Hur som helst måste balkens tillkomsthistoria påverka behandlingen av det rättsliga materialet. Det finns knappast anledning att här söka detaljanalysera nyanserna i olika uttalanden i MB:s och följdlagstiftningens motiv. Resonemangen om olika tekniska frågor, t.ex. om sammanhangen mellan skilda bestämmelser och deras förenlighet med annan lagstiftning, behöver inte vara så väl övervägda att de bör läggas till grund för mera långtgående slutsatser om regelsystemet; en annan sak är att systematiska hänsyn bör spela en roll för MB:s tolkning när man verkligen kan finna stöd för dem i balkens uppbyggnad. – Till detta kommer den allmänna benägenheten att frigöra sig från motiven som rättskälla som förekommer i senare års debatt och till någon del även i rättspraxis.³ Förarbetena har alltså stor betydelse för jäktade hovrätter och tingsrätter, och väl underbyggda motivuttalanden följer man nog alltså också i högsta instans; däremot får man räkna med att en domstol som har tid att fundera på saken ser kritiskt på uttalanden som på något sätt ter sig mindre väl övervägda.

MB:s regler motsvarar ofta äldre lagstiftning, fast avvikelser kan ha skett i detaljer och beträffande det systematiska sammanhanget. En fråga blir då vilken betydelse man i rättstillämpningen bör fästa vid tidigare lagmotiv, när inte – som t.ex. beträffande hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. – förarbetena direkt hänvisar till dem.⁴ Enligt vad som utvecklas i fortsättningen

3 Jfr t.ex. RegR:s avgörande om nationalstadsparken (RÅ 1997 ref. 18).

4 Se t.ex. prop. 1997/98:45 II s. 29, 35.

(2.2, 2.3) får man här beakta att miljöhänsyn på ett särskilt sätt präglar MB. Vad som sägs i äldre motiv om avvägningen mot motstående intressen kan därför ofta vara överspelat.⁵ Detta är naturligtvis en vanlig företeelse på rättsområden där samhällsutvecklingen går fort, men beträffande balken har som nyss framhålls (1.4 ovan) ett sådant synsätt särskilt stöd i både lagtext och förarbeten. Vad som än kan sägas om de motsägende motivuttalandena måste i vart fall den allmänna målsättningen spela en väsentlig roll i sammanhanget.

Något motsvarande gäller beträffande äldre prejudikat (jfr 2.3 nedan). T.o.m. när de aktuella rättsreglerna direkt överförs till MB får man hålla i minnet att den rättsliga bakgrunden inte är riktigt densamma och att avgörandena inte utan vidare kan läggas till grund för bedömningen – även bortsett från att miljörättsliga domar och beslut kan vara i hög grad beroende av geografiska förhållanden och andra omständigheter i det enskilda fallet.⁶ Beträffande regeringens avgöranden tillkommer att de kan ha påverkats av andra än rent juridiska bedömningar och dessutom inte har publicerats på samma sätt som andra prejudikat; vanligen blir de inte kända utanför en begränsad krets. Idag går tendensen mot att låta domstolarnas bedömning av rättsliga frågor bli avgörande, även om dessa kan ha ett politiskt inslag. Inte ens när MB ger regeringen sista ordet i tillåtlighets- eller överklagandeärenden (17 och 18 kap.) bör dess beslut normalt få någon vägledande betydelse (utom som ett tecken på dess allmänna inställning).

Viktiga är naturligtvis EG:s miljöregler, även när de inte direkt överförs till svensk lag. Delvis tar dessa regler visserligen sikte på ganska speciella frågor inom MB:s område och har därför begränsad betydelse för de problem som här skall diskuteras. Men det förekommer också direktiv som rimligen måste påverka rättsläget också utanför balken. De allmänna principer som ligger till grund för reglerna måste också beaktas, även när de ger en ganska obestämd ledning för bedömningen; ett exempel är grundsatsen om förorenarens betalningsansvar i art. 174 i Romfördraget (se härom nedan i 2.6), ett annat den s.k. integrationsprincipen – alltså att miljöskyddshänsyn skall integreras i EG:s hela politik med syfte framför allt att främja hållbar utveckling (art. 6 i Amsterdamfördraget). Det bör framhållas att MB:s avgränsning av vad som utgör miljöfrågor givetvis inte behöver vara densamma som enligt EG-reglerna, och säkert inte heller är det; bl.a. kan man tänka sig att åtskillig specialagstiftning faller inom EG-direkti-

⁵ Jfr Backer s. 33, där denna synpunkt understryks.

⁶ Jfr Bengtsson, Speciell fastighetsrätt – miljöbalken s. 32.

vens räckvidd fast inte MB är tillämplig ens analogt.⁷ Som tidigare påpekats finns det bl.a. en tendens att sträcka ut miljöreglernas räckvidd ganska långt, åtminstone när det gäller områdesskyddet.

I övrigt är det knappt med rättskällor när det gäller MB:s återverkningar utanför balken. Lagstiftning och rättspraxis angående tillståndsprövning (t.ex. enligt PBL och FBL) eller andra rättsfrågor utanför miljölagstiftningen måste naturligtvis beaktas, men lagmotiven härrör i allmänhet från en tid då miljöfrågor inte beaktades särskilt i sådana sammanhang, och även äldre domstolsavgöranden kan av sådana skäl ha mist något av sin auktoritet. I den rättsvetenskapliga litteraturen har visserligen Staffan Westerlund i flera sammanhang behandlat problem som MB ger upphov till⁸, men i övrigt är diskussionen om läget efter balkens tillkomst än så länge ganska mager; här bortses då från en kommentar av traditionell typ, till stor del byggd på motiven.⁹ Rättspraxis i miljödomstolarna, och ännu mer i miljööverdomstolen, rör hittills huvudsakligen tillämpningen av äldre rätt. I alla händelser bör det finnas en viss frihet att inom ramen för tillämpliga lagregler utforma samspelet mellan MB och andra rättsregler på lämpligt sätt, bara man håller balkens övergripande syfte i sikte. Har domstolar och andra myndigheter följt med utvecklingen, kan man vänta sig åtskilliga avvikelser från äldre principer och tidigare rättspraxis.

Det sagda stämmer ju knappast helt med de tolkningsmetoder man vill tillämpa inom miljörettsvetenskapen.¹⁰ Men som tidigare framhållits anlägger jag här ett mera traditionellt synsätt.

7 Ett exempel ger art- och habitatdirektivets regler om bedömningen av planer och projekt av olika slag; jfr härom Ds 2000:29 s. 74 ff.

8 Se En hållbar rättsordning (1997) och artiklar i Miljörättslig tidskrift 1999, särskilt den stora analytiska kommentaren s. 197 ff. – Även Jonas Christensen gör i »Rätt och kretslopp» en allmän bedömning av hur MB påverkar de frågor han behandlar men uppehåller sig främst vid äldre rätt.

9 Bengtsson-Bjällås-Rubenson-Strömberg, Kommentarer till MB I (1–15 kap.); här kallad »MB-kommentar I». . I Miljörättslig tidskrift 1999 s. 275, noten, utvecklar Westerlund skillnaden mellan denna kommentartyp och en sådan analytisk kommentar på rättsvetenskaplig grund som han själv publicerat.

10 Jfr här Westerlunds analytiska kommentar till MB i Miljörättslig tidskrift 1999 s. 197 ff, där hänvisning också sker till en rad miljörettsforskarens arbeten. Den kritiska inställningen till traditionella framställningar är påtaglig; de nämns sällan och citeras huvudsakligen som varnande exempel.

2.2 *Hållbar utveckling och andra miljömål*

En allmän fråga av central betydelse för räckvidden av MB:s principer är naturligtvis vad som är hållbar utveckling, eller rättare sagt: hur detta begrepp skall uppfattas i konkreta fall. Dess innehåll är oklart och omstritt.¹¹ I lagförarbeten och litteratur sägs åtskilligt om begreppets grundläggande betydelse, men i vilka situationer det kan åberopas är osäkert, inte minst när det gäller gränserna för dess tillämpningsområde. Här skall jag inte fördjupa mig i diskussionerna om dess allmänna innebörd; det som närmast intresserar är vad lagstiftaren lagt in i begreppet vid MB:s tillkomst.¹²

Det finns dock anledning att beröra Staffan Westerlunds ingående diskussion om betydelsen av kravet på hållbar utveckling utanför miljölagstiftningen i trängre mening, vilket aktualiserats av arbetet på MB.¹³ Särskilt detta krav skulle motivera en omprövning av grundläggande rättsvetenskapliga principer och traditionell rättsvetenskaplig metod långt utanför miljörättsens område; det juridiska synsättet måste präglas av det miljöparadigm som vedertagits i internationella sammanhang och nu accepterats i balken. Westerlund utgår då från att rättsreglerna går att sortera utifrån miljösyfte i flera kretsar med ett gemensamt centrum: två innersta kretsar som motsvarar nuvarande MB (med tillägg av strålskyddslagen, skogsvårdslagen, lagen om skötsel av jordbruksmark, PBL, minerallagen, lagen om vissa torvfyndigheter), en tredje mera perifer krets med bl.a. väglagen, ellagen, expropriationslagen, rörledningslagen, luftfartslagen, järnvägslagen och anläggningslagen, därutanför lagar med andra primära syften än att påverka miljöförutsättningarna för hållbar utveckling men vilkas tillämpning ändå kan medföra miljökonsekvenser – bl.a. kommunallagen, förvaltningslagen, RB; därutanför andra författningar som åtminstone tidvis men mycket indirekt kan få miljökonsekvenser; och slutligen en yttersta krets som avser rättsgrundsatser och principer, vilka också kan inverka på den materiella rätten. Som synes har också flertalet lagar i den tredje kretsen uppmärksamrats vid MB:s tillkomst, däremot inte ännu mera perifera lagar (frånsett rent formella ändringar). – Westerlund menar nu, att när frågor om rättsligt målgenomförande aktualiseras, hela detta regelsystem måste tas med i bilden (något som illustreras med den välkända diskussionen om innebörden av 2:18 RF och om RegR:s tillämpning av proportionalitetsprincipen). I sitt arbete

11 Jfr uppsatser i Bæredygtighed – en retsteoretisk Begrepsanalyse (1995) och i Hållbar utveckling. En rättsteoretisk begreppsanalys (1996), båda med åtskilliga bidrag till belysning av frågan. Se vidare Westerlund i Miljörättslig tidskrift 1999 bl.a. s. 254 ff, 278 ff och – från rätts-sociologisk synpunkt – Hydén i Rättsociologiska perspektiv s. 47 ff (där f.ö. även andra bidrag av intresse förekommer).

12 Se härom även MB-kommentar I s. 1:3 ff.

13 Se ang. det följande En hållbar rättsordning särskilt s. 88 ff.

utvecklar han hur man av sådana skäl är tvungen att ompröva också de mera perifera delarna av systemet; för att det inte skall motverka strävandena mot en hållbar utveckling måste det anpassas till det nya miljöparadigm som hans resonemang måste leda till. Målet hållbar utveckling är inte något som skall påverkas och modifieras av rättsreglerna utan ligger utanför rättsordningen – ett yttersta värde som tar över ordinära rättsgrundsatser.¹⁴

Det är tydligt att Westerlunds tankegång, oavsett hur befogad den än kan verka från miljösynpunkt, har begränsat stöd av lagstiftning och lagmotiv och ännu mindre av rättspraxis; som han själv framhållit talar RegR:s avgöranden från senare år närmast mot hans ståndpunkt (fast de inte rör MB och därför knappast är bindande utan vidare).¹⁵ Med ordinär juridisk metod kan man svårigen komma till Westerlunds resultat utan ny lagstiftning, och till någon del lär det krävas grundlagsändring för att åstadkomma ett så markant omslag i inställningen till traditionella rättsprinciper.¹⁶ I och för sig kunde mycket tala för att gå denna väg; här kan norsk och finländsk rätt i viss utsträckning tjäna som mönster, fast de relativt försiktiga grundlagsreformer som där har genomförts knappast når det mål Westerlund vill ställa upp. Än mindre gäller detta den ännu beskedligare målsättningsregel som föreslagits för Sveriges del (se 1.6 ovan).

Mera konkret tar Westerlund upp sådana frågor i sin analytiska kommentar till MB. Rörande tolkningen av begreppet hållbar utveckling framhåller han fördelarna med vad han kallar en katastrofavvärjande och en naturvetenskaplig linje framför den »agnostiska» och den »pragmatiska» linjen, som inte erkänner generationernas skyldighet eller möjlighet att bevara resurserna för senare generationer. Detta bör läggas till grund för tillämpningen av miljöbalken. De enskilda reglerna i balken bör tolkas på det sätt som är bäst förenlig med hållbar utveckling.¹⁷

Som framgår av det följande stämmer den ståndpunkt Westerlund här intar ganska väl med resonemangen i den fortsatta framställningen, fast denna som sagt bygger på vedertagen juridisk metod utan några anspråk på originalitet. I det följande skall civillagstiftningen och vissa delar av den materiella offentlighetsrättsliga lagstiftningen granskas från denna synpunkt – däremot inte den processuella och kommunalrättsliga lagstiftning som Westerlund nämner i sin femte krets. Som jag ser saken, kan det knappast komma i fråga att låta allmänna regler om förfarandet vid domstolar och myndigheter generellt påverkas av miljöhänsyn, som ändå bara aktualiseras i en liten del av ärendena. Det borde räcka med att sådana hänsyn påverkar handläggningen vid miljödomstolar och miljömyndigheter. I

14 Se särskilt 14 kap. – Westerlunds tankar diskuteras närmare i SvJT 1999 s. 93 ff.

15 Jfr bl.a. 2.4 nedan.

16 Jfr Bengtsson i SvJT 1999 s. 93 ff.

17 Se Westerlund i Miljörettslig tidskrift 1999 s.275 ff (där diskussionen naturligtvis är långt mera nyanserad än här kan antydast).

övrigt får man snarare inrikta sig på att reformera de materiella regler som påverkar miljön.¹⁸

Målsättningsregler står inte högt i kurs som rättskällor. Ofta är det fråga om välmentat uttalanden med så allmänt innehåll att de ger mycket litet ledning för bedömningen av enskilda fall, utom att de bekräftar lagens allmänna syfte – något som ändå brukar framgå av dess text eller i varje fall av centrala förarbetsuttalanden. Beträffande MB är det dock meningen att den inledande paragrafen skall få större betydelse;¹⁹ över huvud taget kan det vara skäl att just inom miljörätten fästa vikt vid målsättningsparagrafer av denna typ, eftersom tillämpningen i så stor utsträckning bygger snarare på ändamålssynpunkter än på preciserade lagbestämmelser.²⁰ Frågan är då vad man kan utläsa av bestämmelsen i 1:1 MB.

Viktigast är lagtexten. Där sägs till en början att hållbar utveckling innebär att »nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö». En grundläggande tanke, som framhållits som den väsentliga nyheten i denna målsättning²¹, är just att kommande generationers intresse skall påverka miljöbesluten. Så långt råder ingen tvekan om syftet bakom balken; den skall »främja» en utveckling av detta slag. Det innebär dock inte mer än att besluten allmänt sett skall ha en sådan inriktning. Det är ju inte dessa som skall »tillförsäkra» generationerna en god miljö, utan det är den hållbara utvecklingen som har sådan innebörd. Meningen tycks vara att man inte kan låta målsättningen bli utslagsgivande för varje enskilt beslut²², men summan av besluten skall ha detta resultat. Särskilt vid prejudicerande avgöranden, som påverkar domstolars och myndigheters allmänna praxis, skulle man hålla detta i sikte.²³

En sådan granskning av ordalagen kan naturligtvis tyckas som en överloppsgärning när det gäller en paragraf av denna typ. Varför skulle man söka precisera ett begrepp, som bara avser att ge en allmän ledning för tolk-

18 Mot min inställning skulle kunna invändas, att Westerlund m.fl. ju ifrågasätter just vad som anses som vedertagen juridisk metod. Det nya paradigmet skulle kräva en annan typ av resonemang och en annan värdering av rättskällorna än den traditionella. Det skulle vara en angelägen och spännande rättsvetenskaplig uppgift att behandla de aktuella frågorna med den nya metoden. Men det lämnar jag till specialisterna på området.

19 Synpunkten framträder på åtskilliga ställen i motiven, se t.ex. prop. 1997/98:45 I s. 166 f, II s. 8. Se vidare MB-kommentar I s. 1:5.

20 Jfr även Backer s. 33 f.

21 Se Westerlund, a.a.

22 Jfr Backer s. 50, där begreppets begränsade betydelse i enskilda ärenden betonas..

23 Jfr RÅ 1996:44, där återverkningarna kan befaras bli negativa från denna synpunkt.

ningen av olika rättsregler och dessutom knappast har ett stabilt innehåll? Från lagstiftarens synpunkt kan begreppet naturligtvis verka användbart – det ger en antydning om en aktningssvård inställning till miljöfrågorna utan att tvinga domstolar och myndigheter till några opraktiska eller politiskt obekväma lösningar. Men för rättstillämpningen i enskilda ärenden är dess värde begränsat.²⁴ Vad som får anses som hållbar utveckling lär dessutom förändras med miljösituationen och ändrade värderingar i samhället. – Formuleringen har dock sätillvida intresse som den föreslagits av Lagrådet med påpekandet att inte MB ensam kunde *trygga* en hållbar utveckling, något som lagrådsremissen hade uttalat.²⁵

Vad som i fortsättningen av 1:1 1 st. sägs om den insikt som hållbar utveckling bygger på har knappast någon betydelse för MB:s tolkning; att naturen har ett skyddsvärde och människan ett förvaltaransvar ger inte stor ledning för konkreta beslut vid sidan av övriga regler i balken. Uttalandet om naturens skyddsvärde – som upprepas i motiven till 1:1 2 st.²⁶ – kan visserligen synas ha intresse bl.a. för frågor om miljöskadestånd, men eftersom den inte sägs ha ett *ekonomiskt* värde lär det få begränsad inverkan i det nuvarande rättsläget; möjligen kan det bli lättare att i vissa fall få ersättning utdömd för s.k. ekologisk skada (jfr 4.11 nedan).

Större betydelse har kanske 1:1 2 st., även om bestämmelsen kan synas innehålla åtskilliga självklarheter. Att MB skall tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett orsaken är inte överraskande; att hälsa och miljö nämns samtidigt är väl delvis en följd av att hälsoskyddslagstiftningen förts in i MB men kan även fränsett detta synas naturligt. Här gör motiven den kommentaren att skyddet gäller störningar som direkt eller indirekt påverkar människors välbefinnande, varmed endast avses sådant välbefinnande som »är avhängigt de frågor miljöbalken reglerar».²⁷ Det kunde tyckas som en inskränkning av betydelse särskilt för balkens skadeståndsrättsliga verkningar, men bl.a. genom hänsynsreglernas vittgående tillämpningsområde måste välbefinnandet i de allra flesta sammanhang anses som ett intresse som MB skyddar.²⁸ Möjligen kan motivuttalandet avse en anknytning till ett visst område eller en viss lokal, exem-

24 Jfr Backer a. st.

25 Prop. 1997/98:45 II s. 450 f, jfr I s. 167. – När det gäller långsiktigt god hushållning (1:1 2 st. 4 p.) anses det tydligen möjligt att *trygga* målsättningen.

26 Se prop. 1997/98:45 II s. 8 f.

27 Se prop. 1997/98:45 II s. 8.

28 Uttalandet tycks för övrigt innebära ett visst cirkelresonemang: tillämpningen av MB skulle bero av de frågor MB reglerar.

pelvis när det gäller bostadsmiljön och arbetsmiljön (där dock det väsentliga skyddet följer av arbetsmiljölagstiftningen); bestämmelsen skulle inte kunna åberopas mot störande förhållanden som varken påverkar hälsan eller beror av de lokala förhållandena, t.ex. spridning av produkter som väcker obehag. Men denna gränsdragning lär inte ha stor betydelse för de frågor som behandlas här. – I varje fall bör det vaga motivuttalandet inte tillmätas större vikt för regelns räckvidd; också här är lagtexten det väsentliga.

När skyddet för hälsa och för miljö nämns samtidigt behöver det inte betyda att skyddet för dem är likställt; typiskt sett lär omedelbara hälsorisker väga tyngre än miljöriskerna, antingen dessa är på längre eller kortare sikt. Miljörisker är ju också ett omfattande begrepp, som kan inbegripa också mera bagatellartade nackdelar t.ex. av estetiskt slag. – Men detta gäller bara typiskt sett: man kan anta att allvarliga hot mot hållbar utveckling, t.ex. mot väsentliga naturresurser, i regel väger tyngre än mindre obehag för människorna i omgivningen. Vikten av skyddet bör dock rimligen bero av riskens storlek, här liksom annars: frågan blir dels hur pass sannolikt det är att en verksamhet alls inverkar på hälsan eller miljön, dels hur pass allvarlig en sådan tänkbar inverkan kan antas bli. Detta lär variera med de typsituationer där saken blir aktuell.

Att värdefulla natur- och kulturmiljöer skall skyddas och vårdas (2 p.) kan man räkna ut oavsett målsättningsparagrafen; att den biologiska mångfalden skall bevaras (p.3) är välkänt i varje fall internationellt men en nyhet för vår lagstiftning av visst principiellt intresse, vilken kan få betydelse vid regleringen av åtskilliga näringar; att genom användningen av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt långsiktigt god hushållning skall tryggas (p.4) är en naturlig konsekvens av balkens syfte, men också detta kan få betydelse vid sådana regleringar. Bestämmelsen att återanvändning, återvinning och annan hushållning med våra resurser skall främjas så att ett kretslopp uppnås har kanske mindre relevans för tillämpning av enskilda bestämmelser, i varje fall på det område som här behandlas; den kan dock åberopas i vissa speciella situationer (jfr bl.a. 4.7 nedan).

Allt som allt kan sägas att även detta andra stycke i målsättningsparagrafen måste få betydelse vid tolkning av MB:s regler, särskilt vid intresseavvägning i olika situationer.²⁹

Ett allmänt problem är naturligtvis vad som närmare bestämt faller inom uttrycket miljö, liksom också vad som närmare bestämt är naturens skydds-

29 Dessutom får regeln naturligtvis betydelse t.ex. för utformningen av miljökonsekvensbeskrivningar.

värde. Det är välkänt att miljöbegreppet är både mångtydigt och missbrukat i olika sammanhang. Hur angeläget det än kunde verka med ett miljömässigt synsätt också utanför den traditionella miljörätten, finns det skäl att på olika sätt söka precisera och avgränsa innebörden av uttrycket. Den diskussion om miljöbegreppets allmänna innebörd som förts på många håll skall dock inte redovisas; vad som här har intresse är vad MB avser med miljö.

Som redan framhållits syftar MB också till ett skydd för människors *hälsa*. Det innebär att man inte behöver avgränsa miljöbegreppet åt detta håll: för balkens tillämpning gör det detsamma, om en åtgärd avser att skydda det ena eller det andra. En annan sak är att skyddet för hälsa är besvärligt att precisera till sin räckvidd. Med MB:s synsätt måste sådana problem som smittskyddet rimligen falla inom balkens område, oavsett om man menar att det är fråga om skydd för den »sociala miljön». ³⁰ Det förefaller som om på detta sätt sociala miljöhänsyn över huvud taget måste falla under MB:s reglering – i vart fall under dess 2 kap. – fast de inte närmare betonats i motiven. Att märka är att de i varje fall berörs i målsättningsparagrafen: 1:1 2 st. 4 p. talar ju bl.a. om att miljön skall användas så att en från social synpunkt långsiktigt god hushållning skall tryggas. ³¹

Enligt vad som nyss framhölls tar vidare regeln i 1:1 2 st. 1 p. MB tar sikte också på ett skydd av människors välbefinnande och trevnad oavsett om man kan tala om ett hälsoskydd i vanlig mening, i den utsträckning förhållandena anknyter till ett visst område eller en viss lokal. ³² Också djurskyddet torde ligga inom målsättningsregelns område; den speciallagstiftning som gäller – framför allt djurskyddslagen (1988:534) – lär dock knappast påverkas nämnvärt av denna regel.

Vad angår miljöbegreppet kan man vidare undra, om hållbar utveckling också innebär ett krav på *kulturmiljön*; den omtalas inte uttryckligen i 1:1 1 st., men enligt motiven berör bestämmelsen också den sidan av miljön. ³³ I 2 st. talas som sagt om skydd och vård av kulturmiljön. Även detta begrepp är emellertid oklart; med litet god vilja kan man få in alla möjliga mänskliga levnadsförhållanden under begreppet. Det ligger närmast till hands att utö-

30 Jfr Backer s. 26, där han för dessa problem till »helse retten» därför att besluten avser den sociala, inte den fysiska miljön. – Svårigheten skilja mellan miljö- och hälsosynpunkter har också framhållits för den finländska rättens del av Kuusiniemi i Ympäristöoikeudellisia tutkielmia, 1998, s.19 f, 77.

31 Motiven förbigår dock i stort sett denna synpunkt. Jfr prop. 1997/98:45 I s. 166 f, II s. 9 (där den bara antyds genom ordet »välfärd»).

32 Se prop. 1997/98:45 II s. 8, MB-kommentar I s. 1:4.

33 Se prop. 1997/98:45 II s. 7.

ver kulturpräglade landskap – alltså sådana miljöer som kan skyddas enligt bestämmelsen om kulturreservat i 7:9 MB – också anse kraven gälla värden skyddade enligt lagstiftningen om kulturminnen.³⁴ Om hållbar utveckling även avser bevarande av rent estetiska värden kan diskuteras; i vart fall är det tydligt att dessa skyddas av MB, liksom tidigare bl.a. enligt NVL.³⁵

När 1:1 och 2 kap. talar om skydd inte bara mot skador utan också mot »olägenheter» är det närliggande att uppfatta detta som om andra än ekonomiska värden avses. Hur långt detta skydd går kan naturligtvis diskuteras; gäller det värden av enbart estetiskt slag måste dessa rimligen uppskattas av mer än en liten exklusiv krets. Frågan uppkommer bl.a. vid tillämpning av en så ekonomiskt präglad lagstiftning som skogsvårdslagen eller olika förvärvslagar. Också tyngden av hänsyn till landskapsbilden eller till behovet av grönområden (bortsett från den biologiska mångfalden) kan aktualiseras. Hur man än får se på betydelsen av sådana synpunkter kan de inte gärna spela mindre roll idag än enligt äldre rätt.

En annan ganska väsentlig fråga är i vilken utsträckning *naturresurser* skyddas av MB. Genom att naturresurslagens regler införlivats med balken, i stort sett oförändrade, har denna kommit att innehålla ett direkt skydd för naturresurser som tas i anspråk av olika näringar – ett förhållande som bl.a. diskuterades av Lagrådet vid balkens tillkomst.³⁶ Men skyddet går längre än så. I varje fall i balkens målsättningsparagraf har miljöbegreppet en vidsträckt omfattning; 1:1 1 st. talar visserligen om balkens syfte att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer »en hälsosam och god miljö» utan att nämna naturresurserna, men redan av 2 st. framgår att syftet inbegriper hushållning med dessa. Till synes betraktas allt i naturen som en naturresurs, och genom hushållnings- och kretsloppsprinciperna (se 2:5) utsträcks skyddet av resurserna till när de föreligger i bearbetad form eller som avfall, förutsatt att inte det är fråga om ämnen som till sin art är skadliga för miljön.³⁷ Det avgörande blir då vilka resurser som man behöver hushålla med – övriga saknar större intresse i miljörättsliga sammanhang.

Det är tydligt att det skydd MB ger för naturresurser kan väga mer eller mindre tungt med hänsyn till deras betydelse för människors livsförhållanden. Att målsättningsparagrafen i 1:1 betonar de långsiktiga perspektiven måste rimligen påverka tillämpningen av reglerna i 3 och 4 kap. MB (även

34 Jfr prop. 1997/98:45 II s. 78 f, där motiven betonar skillnaden mellan skyddsformerna.

35 Bl.a. reglerna om naturvårdsområde i 19 § NVL fäste ju vikt vid landskapsbilden; se Jonzon m.fl. s. 160 ff. Jfr vidare Westerlund, En hållbar rättsordning s. 171 ff.

36 Prop. 1997/98:45 II s. 448, 461 f, jfr I s. 243.

37 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 221 ff. Se även Jonas Christensen, Rätt och kretslopp s. 57, 215 ff.

om redan naturresurslagen anlade sådana perspektiv); men dessutom medför MB:s utformning att man långt utanför balkens område måste beakta inte bara skydd för värdefulla miljöer utan också hushållningshänsyn, i varje fall när det gäller markanvändning. I enlighet härmed bör allt som kan anses utgöra en naturtillgång i möjlig mån bevaras – odlingsbar jord, skog, renbetesmarker, vilt, fiske, mineraler, grus, torv etc. Sådana hänsyn skulle få större tyngd i förhållande till andra, mera kortsiktiga behov, t.ex. att tillgodose turism och rekreationsintressen.

Som en jämförelse kan nämnas regeln i art. 174 (tidigare 130r) i Romfördraget, där som ett av syftena med EG:s miljöpolitik anges »prudent and rational utilization of natural resources»; som exempel har nämnts – utom naturmiljön – skog, mineraler, vatten, olja, gas och kemiska substanser.³⁸ Det är här fråga om utnyttjande av naturresurser, inte skydd av dem. Men för att man skall hushålla med dem krävs ju bl.a. att de skyddas mot förstörelse och utarmning. Ett fysiskt ingrepp som försvårar utvinning av exempelvis mineraler eller vattenkraft är kanske förenligt med denna tankegång, och med MB:s syfte; däremot knappast åtgärder som skadar eller förbrukar sådana naturtillgångar så att de inte kan utnyttjas ens på sikt. MB saknar emellertid bestämmelser om sådan utvinning av naturresurser som inte medför miljörisker (såvida inte 3:7 och 3:8 skall räknas dit³⁹), och även en del speciallagstiftning på området – t.ex. minerallagen – tar ganska ringa hänsyn till hushållningssynpunkter.⁴⁰

I diskussionen om MB frågas ibland i vad mån miljöskyddet avser enskildas egendom som inte kan räknas till natur- eller kulturmiljön eller utgör en naturresurs av något slag – t.ex. vanliga bostad- eller industribyggnader eller lös egendom. Att balkens regler tar sikte på miljön i byggnaderna är klart, likaså att de kan få betydelse för lös egendom som påverkar hälsan eller miljön (jfr 2:6 MB); men är meningen också att skydda egendomen mot fysiska skador, som bara innebär ekonomiska förluster utan att påverka människors förhållanden i övrigt? Att skadestandsreglerna i 32 kap. har bl.a. detta syfte är tydligt, men de utgör ju en mera speciell del av balken som inte samordnats med dess regler i övrigt. Viktigare är att reglerna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. avser att motverka åtminstone vissa typer av egendomsskada, oavsett

38 Se Jans i *European Environmental Law* (1995) s. 280.

39 Reglerna kan ju åberopas också när olika industriella verksamheter konkurrerar om marken.

40 Förhållandet understryks av Jonas Christensen, a.a. s. 267 ff, 286 ff (där emellertid 4:5 och 5:7 MinL nämns) och 326 f. Skogsvårdslagen innehåller däremot en rad regler om hushållning med skogen som naturresurs, och bestämmelser av denna typ förekommer också i jakt- och fiskelagstiftningen.

egendomens art; föroreningar eller skakningar som drabbar byggnader, eller bilar och båtar i verksamhetens närhet, lär motarbetas även när skadeverkningsarna är av rent ekonomiskt slag. Vidare skall frågan om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11:6 MB bedömas efter en samhällsekonomisk avvägning, där man får väga in alla egendomsskador på grund av verksamheten, utan undantag för någon viss sorts egendom.⁴¹

Det finns alltså knappast skäl att tala om någon avgränsning av skyddet som gäller vissa typer av egendomsskada. I varje fall delar av balken omfattar också sådana skador. Däremot får man säkert göra en skillnad mellan mer eller mindre allvarliga skadeverkningar: vissa skador är särskilt olyckliga från miljösynpunkt, andra kan till nöds accepteras (särskilt om den skadelidande kan räkna med ekonomisk kompensation).

Som framgår är miljöbegreppet enligt MB i hög grad oklart, och när man talar om miljöhänsyn kan det innebära att en mängd olika ändamålssynpunkter skall beaktas. Detta är ju inte så ovanligt när det gäller sådana allmänt formulerade hänsyn; på liknande sätt har exempelvis sociala hänsyn av olika slag betonats i portalbestämmelsen i 1 § socialtjänstlagen, och vad som närmare går in under detta lär också vara tveksamt. En skillnad är dock att miljöbegrepp och miljömål avses på ett särskilt sätt präglade balkens juridiska tillämpning; det är inte en allmän målsättning utan ett begrepp som man ständigt får hålla i sikte vid balkens tillämpning – och, som framgår av det följande, också vid tillämpningen av vissa andra lagar.

2.3 *Allmänt om hänsynsreglerna*

Delvis liknande resonemang som i 1:1 MB återkommer i fråga om hänsynsreglerna i 2 kap. Deras innebörd som normer för riskabla verksamheter och åtgärder skall behandlas senare, bl.a. vid diskussionen av vissa skadestandsfrågor (4 nedan). De bör emellertid översiktligt beröras redan här.

De allmänna krav på hänsyn till människors hälsa och till miljön som ställs upp i 2 kap. – »aktsamhetsregler» enligt 1994 års proposition och i miljöbalksutredningens förslag – utgör som bekant en av de viktigaste nyheterna i MB. Vissa andra bestämmelser förekommer i balken om att hänsyn skall visas i särskilda situationer (se t.ex. 7 kap. 1 §, som rör

41 Se MB-kommentar I s. 11:17 f

umgänget med naturen⁴²), men reglerna i 2 kap. har en generell räckvidd: flertalet gäller alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller företa en åtgärd.

Efter en allmän bestämmelse, som bl.a. rör bevisskyldigheten i frågan om de följande hänsynsreglerna iakttagits (2:1), följer en rad regler som kräver hänsyn i vissa avseenden: krav på behövlig kunskap (2:2), krav att vidta erforderliga försiktighetsmått och använda bästa möjliga teknik (2:3), krav på hänsyn vid lokalisering vid verksamheter och åtgärder (2:4), krav på hushållning med råvaror och energi (2:5), och krav att välja så ofarliga produkter m.m. som möjligt (2:6). I 2:7 modifieras dessa krav genom en skälighetsregel, som har en central betydelse i sammanhanget; den skall strax behandlas närmare. En särskild hänsynsregel förekommer i 2:8, som går ut på avhjälpande av skador och olägenheter för miljön. Interesseavvägningen enligt den regeln följer inte 2:7; i stället hänvisas till 10 kap. MB, vilket dock ger dåligt besked i vissa avhjälpningsfall.⁴³

De sista paragraferna i kapitlet, som avser gränsen för vad som kan tillåtas enligt MB, har en något annan karaktär. »Stoppregeln» i 2:9 kräver särskilda skäl för vissa hälso- och miljöfarliga verksamheter och förbjuder dem direkt i vissa särskilt allvarliga fall; 2:10 ger möjlighet för regeringen att göra undantag från förbudet.

Hänsynsreglerna kan läggas till grund för förelägganden och förbud enligt MB men utgör också allmänna handlingsnormer för envar – inte bara vid utövning av olika verksamheter utan också vid åtgärder i andra sammanhang. Resonemanget stämmer med den princip om integration av miljöhänsyn med regler på andra EG:s verksamhetsområden som är en viktig del av dess miljöpolitik.⁴⁴ Reglerna slår fast vissa riktlinjer för hur hälso- och miljörisiker skall motverkas, varvid en avvägning skall ske mot andra allmänna och enskilda intressen: krav som (bevisligen) är ekonomiskt orimliga får inte ställas, till synes med undantag för fall då en miljö kvalitetsnorm skall upprätthållas (2:7 MB; jfr vidare 2.5 nedan). I motiven påpekas dessutom att kraven inte heller får medföra orimlig olägenhet och orimligt intrång i den personliga valfriheten. Vidare framhålls att även andra typer av avvägningar kan göras, t.ex. mellan å ena sidan kortsiktigt effektiva

42 Andra exempel på föreskrifter av denna typ ger 9:7 (hantering av avloppsvatten), 12:8 (hänsyn till natur- och kulturvärden vid jordbruk), 13:10 (etiska hänsyn i gentekniska sammanhang).

43 Jfr Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt* s. 162. Se vidare 2.6, 4.9 nedan.

44 Se artikel 174 Romfördraget. Jfr Jans i *European Environmental Law* s. 287.

åtgärder för att förebygga olyckor, å andra sidan mera långsiktiga konsekvenser för den yttre miljön.⁴⁵

Från hänsynsreglernas tillämpning görs ett undantag i 2:1 2 st. MB: med åtgärder avses i 2 kap. inte sådana som är »av försumbar betydelse i det enskilda fallet». Enligt motiven skulle avgörande vara åtgärdens effekt på människors hälsa och miljö, inte vem som vidtar åtgärden; i annat sammanhang sägs att undantaget framför allt skulle avse åtgärder som vidtas av enskilda »där en korrekt miljökonsekvensanalys svårigen kan göras» – en avgränsning som knappast framgår av lagtexten. Som exempel nämns sådana ganska självklara fall som val av bostad och semestersysselsättning.⁴⁶ På detta vis tycks bestämmelsen dels ta sikte på åtgärdens inverkan objektivt sett, dels på möjligheten att förutse dess konsekvenser. Räckvidden är ganska oklar. Det är också tveksamt vilken betydelse undantaget får vid hänsynsreglernas tillämpning *utanför* MB; där kanske man ändå bortser från åtgärder med ringa betydelse för hälsa och miljö.

När en verksamhet får tillstånd enligt MB kan villkor meddelas som bygger på hänsynsreglerna (16:2 2 st. MB). På detta vis preciseras kraven på verksamhetsutövaren; han behöver normalt inte befara att myndigheterna ingriper med stöd av 2 kap. och ställer ytterligare krav på honom (jfr 24:1, se dock 24:3 och 24:5 MB). Hans skyldighet att följa reglerna begränsas alltså i vissa avseenden. När det gäller frågor som inte regleras av villkoren måste de dock alltiämt iakttagas.⁴⁷ Var gränsen här går kan ibland vara svårt att konstatera; ännu värre blir det när tillståndet inte meddelas enligt MB utan enligt annan lagstiftning (jfr kap. 3).

Reglerna är tillämpliga på en rad olika företeelser, och den avvägning mellan miljöhänsyn och andra intressen som de ger uttryck för måste självfallet variera, bl.a. med hänsyn till de miljörisker ett handlingsätt innebär. Bestämmelserna skall visserligen beaktas både i det dagliga livet och i näringsverksamhet, men åtgärder i det förra fallet torde typiskt sett innebära betydligt mindre påverkan på miljön än en industriell verksamhet och får bedömas därefter.⁴⁸

Att märka är att hänsynsreglerna förefaller vara tillämpliga också på *offentlig* verksamhet – inte bara på förvaltning av allmän egendom och all-

45 Jfr om det sagda prop. 1997/98:45 I s. 206 f. Motsättningen kan sägas ha blivit aktuell i fråga om lagstiftningen om kärnkraftens avveckling, jfr Bengtsson i Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo (2000) s. 38.

46 Prop. 1997/98:45 I s. 205 och II s. 13, jfr s. 455 f (Lagrådet).

47 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 207, II s. 252.

48 Se prop. 1997/98:45 I s. 206, 207. Jfr om frågan MB-kommentar I s. 2:4.

männynyttig verksamhet av typen vägbygge eller renhållning, utan synbarligen också på myndighetsutövning i olika sammanhang. Visserligen tar flera bestämmelser i 2 kap. knappast sikte på denna typ av verksamhet – det gäller exempelvis 4 och 8 §§ – och även 9 och 10 §§ verkar svåra att tillämpa i sådana fall. Men lagtexten gör inget undantag från sådana förhållanden, och motiven framhåller beträffande 2 kap. 2 § att paragrafen är riktad bl.a. till var och en som bedriver myndighetsutövning.⁴⁹ Man bör ha rätt att utgå från att samma formulering har samma innebörd i de följande paragraferna. Detta stämmer också med tanken på ett sektorsansvar (jfr 1.2 ovan).⁵⁰ Vägande ändamålsskäl talar för att man inte skall ställa lägre krav på det allmänna med dess särskilda resurser än på enskilda verksamhetsutövare, fränsett att man vid en intresseavvägning enligt 2:7 MB får ta hänsyn till att myndigheten ofta har till uppgift att tillvarata också andra viktiga offentliga intressen. I vart fall kan 2:2 och 2:3 MB antas ha denna verkan vid myndighetsbeslut av olika slag, liksom vid försummelse att utöva myndighet – något som kan få betydelse bl.a. beträffande skadestånd vid bristande miljökontroll (jfr 4.3 nedan).⁵¹

Däremot är det inte troligt att uttrycket »verksamhet» har en lika vidsträckt innebörd exempelvis när det gäller avhjälpanderegeln i 2:8; det skulle leda till ganska säregna resultat. Och utanför hänsynsreglernas område, t.ex. i fråga om tillsyn, kan man knappast likställa myndighetsutövning med annan verksamhet.

Motiven anger inte närmare hur hänsynsreglerna förhåller sig till äldre bestämmelser av denna typ. Delvis motsvarar reglerna 4, 5 och 6 §§ miljöskyddslagen, dock med vissa avvikande formuleringar som tyder på en viss skärpning av kraven.⁵² Ingenstans säger dock motiven klart att man kan

49 Se prop. 1997/98:45 II s. 13; se även de mera allmänna uttalandena I s. 205 f och MB-kommentar I s. 2:4. Detsamma synes gälla förslaget till ny 1:2 RF, jfr 1.6 ovan.

50 Jfr liknande synpunkter om norsk rätt Backer s. 58.

51 Enligt uppgift lär detta inte stämma med vad miljöbalksutredningen slutligen kom fram till beträffande hänsynsreglernas räckvidd. Westerlund (Miljörättslig tidskrift 1999 s. 347) anser motivuttalandet rörande 2:2 bygga på ett förbiseende och menar att det angivna synsättet är ohållbart. Det kan dock vara rimligt att åtminstone i vissa avseenden tillämpa hänsynsreglerna på detta vis. Även här måste, såvitt jag förstår, det avgörande bli vad som kan utläsas av lagtext och motiv, såvida det inte leder till alltför olämpliga eller stötande resultat – och det behöver inte den angivna tolkningen göra.

52 Bl.a. var de tidigare skälighetsreglerna annorlunda utformade än enligt 2:7, och hälsorisker nämns inte särskilt, något som dock knappast innebär någon viktig saklig skillnad: miljöhänsyn har som sagt traditionellt ansetts innebära hänsyn också till människors hälsa i omgivningen. (I art. 130r, numera art. 174 i Romfördraget likställs miljö- och hälsoskydd.)

kräva mer av företag än enligt äldre rätt, något som lett till antagandet att ambitionsnivån skulle vara densamma enligt MB som enligt miljöskyddslagen.⁵³ Bl.a. har Westerlund ansett det mesta tyda på något sådant.⁵⁴ Poängen med reglerna förefaller i så fall huvudsakligen bli att de dels skulle gälla för envar, dels utanför området för miljöfarlig verksamhet.

Det är onekligen en tankeställare att ledande miljöjurister, trots sin positiva inställning till miljöskyddet, inte uppfattat MB som någon skärpning i det aktuella avseendet: man tycks över huvud taget ogärna vilja frigöra sig från miljöskyddslagens avvägningsregler, som ju belyses av en omfattande praxis och noga analyserats i litteraturen.⁵⁵ Enligt min mening kan man dock inte bortse från att att balkens regler skall tillämpas mot bakgrund av målsättningsstadgandet i 1:1 MB, inte heller från den formulering som 2:7 slutligen fick: bestämmelsen, att ett företag skall visa att hänsynskravet är orimligt, går enligt ordalydelsen ett stycke längre än miljöskyddslagens skälighetsregler. Även om vissa formuleringar i motiven kan tyda på annat⁵⁶ får man också beakta det allmänna syftet med lagstiftningen att ge ett ökat skydd för hälsa och miljö, något som betonas i åtskilliga sammanhang. Sådana synpunkter får naturligtvis ökad tyngd, om en regel om miljöskydd införs i RF.⁵⁷ I vart fall bör inte de delvis motsägande uttalandena i lagstiftningens förarbeten ta över klar lagtext till nackdel för miljöskyddet. Man kan återigen erinra om den allmänna tendensen på senare år att framhålla betydelsen av lagens ordalag på bekostnad av motiven, något som bl.a. förekommit på ett så närliggande område som vid tillämpningen av bestämmelsen om nationalstadspark (nu i 4:7 MB).⁵⁸

Liksom enligt miljöskyddslagen får man visserligen skilja mellan befint-

53 Gippert, Miljökvalitetsnormer s. 16 ff. Se även Jonas Christensen, a.a. s. 292, 306, 312 f. Frågan diskuteras i MB-kommentar I s. 2:32 f.

54 Se Miljörättslig tidskrift 1999 s. 361 f, 418 ff. Jfr dock s. 367.– Också Gabriel Michanek har framfört liknande synpunkter bl.a. på innebörden av 2:3 MB.

55 Westerlund fäster sålunda väsentlig vikt vid miljöskyddslagens motiv och praxis enligt lagen (a.a. bl.a. s.402, 435 f).

56 Se t.ex. prop. 1997/98:45 I s. 216, 218 om innebörden av »bästa möjliga teknik», som skulle hänvisa även till vad som är ekonomiskt möjligt; jfr även II s. 16 f, där man menar att resultatet efter en avvägning enligt 2:7 skulle motsvara kravnivån på bästa tillgängliga teknik som tillämpats enligt miljöskyddslagen. Frågan är om dessa utläggningar tagit hänsyn till den ändring i sista stund som skedde i 2:7 (jfr nedan).

57 Jfr 1.6 ovan.

58 Se RÅ 1997 ref. 18. Visserligen tillerkändes motiven till RF vid MB:s tillkomst företräde framför RF:s lagtext (jfr 5.3 nedan); men detta avsteg från allmänna grundsatser synes ha berott på speciella omständigheter.

liga verksamheter, där inte man kan fordra samma anpassning till ny teknik och nya synsätt, och nytillkomna verksamheter. Men i båda fallen måste hänsynsreglerna betraktas som en inte obetydlig skärpning av kraven på företag och andra – låt vara att det är svårt att precisera vad detta närmare innebär.⁵⁹ Som nyss framhölls innebär detta också att äldre myndighetspraxis och även äldre motivuttalanden om avvägningen enligt miljöskyddslagen numera skulle ha begränsad betydelse.⁶⁰

Hänsynsreglerna gäller som nämnt oavsett om en verksamhet också regleras av annan lagstiftning och även denna innehåller bestämmelser till skydd för miljön; MB och den andra lagen tillämpas parallellt. Jag återkommer till deras innehåll och tillämpning i åtskilliga senare sammanhang.

Redan här bör emellertid framhållas att en riskbedömning av det slag som förut angavs (1.4 ovan) är särskilt naturlig vid tillämpning av dessa bestämmelser. Den hänsyn myndigheterna kräver vid prövning av en verksamhet eller andra beslut till miljöns skydd beror dels av sannolikheten för hälso- eller miljöskada, dels av den sannolika skadans storlek, och vad som utgör miljöpåverkan får bestämmas på det angivna sättet: också exempelvis estetiska värden och kulturvärden skall alltså väga med, och inverkan på allehanda naturtillgångar måste beaktas.⁶¹ Samtidigt får man ställa frågan, hur pass angeläget det är att just de aktuella värdena skyddas. Ofta anses det särskilt viktigt med ett skydd för områden som ingår i Natura 2000; EG:s art- och habitatdirektiv och dess fågeldirektiv bygger på sådana tankegångar, liksom också EG:s vitbok om miljöskada. Det kan vidare finnas skäl att med dem likställa vissa andra områden med särskilt skydd enligt 7 kap. MB, framför allt nationalpark och naturreservat. Men bedömningen kan inte gärna vara bunden av sådana formella kvalifikationer som områdets rubricering, särskilt som t.ex. ett reservat kan täcka mark med mycket varierande skyddsvärde. Riskbedömningen bör utgå från värdet av den miljö som hotas i det särskilda fallet, inte från ett abstrakt miljövärde. – Det

59 Backer (s. 76) tvekar om motsvarande norska aktsamhetsregler spelar någon väsentlig roll. De har dock inte samma generella utformning som de svenska. – Hänsynsreglernas betydelse har betonats av Vängby i JT 1999/2000 s. 706 f.

60 Se 2.1 ovan. – Jfr MB-kommentar I s. 2:4.

61 En ganska praktisk fråga är om man vid riskprövningen skall beakta också vad människor *upplever* som risk, även om deras fruktan framstår som omotiverad från vetenskaplig synpunkt (jfr Backer s. 63). Det stämmer kanske bäst med försiktighetsprincipen att ta hänsyn till sådana farhågor om de inte är uppenbart obefogade (jfr uttalanden om psykiska immissioner i NJA 1988 s. 376, som dock gällde skadestånd på grund av minskat fastighetsvärde). Men en sannolikhetsbedömning måste åtminstone bygga på *vissa* konstaterade fakta, inte bara på allmänna misstankar, om den skall ha något värde.

är naturligtvis fråga om ett teoretiskt resonemang beträffande faktorer vilkas storlek normalt inte går att närmare precisera, men det visar i varje fall bedömningens allmänna inriktning. Mindre troliga, icke typiska verkningar av beslutet skall i allmänhet inte spela någon roll för bedömningen.

Vad som nu sagts gäller dock inte helt när lagen anger konkreta miljömål som måste uppnås eller konkreta missförhållanden som måste förhindras; ett exempel utgör reglerna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. MB. I så fall lär det avgörande vid prövningen bara bli sannolikheten för en överträdelse; om överträdelsen är stor eller liten spelar ingen roll, den är förbjuden ändå.

Hänsynsreglerna liksom en rad andra bestämmelser i MB innebär att miljöhänsyn skall vägas mot motstående intressen – allmänna eller enskilda. Avvägningen mot enskilda intressen sker oftast i sista hand genom en domstolsprövning. Sådana intressen kan i allmänhet uppskattas ekonomiskt: en markägare gör en förlust, som kan anges i pengar, genom att han inte kan få använda marken som hittills eller på det sätt han planerar. Ofta blir också denna uppskattning beroende av en sannolikhetsbedömning, exempelvis när man prövar hur pass troligt det är att avkastningen av marken sjunker och hur stor den troliga minskningen är; det är inte konstigare än andra bedömningar angående storleken av en ersättning inom skadestånds- eller fastighetsrätten. Men det gör inte avvägningen lättare: *miljöintresset* kan ju inte uppskattas i pengar, och därför blir en jämförelse med markägarintresset och andra enskilda intressen ändå väsentligen beroende av värderingar. Också hälsorisker kan vara svåra att väga mot andra hänsyn; men detta är redan ett välkänt problem i skadeståndstvister och hälsoskyddsärenden.

I andra fall är det allmänna intressen av annat slag som står emot miljöhänsyn. Då minskar domstolarnas inflytande, särskilt vid mera ingripande beslut. Såvitt angår 2 kap. MB, aktualiseras sådana bedömningar särskilt i 2:9 och 2:10, som innebär att man får väga olägenheterna med en verksamhet mot de fördelar den kan innebära från samhällssynpunkt; i dessa fall är det bara regeringen som kan tillåta verksamheten. I 17:1 MB finns en mängd exempel på verksamheter där regeringen förbehållit sig en sådan avvägning, och enligt 21:7 2 st. skall en miljödomstol lämna avgörandet till regeringen också i andra fall där ett mål rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än miljöintresset.⁶² På detta sätt blir det ofta en politisk

62 Se t.ex. Miljödomar 2000 s. 21, ang. vindkraftverk i Kalmarsund. Jfr om regeln i 21:7 2 st. prop. 1997/98:45 II s. 235, där det framhålls att ärendet verkligen skall kräva ett ställningstagande från regeringens sida, vilket skulle innebära en »grannlaga och viktig» uppgift att bedöma.

instans att få sista ordet vid denna avvägning, låt vara efter yttrande av domstolen och med en möjlighet till rättsprövning av RegR.⁶³

Också regeringen skall emellertid utgå från MB:s hänsynsregler och övriga tillståndsregler.⁶⁴ Prövningen får ske efter samma linjer oavsett vilken instans som företa den; man får göra en motsvarande prognos som vid avvägningen mot enskilda intressen. Frågan blir dels hur troligt det är att exempelvis kommunikationerna eller sysselsättningen blir lidande på ett miljöbeslut, dels hur pass allvarlig en sådan inverkan kan väntas bli. – Det kan vara skäl att särskilt understryka att *båda* dessa frågor skall prövas; det kan annars tänkas att en myndighet gör en mera oreflekterad bedömning av att det är ett viktigt intresse som står på spel utan att man tillräckligt uppmärksammar, att risken för en negativ inverkan i själva verket är relativt obetydlig.

Bedömningarna aktualiseras på detta sätt i två olika sammanhang: vid beslut som skall främja miljön och vid beslut som skall främja andra enskilda eller allmänna intressen. Men i båda fallen får man göra en liknande jämförelse mellan de motstående intressena, och i båda fallen får man ta hänsyn till dels sannolikheten av en framtida utveckling, dels utvecklingens betydelse i och för sig. Det är inget konstigt heller i detta, och man kan vidare inte påstå att schemat ger några klara linjer för bedömningen; att det särskilt påpekats beror bara på att sannolikhetsbedömningen lätt kommer i skymundan vid en jämförelse av detta slag. Allmänt sett kan naturligtvis denna oklarhet inge bekymmer från rättssäkerhetssynpunkt, men förhållandet är vanligt inom miljörätten, och MB har knappast ökat just dessa problem.

2.4 *Proportionalitetsprincipen och liknande regler*

Närmast skall jag ta upp vissa mera allmänna avvägningsregler som begränsar verkningarna av MB:s målsättning. Som nämnt förekommer tendenser i senare rättspraxis och lagstiftning att tvärtom minska vikten av miljöhänsyn. Särskilt har man då åberopat den förut omtalade s.k. proportionalitetsprincipen, under hänvisning till Europadomstolens praxis på området. En något liknande princip finns dock uttryckt i 2:18 RF efter 1994 års grundlagsändringar; rimligen borde den svenska grundlagsregeln åberopas i för-

63 Se prop. 1997/98:45 I s. 443. – Jfr om invändningar mot regeringens inflytande prop. 1997/98:45 I s. 436 (särskilt Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala).

64 Se prop. 1997/98:45 I s. 436.

sta hand i dessa sammanhang. Som en bakgrund bör några ord sägas om denna bestämmelse, som ofta aktualiseras vid ingrepp i miljöns intresse.⁶⁵

I 2:18 1 st. föreskrivs som bekant, att expropriativa ingrepp och inskränkningar beträffande användningen av mark eller byggnad är tillåtna bara »när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen». Sådana inskränkningar blir ju aktuella enligt åtskilliga regler både i MB och i annan lagstiftning. Vid MB:s tillkomst ansågs balkens bestämmelser om områdesskydd fullt förenliga med grundlagsregeln: miljöintresset var ett angeläget allmänt intresse.⁶⁶ Formuleringen av 2:18 1 st. kunde ge anledning att tro att egendomen hade ett absolut skydd, oavsett hur bagatellartat ingreppet var; kravet på angelägna allmänna intressen skulle ändå gälla. Smärre ingrepp av denna typ, ofta väsentligen i enskilt intresse, hade dock tillåtits enligt åtskilliga fastighetsrättsliga regler innan egendomsskyddet utvidgades på detta vis år 1994.⁶⁷ Enligt ett HD-avgörande (NJA 1996 s. 110) rörande ändring av ett servitut skall grundlagsregeln inte påverka den tidigare tillämpningen av fastighetsbildningslagen; rättsfallet tyder vidare på att några tyngre vägande skäl inte behövs för att ett tvångsingrepp skall tillåtas. Visserligen kan man ifrågasätta hur pass motiverade HD:s tämligen svepande uttalanden egentligen är, men de talar i alla händelser mot att tillmäta RF:s regel någon större betydelse för tolkningen av äldre lagtext – även utanför FBL:s område. Åtminstone bör domstolens resonemang få betydelse också beträffande ingrepp enligt annan fastighetsrättslig lagstiftning, t.ex. anläggningslagen och ledningsrättslagen.

Problemet har emellertid kvarstått även efter HD:s avgörande, särskilt när det gällt *ny* lagstiftning av MB:s typ. Under förarbetena till balken diskuterades om man i lagtexten skulle ange att mera långtgående ingrepp av olika slag i annans egendom skulle förutsätta angelägna allmänna intressen, t.ex. enligt 28 kap. 3, 4 och 10–12 §§ MB samt 2 kap. 8 och 9 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I propositionen framhölls emellertid att detta inte hade krävts för motsvarande ingrepp enligt äldre lagstiftning och inte heller behövdes när ingreppen var så föga betungande som de aktuella; farhågorna att regler av denna typ skulle strida mot grund-

65 Regeln behandlas ganska ingående i Bengtsson, *Grundlagen*. Att märka är att jag där inte kunnat beakta rättsfallet NJA 1996 s. 110.

66 Prop. 1997/98:45 I s. 321 f. – Vikten av detta intresse kommer att betonas ytterligare, om Författningsutredningens förslag till grundlagsregel om miljön antas (se 1.6 ovan).

67 Jfr härom Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, kap. 2–7.

lagen framstod därför som obefogade, och någon särskild bestämmelse av den angivna typen behövde inte föras in i lagtexten.⁶⁸

Uttalandena, som inte ifrågasattes av Lagrådet, ger onekligen stöd för att en intresseavvägning skulle ske också vid tillämpningen av 2:18 1 st. och kan på detta vis tänkas ha en mera allmän räckvidd. Det är dock tveksamt om några principiella synpunkter ligger bakom. Propositionen tycks över huvud taget ta ganska lätt på grundlagstextens ordalag – en inställning som framträder ännu tydligare när det gäller ersättningsregeln i paragrafens andra stycke (se 5.4 nedan). Bestämmelsen om angelägna allmänna intressen ger ju inte uttryck för en proportionalitetsbedömning.⁶⁹ Tolkningen måste ändå sägas leda till ett lämpligt resultat; en skälighetsprövning hindrar att egendomsskyddet får konsekvenser som knappast skulle vara rimliga och klart skulle avvika från tidigare rättsläge. – Samtidigt kan framhållas att uttalandet tar sikte på förfaranden som framstår som relativt oskyldiga också ur markägarens perspektiv. I fråga om mera långtgående ingrepp i en markägares (eller nyttjanderättshavares) rätt måste rimligen grundlagsregeln beaktas – man kan inte helt bortse från att egendomsskyddet förstärkts genom 1994 års ändringar.

Exempelvis när det gäller bearbetningskoncession i minerallagen, som ju normalt beviljas enskilda företag, kan man emellanåt sätta i fråga om de nya arbetstillfällen som mineralbrytningen kan tänkas medföra och andra möjliga fördelar från samhällssynpunkt räcker till för att motivera ingreppet i enskild rätt (vilket ju normalt också får negativa effekter för miljön och dessutom kan innebära en förbrukning av begränsade naturresurser).⁷⁰

Över huvud taget förtjänar nog grundlagsregeln att uppmärksammas mer än som skett vid MB:s tillkomst, där den till synes uppfattats snarare som en besvärande juridisk petitesse än som något rättighetsskydd av betydelse.⁷¹

I ett senare lagstiftningsärende märker man en liknande tendens att ta ganska lätt på kravet på angelägna allmänna intressen. Vid förarbetena till lagen (2000:592)

68 Prop. 1997/98:45 I s. 375, 518.

69 Jfr Nergelius, Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt s. 114.

70 Jfr mineralutredningens bekymmer med sådana frågor, SOU 2000:89 bl.a. s. 199 ff, 209 ff.

71 Uttalandena i prop. 1997/98:45 s. 375 har tillagts i diskussionen om vissa vattenrättsliga bestämmelser utan att den allmänna problematiken har tillmätts något intresse; avsikten synes närmast ha varit att bemöta ett besvärande remissyttrande. Och på s. 518 har mycket kortfattat hänvisats till detta tillägg.

om viltvårdsområden aktualiserades frågan, om en enskild fastighetsägare som tvångsanslöts till ett sådant område skulle behöva tåla att denna sammanslutning bestämde om jakten på hans mark. Enligt propositionen talade angelägna allmänna intressen för detta när det gällde större vilt (älg m.m.), inte när samordningen avsåg småvilt. Jordbruksutskottet hörde Lagrådet om denna begränsning. Lagrådet fann att frågan var av mera politisk än rättslig natur men framhöll att begreppet allmänna intressen inte borde ges en uttunnad innebörd och att regeringens argumentation framstod som övertygande. Utskottets majoritet tog däremot (självfallet) fasta på uttalandet om frågans politiska natur och konstaterade vidare att tidigare lagstiftning om jaktvårdsområden – som kunde avse allt jaktbart vilt – ansetts förenlig med grundlagsregeln vid dess tillkomst; en samordning även av småviltjakten utgjorde därför inte något oproportionellt intrång. Metoden att hänvisa till inställningen när RF:s regel antogs framstår visserligen som helt försvarlig⁷², men uttalandena tyder ändå på att begreppet angelägna allmänna intressen ges en ganska vidsträckt tolkning.⁷³ Också här möter man en tendens att uppfatta 2:18 1 st. som ett krav på proportionalitet.

Något annorlunda tycks man ha resonerat i den omdiskuterade domen om stängning av kärnkraftverket i Barsebäck (RÅ 1999 ref. 76). RegR behandlade här i ett särskilt avsnitt frågan om lagen om kärnkraftens avveckling var förenlig med kravet på ett angeläget allmänt intresse i 2:18 1 st. RF och fann detta vara fallet, utan att man gick in på verkningarna för enskilda reaktorägare.⁷⁴ Senare i domen prövade man med denna utgångspunkt om kravet på proportionalitet var uppfyllt i det enskilda regeringsbeslutet.⁷⁵ Av intresse är att domen understryker att bedömningen inte ändrades av att frågan om kärnkraftsavveckling var politiskt kontroversiell och att det fanns olika uppfattningar om lämplighetsfrågan.⁷⁶ – Proportionalitetskravet framstår alltså som en komplettering till grundlagsregeln, inte som en del av regeln – en bedömning som ju stämmer med lagtexten. Den leder dock till att man vid tillämpningen av 2:18 1 st. inte kan ta hänsyn till att en lagstiftning visserligen inte bygger på några vägande allmänna intressen men i alla fall innebär mycket obetydliga ingrepp mot enskilda, varför den får accepteras; man kommer då aldrig in på proportionaliteten. Det är oklart, om lagstiftarens eller RegR:s synsätt kan anses som gällande rätt; i vart fall kan man knappast räkna

72 Jfr Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp I (1986) s. 36 ff, där en sådan metod förordas vid tolkningen av 2:18.

73 Se om frågan prop. 1999/2000:73 s. 30 ff, 1999/2000 MJU 17, s. 12 ff och bilaga 3.

74 RegR framhöll att det här var fråga om en lagprövning enligt 11:14 RF, dock utan att man tillämpade någon regel om uppenbart fel; man bara konstaterade att avvecklingslagen inte kunde anses strida mot 2:18 2 st.

75 Se avsnitt 5.5.3; 2:18 behandlades i avsnitt 4.3.3.

76 Vid avgörandet kom emellertid proportionalitetsprincipen att spela en underordnad roll, vilket ansetts upprörande på sina håll; jfr bl.a. Nergelius, Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt s.113 ff.

med att lagstiftaren är så intresserad av frågan att han av sådana skäl låter se över grundlagsregeln.⁷⁷

En viss betydelse för tillämpningen av 2:18 1 st. kan det emellertid få om regeln om miljömål tas in i grundlagen (se 1.6 ovan). Det allmänna intresset kan anses särskilt angeläget om det skall tillgodose de mål som anges i 1:1 MB.

Vad sedan gäller *den egentliga proportionalitetsprincipen*, har RegR på senare år visat sig benägen att åberopa denna grundsats som en sorts motvikt till miljöintresset, utan att dra in 2:18 i resonemanget. Domstolen har då hänvisat bl.a. till Europakonventionens regel om egendomsskydd, där dock principen inte framträder klart, och till Europadomstolens praxis, där den fastslagits i åtskilliga domar.⁷⁸ Något klart belägg för att den tar över miljöhänsyn är emellertid svårt att finna i Europapraxis. Det är inte så ofta som domstolens avvägning skett mot sådana hänsyn, och bara undantagsvis har ingreppet ansetts oproportionerligt; förhållandena har då varit ganska speciella.⁷⁹ Inte heller EG-rätten tycks ge något stöd för att miljöhänsyn skulle kunna åsidosättas i större utsträckning; inställningen i fråga om art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet tyder snarast på motsatsen (jfr nedan 2.7). RegR har emellertid fäst stort avseende vid principen – något som framträtt särskilt i en rad avgöranden från 1996 om tillämpningen av naturvårdslagen (RÅ 1996 ref. 40, 44 och 56).⁸⁰

De aktuella rättsfallen rör utvidgning av naturreservat (RÅ 1996 ref. 40; Örskär), dispens från strandskydd (RÅ 1996 ref. 44; Mättinge), förbud mot visst arbetsföretag – skogsplantering på odlad mark (RÅ 1996 ref. 56; Hedensberg) och dispens från biotopskydd, varigenom man skulle tillåta att stenmurar togs bort (RÅ 1997 ref. 59; Mörbylånga). I samtliga fall har hänvisats till proportionalitetsprincipen, som dock har fått varierande betydelse. I reservatfallet nämns den som vägledande för intresseavvägningen enligt 3 § naturvårdslagen, men vid den slutliga bedömningen åberopades bara att fastigheten i fråga inte hade sådan märklig beskaffenhet eller så väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv att förutsättningar förelåg för reservatbildning. Möjligheten till ersättning för ingreppet berördes inte. I strandskyddsfallet, där någon ersättning till markägaren inte kunde bli aktuell,

77 Författningsutredningens uppdrag omfattade bara 2:18 2 st, inte 1 st.

78 Se härom Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s. 61 f, 320 f, 325 ff.

79 Så i den av Danelius i SvJT 1999 s. 762 f refererade domen 29.4.1999, Chassagnou m.fl. mot Frankrike, där tvång att bli medlemmar i jaktförening, med påföljd att markägaren fick tolerera jakt på fastigheten, ansågs innebära ett oproportionerligt ingrepp (varvid även åberopades de moraliskt grundade invändningar markägaren hade mot sådan jakt). Se vidare Karin Åhman s. 375 ff.

80 Jfr även RÅ 1997 ref. 59, där dock principen inte ansetts ta över miljöhänsyn.

diskuterades principen utförligt, varvid domstolen framhöll att omständigheterna i det enskilda fallet alltid måste bli avgörande och att dispensinstitutet inte gav myndigheten en handlingsfrihet som gick längre i sina verkningar än principen medgav. I skogsplanteringsfallet blev också proportionalitetsprincipen avgörande; bl.a. anfördes som skäl för att företaget tilläts att förutsättningar inte förelåg för ersättning vid ett förbud – det var inte fråga om avsevärt försvårande av pågående markanvändning. I biotopskyddsfallet, slutligen, diskuterades principens tillämpning vid den speciella regleringen av biotopskyddet, också här ganska ingående; RegR framhöll att man bör beakta försvårande av markanvändningen även om ingreppet inte gick så långt som att ersättning skulle utgå samt att en möjlig rätt till ersättning vid ingreppet bör väga med vid bedömningen av den skada ingreppet innebar. I det aktuella fallet ansågs inte skada genom förbud mot åtgärden stå i missförhållande till det allmänna intresset. – Så sent som i juni 2000 har RegR tydligen fäst stor vikt vid proportionalitetskravet i ett ärende om strandskyddsdispens enligt äldre regler, om också majoriteten ansåg dispens böra avslås.⁸¹

Enligt vad RegR framhållit i ett annat sammanhang – i den nämnda domen om Barsebäck (RÅ 1999 ref. 76) – brukar man bl.a. i Europadomstolens praxis anlägga tre olika aspekter vid proportionalitetsprövningen: Är det aktuella ingreppet *lämpligt*, alltså ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet? Är ingreppet *nödvändigt* för att uppnå detta ändamål, eller finns det mindre långtgående alternativ? Står den fördel som det allmänna vinner i *rimlig proportion* till den skada som ingreppet tillfogar den enskilde (»proportionalitet i strikt mening»)?⁸² Det sista innebär en helhetsbedömning av de förhållanden under vilka ingreppet företas, och RegR:s synsätt kan sägas särskilt betona denna sida av saken. Som förut påpekats framgår inte något motsvarande av 2:18 1 st. RF, som bara ger uttryck för nödvändighetssynpunkten (»krävs») men inte föreskriver någon intresseavvägning – låt vara att i praktiken också sådana synpunkter lär inverka. Inte heller kravet på angelägna allmänna intressen verkar särskilt starkt.⁸³

I sammanhanget kan för övrigt framhållas, att nödvändighetsfrågan tydligen sammanhänger med hur det allmänna intresset bestäms. Om detta beskrivs tillräckligt vidsträckt – t.ex., för att anknyta till RÅ 1996 ref. 44, att allmänheten i en viss trakt skall ha rimlig tillgång till strandområden lämpliga för bad och annat friluftsliv –

81 Regeringsrättens dom 28 juni 2000 i mål nr 6727-1998 (två ledamöter skiljaktiga).

82 Jfr vidare Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s. 61 f, Karin Åhman. s. 399 (där en rad omständigheter av betydelse för bedömningen uppräknas) och även Nergelius, Förvaltningsprocess, normprövning och Europarätt (2000) s. 90 ff.

83 Se ovan i början av avsnitt 2.4, bl.a. om NJA 1996 s. 110. I Barsebäcksdomen hade dock frågan helt andra dimensioner.

kommer ett ingrepp mot en viss enskild strandägare ytterligt sällan att framstå som direkt nödvändigt; resultatet skulle bli att man i stor utsträckning bör dispensera från strandskyddet.⁸⁴ Men så kan inte gärna nödvändighetskravet uppfattas: det måste ta sikte på det allmänna intresset av det enskilda ingreppet. I det angivna exemplet blir då frågan, om förbud mot bebyggelse på den aktuella stranden är enda (lämpliga) sättet att tillgodose allmänhetens tillgång till stranden i fråga. – Naturligtvis kan också det allmänna intresse som på detta sätt blir aktuellt väga förhållandevis lätt jämfört med markägarens intresse, men det blir då fråga om den tredje omtalade aspekten på problemet, alltså proportionalitet i strikt mening: står fördelen från allmän synpunkt i rimligt förhållande till olägenheten för den enskilde?

RegR:s inställning i avgörandena om naturvårdslagen är emellertid knappast någon nyhet. Att man bedömer lämplighetsfrågan och därvid diskuterar vilket alternativ som är det minst ingripande för den enskilde är tradition bl.a. inom fastighets- och miljörätten (se t.ex. 2 kap. 12 § 1 st. ExprL och 4 § miljöskyddslagen). Vidare har åtskillig lagstiftning på området redan före MB:s tid byggt på en helhetsbedömning där enskilda och allmänna intressen vägts mot varandra på liknande vis som i Europapraaxis, t.ex. 5 och 6 §§ miljöskyddslagen, 3 § naturvårdslagen och 1 kap. 5 § PBL. Över huvud taget gäller ett krav på proportionalitet mellan behovet av en förvaltningsåtgärd och dess verkningar för den enskilde inom förvaltningsrätten.⁸⁵ Snarast var det RegR:s sätt att tillämpa regeln i de aktuella fallen som kunde verka uppseendeväckande: de enskilda intressena tillmättes en särskild tyngd i rättsfallen från 1996.⁸⁶ De principiella uttalandena lär ha fått betydande inverkan på myndigheternas praxis åtminstone vid tillämpning av äldre lagstiftning.

Som framgår av RegR:s uttalanden skulle det för bedömningen om missförhållande föreligger mellan ingrepp och skada ha väsentlig betydelse om ersättning utgår till den enskilde – i och för sig ett naturligt resonemang i sådana sammanhang. Detta stämmer väl med Europadomstolens inställning.⁸⁷ När nu en generell självrisk har införts vid rådighetsinskränkningar

84 Här bortses då från strandskyddets syfte att också skydda djur- och växtliv; på många områden är dock inte detta så märkligt att strandskyddet ter sig outhärligt heller från denna synpunkt.

85 Se t.ex. Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt* (20 uppl. 2000) s. 68, Wennergren, *Offentlig förvaltning i arbete* (2000) s. 23 f.

86 Framför allt gäller detta RÅ 1996 ref. 44 och 56; i Örskärsfallet (RÅ 1996 ref. 40) tycks naturvårdsintresset ha haft måttlig tyngd – det gällde viss utvidgning av ett väl tilltaget naturreservat.

87 Se härom Karin Åhman s. 375 ff, 399.

(se 31:6 MB) får man räkna med möjligheten att RegR kan finna skäl att ytterligare skärpa sin hållning eller åtminstone väsentligen hålla fast vid sin tidigare praxis.⁸⁸

Å andra sidan är det tydligt att man vid MB:s inkomst velat öka den relativa tyngden av hänsyn till miljön bl.a. vid tillämpning av proportionalitetsprincipen. De allmänna hänsynsreglerna är ägnade att påverka intresseavvägningar av det aktuella slaget. Inställningen framträder vidare klart när det gäller områdesskyddet enligt 7 kap., där konflikten hittills har haft största betydelsen. I varje fall beträffande särskilda skydds- och bevarandeområden (7:28 MB) är det tydligt att en så ägarvänlig inställning som framgår av regeringsrättsavgörandena stämmer illa inte bara med MB utan också med den europeiska aspekten (jfr 2.7 nedan). MB har gett ökad tyngd åt det allmänna intresset vid avvägningar inom miljörätten. – Över huvud taget bör målsättningen rörande hållbar utveckling kunna påverka innebörden av proportionalitetsprincipen; hänsyn till kommande generationer kan inte sällan vara svår att förena med ett strikt egendomsskydd.⁸⁹ Däremot kanske MB:s målsättningar och hänsynsreglerna får mindre betydelse när det gäller avvägningar mot friluftsinteresset, som ju inte betonas på samma vis.⁹⁰

I 7:25 MB har man – i vart fall enligt motiven⁹¹ – velat ge uttryck för denna princip, såsom RegR tillämpat den: vid prövning av frågor om skydd av områden enligt 7 kap. skulle »hänsyn tas även till enskilda intressen», och en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten genom en skyddsbestämmelse i kapitlet »får därför inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses». På detta vis har emellertid principen fått ett så beskedligt uttryck att den blivit i stort sett tandlös: det är självklart att man inte skall bortse från enskilda intressen, och det är ungefär lika självklart att – redan enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler – inskränkningen i egendomsskyddet inte får gå längre än syftet med skyddet påkallar.⁹² Enligt proportionalitetsprincipen skulle i stället frågan bli om

88 Än så länge är det dock oklart hur denna självrisk kommer att bestämmas enligt MB; möjligen får den så begränsad ekonomisk betydelse att den inte påverkar proportionalitetsbedömningen. Jfr 5.2 nedan.

89 Jfr Backer s. 44.

90 RegR:s syn på strandskyddet (RÅ 1996 ref. 44) skulle alltså stå sig något bättre än domstolens syn på naturreservat i naturmiljöns intresse (RÅ 1996 ref. 40). Samtidigt bör erinras om att strandskyddet numera avser att tillvarata också djur- och växtlivet (7:13 MB).

91 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 321.

92 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 321 ff, II s. 97, 471 f (där Lagrådet betonat synpunkten); Bengtsson, Speciell fastighetsrätt s. 179.

syftet med skyddet i det enskilda fallet motiverar skadan för *den enskilde*. Man kan säga att paragrafen på detta vis bara tar sikte på nödvändighetsaspekten, medan den intresseavvägning bestämmelsen förutsätter inte på något sätt regleras. Inte heller gör lagtexten skillnad mellan ingrepp som grundar ersättning och andra ingrepp.⁹³

I nästa paragraf, 7:26 MB, förekommer en särskild regel om dispens som synes ge ett avgjort sämre skydd för enskilda intressen än RegR:s tidigare praxis. Dispens från förbud eller föreskrifter enligt vissa paragrafer i kapitlet får ges »endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte». Här kan man säga att det gäller en presumtion för att föreskriften etc. är både lämplig och nödvändig, och det är inte tal om någon avvägning mot den enskildes intresse. Till detta skall man bara »ta hänsyn» enligt 7:25.⁹⁴ Från ägarsynpunkt kan naturligtvis regeln kritiseras. Å andra sidan stämmer den med en tankegång som framträder i en rad domar av Europadomstolen: just när det gäller dispenser för ett nyttjande måste den som investerat i egendomen sägas ha tagit en risk, som gör att ingreppet ter sig försvarligt även utan att ersättning utgår. Bl.a. kan nämnas fallet *Allan Jacobson*, som just rörde möjligheten till dispens.⁹⁵ I fråga om strandskyddet (jfr RÅ 1996 ref. 44) ter sig ett sådant resonemang särskilt realistiskt – dispenskravet har ju i princip gällt sedan 1950.

Redan vad som nu har sagts gör det tveksamt om proportionalitetsprincipen idag kan tillämpas på samma sätt som tidigare inom MB:s område. Också när det gäller speciallagstiftningen kan läget ha påverkats, i vart fall där miljösynpunkter gör sig gällande.⁹⁶ I all synnerhet gäller detta om det förut berörda förslaget till grundlagsregel om miljöskydd blir verklighet (s. 1.6 ovan); även om den bara är en målsättningsregel, ger den ett stöd av högre dignitet än 1:1 MB för en miljövänlig tillämpning av lagstiftningen. – Över huvud taget är det anmärkningsvärt att den färska bestämmelsen i 2:18 1 st. RF här kommit i skymundan för proportionalitetsprincipen; såvitt angår miljöfrågor har den som sagt ganska svagt stöd i Europadom-

93 Skillnaden berörs däremot i motiven, prop. 1997/98:45 II s. 97, närmast på tal om Europadomstolens synsätt.

94 Jfr prop. 1997/98:45 II s. 98, där det medges att bestämmelsen ger uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens.

95 Se vidare *Pine Valley*-fallet av 1991 och *Fredin*-fallet av samma år (alla tre fallen refererade av Karin Åhman s. 378, 383 ff).

96 En särskild komplikation är att allmänna intressen – andra än de som motiverat ingreppet – kan åberopas också till den enskildes förmån (jfr 2.6 nedan), något som gör avvägningen ännu svårare.

stolens praxis, som huvudsakligen rör helt andra problem. Samtidigt kan sägas att inte heller grundlagsregeln ger någon klar ledning i fråga om egendomsskyddet.

Som framgår återopas principen normalt när det gäller ett ingrepp mot enskildas egendom, särskilt vid inskränkningar i den enskildes rådighet. Den allmänna principen om att ett offentligt ingrepp skall stå i proportion till det allmänna intresse som ligger bakom får naturligtvis betydelse också vid andra miljöbeslut, t.ex. vid tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Men här kan man knappast återropa RegR:s praxis som ett stöd för en tolerant inställning mot företagen.

Jag återkommer till dessa frågor efter en jämförelse med den allmänna regel om intresseavvägning som tagits in i 2:7 MB – alltså skälighetsregeln. (Se 2.8 nedan.)

I detta sammanhang kan också nämnas den speciellaregeln i 9 kap. 13 §, som bara gäller kommunala föreskrifter. Sådana bestämmelser till skydd för olägenheter för människors hälsa får inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Regeln har överförts från 2 § hälsoskyddslagen. Rimligen måste den också gälla statliga föreskrifter; om någon motstatstolkning blir inte fråga. Den utgör en ganska självklar påminnelse om att ett ingrepp i den enskildes rätt inte får gå längre än syftet påkallar – alltså samma princip som tagits upp i 7:25. Lika litet som den bestämmelsen kan hälsoskyddsregeln sägas uttrycka någon egentlig proportionalitetsprincip.

2.5 *Skälighetsregeln m.fl. avvägningsregler*

Också en mera allmän avvägningsregel i MB bör särskilt tas upp i sammanhanget: den förut omtalade *skälighetsregeln* i 2:7. Bestämmelsen drar en gräns för tillämpningen av de grundläggande hänsynsreglerna i 2:2–2:6: det skall ske en intresseavvägning vid bedömningen av den hänsyn som fordras, genom att hänsynskraven gäller »i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem». Vid denna bedömning skall »särskilt beaktas» nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder (samt, enligt andra mening, också totalförsvarets intressen). Avvägningen får inte medföra att en miljökvalitetsnorm åsätts (2 st.).

Att märka är att det är tillämpningen av de angivna hänsynskraven i 2:2–2:6 som provas på detta sätt; om dessa ställs lågt kan man inte höja dem med stöd av 2:7. Saken får betydelse framför allt om man under hänvisning

till ekonomiska förhållanden vill lindra kraven på bästa möjliga teknik i 2:3, vilket som sagt har visst stöd i förarbetena till denna paragraf. Lagtexten i denna och andra hänsynsregler ger dock inte stöd för någon sådan lindring, och flera motivuttalanden tycks förutsätta att kraven kan modifieras först med tillämpning av skälighetsregeln.⁹⁷ Det stämmer också bäst med kapitlets uppbyggnad. Paragrafens utformning bör på detta vis få en väsentlig betydelse för hänsynsreglernas innebörd.

Bestämmelsen i 2:7 MB har en något säregen förhistoria. I miljöbalksutredningens betänkande formulerades bevisbörderegeln väsentligen på samma vis som i den slutliga lagtexten.⁹⁸ Motiven ger intryck av att bevisbörderegeln tillkommit utan närmare överväganden eller i varje fall i ett sent skede; varken allmänmotiveringen eller författningskommentaren motiverar bevisbördan eller uttrycket »orimligt».⁹⁹ I lagrådsremissen ändrades regeln på det viset att kraven på hänsyn skulle gälla i den utsträckning det kunde anses rimligt att uppfylla dem – alltså inte någon omkastning av bevisbördan. Sannolikt hade regeln ansetts för sträng för företagen. Lagrådet diskuterade bl.a. vilka omständigheter som skulle få beaktas vid rimlighetsavvägningen och föreslog viss omformulering, dock utan att ändra lagrådsremissens formulering av bevisbördan.¹⁰⁰ I propositionen ändrade man åter denna formulering till den slutgiltiga, eftersom det med anledning av påpekande av Lagrådet understrukits att även annat än nyttan och kostnaderna av skyddsåtgärder skulle beaktas vid avvägningen.¹⁰¹ Den ganska svärfattliga motiveringen kan tyda på att det snarast varit politiska skäl som föranlett en återgång till den ursprungliga avfattningen, fast man försökt hitta något slags sakligt argument för ändringen. Varför skulle bevisbördan påverkas av en mera allsidig bedömning av rimligheten?¹⁰² Hur som helst kan inte den slutliga formuleringen förklaras med ett förbiseende.

97 Se prop. 1997/98:45 II s. 17, 19 (om 2:4), 23 (om 2:6).

98 Se SOU 1996:103, 3:9 i lagtexten: aktsamhetskraven enligt tidigare paragrafer »gäller inte i den utsträckning det är orimligt att uppfylla dem» med hänsyn till skaderisken samt nytan och kostnaden med fordrade försiktighetsmått.

99 SOU 1996:103 I s. 256 (där bl.a. sammanfattningen av förslaget förbigår regeln), II s. 24 f.

100 Prop. 1997/98:45 II s. 458 ff.

101 Prop. 1997/98:45 I s. 233.

102 Det kan nämnas, att ungefär samtidigt det meddelades att socialdemokraterna nått en överenskommelse med vänster- och miljöpartierna om MB, där vissa miljöhänsyn tillgodosågs. Detta har naturligtvis inte kunnat åberopas i propositionen som ett skäl att ändra lydelsen av 2:7 – om nu överenskommelsen är orsaken.

Skälighetsregeln innebär i varje fall enligt både lagtext och motiv¹⁰³, att en betydande bevisbörda läggs på verksamhetsutövaren: det är tydligen han som skall visa att hänsynskravet är »orimligt», vilket språkligt sett är ett tämligen starkt uttryck. Att denna formulering avsiktligt valts i stället för den som lagrådsremissen använt måste få vikt i sammanhanget. Skillnaden kan sägas vara, att med lagrådsremissens regel miljömyndigheten kan välja mellan en skala av hänsynskrav efter vad den finner mest rimligt, medan enligt den slutliga bestämmelsen man bara kan välja bort vissa bevisligen orimliga krav i skalans ytterkant; i övrigt får man följa de stränga kraven enligt 2:2–2:6.¹⁰⁴

Vid avvägningen enligt 2:7 kan man tydligen beakta inte bara kostnader och nytta med åtgärden utan också andra omständigheter, sannolikt även verksamhetens värde från samhällssynpunkt. Detta har visserligen bestritts i litteraturen¹⁰⁵, men hänsyn av detta slag spelar en roll enligt 2:9 och 2:10, och det vore underligt om man då kan bortse från dem vid avvägningen enligt 2:7. Lagrådet har framhållit att angelägna samhällsintressen skall beaktas också vid denna avvägning, och regeringen har anslutit sig till denna mening.¹⁰⁶ Vid prövning av offentlig verksamhet av olika slag är en sådan bedömning särskilt närliggande: en renhållningsanläggning borde rimligen bedömas mildare än en kosmetikafabrik när det gäller åtgärder mot luktstörningar.¹⁰⁷

Till detta kommer den påfallande stränga undantagsregeln i 2 st., som till synes innebär att orimliga krav *får* ställas om det gäller att upprätthålla en miljökvalitetsnorm – enligt författningskommentaren rentav så snart det finns *risk* att inte normen uppfylls.¹⁰⁸ Vad detta kan innebära i praktiken är oklart. Att döma av motiven synes man närmast ha tänkt på produktions-

103 Se prop. 1997/98:45 I s. 232, där det sägs ha avgörande betydelse för att MB:s mål skall kunna uppnås i praktiken, att det »klart framgår att det ankommer på den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet av betydelse för människors hälsa och miljön att visa att ett krav på skyddsåtgärd eller annat försiktighetsmått måste anses orimligt i det enskilda fallet».

104 Westerlund behandlar utförligt 2:7 MB i sin kommentar (se bl.a. Juridisk tidskrift 1999 s.424 ff). Enligt hans mening regleras hänsyn till kostnaderna inte enbart i 2:7 utan även i 2:3. Uppfattningen har visst stöd i några motivuttalanden och i hanteringen av kostnader enligt miljöskyddslagen men stämmer mindre väl med MB:s lagtext. I praktiken torde inte skillnaden mot min uppfattning bli alltför stor. – Jfr även MB-kommentar I s. 2:28 ff.

105 Se Jonas Christensen, a.a. s. 292, med hänvisning till prop. 1997/98:45 I s. 223 (som dock närmast rör frågan om inverkan av överväganden om hushållning och avfallshantering).

106 Prop. 1997/98:45 II s. 459 (Lagrådet) och I s. 232 f (regeringen).

107 Jfr Bengtsson, Speciell fastighetsrätt s. 161 (om sysselsättningshänsyn).

108 Prop. 1997/98:45 II s. 25.

begränsning vid en tillåtlighetsprövning; vid omprövning skulle man, i enlighet med ett EG-direktiv, kunna ställa krav utöver vad som kan uppnås med användning av bästa möjliga teknik.¹⁰⁹ En inskränkning till sådana situationer framgår dock inte av lagtexten. – I litteraturen har man här tagit fasta på den allmänna gränsen för hänsynskraven att de inte får gå utanför vad ett normalföretag klarar ekonomiskt, vilket som sagt antyds i motiven¹¹⁰ men inte framgår av lagtexten; denna yttersta gräns skulle inte påverkas av avvägningen i första stycket. Som ytterligare skäl för denna tolkning har åberopats att något annat skulle medföra en förändring av tidigare rättsläge som inte direkt framgår av MB:s motiv, vilka på denna punkt är motsägelsefulla.¹¹¹ En sådan lösning stämmer dock mindre väl med förarbetena och det åberopade EG-direktivet (IPPC-direktivet), och den skulle väsentligt minska betydelsen av bestämmelsen i 2:7 2 st. Också här bör lagtexten bli avgörande, vare sig den är tillräckligt genomtänkt eller ej.¹¹² Rättsläget måste anses ändrat – i vilken utsträckning beror på hur miljökvalitetsnormerna kommer att utformas.

Det kan tilläggas att vid tillstånds- eller dispensprövning beträffande *nya* verksamheter en sådan begränsning av kraven i varje fall inte är möjlig; här tillämpas 16:5 MB, som inte lämnar utrymme för några avsteg från miljökvalitetsnormerna. Regeln i 2:7 2 st. synes därför få självständig betydelse bara i andra situationer – framför allt vid utvidgning eller omprövning beträffande befintliga verksamheter och ingrepp mot sådana verksamheter i samband med miljömyndigheternas tillsyn.

MB innehåller också vissa andra avvägningsregler för speciella situationer.

Avhjälparegeln i 2:8 hänvisar till en speciell skälighetsbedömning: den som sker beträffande efterbehandling av förorenade områden enligt 10 kap. De komplikationer denna regel medför skall beröras i ett senare sammanhang (2.6).

109 Prop. 1997/98:45 I s. 263, med hänvisning till art. 10 i IPPC-direktivet 96/61.

110 Prop. 1997/98:45 I s. 216, 261.

111 Lena Gipperth, Miljökvalitetsnormer s. 175 ff.

112 Gabriel Michanek har framhållit att 2:7 2 st. hänvisar till en »avvägning» enligt 1 st., och att bestämmelsen därför inte hindrar att man slår av på kravet på bästa möjliga teknik; att fastställa denna innebär inte någon avvägning utan en skönsmässig bedömning av annat slag, och därför skulle inte 2 st. bli tillämpligt i denna situation. Det kan vara ett sätt att nödortfört komma till rätta med ett av de problem som paragrafen medför, men resonemanget pressar lagtexten och stämmer inte särskilt väl med kapitlets uppbyggnad.

Den s.k. *stoppregeln* i 2:9 innebär också en avvägning, där man skall bedöma om det finns särskilda skäl för att tillåta en verksamhet som medför väsentliga olägenheter för människors hälsa eller för miljön; i varje vid denna prövning skall man som sagt kunna sätta olägenheterna i relation till verksamhetens samhällsnytta.¹¹³

Beträffande *täkttillstånd* skall man enligt 12:2 väga materialbehovet mot de skador på miljön som tekten kan befaras orsaka, något som är väl förenligt med regeln i 2:7; motiven framhåller att någon motsättning inte råder till hänsynsreglerna i 2 kap.¹¹⁴ Sedan föreskrivs emellertid ett absolut förbud att lämna tillstånd till en takt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande. Här hjälper det inte den enskilde markägaren att han åberopar att täktförbudet brister i proportionalitet eller innebär orimliga krav på hänsyn till flora och fauna; bestämmelsen går längre än stoppreglerna i 2:9 och 2:10.

Regeln har synbarligen påverkats av lagstiftarens önskan att anpassa reglerna efter EG:s fågeldirektiv och art- och habitatdirektiv, som ju siktar till att skydda arter av det angivna slaget, men ett så undantagslöst krav finns inte ens i direktivet. Inte heller motiven utvecklar varför skyddet för biologisk mångfald är speciellt starkt just i detta fall.¹¹⁵

Man kan fråga om detta kan få återverkningar vid bedömningen av andra arbetsföretag som hotar hänsynskrävande arter. Vi möter här ännu en av de många svårförklarliga inkonsekvenserna i MB som gör det så besvärligt att bestämma dess räckvidd; regeln kan inte gärna avfärdas som ett olycksfall i arbetet, utan man får försöka finna något rimligt skäl för den och på något sätt få in den i systemet. Kanske kan täkter anses ha en viss särställning genom att de innebär ett ingrepp i miljön som aldrig kan helt återställas, men skillnaden är inte så stor mot exempelvis motorvägar och stora industrianläggningar; också bedömningen av dem borde i så fall kunna påverkas av resonemanget.¹¹⁶

113 Så prop. 1997/98:45 II s. 27; se även Westerlund i Miljörättslig tidskrift 1999 s. 371 ff.

114 Prop. 1997/98:45 I s. 380.

115 Regeln togs upp utan närmare motivering i SOU 1996:103 I s. 377, varvid dock utan stöd i lagtexten takt sades kunna tillåtas »endast i undantagsfall», i propositionen ströks denna modifikation av regeln, och förbudet blev absolut.

116 I Ds 2000:29 har föreslagits vissa allmänna förstärkningar av MB:s skydd för arter och livsmiljöer; täktregeln kommer då inte att bli lika påfallande, men alltså går den längre än jämförliga skyddsregler. I prop. 2000/01:111 har dock dessa skärpts ytterligare.

En annan speciell avvägningsregel förekommer i 11:6 MB rörande tillstånd till *vattenverksamhet*: verksamheten får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Det är alltså fråga om en samhällsekonomisk avvägning av samma slag som i tidigare 3 kap. 4 § vattenlagen. Förhållandet till de allmänna avvägningsreglerna i 2 kap. är inte helt klart.

Som skäl för att sådan särregel skulle tas in i 11 kap. framhölls i motiven att den var ett extra skydd för miljön, som inte står i strid med de allmänna hänsynsreglerna i balken, och att det därför inte fanns »några uppenbara skäl för att utmönstra regeln» (onekligen ett föga entusiastiskt försvar för bestämmelsen).¹¹⁷

Tydligen anses regeln ställa upp ett strängare miljökrav än 2:7 och 2:9, fast den tycks ge större möjligheter än dessa paragrafer att väga in vissa fördelar med företaget från samhällssynpunkt – också andra än rent ekonomiska. En skillnad är i varje fall att man enligt 11:6 skall ta hänsyn även till sådana nackdelar av ett projekt som saknar betydelse enligt de andra avvägningsreglerna, t.ex. anläggningskostnader och skada på sökandens egen egendom.¹¹⁸ I detta fall kan emellertid bestämmelsens vattenrättsliga traditioner förklara dess särdrag. Det finns naturligtvis även andra situationer där ett företag kan vålla sådana kostnader och skador, men meningen tycks inte vara att en motsvarande princip skall tillämpas också då; företagaren får själv väga sina ekonomiska nackdelar mot fördelarna med projektet utan att myndigheten lägger sig i denna bedömning. – En annan olikhet mot de allmänna reglerna är att 11:6 direkt hänvisar till den allmänna samhällsnyttan av ett exploaterande företag, t.ex. en yt- eller grundvattentäkt för kommunal vattenförsörjning eller åtgärder till förbättrande av miljövärden, hälsovärden eller fisket.¹¹⁹ Sådana förhållanden kan sannolikt vägas in också enligt andra avvägningsregler i MB, men de framträder särskilt klart i detta fall.

Möjligen kan också denna särregel motiveras med det särskilda ingrepp företaget innebär; vissa vattenföretag får ju liksom täkter långtgående och oåterkalleliga följder för miljön i en hel bygd. Motiven åberopar dock sådana konsekvenser snarare som skäl för en samordning med annan miljölagstiftning än som argument för särregler i vattenrätten.¹²⁰ Inte heller här kan man tala om någon mera klar och genomtänkt ståndpunkt bakom avvägningsregeln.

Också *hushållningsreglerna* i 3 kap. och bestämmelsen om områden av riksintresse i 4:1 innebär speciella avvägningar som inte stämmer särskilt väl med 2:7 eller 7:25. Dessa bestämmelser, som alla överförts från naturre-

117 Prop. 1997/98:45 I s. 369.

118 Prop. 1997/98:45 II s. 129.

119 Jfr MB-kommentar I s. 11:17 ff.

120 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 364 f.

surslagen, blir tillämpliga vid beslut om markanvändning – inte i första hand beträffande skyldigheter för enskilda företagare – och de innebär att framför allt olika samhällsintressen skall vägas mot varandra.

I en rad bestämmelser i 3 kap. föreskrivs sålunda, att områden av betydelse från miljösynpunkt eller för olika näringar skall »så långt möjligt» skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär. Det gäller enligt 3:2 om områden som är i ringa grad påverkade av exploatering; enligt 3:3 om områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt; enligt 3:4 2 st. om skogsmark med betydelse för skogsnäringen; enligt 3:5 om områden av betydelse för rennäringen, yrkesfisket eller vattenbruk; enligt 3:6 om områden med betydelse på grund av naturvärden eller kulturvärden eller för friluftslivet; enligt 3:7 om områden med värdefulla ämnen och material; enligt 3:8 om områden av betydelse för industri, energidistribution, kommunikationer och liknande; och enligt 3:9 om områden av betydelse för totalförsvaret).

Den citerade formuleringen återkommer på detta vis i regler om vitt skilda förhållanden; ibland rör de miljön, ibland privata näringar, ibland offentlig verksamhet. Enligt motiven är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t.ex. hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen; även konsekvenserna för berörda enskilda intressen skall vägas in. De ekonomiska övervägandena skulle dock inte få äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda utom när en samlad bedömning visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning.¹²¹

När det gäller område med *riksintresse* för vissa ändamål blir det däremot inte fråga om någon avvägning (se 3:5–3–9), såvida inte flera riksintressen kolliderar; då blir hushållningssynpunkter avgörande (3:10). – Den särskilda avvägningsregeln i 4:1, som ju bara avser sådana områden, skall tydligt tillämpas mot bakgrund av reglerna i 3 kap.

Tillämpningsområdet för 3 och 4 kap. är visserligen begränsat (se 1:2 MB). De gäller emellertid i en rad typiska avvägningssituationer: utöver vid prövning av frågor om områdesskydd även när de viktiga tillståndsreglerna i 9, 11, 12 och 17 kap. skall tillämpas. Dessutom blir de, som framgår av uppräkningsen i 1:2, aktuella vid en rad bedömningar enligt speciallagstiftningen.

121 Se prop. 1997/98:45 II s. 30; uttalandet avser innebörden av uttrycket även enligt andra paragrafer.

Det sagda visar att de nu berörda speciella avvägningsreglerna i hushållningskapitlen, som i och för sig kan vara svåra att tillämpa, inte kan jämföras med skälighetsregeln i 2:7 eller proportionalitetsprincipen. De tar inte särskild hänsyn till den enskilde, även om hans intresse skall beaktas – väl närmast när han företräder något av de allmänna intressen som bestämmelserna gäller. I stället skall en avvägning ske från hushållningssynpunkt. Liksom inom vattenrätten anläggs även samhällsekonomiska aspekter. Rimligen måste hänsynsreglerna i 2 kap. spela en roll, men det är svårt att säga hur de inverkar.¹²²

Slutligen kan erinras om den förut omtalade speciella bestämmelsen i 9:13 MB om kommunala föreskrifter som meddelas till skydd mot olägenheter för människors hälsa (se härom 2.4 ovan). Bestämmelsen tar inte sikte på rena miljöföreskrifter, men gränsen mot dem är flytande. Den framstår som sagt snarare som en intresseavvägnings- än en proportionalitetsregel. Problemet är här vad som utgör »onödigt» tvång eller »obefogad» inskränkning; det står i varje fall klart att det motstående intresset snarare är ideellt – närmast rörelsefrihet för den enskilde – än av ekonomisk art. Detta får vägas mot nyttan med en föreskrift.¹²³

2.6 *Förorenaren betalar*

En allmän grundsats som också präglar MB går ut på att förorenaren betalar (polluter pays principle). Den är erkänd både i svensk rätt och internationellt; dess internationella aspekter skall dock inte beröras närmare, bl.a. med tanke på att de nyss har behandlats ingående i en nordisk doktorsavhandling.¹²⁴ Här skall bara framhållas att principen bl.a. är vedertagen i Romfördraget (art. 174, tidigare 130 r) och på detta vis har EG-rättslig status. Den har beskrivits som en miljöpolitisk målsättningsprincip med varierande innehåll; från att ha betonat vikten av att inte staten bar omkostnaderna för lagstadgade miljöskyddsåtgärder har den gått över till en mera all-

122 I författningskommentaren prop. 1997/98:45 II s. 36 f sägs inget om en sådan inverkan.

123 Jfr MB-kommentar I s. 9:34, där det också sägs vara oklart i vad mån skälighetsregeln i 2:7 spelar in vid tolkningen. Just eftersom den enskildes intresse normalt inte är av ekonomisk natur får man troligen resonera litet annorlunda beträffande 9:13. Bevisbördan rörande orimligheten lär mindre ofta komma upp, men när det sker är det väl den enskilde som får styrka vilka konsekvenser föreskriften har för hans del.

124 Se Hans Christian Bugges avhandling Forurensningsansvaret. Det ekonomiska ansvar för å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning (1999). Se vidare Land Use and Nature Protection. Emerging Legal Aspects (2000), särskilt Helle Tegner Anker s. 69 ff.

män princip om ekonomisk effektivitet inom miljöskyddet – miljökostnader skall läggas på den miljöskadliga verksamheten.¹²⁵

Mera konkret har principen flera sidor: den anses utgöra en grund för ett strikt ansvar för miljöskador i omgivningen (a), den ger stöd för att ett företag själv skall bekosta säkerhetsåtgärder för att hindra föroreningar genom dess verksamhet (b), den kan innebära att företaget får avhjälpa skador också på mark som det äger eller innehar (c), och den kan också tänkas påverka ersättningen till en markägare när det allmänna annars inskränker dennes rådighet över fastigheten (d). I svensk rätt ansågs regeln vedertagen i vart fall i miljöskyddslagen och miljöskadelagen, men den var ganska ofullständigt genomförd.¹²⁶

I detta sammanhang har det särskilt intresse på vilket sätt principen anses komma till uttryck i MB.

Beträffande *miljöskadereglerna* i 32 kap. (a ovan) har den inte särskilt betonats, men på denna punkt innebar balken inte någon ändring, och det har inte funnits någon anledning att ta upp principen. Liksom tidigare får den anses ha kommit till uttryck i reglerna om strikt ansvar för miljöskadlig verksamhet.¹²⁷

När det gäller *kostnader för förebyggande åtgärder* (b) har sedan länge gällt en huvudregel med detta innehåll, och det förefaller ha ansetts tämligen självklart att balken skulle bygga på den; i hänsynsreglerna har den särskilt framträtt i försiktighetskravet (2:3 MB).¹²⁸

Beträffande *avhjälpande av skador* (c) har tanken att förorenaren skall betala fått motivera den allmänna regeln i 2:8 MB. Enligt motiven kunde både avhjälpantheregeln och skadeståndsansvaret härledas ur denna princip. Lagrådet hade emellertid, med anledning av en tidigare formulering av bestämmelsen, pekat på att båda dessa frågor lämpligen inte borde behandlas i samma allmänna regel. I anledning härav skilde man i propositionen ut avhjälpantheregeln från övriga hänsynsregler och föreskrev en särskild avvägningsregel i stället för den allmänna bestämmelsen i 2:7 MB: avhjälpande skulle ske i den omfattning det kunde anses skäligt enligt 10 kap. (som behandlar avhjälpande beträffande förorenade områden).¹²⁹

125 Se om det sagda Bugge s.187 ff, Ellen Margrethe Basse s. 23 f.

126 Principens ställning i svensk rätt har behandlats bl.a. i Bengtsson, När skall förorenaren betala? (Nordisk Administrativt Tidskrift 1988 s. 162 ff, också intagen i Backer-Bugge, Utvalgte artikler i miljørett, 1992). Men sedan dess har en del hänt.

127 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 235 och även II s. 458 ff, där detta synsätt framträder.

128 Se prop. 1997/98:45 I s. 213 ff.

129 Se prop. 1997/98:45 I s. 234 f, jfr II s. 458 f.

Det är tydligt att man framför allt tänkt på föreningar, inte andra typer av miljöstörningar; avhjälpanderegeln gäller dock enligt ordalagen varje åtgärd som skadar miljön, t.o.m. olika arbetsföretag på den egna fastigheten och andra avsiktliga ingrepp i dess fysiska skick. Den som gräver upp ett botaniskt värdefullt område eller planterar skog på det skulle i princip vara skyldig att avhjälpa skada på naturmiljön och andra miljömässiga olägenheter. Hur en sådan regel förhåller sig till bestämmelserna i 7 kap. om områdesskydd, och till reglerna om samrådsområden i 12 kap. 6 §, är oklart. Inte heller verkar en sådan princip så lätt att förena med ersättningsreglerna i 31 kap. eller egendomsskyddet i 2:18 RF; jag återkommer till den frågan i ett senare sammanhang (5.2).

Den avvägning rörande efterbehandling av förorenade områden som lagstiftaren hänvisat till är utformad på annat sätt än skälighetsregeln i 2:7 MB. Efterbehandlingsansvaret innebär enligt 10:4 MB att »den ansvarige i skälig omfattning» skall utföra eller bekosta behövliga efterbehandlingsåtgärder. När ansvarets omfattning skall bestämmas skall beaktas hur lång tid som förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt, och man skall också beakta om en verksamhetsutövare visar att han bidragit till föroreningen endast i begränsad mån. Det är naturligt att regeln på detta sätt tar sikte bl.a. på den ansvariges tidigare handlande, något som inte aktualiseras på samma vis vid bedömningen enligt 2:7. Vidare föreligger den skillnaden, att 2:7 tar sikte på åtgärder som skall förebygga skada, 2:8 däremot avhjälpande av redan inträffade skador (även om också detta kan ha förebyggande effekt). Man får därför anta att resonemangen inte blir helt desamma. Lagrådet har visserligen framhållit att man på liknande vis ofta fick göra en jämförelse mellan nyttan av ett avhjälpande och kostnaderna för detta; men då utgick man från en formulering av skälighetsregeln som till skillnad från den slutliga versionen inte lade bevisbördan på verksamhetsutövaren, och en annan lydelse av 2:8, som inte hänvisade till 10 kap.¹³⁰

Vad som egentligen gäller om den närmare avvägningen är alltså oklart. Det är i vart fall möjligt att bevisbördan även i detta fall kan läggas på verksamhetsutövaren, om han åberopar bristande ekonomiska förutsättningar att

130 Se prop. 1997/98 II s. 460. Jfr härom även Bengtsson, Speciell fastighetsrätt s. 162 med not 16.

klara av avhjälpandet.¹³¹ – Ännu osäkrare är hur man skall bedöma en skyldighet att avhjälpa andra skadetyper än föroreningar; sannolikt får man göra en speciell skälighetsbedömning, också här med viss ledning av 2:7 MB. Det är dock osäkert om den kan klara av alla de fall som lagstiftaren kommit att täcka med formuleringen i 2:8. Att t.ex. fylla igen ett uppgrävt område kanske inte medför någon oskälig kostnad, men sannolikt har det aldrig varit meningen att paragrafen alls skulle kunna grunda förelägganden om sådana åtgärder eller krav på utgifter för igenfyllningen.

I varje fall kan konstateras, att principen i fråga på denna punkt har fått en tekniskt otillfredsställande utformning, som ger ganska dålig ledning i fråga om dess innehåll. (Jfr vidare 4.9 nedan.)

Vad slutligen angår principens betydelse när *fastighetsägarens rådighet inskränks* (d) aktualiseras den närmast då han förhindras att skada miljön på den egna fastigheten. Det kan ibland vara fråga om föroreningar, men i diskussionen har den sträckts ut till att omfatta även förbud mot andra miljöskadliga åtgärder. Det är oklart vilken betydelse den över huvud taget har i sammanhanget.¹³² Skall en ägare få ersättning i vissa sådana fall, kanske därför att den allmänna principen anses gälla bara skador i omgivningen? Riksdagen har tidigare uttalat sig för att en motsvarighet till principen skulle utformas, som skulle innebära att förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden utgjorde ett normalt inslag i ägarens verksamhet och inte förutsatte statliga bidrag.¹³³ En arbetsgrupp inom regeringskansliet konstaterade att principen inte gick att förena med de ersättningsregler som år 1987 fastslogs i samband med PBL:s tillkomst (jfr nedan 5.1).¹³⁴ Miljöskyddskommittén fann emellertid, på oklara grunder, att någon ändring inte borde göra i dessa ersättningsregler utom att en generell självrisk (mot-svarande den i 32:6 MB) skulle införas.¹³⁵ I de fortsatta förarbetena till MB ansågs principen om förorenarens ansvar inte kunna läggas till grund för

131 Så MB-kommentar I s. 10:15 f. Kommentaren spekulerar över orsakerna till de olika uttryckssätten i 2:7 och 10:4 – orimligt resp. skäligt – och framkastar möjligheten att bedömningen i 10:4 skall vara inriktad mera på de särskilda förhållandena i det enskilda fallet, bl.a. tidsaspekten. Kanske detta är en rimlig tolkning, men det är tveklaktigt om lagstiftaren tänkt sig just detta; olikheten i formulering kan lika väl bero på den allmänna brådskan när propositionen skulle utformas.

132 Jfr om frågan nyligen Bugge i *Land Use and Nature Protection. Emerging Legal Aspects* (2000) bl.a. s. 37 f.

133 1990/91:JoU30 s. 255.

134 Se Ds 1991:87.

135 SOU 1993:27 s. 483, 693.

reglerna om sådan ersättning; det framhölls att det utvidgade egendoms-skyddet enligt 2:18 2 st. hindrade att principen genomfördes.¹³⁶

Vid tillkomsten av MB blev emellertid grundsatsen aktuell när det gällde räckvidden av grundlagsregeln om ersättning i 2:18 2 st. RF; Lagrådet ifrågasatte om en bokstavstolkning av denna bestämmelse, som skulle ge ersättning även beträffande ingrepp av miljö- och hälsoskäl, var förenlig med principen om att förorenaren betalar sådan den kommit till uttryck i bl.a. Romfördraget art. 130r (numera art. 174).¹³⁷ När regeringen avisade en sådan bokstavstolkning återopades inte detta argument, men jordbruks-utskottet tog upp det; ett system som gav ersättning åt den vars verksamhet stoppades, därför att den utgjorde ett allvarligt hot mot människors hälsa eller mot miljön, skulle stå i strid med den internationellt erkända principen om förorenarens ansvar.¹³⁸ Någon ändring av bestämmelsen lär inte bli aktuell de närmaste åren – Författningsutredningen misslyckades med att nå en kompromiss om denna fråga – men argumenten mot en bokstavstolkning stärks om en regel om miljöskydd införs i RF (1.6 ovan; se vidare 5.3 nedan).

Också på denna punkt kan alltså MB anses bygga på principen, som i så fall skulle utsträckas att gälla alla möjliga miljöskadliga åtgärder. Att märka är dock att uttalandena närmast tar sikte på situationen när föreningar och andra miljöstörningar får effekt utanför den fastighet där verksamheten bedrivs. När man vill hindra att markägaren skadar miljön på den egna fastigheten, t.ex. genom ett förordnande om naturreservat, finns det däremot inget klart stöd för att principen påverkar ersättningsbedömningen. Möjligen kan dock MB:s regel om markägarens självrisk (31:6) ses som ett utslag av samma tankegång. Dessutom kan sägas att ett sådant skadligt handlande kan strida mot hänsynsreglerna i t.ex. 2:3 eller 2:4 MB och därmed påverka gränsen för vad en markägare får tåla utan ersättning (se 5.2 nedan).

Frågan om betydelsen av principen om förorenarens betalningsansvar, i olika former, skall tas upp i skilda sammanhang i fortsättningen. Också beträffande denna grundsats gäller att dess innehåll blir ännu mera osäker när den aktualiseras på speciallagstiftningens område än när MB:s regler skall tillämpas.

136 Se prop. 1997/98:45 I s. 549 f.

137 Se prop. 1997/98:45 II s. 515.

138 Se prop. 1997/98:45 I s. 564, 1997/98:JoU 20 s. 134 f.

2.7 *Områden skyddade enligt EG-direktiv*

I detta sammanhang bör några ord sägas om betydelsen av MB:s regler om särskilda skyddsområden (7:28 1 st.) och särskilda bevarandeområden (7:28 2 st.) – båda ingående i nätverket Natura 2000. Bestämmelserna bygger på direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) respektive 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Direktiven tar sikte på såväl områdes- som artskydd – alltså sådana frågor som berörs i 7 och 8 kap. MB samt, beträffande däggdjur och fåglar, i jaktlagstiftningen. Såvitt angår områdesskyddet är det fråga om skyddsformer av annan typ än de som i övrigt regleras i balken; några speciella bestämmelser gäller inte för områdenas del, utan det förutsätts att myndigheterna förordnar om ett skydd, närmast i enlighet med andra regler i MB. Man kan exempelvis göra områdena till naturreservat (jfr 7:4 2 st.), nationalpark eller kanske biotopskydds-, djur- eller växtskyddsområden. Enligt 7 kap. 27 § förekommer vidare ett provisoriskt skydd bl.a. för områden av det aktuella slaget.

Direktiven har emellertid en räckvidd utanför MB:s regler. De ställer krav på långtgående skydd mot planer och projekt som enskilt eller i kombination med andra planer och projekt kan påverka miljön på områdena; därigenom kommer de att påverka tillstånds- och planbeslut av skilda slag.¹³⁹ Sedan EG-kommissionen anmärkt att de svenska reglerna inte klart ger uttryck för en sådan princip, föreslogs i en departementspromemoria att en allmän bestämmelse av detta innehåll skall införas i MB och göras tillämplig vid beslut enligt en mängd olika lagar – utom i PBL i väglagen, minerallagen, skogsvårdslagen m.fl.¹⁴⁰ Inte heller detta förslag vann dock kommissionens gillande, utan direktiven måste överföras närmast ordagrant. En proposition (2000/01:111) med närmare anslutning till direktiven har lagts fram för riksdagen.

Man får anta att lagstiftningen ändras i denna riktning enligt propositionens förslag. I vart fall innebär direktivens reglering ett genomslag för miljöhänsyn också i sammanhang där de tidigare ofta fått vika för andra intressen. För att tillåta skadliga verksamheter och åtgärder på de särskilt skyddade områden krävs ett väsentligt allmänt intresse, och när ett område innehåller en prioriterad typ av livsmiljö och en prioriterad art får bara beaktas människors hälsa, den allmänna säkerheten, skyddet för miljö

139 Se närmare artikel 6, särskilt 6.3 och 6.4, i art- och habitatdirektivet; reglerna gäller också för fågeldirektivet.

140 Se närmare härom Ds 2000:29.

och, efter yttrande av kommissionen, andra förhållanden av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Tillåtes ingreppet måste vidare förlorade miljövärden kompenseras; här föreskrivs alltså en obligatorisk regel, inte fakultativ som i 16:9 MB, och det talas inte om kompensation i »skäligen utsträckning» som enligt 7:7 MB.

En jämförelse med proportionalitetsprincipen (jfr 2.4 ovan) visar, att hänsyn till miljön på det skyddade området i dessa fall får en speciell tyngd, som i allmänhet tar över den enskildes intressen. Direktiven innebär att det är huvudsakligen allmänna intressen utan anknytning till ägaren som kan medföra att skadliga verksamheter eller åtgärder tillåts. Ägarens privatekonomiska intressen väger inte särskilt tungt. Här verkar alltså europeiseringen av rättsordningen till nackdel för egendomsskyddet, liksom också för exploateringsintressen över huvud taget. Att ett enskilt företag framstår som så väsentligt från allmän synpunkt som bestämmelsen kräver måste ses som ett undantagsfall. Direktivens hänsynskrav framstår också som stränga vid en jämförelse med skälighetsregeln i 2:7 MB; det gör detsamma om kraven ter sig orimliga från den enskildes synpunkt, han får finna sig i dem ändå om han inte kan åberopa tillräckligt vägande allmänintressen. Att märka är vidare att regeringen – eventuellt efter påstötning av naturvårdsmyndigheterna – kan ta initiativ till en förklaring enligt 7:28 1 eller 2 st.; på detta vis finns det möjlighet att trygga naturvårdshänsyn utan de hinder som hänsyn till den enskilda äganderätten annars innebär och minska verkningarna av olika exploateringslagar. – Emellertid kvarstår markägarens rätt till ersättning vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning (jfr 2:18 2 st. RF och 5 nedan); den berörs inte av direktiven, som i enlighet med EG:s principiella inställning inte ger sig in på frågor som direkt berör äganderätten. Det är framför allt exploateringsplaner man kan hindra utan kostnad för det allmänna.

Av allmänt intresse är vidare att direktiven omfattar alla möjliga planer och projekt som på ett eller annat sätt kan innebära ett hot mot naturmiljön. Även om bestämmelserna avser bara särskilt skyddade områden, ger det ett stöd för att även mera indirekta konsekvenser av en åtgärd eller verksamhet kan beaktas vid tillståndsprövning eller tillsyn, förutsatt att tillräckligt stora miljövärden står på spel.

Om direktivens ordning blir tillämplig i alla de lagar som berör möjligheten till ingrepp i de skyddade områdena, kommer detta att innebära en ganska betydande utvidgning av miljöreglernas räckvidd. Den berör visserligen bara områden med särskilda naturvärden, men de är ganska talrika, och dessutom tar utvidgningen sikte också på verksamheter och åtgärder

utanför områdena om de medför risker för deras miljö. Här spelar värderingar i den aktuella lagstiftningen en underordnad roll; oavsett de traditionella avvägningarna inom exempelvis mineral- eller skogslagstiftningen kommer miljösynpunkter att i de allra flesta fall att ta över.¹⁴¹

Samtidigt bör framhållas att miljöreglerna här liksom i andra fall inte verkar enbart till nackdel för markägaren. På vissa punkter förstärks hans skydd: som utvecklas i det följande (3.4, 3.5) kan möjligheterna minska att exploatera marken för det allmänna (enligt t.ex. väglagen och lagen om byggande av järnväg) eller för utomstående enskilda (t.ex. gruvföretag), och expropriation för olika syften lär bli svårare att genomföra.

De nu berörda reglerna utgör ännu en komplikation vid tillämpningen av MB:s principer. Avvägningen mellan miljöhänsyn och andra intressen blir en annan när skyddet för de aktuella områdena står på spel. Även om MB:s system anpassas till EG-direktiven utgör dessa ett främmande inslag i balken – inte bara lagtekniskt utan också innehållsmässigt. Allmänt sett kan dock EG-rätten ses som ett argument för en liknande utveckling också utanför direktivens område; det gäller både den höga värderingen av vissa naturmiljöer och de stränga kraven på planer och projekt med indirekt verkan på miljön.

2.8 *Avvägningsreglernas förhållande till varandra*

Som framgår är det svårt att få klarhet om hur lagstiftaren egentligen tänkt sig samspelet mellan dessa avvägningsregler av olika slag. Här kan till en början den frågan ställas, hur *skälighetsregeln* förhåller sig till *proportionalitetsgrundsatsen*, när det gäller ingripanden i enskilda förhållanden.

De båda reglerna är av något olika typ. Proportionalitetsprincipen är som sagt generell och gäller avvägningar långt utanför miljöområdet. Skälighetsregeln är en rent miljörättslig regel som bestämmer hur tungt just hänsyn till hälsa och miljö väger i förhållande till enskilda intressen. Som framgår av det föregående har reglerna såtillvida skilda tillämpningsområden som proportionalitetsprincipen framför allt åberopats när det gäller beslut om områdesskydd och liknande inskränkningar i den enskildes egendom, medan skälighetsreglerna närmast inriktar sig på beslut om tillåtligheten av olika verksamheter och åtgärder. Men någon fast gräns går inte mellan de olika principerna; proportionalitet är ju ett allmänt krav på myn-

¹⁴¹ Markägarens intresse kan dock till viss del tillgodoses genom ersättning, med de begränsningar i ersättningsrätten som behandlas nedan i 5.1.

dighetsutövning mot enskilda¹⁴², och skälighetsreglerna skall ju ha en generell tillämpning på MB:s område. Man kan tänka sig många situationer där båda kan få aktualitet.

Reglerna är inte heller uppbyggda på samma vis: grundsatsen om proportionalitet anses innehålla krav på lämplighet, nödvändighet och »proportionalitet i strikt mening» (2.4 ovan), medan skälighetsregeln går ut på en ren intresseavvägning. Något lämplighetsrequisit blir det inte fråga om här; lagstiftningen utgår väl från att myndighetens miljökrav inte är olämpligt utformat med hänsyn till sitt syfte, men den frågan ligger vid sidan om avvägningsregeln. Inte heller fordrar 2:7 att ingreppet skall vara nödvändigt, men här också får man läsa paragrafen tillsammans med de tidigare reglerna i 2 kap.; exempelvis kraven på försiktighet i 2:3 och lokaliseringsregeln i 2:4 är väl förenliga med denna synpunkt. Syftet med t.ex. en inskränkning i enskild rätt får inte kunna nås på ett mindre ingripande sätt – i så fall får man välja detta alternativ.

Vad slutligen gäller den allmänna intresseavvägningen (respektive frågan om »proportionalitet i strikt mening») förefaller den inte vara densamma enligt skälighetsregeln, även frånsatt komplikationerna med miljö kvalitetsnormer. Att beskriva kravet på proportionalitet så, att det allmänna intresset av ett ingrepp tar över om inte ingreppet bevisligen är orimligt, avviker klart från RegR:s synsätt i varje fall i de berörda avgörandena. Däremot verkar det ganska väl förenligt med proportionalitetsprincipen sådan den uttryckts i 7:25 MB. Den bestämmelsen kan uppfattas som en konsekvens av att miljöintresset fått större tyngd efter balkens tillkomst.

Som redan framhållits förefaller proportionalitetsprincipen inte ha fullt samma betydelse idag som enligt äldre rätt (se 2.4 ovan). Skälighetsregeln innebär att den enskilde får acceptera större olägenheter än tidigare när hälsa och miljö står på spel. Mot detta kan knappast åberopas Europakonventionens eller EG-rättens inställning. Om proportionalitetsprincipen hade ett preciserat innehåll enligt Europadomstolens avgöranden, kunde det visserligen ligga nära till hands att låta detta påverka tolkningen av alla handa lagregler om konflikten med enskild rätt, och kanske kunde man då komma till ett mera ägarvänligt resultat än vad som framgår av MB. Men så är knappast fallet. Även om grundsatsen ansetts få betydelse bl.a. just i fråga om egendomsskyddet, har den mestadels åberopats vid mycket långtgående ingrepp, t.ex. vid egendomsberövande utan ersättning. Som nämnt är det svårt att finna klara motsvarigheter till RegR:s ståndpunkt i Europa-

domstolens praxis i miljörättsliga frågor; över huvud taget tyder dess domar mera sällan på sådan hänsyn till den enskilde som RegR:s avgöranden tycks ge uttryck för.¹⁴³ – I sammanhanget får man emellertid beakta att domstolen vid bedömningen av nationell lagstiftning varit noga med att ge vederbörande land en »margin of appreciation», något som inte blir aktuellt på samma sätt när man skall tillämpa den nationella lagstiftningen i det egna landet. Men betydelsen av detta är tveksam.¹⁴⁴

Det verkar alltså rimligt att i varje fall på MB:s område inte ge proportionalitetsprincipen större tyngd i förhållande till miljöhänsyn än vad som framgår av balkens regler – låt vara att det är svårt att precisera vad detta innebär. När allt kommer omkring är det fråga om en avvägning som har motsvarighet i andra europeiska länder, fast lagstiftaren genom MB har gett den ett något mera preciserat innehåll. Det skulle knappast stämma med Europadomstolens allmänna inställning om man skulle bortse från sådana nationella regler vid tillämpningen av konventionens egendoms-skydd. Och EG-rätten tar som nämnt klart parti för miljöintresset i vart fall när det gäller biologisk mångfald (jfr 2.7 ovan).

Utanför balkens område kan det finnas större möjligheter att ta hänsyn till ägarens intressen vid en avvägning enligt proportionalitetsprincipen; detta gäller också dennes rätt till ersättning vid tvångsingrepp av olika slag (jfr 5.4 nedan). Här får det dock betydelse hur pass tungt miljöhänsyn väger enligt den aktuella lagstiftningen; dess art och syfte bör rimligen påverka utrymmet för att tillämpa principen. Som framgår av fortsättningen (kap. 3) rör en rad speciallagar frågor av stor betydelse för miljön, något som också beaktats när följdlagstiftningen till MB utarbetades. MB:s målsättningsregler och allmänna hänsynsregler har en generell räckvidd. Sådana förhållanden måste påverka tillämpningen av principen också på speciallagarnas område.

Man får visserligen hålla i minnet, att RegR:s hållning till balkens regler än så länge är oviss. Men enligt MB:s system kommer ju HD (eller miljööverdomstolen) vanligen att få sista ordet, utom då regeringen avgör frågan;

143 Se 2.4 ovan, Karin Åhman s. 375 ff och Danelius, a.a. s. 61, 320 f, 325.

144 Frågan om Europakonventionen på detta vis skulle kunna tillämpas strängare mot det allmänna i det egna landet, när man inte behöver ge lagstiftaren denna marginal, har inte närmare diskuterats i svensk rätt (jfr dock Nergelius, Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt s. 50 och 52 om förhållandet till uppenbarhetsrekvisitet). Det verkar inte utesluttet med ett sådant synsätt, men det bör enligt min mening inte leda till bedömningar som klart motsägs av svensk lagtext och samtidigt saknar egentligt stöd i Europadomstolens inställning.

RegR har då kvar sin möjlighet att påverka utvecklingen genom rättsprövning.

Också RF:s nämnda bestämmelse om egendomsskydd i 2:18 1 st. kan väntas bli åberopad från ägarhåll vid konflikter med miljöhänsyn. Kravet på »angelägna allmänna intressen» har ju ansetts ge uttryck för ungefär samma grundsats som Europakonventionens bestämmelse, fast det är tveksamt om det ger utrymme för en proportionalitetsprövning. (Jfr härom 2.4 ovan.) I alla händelser lär bestämmelsen om allmänna intressen som sagt inte tolkas särskilt strängt, och det hindrar knappast att man tillmäter miljöhänsyn den vikt som framgår av MB:s båda inledande kapitel.

En annan fråga är vilken betydelse MB, eller kanske rättare sagt vad som förekom vid dess tillkomst, i sin tur har för RF. Här är det dock snarare en annan bestämmelse, ersättningsregeln i 2:18 2 st., som kommer i förgrunden. I detta sammanhang skall inte närmare beskrivas de komplicerade turerna vid balkens tillkomst;¹⁴⁵ jag återkommer till regeln i ett senare sammanhang (5 nedan). I varje fall har det sitt intresse att man för att kunna genomföra lagstiftningen funnit nödvändigt att – i strid med Lagrådets mening – tolka RF inte efter ordalagen utan efter motiven till den senaste ändringen i grundlagsregeln. Man kan undra om ett sådant resonemang hade varit möjligt i en situation där andra offentliga intressen än miljöhänsyn stod på spel. Också detta kunde tyda på att sådana hänsyn skulle få en alldeles speciell tyngd i vart fall vid konflikter med äganderätten. – Det är emellertid ovisst om regeringens och riksdagens ställningstaganden i detta ärende kan ges en sådan principiell innebörd; de kan lika gärna uppfattas som ett sätt att i ett alldeles speciellt läge klara av en juridisk komplikation som inte minst från politisk synpunkt tedde sig besvärande.

Under alla förhållanden talar också MB:s förarbeten i denna del mot att avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen helt skulle följa proportionalitetsprincipen i RegR:s tolkning.¹⁴⁶

I detta sammanhang kan man erinra om att det ingalunda är säkert att miljöhänsyn bara vägs mot enskilda intressen; även allmänna intressen kan ofta åberopas från den enskildes sida, exempelvis när hans verksamhet av något skäl framstår som värdefull från samhällets synpunkt. Man får t.ex. acceptera vissa luftföroreningar eller bullerstörningar från en anläggning för destruktion av miljöfarligt avfall. Som utvecklas i fortsättningen (kap. 3) kan ibland även den enskilde markägaren åberopa miljöargument mot exempelvis intresset av att marken exploateras för någon mer eller mindre

145 Jfr härom bl.a. Bengtsson i Festskrift till Gunnar Karnell s. 11 ff.

146 Jfr ang. dansk rätt Ellen Margrethe Basse s. 33 f.

samhällsnyttig verksamhet – en praktisk situation just på den speciella fastighetslagstiftningens område (jfr bl.a. om väglagen 3.4 samt om mineral- och torvlagstiftningen 3.5 nedan). I sådana fall blir tillämpningen av proportionalitetsprincipen betydligt mera invecklad än i de typiska fall där den brukar diskuteras. RegR:s praxis ger ingen ledning för sådana bedömningar.

Också avhjälpanderegeln i 2:8 innehåller en avvägningsregel med vissa speciella drag (se 2.6 ovan). Som framgått är det oklart, vad hänvisningen till 10 kap. kan betyda i olika situationer; i varje fall kan bedömningen inte bli helt densamma i en avhjälpandesituation som annars.

Principen om förorenarens betalningsansvar lär också på annat sätt påverka tillämpningen av proportionalitetsprincipen och skälighetsregeln i 2:7. För proportionalitetsbedömningen måste det få betydelse om ett ingrepp avser att hindra den enskilde från att förorena eller annars fördärva miljön; hela diskussionen kring MB:s regel om ersättning till markägaren utgår från något sådant. (Se 5 nedan.) Men hur pass allvarligt miljöhotet skall vara för att resonemanget skall aktualiseras är ovisst. – Vad skälighetsregeln angår, är det tänkbart att motivens hänvisning till EG-rättens bestämmelse om förorenarens ansvar kan få viss betydelse för vad som är rimligt också utanför avhjälpandefallen.

I det föregående har nämnts vissa speciella avvägningsregler – om täkt i 12:2, om vattenföretag i 11:6, hushållningsbestämmelserna i 3 kap. , om kommunala föreskrifter i 9:13 (se 2.5 ovan). I varje fall täkt- och vattenföretagsreglerna framstår som modifikationer av skälighetsregeln, där det systematiska sammanhanget med denna och liknande bestämmelser inte verkar så väl genomtänkt; möjligen kan man urskilja en tendens att fästa särskild vikt vid att ett miljöingrepp framstår som omfattande och oåterkallligt, men till detta kan man nog komma fram redan genom en tillämpning av mera allmänna miljörättsliga principer. Bestämmelsen i 11:6 bör åtminstone teoretiskt kunna leda till att en vattenverksamhet blir otillätlig trots att den skulle godtas enligt 2:7.¹⁴⁷

Vad angår hushållningsreglerna, innebär de i första hand en avvägning mellan miljöhänsyn och olika samhällsintressen – något som är naturligt när de främst tar sikte på planeringssituationen. Den enskildes intresse kommer här i bakgrunden. I detta fall kan inte anses avgörande om resultatet av en sådan avvägning innebär orimliga kostnader för en företagare, inte heller om nackdelarna för exempelvis en markägare står i proportion

147 Så MB-kommentar I s. 11:16.

till allmänintresset; sådana frågor får bedömas när det gäller prövningen av enskilda tillståndsbeslut och ingripanden i enskilda fallet. Också i det läget kan naturligtvis också hushållningsreglerna beaktas, närmast för att understrika vikten av det allmänintresse som föreligger – t.ex. att en viss verksamhet förbjuds i en miljö av särskilt värde från samhällssynpunkt. Men det lär då närmast bli fråga om en modifikation av intresseavvägningen enligt 2:7 (eller, för områdesskyddets del, enligt 7:25 eller 7:26).

Slutligen bör framhållas att avvägningen helt förändras när den rör särskilda skydds- och bevarandeområden eller andra områden som ingår i Natura 2000-nätet. Proportionalitetsprincipen får en annan innebörd: önskemålen att skydda områdena i fråga väger långt tyngre än det enskilda intresset. Inte heller skälighetsregeln eller övriga avvägningsregler lär kunna tillämpas på samma vis. Även om möjligheten till ersättning inte påverkas av EG-direktiven kommer miljöintresset att spela en särskild roll på dessa områden. (Se 2.7 ovan).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att MB innehåller en rad avvägningsbestämmelser som delvis går att tillämpa samtidigt men på det hela taget bildar ett förvillande och nära nog oöverskådligt mönster. Betonar man att miljöbesluten skall vara någorlunda förutsebara – alltså en rätts-säkerhetssynpunkt – måste detta system te sig otillfredsställande. Domstolar och miljömyndigheter kan komma till vitt skilda resultat som ändå faller inom ramen för MB:s regelverk.

En sådan osäkerhet i rättsläget kan tyckas som ett ganska naturligt drag inom detta rättsområde, där en intresseavvägning framstår som ett oundvikligt inslag i bedömningen. Man kan emellertid invända mot lagstiftningstekniken, att lagstiftaren knappast ägnat avvägningsreglernas förhållande till varandra någon uppmärksamhet alls och i övrigt bara gett ytterst allmänt hållna riktlinjer för prövningen. *Något* bättre ledning för rättstillämpningen kunde man begära. Brister av detta slag har som nämnt aktualiserats genom EG-kommissionens anmärkningar mot genomförandet av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet¹⁴⁸ och kan väntas få ökad betydelse vid den fortsatta tillämpningen av MB. Det kan dröja innan rättspraxis skapar någorlunda klarhet hur man bör resonera i dessa situationer.

Vad som nu sagts kan vara en utgångspunkt, när man diskuterar hur balansens principer skall tillämpas *utanför* dess speciella område – fast det kan medges, att denna oklarhet inte är så mycket att utgå från. Här tillkommer komplikationen att speciallagstiftningens syfte måste påverka den avväg-

ning mellan olika intressen som möjligen kan framgå av MB. Det medför att alla uttalanden måste bli ännu osäkrare än när man håller sig till tillämpningen av balken.¹⁴⁹

149 Här har ändå inte diskuterats den möjliga betydelsen av en eventuell ändring i 1:2 RF (jfr 1.1 ovan och 7.3 nedan).

3. Miljöbalken och fastighetsrätten

3.1 *Allmänt*

Frågan blir nu, i vad mån de principer i MB som beskrivits i det föregående (kap. 2) kan antas påverka bedömningen enligt andra rättsregler, som inte i första hand rör miljöfrågor men i varje fall på ena eller andra sättet får betydelse för miljön. Utgångspunkten för den följande diskussionen är uppfattningen att balken innebär en skärpning av tidigare miljölagstiftning som måste få betydelse också när balken inte är omedelbart tillämplig. I all synnerhet gäller detta, om förslaget rörande miljöskydd i grundlagen införs. I detta avsnitt uppmärksammas speciallagstiftning och andra regler på fastighetsrättens område; det är ju i första hand användningen av fast egendom som berörs av miljökraven. Frågor om skadestånd, annan ersättning och kompensation in natura lämnas tills vidare utanför (se härom kap. 4 och 5), liksom kontraktsrättsliga regler (kap. 6).

Som nämnt villade problemet med MB:s förhållande till annan lagstiftning som rör miljön åtskilliga svårigheter vid balkens tillkomst. Det kan vara anledning att påminna om lagstiftarens allmänna resonemang (se 1.2 ovan). MB och andra lagar skulle i princip gälla parallellt, med tillståndsprövning enligt varje lag för sig; regler i den andra lagen kunde stå kvar om den omfattade annat än sådant som reglerades i MB eller ställde miljökrav utöver balken, men MB:s materiella krav skulle vara miniminivå. Hänsynsreglerna i 2 kap. skulle emellertid tillämpas också vid prövning av vissa verksamheter som inte krävde tillstånd enligt MB, t.ex. enligt väglagen, ellagen m.m. För lösning av normkonflikter hänvisades till allmänna rättsgrundsatser, såsom att specialregel går före allmän regel, normer med högre valör tar över normer med lägre valör och senare lag tar över tidigare lag. Sådana grundsatser skulle tydligen gälla i den mån lagtexten inte angav vilken av två parallellt tillämpliga lagregler som skulle tillämpas.¹

1 Prop. 1997/98:45 I s. 192.

Särskilda problem uppkommer här när det gäller de allmänt hållna hänsynsreglerna. Det kan synas naturligt att de betraktas som mera generella än sådana preciserade bestämmelser som föreskriver hur verksamhetsutövare och andra skulle förhålla sig. När hänsynsreglerna ändå skall gälla i alla sammanhang där de inte särskilt undantas kan detta naturligtvis motiveras med att de tillkommit *efter* speciallagarna, men också den tanken framträder att de på ett annat sätt än flertalet regler i speciallagstiftningen tar sikte just på miljökraven – det är inte fråga om allmänna krav på försiktighet med hänsyn till enskilda och allmänna intressen.² Från den synpunkten skulle även dessa regler kunna betraktas som *lex specialis* i förhållande till flertalet andra handlingsregler, som antingen ger allmänt hållna aktsamhetsregler eller också tar sikte på speciallagens särskilda syfte utan att betona miljöaspekterna. Över huvud taget ger hänvisningen till allmänna principer om lagkonflikter bara en begränsad ledning i många situationer. Mindre svårigheter vållar sådana konkreta miljökrav som framgår av miljökvalitetsnormerna; de skall iakttas vid all verksamhet som riskerar att påverka normen, oavsett vad som stadgas i den andra lagen.³

Frågan om förhållandet till speciallagarnas regler har berörts i en mängd olika sammanhang i förarbetena till följdlagstiftningen. I vissa fall där regeln i en speciallag innebär ett miljökrav och inget annat har man ansett det nödvändigt att klart ange om MB:s regler gäller eller ej; balken skall inte ta över regler i luftfartslagen om förbud mot överljudsfart och miljövärdighetskrav på flygplan (1:2a resp. 3:1)⁴, inte heller en bestämmelse i väglagen om renhållning (26 §)⁵, medan minerallagens regler om efterarbete inte skall inskränka vad som gäller om avhjälpan och efterbehandling enligt 2:8 och 10 kap. MB.⁶ Hänsynsreglerna i balken ansågs inte böra tillämpas vid prövningen enligt minerallagen om undersökningstillstånd och koncession, eftersom verksamhetens närmare utformning och dess effekter på miljön var oklara i detta skede och reglerna ändå skulle tillämpas vid den senare miljöprövningen; man beförde motstridiga bedömningar.⁷ I fråga om planläggning och prövning av bygglov enligt PBL ansågs inte heller hänsynsreglerna böra gälla, eftersom lagens system var bättre anpassat till dessa bedömningar; däremot skulle 3 och 4 kap. MB tillämpas, och vidare skulle MB:s allmänna inställning till

2 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 149 f.

3 Se prop. 1997/98:45 s. 149.

4 Se prop. 1997/98:45 I s. 191.

5 Se prop. 1997/98:45 s. 173.

6 Se prop. 1997/98:45 s. 216. Liknande bedömning beträffande 34 § torvlagen, se s. 223.

7 Se prop. 1997/98:45 s. 218 f.

miljöfrågor, bl.a. just i hänsynsreglerna, påverka PBL:s tolkning och intresseavvägningar.⁸

Vad åtger angick mera allmänt hållna regler som kan anses beröra miljön, t.ex. om hänsynstagande till allmänna intressen eller skyldighet att visa aktsamhet, fann man däremot dessa förenliga med MB, varför de inte behövde ändras.⁹ Samma ståndpunkt intog man när speciallagens krav på viss verksamhet inte alls, eller inte i nämnvärd grad, berörde inverkan på omgivningen.¹⁰ Beträffande vissa verksamheter som inte skulle tillståndsprövas enligt MB gjordes hänsynsreglerna tillämpliga vid prövningen, exempelvis vid koncession enligt rörledningslagen och ellagen.¹¹

Förhållandet mellan skogsvårdslagstiftningen och MB:s hänsynsregler har medfört särskilda bekymmer. Den konflikt som här blir aktuell uppkommer framför allt mellan å ena sidan hänsynsreglerna, å andra sidan de materiella regler som finns i skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter. Enligt motiven skall visserligen föreskrifter meddelade med stöd av skogsvårdslagen vara förenliga med 1:1 och 2 kap. MB, men när en tillämpning av reglerna skulle leda till olika resultat skulle av allmänna lagvalsprinciper följa att de detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna tar över. Hänsynsreglerna skulle gälla bara i den mån frågan inte reglerade i dessa författningar.¹² Här skulle tydligen inte tillämpas grundsatsen om att lag tar över förordningar och myndighetsföreskrifter. (Se vidare 3.6 nedan.)

De allmänna principer som eventuellt kan anses gälla rörande förhållandet till speciallagstiftningen är på detta vis inte helt lätta att överblicka. Syftet förefaller ha varit att respektera vedertagna grundsatser både om företräde för speciella lagregler och om företräde för senare tillkommen lag, fast de i detta fall ofta pekar åt skilda håll. I fråga om skogslagstiftningen har man därvid gått ifrån principen om att normer av högre valör tar över lägre normer. I allmänhet tycks man ha tänkt sig att miljöhänsyn skall inverka också vid andra verksamheter än dem MB reglerar, dock inte så att syftet med speciella lagar om sådana verksamheter motverkas i besvärande grad. Frånsett fall där lagtexten direkt uttalar att MB inte kan läggas till grund för ytterligare miljökrav synes dock inget utesluta att de generellt tillämpliga

8 Se prop. 1997/98:45 s. 158 f.

9 Se t.ex. prop. 1997/98:45 s. 172 f om 4 § 2 st. väglagen, s. 183 om 1:3 banlagen, s. 216 om 3:3 minerallagen (där det allmänt föreskrivs att undersökningsarbete skall utföras så att minsta skada och intrång vållas).

10 Se t.ex. prop. 1997/98:45 s. 203 om 9:1 ellagen, s. 274 om strålskyddslagen.

11 Jfr härom prop. 1997/98:45 s. 211 f om 4 § rörledningslagen och s. 206 om 2:8a ellagen. Se vidare s. 200 om 1a § farledslagen, s. 224, 226 om 7 § torvlagen, s. 234 om 3a § kontinentalsockellagen, s. 240 om 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

12 Se prop. 1997/98:45 s. 244 f. Jfr vidare 3.6 nedan.

hänsynsreglerna påverkar tolkningen av speciallagstiftningen och den intresseavvägning som förekommer, på sätt som uttryckligen sagts beträffande PBL. Möjligheterna är större ju mindre preciserade reglerna är.

Vissa speciallagar går ganska lätt att förena med balkens målsättning, t.ex. plan- och bygglagen; att betona miljöhänsyn vid planering är ju naturligt. Inte heller tillämpningen av fastighetsbildningslagen behöver innebära några konflikter av betydelse med MB. Andra lagar kan te sig mera problematiska från denna synpunkt. Väglagen, lagen om byggande av järnväg och luftfartslagen avser framför allt att tillgodose kommunikationsintresset, som inte alltid stämmer så väl med miljösynpunkter, och tillåtlighetsprövningen sker i särskild ordning. Minerallagen tar i utpräglad grad sikte på exploatering av naturtillgångar; miljöhänsyn spelar här en ganska underordnad roll. Detsamma gäller lagen om vissa torvfyndigheter. En tillämpning av MB:s hänsynsregler kan här te sig som en besvärande komplikation. En liknande viktig lag från nationalekonomisk synpunkt är skogsvårdslagen; man har visserligen försökt samordna dess bestämmelser med naturvårdsregler, men konflikter är svåra att undvika. Detsamma gäller i någon utsträckning rennäringslagen. Andra lagar, om jakt och fiske, har betydelse för naturmiljön men har inte ändrats i sak genom tillkomsten av MB. Miljöfrågor aktualiseras också vid tillämpning av grannelagsrättsliga principer och regler om allemansrätt, fast dessa problem knappast alls berörts av lagstiftaren. Slutligen tillgodoser kulturminneslagen (KML) liknande hänsyn som MB, fast på ett annat område. Inte heller förhållandet till den lagen tas upp i MB:s motiv, och lagtexten har inte ändrats i något avseende vid balkens tillkomst.

Man kan vidare skilja mellan flera olika grupper av lagar med hänsyn till hur de ställer sig till problemen vid markexploatering. *Plan- och bygglagen* är en övergripande lagstiftning, som siktar till en lämplig samhällsplanering utan att ta vare sig exploatörens eller andra markägares parti. Något liknande kan sägas om *fastighetsbildningslagen*. Bl.a. *väglagen* och lagen om byggande av järnväg – *banlagen* – innebär tvångsingrepp i markäganderätt för att tillgodose ett samhällsintresse utan direkt samband med miljön; här har markägaren en fördel av att miljöhänsyn tillvaratas. Detsamma gäller – ibland i ännu högre grad – *minerallagen*, där tvångsingreppen ofta innebär ett direkt hot mot miljön, och i viss mån *lagen om vissa torvfyndigheter*. *Lagen om kontinentalsockeln* och *lagen om Sveriges ekonomiska zon* kan räknas till samma grupp, fast de inte på samma sätt berör enskildas rätt. *Expropriationslagen* kan åberopas för att genomföra olika miljöstörande företag mot markägarens vilja; lagen kan ibland även användas för att tillvarata vissa

miljöintressen (jfr 2 kap. 7–9 §§), men den praktiska betydelsen av detta är begränsad. Även här kan den enskilde ha intresse av att åberopa miljösynpunkter. *Ledningsrättslagen* fungerar också som en expropriationslagstiftning, och de ingrepp den medför innebär normalt ingen fördel vare sig från miljösynpunkt eller för markägaren. *Skogsvårds-, jakt- och fiskelagstiftningen* tillgodoser däremot i princip intresset för markägaren eller innehavaren av särskild rätt (t.ex. jakt- och fiskerätt) att utnyttja marken på ekonomiskt lämpligt sätt, och miljöhänsyn framstår ibland som ett besvärande hinder. *Rennäringslagen* gäller på liknande vis utnyttjande av marken för den som har renskötselrätten (varvid miljöhänsyn i vissa fall kan utgöra ett problem för samerna och ett stöd för markägaren; jfr 3.9 nedan). Bestämmelserna om *grannförhållanden* i 3 kap. JB kan liksom gällande regler om *allemansrätt* sägas ge ett skydd mot intrång från andra än markägaren¹³ genom att intrånget begränsas; här är det åter framför allt markägaren som har anledning att åberopa miljöhänsyn.

På detta sätt fyller MB:s miljövänliga principer växlande funktioner på fastighetsrättens område: ibland utgör de ett visst skydd för den enskilde markägaren mot olika ingrepp med det allmännas goda minne, i andra fall begränsar de befogenheterna för markägaren (eller innehavaren av särskild rätt) att utnyttja fastigheten, och då är MB ett hot mot dennes intresse. I några fall spelar MB:s regler en mera neutral roll. Vid balkens tillkomst får man antas ha observerat denna skiftande betydelse hos balkens regler, men den framträder inte närmare i resonemangen om MB:s funktion i sammanhanget.

Även om man lyckas förena MB:s roll med syftet bakom de särskilda reglerna på området, kan vissa praktiska problem uppkomma. Det kan vara svårt att tillämpa reglerna om MB:s mål och hänsynsreglerna i sammanhang som inte kunnat närmare analyseras vid förarbetena. Som tidigare utvecklats bör en riskbedömning ske när dessa regler skall tillämpas: man skulle fråga dels hur pass sannolik en negativ miljöpåverkan är, dels hur stora värden som står på spel och hur stor skadan kan väntas bli på dessa

13 I ingetdera fallet sker dock intrånget enligt särskilda tvångsregler utan med stöd av allmänna rättsprinciper om handlings- och rörelsefrihet.

värden (se 2.3 ovan).¹⁴ Något liknande bör gälla också på speciallagarnas område. Men här är det svårt att bortse från den aktuella lagstiftningens art och syfte. Om den skall tillvarata viktiga samhällsintressen utanför miljöområdet – och det är mycket ofta fallet – måste detta i viss mån påverka hänsynskravet; man får som sagt väga in bl.a. verksamhetens samhällsnytta när man tillämpar 2:7 MB (se 2.5 ovan). En miljöförstöring av den omfattning en motorväg innebär skulle t.ex. stå i strid med försiktighetsregeln i 2.3 MB och kanske också med lokaliseringsregeln i 2:4 MB, om inte den medförde så stora vinster från kommunikations- och trafiksäkerhetssynpunkt. Hade ett liknande ingrepp i miljön gjorts för att ordna en stor parkeringsplats, skulle det normalt knappast ha accepterats. Förhållandet kan tyckas ganska självklart men förtjänar ändå att påpekas: hänsynsreglerna kommer på detta vis att tillämpas på varierande sätt inom det område som nu skall behandlas. – Här har ändå bortsetts från den speciella avvägning som förekommer beträffande de områden som skyddas enligt fågel- och art- och habitatdirektiven.

Också i övrigt kan intresseavvägningen enligt 2:7 vara besvärlig att hantera på speciallagstiftningens område. I vilken utsträckning skall man t.ex. ta hänsyn till att en miljöskadlig verksamhet är offentlig och att de kostnader som skall beaktas enligt paragrafen alltså kommer att hamna på skattebetalarna? Frånsett att frågan till någon del kan vara politiskt kontroversiell bör bedömningen skifta med hänsyn till lagstiftningens karaktär. Uppenbarligen måste vidare skälighetsbedömningen påverkas av om miljöhänsyn talar för eller mot den enskildes intresse. Och här bör man liksom annars pröva, dels hur pass sannolikt det är att miljön förändras genom beslutet, dels hur pass betydelsefull denna förändring kan antas bli (se 2.4 ovan),

Som framgått av det föregående (2.3) har regeringen vid MB:s tillkomst velat behålla en viktig del av bestämmanderätten, när det gäller politiskt färgade ärenden – framför allt om tillåtligheten av olika verksamheter. Även om balkens regler skall tillämpas, vill man kontrollera avvägningen när andra intressen än miljöhänsyn gör sig gällande. Meningen är tydligen att prövningen ändå skall vara förenlig med MB:s regler.¹⁵ Visserligen är

14 Westerlund (Miljörättslig tidskrift 1999 s. 394) framhåller att MB:s regler gäller redan vid en risk för påverkan, så snart påverkan kan tänkas ha betydelse (om än aldrig så avlägsen) för MB:s mål. Frågan är dock om man skall beakta hur obetydliga risker som helst. De allra flesta verksamheter kan tänkas, om oturen är framme, i någon mån inverka på miljön. Man kan också se saken så, att MB visserligen tillämpas i dessa fall men inte hindrar att verksamheten tillåts. Jfr dock om skyddade Natura 2000-områden 2.7 ovan.

15 Prop. 1997/98:45 I s. 416.

avvägningsreglerna så pass obestämda att man sällan kan anse resultatet klart stridande mot balken, men det är ändå något betänkligt att det överväganden av en typ som inte framgår av lagtexten och kan variera med hänsyn till regeringens sammansättning skall spela en sådan roll vid prövningen. Risken finns att praxis blir inkonsekvent och svårförutsebar.

Frågan får aktualitet också – och kanske allra mest – när det gäller speciallagstiftningen, där avvägningarna i ganska stor utsträckning har anförtratts regeringen eller myndigheter vilkas beslut överklagas till regeringen. Det gäller bl.a. åtskilliga beslut enligt väglagen (74 och 75 §§), kärntekniklagen (23 §), minerallagen (16 kap. 1 §) och lagen om vissa torvfyndigheter (41 §). När det föreskrivs att MB:s hänsynsregler skall tillämpas eller motiven uttalar att dessa regler skall påverka bedömningen, får man alltså hålla i minnet att avvägningen kan påverkas av politiska lämplighetsöverväganden eller principiella politiska ståndpunkter. Beslut av denna typ strider normalt inte mot lagen på sådant sätt att de kan upphävas genom rättsprövning. – Samma risk finns inte när besluten överklagas till förvaltningsdomstol.

Till detta kommer andra oklarheter beträffande avvägningsregeln; bl.a. kan man fråga i vad mån den förhåller sig till andra liknande regler i balken. Särskilt intresse har förhållandet till proportionalitetsprincipen. I det föregående har utvecklats, att tillämpningen av denna princip även utanför MB:s område bör ha påverkats av balkens målsättnings- och hänsynsregler, särskilt när den aktuella lagstiftningen kan anses röra miljöfrågor (se 2.8 ovan). Det får därför särskilt intresse i vad mån en avvägning mot miljöhänsyn kan ske enligt olika speciallagar.

Om en verksamhet prövas enligt både speciallagstiftning och MB, kan dessutom myndigheterna komma till olika resultat: ibland kan en verksamhet tänkas bli totalt förbjuden enligt MB, fast den tillåts enligt annan lagstiftning, men vanligare blir nog att dess närmare utformning regleras olika vid de båda besluten. Ett tidigt beslut som bara tar sikte på speciallagstiftningen kanske inte är mycket att lita på när verksamheten skall planeras; miljömyndigheterna kan tänkas se annorlunda på saken.¹⁶ Får däremot speciallagstiftningen ensamt råda, kommer miljöintresset knappast att tillgodoses på det sätt som avsetts med MB, och rättsläget blir alltså ett annat.

En typ av regel som återkommer i flera olika sammanhang i speciallagstiftningen är att en föreskrift eller ett annat ingrepp till skydd för miljön inte får medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras (se t.ex.

16 Jfr om bekymren med minerallagen från denna synpunkt 3.5 nedan.

30 § skogsvårdslagen, 65a § rennäringslagen).¹⁷ Formuleringen har kommit till användning när det gäller gränsen för vad en markägare får tåla utan ersättning; här kan hänvisas, utom till 2:18 2 st. RF, även till bl.a. 31:4 MB. De aktuella reglerna i speciallagstiftningen siktar till att dra upp en motsvarande gräns. Som utvecklas i avsnittet om ersättning (5.2 nedan) leder emellertid de nya hänsynsreglerna, i förening med bestämmelsen i 1:1 MB, till att pågående markanvändning får en annan innebörd: avgörande blir den markanvändning som är tillåten enligt balken, och en myndighet har alltid rätt att kräva att en verksamhet följer dessa regler. En pågående markanvändning som strider mot hänsynsreglerna är inte skyddad mot ingrepp.¹⁸ Detta får betydelse också vid tillämpningen av sådana regler i speciallagstiftningen som rör föreskrifter till skydd för miljön. Men vilken effekt den nya lagstiftningen får i sådana fall är inte lätt att konstatera. Effekten kan i vart fall antas öka om miljöhänsyn kommer till uttryck i grundlagen (1.6 ovan).

Sådana frågor om MB:s verkningar dyker upp vid all möjlig lagstiftning, framför allt på fastighetsrättens område. I det följande skall jag ta upp några av dem.¹⁹

Åtskilliga lagar rör på olika vis människors *säkerhet* till liv, hälsa och egendom. Till en del har de sålunda liknande syfte som MB. Exempel ger räddningstjänstlagen (1986:1102), strålskyddslagen (1988:220), lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och »Sevesolagen» (lag 1999:381 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor), vilka alla rör bl.a. användningen av fastighet, samt även produktsäkerhetslagen (1988:1604). Vid MB:s tillkomst skedde inga eller bara obetydliga ändringar i dessa lagar.²⁰ I detta avsnitt skall inte närmare diskuteras balkens betydelse för deras tillämpning. I de allra flesta fall fram-

17 Jfr också 20 § fiskelagen (angående avsevärt försvårande av fisket); en liknande regel angående avsevärt försvårande av jordbruket förekommer i 12:8 MB.

18 Se prop. 1997/98:45 I s. 550 f och om äldre rätt Westerlund, Naturvård och pågående markanvändning (1980) bl.a. s. 292 ff.

19 Westerlund har i sin delkommentar till MB (Miljörättslig tidskrift 1999 s. 459 ff) utformat ett söksystem som kan användas när man vill finna sig till rätta i miljölagstiftningen (inklusive åtskilligt av den speciallagstiftning som här skall beröras). Som framgått ligger inte sådana ambitioner bakom detta avsnitt. Den som vill ha närmare vägledning hänvisas till Westerlunds framställning.

20 Frågan om förhållandet till MB diskuterades närmare bara när det gällde strålskyddslagen (prop. 1997/98:90 s. 272 ff), men resultatet blev huvudsakligen att reglerna om miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivning skall tillämpas (22a §, 27 §).

går det nämligen klart redan av lagarnas syfte, att i varje fall skyddet för hälsan skall spela en viktig roll för de avvägningar som förekommer; MB:s tillkomst lär knappast ha ytterligare ökat tyngden av detta intresse, utan de kan antas bli tillämpade ungefär som förut.²¹

Som nämnts i det föregående är tanken, att miljöhänsyn på detta vis skall påverka lagstiftningen också utanför den egentliga miljörätten, känd internationellt (se ovan 1.1). EG:s miljöpolitik syftar ju bl.a. till en integration med gemenskapens politik på andra områden, och i den internationella debatten har man påpekat vikten av att också lagstiftning utom miljörätten granskas ur detta perspektiv.²² Det bör emellertid framhållas att MB:s ambitioner inte går fullt så långt. I den mån MB:s regler skall tillämpas *parallellt* med annan lag kvarstår ju denna senare lagstiftning väsentligen opåverkad av MB:s regler. Man är närmare en integration i sådana situationer där vissa regler i MB, framför allt hänsynsreglerna, skall *påverka tillämpningen* av speciallagstiftningen. Enligt vad som framgår av det följande finns exempel på båda resonemangen i motiven till balkens följdlagstiftning. För EG-rättens del kan särskilt framhållas betydelsen av art- och habitatdirektiven (2.7 ovan), men också andra direktiv blir aktuella på området.²³ Visserligen kan både MB:s och Europarättens betydelse ibland antas vara marginell: redan tidigare har det stått klart att miljöhänsyn fått vägas mot de särskilda ändamål som speciallagstiftningen skall tillgodose och därvid väsentligt påverkat reglerna. Frågan bör dock uppmärksammas närmare i det följande.

Också *miljökvalitetsnormer* kan självfallet påverka bedömningarna även utanför MB:s område. De har dock inte samma betydelse här, eftersom dessa speciallagarna mera sällan handlar om så miljöfarliga verksamheter att normerna alls blir aktuella. Inte sällan har lagstiftaren reglerat sådana situationer, fast man kan anta att de inte blir särskilt vanligt förekommande. I några fall lär dock problemet hur de skall påverka speciallagstiftningen bli mera praktiskt (se särskilt nedan 3.2 om PBL).

Som förut framhållits har *miljökonsekvensbeskrivningar* och liknande utredningar fått en ökad betydelse i samband med MB:s tillkomst (jfr 1.4 ovan). Kravet på en beskrivning gäller numera vid de flesta ansökningar om tillstånd enligt balken, bl.a. enligt 9, 11, 12 och 17 kap., och kan ställas

21 Frågan om ersättning i dessa fall skall däremot beröras i korthet i 5.4 nedan.

22 Se Macrory i European Environmental Law s. 8 ff m.hänv. I Sverige har liknande synpunkter som sagt betonats av Westerlund, bl.a. i En hållbar rättsordning, och i hans efterföljd av åtskilliga andra författare (t.ex. Jonas Christensen). Se 1.1 och 2.2 ovan.

23 Se bl.a. om fiskelagstiftningen 3.8 nedan.

också i andra ärenden, t.ex. rörande dispens eller anmälningar.²⁴ Liknande krav förekommer i åtskillig lagstiftning utanför balken (se nedan i kap. 3). Det innebär att beskrivningar får företas i betydligt flera ärenden än förut. Anspråken på beskrivningens innehåll har också skärpts på olika sätt, särskilt när en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan; bl.a. skall som huvudregel redovisas olika alternativ (jfr 6:7 MB). Allt detta bör naturligtvis medföra att olika myndigheter blir mera uppmärksam på miljöproblemen; av det följande framgår att så ofta är fallet.

Under år 2000 har jag gjort en rundfråga hos en rad statliga myndigheter för att få reda på om MB:s tillkomst påverkat praxis på deras områden och i så fall hur. Resultatet blev ganska magert: oftast ansågs balken ha haft betydelse för den allmänna inställningen till miljöfrågor och i vart fall medfört högre kvalitet på miljökonsekvensbeskrivningar, men man har i regel inte kunnat peka på mera konkreta ändringar i myndighetens praxis. Till stor del hade denna rört frågor som skulle bedömas enligt äldre regler; rundfrågan skulle nog ha blivit mera givande ett par år senare. – Uppgifter av intresse redovisas i det följande.

Genomgången av den speciella lagstiftningen och andra speciella rättsregler på området inriktar sig väsentligen på att finna fastighetsrättsliga problem där tillkomsten av MB *kan* få betydelse, utan att det går att komma fram till några säkra resultat. De allmänna principer som kunde vara en utgångspunkt för resonemangen är alltför oklara, och situationerna där de skall tillämpas är alltför växlande till sin art. Eventuella läsare bör varnas: kapitlet är en föga fascinerande läsning, särskilt om någon skulle komma på idén att läsa det i ett sträck från början till slut.

3.2 *Plan- och bygglagen*

En central lagstiftning i detta sammanhang är naturligtvis PBL. Planeringsfrågorna hänger direkt samman med miljöfrågorna, och det kan vara naturligt att samma synsätt ligger bakom.

Det tycks vara alltför tidigt att redan nu försöka konstatera vilken inverkan MB faktiskt haft på kommunernas planbeslut; tydligen har den i viss utsträckning påverkat det allmänna synsättet inom de kommunala myndigheterna, men hur detta närmare bestämt skett är svårt att ange. Vad som sägs i fortsättningen kan delvis tyckas ganska avlägset från den praktiska verkligheten vid kommunernas

24 Se 6:1 och 6:2 MB; jfr prop. 1997/98:45 I s. 277 ff.

planering. Men det kan ändå ha sitt intresse att konstatera vad lagstiftningen egentligen säger om MB:s tillämpning i dessa fall; det är framför allt denna fråga som jag tar upp här.

Redan vid PBL:s tillkomst uppkom frågan, hur planbeslut och beslut om bygglov (eller marklov) skulle samordnas med sådan miljölagstiftning som miljöskyddslagen och naturvårdslagen. Man intog den principiella ståndpunkten att varken en detaljplan eller ett bygglov enligt lagen skulle innebära att en markägare fritogs från att skaffa tillstånd enligt andra författningar. För miljöfarlig verksamhet skulle t.ex. tillstånd inhämtas enligt miljöskyddslagen; för åtgärder som berörde naturreservat eller fornlämningsområde tillstånd enligt naturvårdslagen respektive fornminneslagen (numera 2 kap. KML).²⁵ Däremot skulle, liksom nu, *tidigare* detaljplan eller områdesbestämmelser ta över beslut om områdesskydd: naturreservat, naturvårdsområde etc. fick inte bildas i strid med planen, och hushållningsbestämmelserna – då i naturresurslagen – skulle tillämpas vid prövning av frågor som rörde naturvård (se 3 § naturvårdslagen). Eftersom naturresurslagen också skulle ligga till grund för överväganden om framtida markanvändning i de kommunala översiktsplanerna kunde man vänta sig att väsentligen samma synpunkter skulle bli avgörande vid de olika typerna av beslut.²⁶

I stora drag behölls detta system när MB tillkom. Beträffande PBL framhölls i motiven till följdlagstiftningen att bestämmelserna där och i MB var delvis likartade och kunde sägas komplettera varandra; beslut enligt PBL begränsade i allmänhet inte den prövning som skulle göras enligt MB. Enligt 16:4 MB får visserligen tillstånd eller dispens beträffande en verksamhet inte meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser, men att en verksamhet är planenlig innebär inte att den måste tillåtas; även om t.ex. ett område i en detaljplan avsatts för industriändamål kan tillstånd till en miljöfarlig verksamhet vägras med stöd av regler i MB, och ett bygglov för en fabriksbyggnad hindrar inte att krav kan ställas enligt balken.²⁷

Enligt förarbetena skall som sagt miljöbalkens hänsynsregler inte bli generellt tillämpliga vid prövning av ärenden enligt PBL. Man åberopade dels att dessa regler var avpassade för en viss konkret verksamhet, medan planer ofta ger utrymme för olika verksamheter, dels att PBL redan hade ett väl utvecklat system för de avvägningar som skulle göras i ett plan- eller lovärende, där flertalet av de krav som tillgodosågs som hänsynsreglerna omfattade; bl.a. skulle PBL främja en lämplig bebyggelsestruktur, goda miljöförhållanden samt hushållning med energi och råvaror. Meningen var tydligen att den speciella lagstiftningen här skulle ta över den allmänna. Emellertid medgav man att MB måste påverka tolkningen och avvägningen mellan de olika intressena enligt PBL, vars bestämmelse om allmänna intressen var avsedda att påverkas av förändringarna i samhället. »Den

25 Se bl.a. prop. 1985/86:1 s. 107 f.

26 Se prop. 1985/86:90 s. 109 f.

27 Se härom prop. 1997/98:90 s. 157 f.

ökade vikten av miljöfrågorna» – sannolikt framför allt MB:s målsättningsregler – och hänsynsreglerna skulle därför få genomslag vid tillämpningen av PBL.²⁸ Resonemanget bör få betydelse bl.a. vid tillämpningen av olika avvägningsregler i PBL, t.ex. bestämmelsen om betydelsen av allmänna intressen i 2:2 (som dock ändrats i miljövärlig riktning redan 1995) och reglerna om utformning av detaljplan i 5:2. För kraven på byggnader enligt 3 kap. bör det också spela en roll.

Planbeslut kan ju både missgynna och gynna en markägare. Vad en markägare allmänt sett får acceptera, när det gäller missgynnande planbeslut som motiveras av miljöhänsyn, måste rimligen påverkas av hänsynsreglerna – här liksom när det gäller andra inskränkningar av rådigheten.²⁹ Skälighetsregeln i 2:7 bör ha betydelse i detta sammanhang; påstår markägaren att de skärpta hänsynskraven enligt MB leder till en orimlig inskränkning i hans rådighet, är det hans sak att visa detta. – I situationer där markägaren tillerkänns vissa befogenheter utan att lagen hänvisar till någon avvägning mot allmänna intressen, som t.ex. under detaljplanens genomförandetid³⁰, saknar förstås MB betydelse.

Vad åter angår gynnande planbeslut kan det naturligtvis hända att de påverkar miljön negativt. När man i motiven talat om hänsynsreglernas betydelse i sådana sammanhang bör man framför allt ha tänkt på lokaliseringsregeln i 2:4 MB. Försiktighetsprincipen i 2:3, som ju kräver en riskbedömning i alla sammanhang och följaktligen också vid planering beträffande miljöskadlig verksamhet, kan också tänkas bli aktuell³¹, liksom det generella kunskapskravet i 2:2; möjligen också hushållnings- och kretsloppsprincipen i 2:5 – ett planbeslut kan någon gång tänkas utgöra ett hot mot en viktig råvarutillgång eller energikälla. När ett planbeslut som ofta är fallet bara rör markanvändningens art, inte hur verksamheten på området skall bedrivas, kommer dock 2:2, 2:3 och 2:5 MB att ha bara en indirekt inverkan på miljön som är svår att förutse för en planmyndighet. Viktigare är i varje fall de övergripande hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. MB. – Än mindre lär produktvalsprincipen i 2:6 få betydelse i sådana sammanhang; den avser ju inte alls användningen av marken.

Redan vid prövningen av planfrågor bör man alltså, vid sidan av hushållningsreglerna, i varje fall beakta MB:s krav på lämpligaste lokalisering. Detta är också naturligt med tanke på att många planbeslut tar särskilt sikte på viss verksamhet, exempelvis en tilltänkt industri på platsen. Men sedan innebär MB:s prövningsregler ytterligare en spärr: är det fråga om miljöfarlig verksamhet skall man åter-

28 Prop. 1997/98:90 s. 158.

29 Bl.a. gäller detta sådana mera detaljerade bestämmelser som utfärdas med stöd av 5:7 och 5:16 PBL.

30 Här bortses från den avvägning som möjligen någon gång kan bli aktuell enligt 5:1 PBL, när det gäller frågan om nytillkomna oförutsedda förhållanden har »stor allmän vikt».

31 2:3 MB lär liksom vissa andra hänsynsregler också bli tillämplig vid myndighetsutövning; se 2.3 ovan. Jfr prop. 1997/98:45 II s. 13, angående 2:2 MB, och allmänt I s 205 f.

komma till lokaliseringsregeln, och då kommer bl.a. också försiktighetsprincipen i blickfältet.

En annan nyhet av betydelse för PBL är miljökvalitetsnormerna enligt 5 kap. MB. Enligt 2:1 PBL gäller den naturliga regeln att de skall iakttas vid planering och planläggning. Vidare har i 2:4 PBL införts den ganska oklara bestämmelsen att planläggning »inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB överträds». Formuleringen anknyter till 16:5 MB, där det sägs att tillstånd, godkännande och dispens inte får meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.³² Den bortser emellertid från att vid själva planläggningen det ofta är osäkert om över huvud taget en överträdelse kan bli aktuell; verksamheten är ju bara planerad, något tillstånd till den har normalt inte meddelats, och det kan ofta dröja innan den startar. Vad som blir aktuellt är på detta vis bara en *risk* för medverkan till överträdelsen. Och även fränsett att det avgörande blir om tillstånd ges enligt MB lär det vanligen vara en mängd samverkande faktorer som medför att exempelvis en föroreningsnivå överskrids; hur det förhåller sig med detta kan man sällan konstatera med någon säkerhet förrän i en ganska avlägsen framtid. Detta gäller visserligen också vid tillämpning av 16:5 MB, men när man tar ställning till själva verksamheten vet man ändå något mer om vad den kan väntas innebära. Till detta kommer att uttrycket »medverka» omfattar även mera avlägsna samband mellan planen och den eventuella överträdelsen, men sådana möjligheter kan man inte gärna beakta vid riskbedömningen.

Rimligen måste därför planmyndigheterna ställa frågan, vad som kan tänkas ske om marken används enligt planen, och göra en prognos om hur miljösituationen kan utvecklas i framtiden, i allmänhet med ledning av en sådan miljökonsekvensbeskrivning som skall upprättas enligt 5:18 PBL. Men vilken sannolikhet för en överträdelse krävs för att regeln skall aktualiseras? Prognosen måste i allmänhet bli mycket osäker, något man uppmärksammade vid tillkomsten av MB: man underlät med avsikt att hänvisa i PBL till MB:s regler om miljökonsekvensbeskrivningar, eftersom vid planbeslutet det normalt inte var känt i detalj vilka verksamheter som kan komma att lokaliseras till området i fråga.³³ Gäller det en verksamhet som kräver tillstånd, blir naturligtvis den väsentliga frågan om tillstånd ges och vilka föreskrifter som i så fall kan väntas bli meddelade. En fråga blir om över huvud taget planmyndigheten kan göra en självständig prövning av denna fråga. Man kan dock inte gärna fatta beslut om en plan utan någon uppfattning om i vad mån den kan förverkligas. En möjlighet kan vara att den kommunala myndigheten utgår från att verksamheten kommer att tillåtas under villkor som garanterar att miljökvalitetsnormerna upprätthålls; men skulle tillstånd helt vägras har planen beslutats under felaktiga förutsättningar.

32 Mot formuleringen i 16:5 kan invändas att på ett stadium där inte ens tillstånd meddelats den nya verksamheten inte lär medverka till någon överträdelse – även här finns bara en *risk* för sådan medverkan, jfr nedan.

33 Prop. 1997/98:90 s. 166. Jfr även 1997/98:JoU20 s. 60.

I vart fall stämmer den faktiska situationen dåligt med lagtextens ordalag; de tycks utgå från fallet, att inget tillstånd krävs – varken 9 kap. eller andra tillståndsregler i balken skulle gälla. Närmast tycks man ha tänkt på fallet där det blir fråga om ett antal smärre störningar, t.ex. från trafiken, som någorlunda väl går att förutse. Motiven ger inte närmare besked om bedömningen ens i denna situation. Där sägs att t.ex. en detaljplan inte får antas om dess genomförande *skulle medverka* till att en miljökvalitetsnorm överträds; om en lagakraftvunnen men inte genomförd detaljplan *skulle kunna medverka* till en överträdelse, kan det bli aktuellt att upphäva eller ändra planen.³⁴ I 4:9 PBL har införts regeln att av länsstyrelsens granskningsyttrande över ett planförslag skall framgå om förslaget *kan medverka* till att en miljökvalitetsnorm överträds. – De kursiverade uttrycken ger alla olika uttryck för en sannolikhetsbedömning; att de enligt ordalagen kan leda till skilda resultat tycks man inte ha beaktat. Bl.a. tycks bara en stark sannolikhet för överträdelse kunna hindra att en plan antas, men sedan skulle även en mer avlägsen risk kunna leda till dess upphävande, fast det omvända hade varit naturligtast. Länsstyrelsen skall däremot beakta även närmast teoretiska möjligheter till en överträdelse. Man bör nog inte fästa nämnvärd vikt vid dessa olika formuleringar.

Hur som helst tycks det medföra betydande olägenheter att godta en detaljplan så snart det inte finns en övervägande sannolikhet för att planens utnyttjande vid en normal utveckling kommer att medföra en överträdelse; det kan visa sig omöjligt att ingripa när andra faktorer oförmodat påverkar miljösituationen, och då får åtgärderna riktas mot markägarens avsedda verksamhet. I allmänhet förefaller det lämpligare att stoppa projektet redan när detaljplanen medför en inte obetydlig risk för överträdelse (fast vad detta närmare innebär kan naturligtvis vara svårt att avgöra). – Som nämnt avser sannolikhetsbedömningen bara frågan om en överträdelse alls kommer att ske (jfr 1.3 ovan); den är förbjuden, hur obetydlig den än är. Uttrycket »kan medverka» i 4:9 PBL tycks trots allt vara den lämpligaste formuleringen av prövningen.

Beträffande miljökonsekvensbeskrivningar har vid MB:s tillkomst införts kravet att beskrivningar i anledning av detaljplaner som medger en betydande miljöpåverkan skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds effekter (se närmare 5:18 MB).³⁵ Också denna bestämmelse inskräpper vikten av en riskbedömning med tanke på den framtida utvecklingen.

Tidigare har allmänt diskuterats den inverkan MB:s målsättning och hänsynsregler bör ha på bedömningen enligt sådana speciallagar som PBL (se 1.4). När man numera tillämpar den allmänna regeln i 2:2 PBL om planläggningens syfte bör man inte bara beakta risken att miljökvalitetsnormer överträds utan också annars bedöma, hur pass sannolik en miljöpåverkan är – positiv eller negativ – och

34 Prop. 1997/98:90 s. 163. Frågan vilken sannolikhetsbedömning som krävdes togs upp vid remissbehandlingen av utredningsförslaget (prop. s. 160 f) men synes inte ha väckt departementets intresse.

35 Se härom Prop. 1997/98:90 s. 166 f, 309.

hur betydelsefull denna inverkan kan väntas bli; på detta vis får man konstatera miljöintressenas tyngd. (Se 2.3 ovan.) En sådan prognos får också göras vid bedömningen enligt 1:6 och 2:3 PBL om bebyggelse är lämplig och när det gäller utformningen av bebyggelsemiljön enligt 2:4; vid avvägningen mot enskilda intressen får man vidare ta hänsyn till den ökade tyngd det på detta vis bestämda miljöintresset har. Som förut framhållits (2.2) ingår alla sorters naturresurser i miljön. Man skall alltså ta hänsyn också till bl.a. odlingsbar jord och skogsmark.

En delvis liknande bedömning verkar motiverad, ifall ett planbeslut eller ett bygglov kan skada ett område ingående i Natura 2000-nätet som inte hunnit få tillräckligt områdesskydd enligt MB (jfr 7:27 och 7:28 MB). Man får även här göra en prognos om beslutet kan leda till en skada på området.³⁶ Att märka är emellertid att art- och habitat- och fågeldirektiven tar sikte också på planer och projekt som *i kombination med andra planer och projekt* kan påverka området på ett betydande sätt. Det kan krävas en noggrann analys av den möjliga framtida utvecklingen. Regeln ger över huvud taget stöd för att man i planeringen skall vara särskilt försiktig, när ett beslut alls kan beröra områden med stora naturvärden – vare sig de förtecknats enligt 7:27 MB eller ej.

I detta sammanhang bör också framhållas det förstärkta skydd som naturmiljön och även kulturmiljön har fått genom att reglerna i naturresurslagen blivit en del av balken och därigenom bl.a. målsättningsreglerna i 1:1 MB blivit tillämpliga vid planeringen. Den avvägning som avsetts med naturresurslagens regler tar visserligen stor hänsyn till motstående intressen; sålunda innebär den ofta använda formuleringen att man skall skydda viss mark »så långt möjligt» att man skall ta hänsyn till bl.a. samhällsekonomiska och enskilda intressen³⁷, varvid dock ekonomiska hänsyn skall bli ensamt avgörande bara om detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning. I motiven till 3 och 4 kap. MB framhålls vidare att någon ändring i sak inte är avsedd i fråga om avvägningsreglerna i dessa kapitel.³⁸ Men samtidigt sägs att genom att hushållningsreglerna tagits in i MB man betonat miljöfrågornas betydelse i planeringen samt vikten av att de ekologiska förutsättningarna beaktas och att områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt blir skyddade. Vidare påpekas betydelsen av att hushållningsreglerna tillämpas i mål och ärenden enligt lagar som tidigare var anslutna till naturresurslagen men inte arbetats in i MB (jfr 1:2 MB).³⁹ – Även om lagstiftaren här liksom ofta annars försöker tona ner reformens praktiska innebörd, bör det sagda i vart fall ge ytterligare stöd för att miljöhänsyn nu skall få ökad tyngd också enligt plan- och bygglagstiftningen. Frågan är bara i vad mån dessa signaler uppfattas av de beslutande myndigheterna. Men det är som sagt för tidigt att bedöma detta idag.

36 Jfr Ds 2000:29 s. 38 f.

37 Prop. 1985/86:3 s. 155.

38 Prop. 1997/98:45 I s. 243 f, jfr II s. 29

39 Prop. 1997/98:45 I s. 244 f.

Man kan vänta sig att den förut berörda proportionalitetsprincipen får betydelse också när PBL tillämpas. Många gånger kan det vara naturligare att åberopa denna princip än 2:7 MB vid planbeslut av miljöskäl. Vad som förekommit vid MB:s tillkomst bör dock i viss mån neutralisera dess verkningar, när miljöintressen står på spel (jfr 2.8 ovan).

MB:s betydelse för PBL:s *ersättningsregler* skall behandlas senare (5.4).

3.3 *Fastighetsbildningslagen m.m.*

Fastighetsbildningslagen är från början dominerad av ekonomiska synpunkter. Den syftar till att tillvarata naturresurser – skog, jord, fiske m.m. – men man tog avstånd från tanken att direkt betona naturvårdshänsyn när det gällde lämpligheten av en fastighetsbildning. Sådana hänsyn skulle tillvaratas vid planering, inte vid fastighetsbildning.⁴⁰ Det förekommer dock numera vissa bestämmelser som ger möjligheter att beakta miljösynpunkter i sammanhanget.

Vad gäller de allmänna villkoren för fastighetsbildning i 3 kap. spelar miljöhänsyn en underordnad roll, att döma av lagtexten. Om naturvårdsföreskrifter och andra särskilda bestämmelser – t.ex. om strandskydd – gäller för markanvändningen får dock fastighetsbildningen inte motverka syftet med bestämmelserna (3:2 FBL) – ett ganska naturligt förbehåll. Dispens kan ges från regeln. – Genom lagändringar 1990 kom vidare lagen att hänvisa till värdet av att natur- och kulturmiljön främjas (3:5), t.ex. genom att intressanta natur- och kulturmarker förs över till en aktiv brukare.⁴¹

MB:s tillkomst, som i och för sig inte medförde några ändringar i de relevanta bestämmelserna i FBL, kan tänkas leda till att sådana miljöhänsyn också annars ökar i tyngd. Detta bör dock knappast gälla friluftsintrasset, som traditionellt spelat en roll för tillämpningen av bl.a. den allmänna regeln i 3:1⁴² men som nämnt knappast får nämnvärt starkare ställning genom balken (jfr 1.3 ovan). Man kan däremot tänka sig att en fastighetsbildning för att anses lämplig bör i högre grad än tidigare präglas av miljöhänsyn: den skulle vara ägnad att bevara naturmiljön och tillvarata naturresurserna också utanför området för 3:5 FBL, i varje fall om beslutet rör en känslig miljö. Det kan också hända att reglerna om bevarande av naturresurser i 1 och 2 kap. MB medför att intresset att behålla mark för jordbruk och skogsbruk och att bevara lämpliga fiskevatten tillgodoses på bekostnad av exempelvis industrins och bostadsbyggandets intressen. Väsentligen lär väl detta ske genom tillämpning av PBL i samband med planering, men inom det utrymme

40 Prop. 1969:128 s. B 99 ff

41 Prop. 1989/90:151, s. 25, NJA II 1990 s. 645.

42 Jfr Bengtsson, Speciell fastighetsrätt s. 77 f med hänvisningar.

lantmäterimyndigheter och domstolar har kan också vid FBL:s tillämpning hänsyn av detta slag tillvaratas. MB kan i så fall medföra en viss inskränkning i markägarens befogenheter.

Man kan dock gissa att MB:s effekt kommer att bli begränsad i fråga om FBL:s tillämpning. Enligt uppgift från Lantmäteriverket kan inte konstateras någon omedelbar inverkan på lantmäteripraxis av MB:s tillkomst. Att döma av intern information inom lantmäteriet får den måttlig betydelse på kort sikt; som regler med verkan på FBL nämns det något skärpta strandskyddet och lagregleringen av naturvårdsavtal.⁴³ Bl.a. på grund av de ökade kraven på miljökonsekvensbeskrivningar i olika sammanhang kan man dock ha blivit mera observant på miljöeffekter som har samband med aktuella förrättningsåtgärder. – Vilken inverkan balken kan få på längre sikt är naturligtvis svårt att uttala sig om nu.

De mera speciella och preciserade reglerna i senare kapitel av FBL lär knappast i och för sig innebära att miljöhänsyn får något större utrymme, och MB kan inte antas ha betydelse i detta sammanhang. Reglerna skall här förbigås.

3.4 *Väglagen, expropriationslagstiftning m.m.*

En annan typ av lagar är närmast riktade mot markägaren, vars fastighet exploateras för att tillgodose olika samhällsintressen (sällan dock miljöhänsyn). I dessa fall kan MB:s principer verka som ett skydd för ägarens intressen.

En speciallagstiftning av stor betydelse för miljön är *väglagen* (1971:948). Vid tillkomsten av MB ägnades den ganska stor uppmärksamhet. Väglagen skall liksom så många andra lagar i princip gälla parallellt med MB, även om lagen blir exklusivt tillämplig i fråga om renhållning.⁴⁴ Tillåtlighetsprövningen sker normalt i särskild ordning, genom att en arbetsplan fastställs. Någon prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB kommer alltså i regel inte att ske beträffande mindre vägföretag. Enligt balken skall däremot en regeringsprövning ske i vissa fall: beträffande motorvägar, motortrafikleder och vissa andra större vägar, och efter särskilt förbehåll t.ex. beträffande vägar i särskilt känslig natur.⁴⁵ Sedan väl tillåtlighetsfrågan avgjorts av regeringen, skall övriga frågor prövas i vanlig ordning av Vägverket.

Ett utmärkande drag för väglagstiftningen är att dess tillämpning medför inte bara allvarliga miljöproblem utan också, åtminstone typiskt sett, allvarliga motsättningar till många berörda markägare. Dessa har ju vanligen ringa intresse för vägbygget, fränsett när någon gång det medför en väsentlig förbättring av kom-

43 Dessutom reglerna om markavvattningsåtgärder som får utföras som gemensamt arbete (9:1 FBL).

44 Se härom prop. 1997/98:90 s. 172 ff.

45 Se 17:1 p. 18 och 17:3 MB samt prop. 1997/98:45 II s. 219.

munikationerna till den egna fastigheten,⁴⁶ och anläggningen kan medföra olägenhet och obehag som inte kompenseras vare sig av eventuellt förbättrade kommunikationer eller av eventuell ersättning. Ofta får en markägare tåla trafikstörningar utan någon som helst kompensation (utom för mark som tas i anspråk), och i vart fall får han delvis bära risken för sänkt fastighetsvärde genom vägbygget (se NJA 1977 s. 424 och NJA 1999 s. 385⁴⁷, där skadan visserligen ansågs ersättningsgill men med en självrisk av 5 % av fastighetsvärdet). Genom att MB kan begränsa eller förhindra intrånget kommer balken att framstå som en skyddslagstiftning också för markägarna.

Enligt 3a § väglagen skall vid prövning av ärenden enligt lagen bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap. MB och balkens miljökvalitetsregler tillämpas. I motiven underströks att det var viktigt att »tillräckliga och med miljöbalken förenliga» miljöhänsyn togs vid prövningen.⁴⁸ Formuleringen tyder inte på att sådana hänsyn skulle tillmätas lika stor vikt i förhållande till motstående intressen som i andra sammanhang, kanske därför att ett sådant allmänt intresse som goda och trygga kommunikationer ansetts ha speciell tyngd. Man kan ha menat, att om starka miljöhänsyn kan åberopas vid sidan av enskilda intressen mot ett vägbygge det fanns en risk att intresseavvägningen skulle utfalla till Vägverkets nackdel.

I övrigt finns dock inget stöd för att miljösynpunkter skulle väga lättare i detta sammanhang. Tvärtom har i MB:s motiv betonats vikten av miljöskydd vid tillkomsten av stora trafikanläggningar, något som lett till den obligatoriska regeringsprövningen enligt 17 kap. MB.⁴⁹ Här tillämpas MB direkt, och man kan räkna med att hänsynsreglerna följs. Det är vidare naturligt att motsvarande riktlinjer gäller för intresseavvägningen vid mindre anläggningar, fast man självfallet får ta hänsyn till att miljöpåverkan här är mera begränsad. Stoppregeln i 2:9 har också ansetts tillämplig bl.a. vid väganläggningar, i motsats till vad som gällde enligt motsvarande regel i äldre rätt.⁵⁰ Till detta kommer synpunkten att det ofta är fråga om oåterkalleliga ingrepp i miljön; MB:s avvägningsregler ger ju visst stöd för att detta skulle spela en särskild roll vid prövningen (jfr 2.5 ovan).

Vid MB:s tillkomst har man behållit väglagens tidigare regel om att vid väghållning »tillbörlig hänsyn» skall tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö (4 §), vartill lagts att en estetisk utformning skall eftersträvas. Vidare har man kompletterat bestämmelsen om att vid byggande av väg skall tillses att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan

46 Dessutom kan naturligtvis ibland en näringsidkare, t.ex. en restaurangägare intill den nya vägen, vinna på vägdragningen.

47 Avgörandet gällde miljöskador på fastigheter intill vägen, men samma princip bör tillämpas enligt väglagens (dvs expropriationslagens) ersättningsregler såvitt angår företagsskada.

48 Prop. 1997/98:90 s. 176.

49 Se prop. 1997/98:45 I s. 444 ff och 17:1 18 p. RB.

50 Se prop. 1997/98:45 I s. 238.

oskäligen kostnad, något som liknar lokaliseringsregeln i 2:4 MB; hänsyn skall också tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden (13 §). Numera måste dessa bestämmelser tillämpas också mot bakgrunden av de allmänna hänsynsreglerna; större hänsyn än tidigare är »tillbörlig». Vid lokaliseringsprövningen bör man alltså godta en dragning som är ofördelaktig från miljösynpunkt bara om det skulle vara orimligt att uppfylla miljökraven; frågan om kostnaden skulle vara oskäligen skulle på detta sätt bedömas i enlighet med 2:7 MB.⁵¹ Att här lägga bevisbördan på Vägverket är naturligt. Som nämnt får man dock väga in frågan om vägens nytta från allmän synpunkt vid denna bedömning (jfr 3.1 ovan). – Också de nya reglerna om miljö kvalitetsnormer bör få betydelse.⁵² Vidare är det tydligt att estetiska värden, t.ex. ett hotat kulturlandskap, spelar en större roll än tidigare. Utöver de allmänna intressen som särskilt nämns i väglagen får man också beakta bl.a. om vägbygget är förenligt med det skydd för naturresurser som MB innebär.

Till detta kommer att kravet på ett underlag för bedömning av miljökonsekvenser har skärpts. Vid MB:s tillkomst infördes regler i väglagen om förstudie och miljökonsekvensbeskrivning, vilka med viss anpassning till vägbyggnadsförhållanden motsvarar balkens bestämmelser (se närmare 14a–18 §§). Även mindre förbättringsåtgärder kräver utredning av detta slag. Av betydelse blir att länsstyrelsen alltid skall godkänna en miljökonsekvensbeskrivning (något som samtidigt medför en ökad arbetsbelastning på dessa myndigheter). Regeringens tillåtlighetsprövning beträffande större vägprojekt skall göras på grundval av en vägutredning (se 17:1 p. 18 MB och 14c § väglagen). Ur Vägverkets perspektiv anses det vara en vinst att man på detta vis får klarhet i vad mån ett projekt går att genomföra.

Allt som allt borde dessa lagändringar leda till en påtaglig skärpning av miljökraven vid vägbyggen.⁵³ Enligt uppgift från Vägverket kan man räkna med att MB:s införande över huvud taget kommer att höja miljöhänsynen vid planeringen av allmänna vägar, även om detta först så småningom kommer att kunna konstateras.⁵⁴ Sannolikheten för miljöpåverkan lär i dessa ärenden, där störningarna är väl förutsebara och den kommande markanvändningen på förhand är noggrant utredd, vara lättare att konstatera än i de flesta andra situationer. Detta skulle i så fall också leda till en förstärkning av de enskilda intressena. I detta fall kommer ju en ökad tillämpning av proportionalitetsprincipen (2.4 ovan) inte att gå ut över miljön. – Men avvägningen mot kommunikationsintresset går naturligtvis inte att precisera närmare heller i detta fall, inte heller den roll enskilda intressen spelar i sammanhanget.

51 Se även Westerlund i Miljörättslig tidskrift 1999 s. 392 f.

52 Jfr prop. 1997/98:90 s. 177. I det interna arbetet lär man – helt naturligt – ha fäst vikt vid denna nyhet i MB.

53 Som Westerlund påpekat (a.a. s. 393) kan frågan bl.a. bli aktuell vid rättsprövning; skulle ett beslut enligt väglagen befinnas strida mot en regel i MB skall beslutet upphävas.

54 Dittills (maj 2000) hade de flesta vägärenden handlagts enligt äldre regler.

Delvis liknande ändringar gjordes i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg – banlagen – och i luftfartslagen (1957:297), efter resonemang som väsentligen motsvarar dem som fördes om väglagen.⁵⁵ I *banlagen* infördes sålunda regler om förstudie och järnvägsutredning i 2 kap. motsvarande vad som föreskrivits i väglagen. En avvägningsregel av betydelse i sammanhanget är 1:3 samma lag, där beträffande planläggning av järnväg och prövning beträffande järnvägsbyggen numera bl.a. hänvisas till MB:s hänsynsregler; vidare sägs att vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg hänsyn skall tas till både enskilda och allmänna intressen. Här kan de nya reglerna i MB få inflytande på samma sätt som i fråga om väglagen; de verkar normalt till förmån för miljöhänsyn. Det bör framhållas att regeringsprövningen beträffande stora trafikanläggningar också gäller rörande järnvägar och bör påverka avvägningen på samma sätt som i fråga om vägbyggen.⁵⁶

Vad angår *luftfartslagen*, har lagstiftaren väsentligen litat till MB när det gäller tillståndsprövning av olika slag; man har avsiktligt inskränkt lagens regler om miljöprövning till frågor typiska för luftfart, varvid speciella miljökrav skall gälla i ett par situationer (se 1:2a och 3:2). Eftersom flygplatser alltid skall provas enligt MB ansågs vidare överflödigt att ta in en hänvisning till hänsynsreglerna även i luftfartslagen; däremot skulle dessa vara tillämpliga på själva luftfartsverksamheten.⁵⁷ – På detta vis är det svårare att finna några regler i denna lag där tolkningen kan bli nämnvärt påverkad av balkens målsättning. Möjligen kan dock de allmänna miljökraven enligt lagen få större tyngd än tidigare. Enligt uppgift från Luftfartsverket har någon sådan påverkan på praxis ännu inte kunnat konstateras.⁵⁸

I detta sammanhang bör också något sägas om *expropriationslagen*, som inte alls kom att ändras i samband med MB:s tillkomst. Det står klart att vissa expropriationer kan innebära allvarliga olägenheter inte bara för fastighetsägaren, som bara får ersättning för ekonomiska förluster (för övrigt ofta reducerad enligt 4:3, alltså den s.k. presumptionsregeln) utan också för miljön. Här bör särskilt observeras 2:12 1 st., där det sägs att expropriationstillstånd inte skall meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. När denna avvägningsregel tillämpats har man redan tidigare tagit hänsyn till ideella värden, t.ex. intresset av egnahemsägare att få bo kvar i sina hus. Också naturvårds- och miljöskyddsintressen anses få väga med.⁵⁹ Det är oklart i vad mån detta

55 Prop. 1997/98:90 s. 182 ff, 190 ff.

56 Enligt uppgift från Naturvårdsverket har här liksom vid vägbyggen utredningen påverkats i miljövänlig riktning; liknande mening synes man ha hos Banverket, där MB anses ha komplicerat nya banbyggen genom de ökade utredningskrav som ställs i tillståndsärenden.

57 Prop. 1997/98:90 s. 193, 327.

58 Uppgift från maj 2000.

59 Bouvin-Stark, Expropriationslagen (1989) s. 118 f, med hänvisning till motiven.

skett i praktiken.⁶⁰ I vart fall kan miljösynpunkter här ofta tala till markägarens fördel. Efter miljöbalkens tillkomst bör sådana synpunkter öka i tyngd; hänvisningen till allmänna intressen ger direkt stöd för detta. Man bör alltså undvika att expropriera till skada t.ex. för naturmiljön. Detta förutsätter dock att man med någon sannolikhet kan förutse verkningarna av expropriationsföretaget, något som kräver närmare kännedom om detta. Problemen kan här bli desamma som vid tillämpning av PBL (se 3.2 ovan): prognosen blir mycket osäker, särskilt som någon miljökonsekvensbeskrivning inte behöver föreligga redan i detta skede. Berörs naturvärden av särskild betydelse bör man dock vara försiktig med tillstånd.

Också *ledningsrättslagen* utgör som nämnt en expropriationslagstiftning, ofta för miljöstörande företag – kraftledningar, rörledningar m.m. I 6 § förekommer en liknande avvägningsregel som i 2:12 1 st. expropriationslagen. På liknande sätt som enligt den regeln kan avvägningen mot miljösynpunkter vara ett skydd för markägaren. Här bör det vara lättare att bedöma företagets miljöeffekter redan vid ledningsrättsbeslutet. – Att märka är att ett ledningsföretag kan kräva tillstånd enligt särskild lagstiftning; det gäller bl.a. vissa rörledningar (jfr 3.5 nedan).

3.5 *Minerallagen och annan koncessionslagstiftning*

En grupp av lagar om miljöstörande verksamheter kräver koncession, i allmänhet för utvinning av naturresurser eller annan verksamhet med betydande miljökonsekvenser. Ofta anses verksamheten så samhällsnyttig att den ändå får tillåtas efter en intresseavvägning. Även här kan MB framstå som ett skydd för markägaren mot att sådana företag tvångsvis exploaterar hans mark eller etablerar sig i hans närhet.

Ett exempel på denna lagstiftning är *minerallagen*, som ju reglerar en markanvändning med betydande miljökonsekvenser. Liksom när det gällde väglagen har markägaren all anledning att åberopa MB:s principer; de verkar ofta direkt till hans förmån. Detta är så mycket viktigare från hans synpunkt som lagen i övrigt, i varje fall för närvarande, tar ganska ringa hänsyn till hans intressen; bara han får ersättning för att marken tas i anspråk och annan ekonomisk skada, anses de tillräckligt tillgodosedda. Någon ersättning utgår ju inte för de brutna mineralerna, inte heller för ideella olägenheter av olika slag. Ett lagförslag innebär en viss förbättring i markägarnas ställning men tillgodoser knappast helt deras anspråk på skydd.⁶¹

60 En publicerad undersökning som jag år 1995 gjorde av praxis rörande expropriations-tillstånd i vissa departement tyder inte på att sådana miljöhänsyn spelat någon nämnvärd roll. Undersökningen har kompletterats år 2001, med liknande resultat. Materialet är dock inte så stort.

61 Se i SOU 2000:89, där viss kompensation – en gruvavgift – föreslås utgå till markägaren.

Här uppkommer vidare vissa speciella tekniska komplikationer vid MB:s tillämpning. Exploatering enligt minerallagen sker ju i flera steg: först meddelas undersökningstillstånd (eventuellt sedan prospektören med visst stöd av allemansrätten letat efter belägg för mineralförekomster, jfr 2 kap. 2 §); sedan bearbetningskoncession för utvinning och tillgodogörande av mineralen, och slutligen en prövning enligt MB, vilken kan dröja långt fram i tiden. I själva verket leder mycket få undersökningstillstånd till bearbetning. Malmbrytning är normalt tillståndspliktig enligt MB – däremot inte undersökning enligt minerallagen, såvida inte probvrytning ingår.⁶²

Med tanke på dessa förhållanden har en regel intagits i 4 kap. 2 § minerallagen, som går ut på att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB skall tillämpas endast i koncessionsärendet – inte vid prövningen enligt MB. Man har befarat allvarliga konsekvenser för gruv- och mineralindustrin om en prospekterare som får bearbetningskoncession måste räkna med möjligheten att denna inte kan utnyttjas, eftersom marken vid miljöprövningen anses böra användas till annat. En »förutsättningslös prövning» skulle ske i koncessionsärendet.⁶³ Lagstiftaren har härvid inte velat hänvisa till 2 kap. MB; risken skulle nämligen finnas för motstridiga bedömningar, om de allmänna hänsynsreglerna skulle tillämpas både vid koncessionsprövningen enligt minerallagen och vid den senare prövningen enligt balken. Av liknande skäl har man inte heller velat göra MB:s regler om miljö kvalitetsnormer tillämpliga vid prövningen av koncessionsfrågan; i detta skede skulle verksamhetens närmare utformning inte vara bestämd och miljöeffekterna oklara. Däremot skulle normerna naturligtvis beaktas vid den följande prövningen enligt MB.⁶⁴ – Vad som återstår är då hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. MB. Som förut framhållits är det möjligt att dessa numera bör tillämpas på ett mera miljöväntligt sätt (jfr 3.2 ovan).

Prövningen rörande bearbetningskoncession kommer alltså att bara delvis beakta miljöaspekterna. Visserligen skall en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med MB:s regler fogas till ansökan (4 kap. 2 § 5 st. minerallagen), men det är inte säkert att koncessionsbeslutet påverkas av vad som framgår av beskrivningen. Tanken tycks vara, att miljörisker som visar sig först sedan bearbetningen närmare planerats kan undanröjas genom den senare prövningen enligt MB; koncessionen skall under alla förhållanden få utnyttjas, men arbetet skall bedrivas på miljöväntligt vis.

Denna ordning innebär vissa olägenheter från miljösynpunkt. När man beaktar hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. MB vid koncessionsprövningen men inte hänsynsreglerna kan det få till följd att bara områdets karaktär i stort, inte gruvdriftens närmare utformning och lokalisering får spela in i sammanhanget. Att kräva en total omläggning av gruvföretagets planer skulle kanske varit acceptabelt vid tiden

62 Se förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, bilagan.

63 Prop. 1997/98:90 s. 215.

64 Prop. 1997/98:90 s. 218 f.

för koncessionsprövningen, men sker det först vid prövningen enligt MB kan omläggningen tänkas bli så kostnadskrävande att kravet får anses orimligt enligt 2:7 MB. Vad särskilt gäller bedömningen enligt 2:4 MB får den en speciell karaktär vid mineralbrytning: det avgörande blir var mineralen är belägen. Möjligheten är begränsad att påverka verksamheten med stöd av lokaliseringsregeln.

En misstanke om att miljö kvalitetsnormer av något slag är svåra att uppfylla skulle inte heller kunna påverka koncessionsprövningen. Å andra sidan skall just en sådan riskprövning gälla vid planläggning enligt PBL, där ju en sannolikhetsbedömning rörande möjliga överträdelser av normerna skall ske trots att områdets närmare användning kan vara oklar (jfr 3.2 ovan). Det borde inte vara svårare att förutse verkningarna av mineralbrytning på platsen.^{64a} – En återkommande synpunkt är att motstridiga beslut inte bör förekomma, närmast väl att en gynnsam koncessionsprövning inte skall inge en exploator falska förhoppningar om att verksamheten skall godtas enligt MB. Risken för obehagliga överraskningar vid prövning enligt balken är dock sannolikt större om man bortser från väsentliga miljösynpunkter vid koncessionsprövningen.

Det är tydligt att intresset att underlätta gruvverksamheten fått spela en viktig roll vid utformningen av dessa regler. Minerallagens syfte kan sägas delvis stå i direkt strid med MB:s målsättning; genom att miljöprövningen kommer in på ett så sent stadium kan det bli svårt att tillgodose balkens materiella krav på verksamheten.⁶⁵ Därigenom får inte heller MB en sådan funktion att skydda *markägarens* rätt som annars skulle ha varit naturlig. Man kan fråga, i vilken utsträckning minerallagens regler trots allt kan lämna ett utrymme för att beakta MB:s målsättning.

Det första stadiet i exploateringen, när man söker konstatera förekomsten av mineral med stöd av allemansrättens regler (»eftersökning»), kan inte anses medföra någon påverkan av miljön – då skulle för övrigt inte allemansrätten kunna åberopas.⁶⁶ Att en risk för framtida intrång föreligger spelar ingen roll i detta sammanhang; det medför inte att MB kan åberopas mot åtgärderna.

Inte heller bestämmelserna om undersökningstillstånd och undersökningsarbete ger större möjligheter för att väga in miljöintressen. Sannolikt kan dock detta ske vid tillämpning av 4 kap. 3 § minerallagen, där det sägs att undersökningsarbete skall utföras så att »minsta skada eller intrång vållas»: skada på naturmiljön bör undvikas. Rimligen bör också hänsynsreglerna i och för sig vara tillämpliga i sammanhanget, här som annars, fast undersökningsarbetet bara i speciella fall (t.ex. vid provbrytning) medför egentlig skada på miljön. Visserligen har lagstiftaren som sagt oroat sig för konsekvenserna av en sådan tillämpning vid konces-

64a Märk dock att koncessionen inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (4 kap. 2 § sista stycket). Vid denna planering bör normerna ha blivit aktuella.

65 Jfr Jonas Christensen, a.a. s. 284 med not 116.

66 I själva verket går sedvanlig eftersökning något längre än vad allemansrätten kan anses innebära, i vart fall om man utgår från brottsbalkens regler (se särskilt 12:2 2 st.). Jfr SOU 2000:89 bl.a. s. 189 f och om ett föreslaget förtydligande s. 231 ff, 272 ff.

sionsprövningen, men undersökningen lär ju i de allra flesta fall inte leda till någon koncessionsansökan och inte heller till någon tillståndsprövning enligt MB, och då finns det ingen risk för motstridiga beslut.

Att märka är att förslaget om ändringar i minerallagen, vid sidan av vissa förbättringar för markägarna, också går ut på att att skyddet för miljön kommer att stärkas på undersökningsstadiet.⁶⁷ Bl.a. skulle nu föreskrivas att undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas på natur- och kulturmiljön.⁶⁸ Vid prövning av tillstånd till visst ingripande undersökningsarbete skall bergmästaren också beakta eventuella olägenheter för miljön.⁶⁹ Går förslaget igenom kommer miljöhänsyn att få större betydelse också för bergmästarens bedömning. I vart fall är det naturligt att 3 och 4 kap. MB beaktas också när det gäller undersökningstillstånd, om planerna på en exploatering verkar någorlunda realistiska.

Vad gäller förutsättningarna för koncession (4 kap. 2 § minerallagen) skall hushållningsreglerna i MB beaktas, vilket medför att markanvändning som är helt främmande för områdets karaktär kan förhindras. Särskilt som det gäller tillgodogörandet av en naturresurs, bör man kunna ta hänsyn också till behovet av mineral på längre sikt; på liknande sätt som då det gäller t.ex. grus skulle man få hushålla åtminstone med vissa mineraltillgångar.⁷⁰ En miljökonsekvensbeskrivning skall som sagt upprättas. Då detaljplan eller områdesbestämmelser beslutas finns möjligheter för planmyndigheterna att ta hänsyn till miljökrav. På det hela taget är dock möjligheterna begränsade att låta synpunkter om hållbar utveckling och miljöhänsyn inverka på koncessionsprövningen, när inte 2 kap. MB skall tillämpas. – Rörande bearbetningsarbetets bedrivande saknas föreskrifter om hänsyn till omgivningen eller markägaren, men rimligen bör MB:s principer få betydelse också i detta skede. Däremot förbjuds misshushållning med material på olika vis (5 kap. 7 §). Sannolikt kan miljöhänsyn påverka skyldigheten att efter koncessionens upphörande utföra efterarbete (13 kap. 4 §). Väsentligen är det dock MB:s regler om avhjälpande (se 2:8) som reglerar denna situation.

Efter balkens tillkomst lär man visserligen beakta miljösynpunkter i större omfattning än tidigare både vid prövningen av olika ärenden och i bergmästarens rådgivning, men liksom beträffande annan speciallagstiftning är det för tidigt att konstatera några mera konkreta ändringar i praxis.⁷¹

I det nämnda betänkandet föreslås inte några ändringar rörande miljöprövningen på bearbetningsstadiet. Här innebär förslaget fördelar framför allt för

67 Se SOU 2000:89 särskilt s. 220 ff.

68 Se 3:3 3 st. i förslaget (där samtidigt betonas att minska skada och intrång vållas på annans egendom, vilket ju också kan skydda miljöintressen).

69 Se 3:3a 2 st. i förslaget. De villkor bergmästaren får ställa upp enligt 3 st. kan bl.a. avse att förebygga eller begränsa olägenheterna för miljön.

70 Jfr Jonas Christensen, a.a. s. 64.

71 Uppgifter från bergmästaren i maj 2000.

markägarna, som bl.a. skulle kompenseras med en gruvavgift vid fastighetens exploatering. Även om man skulle följa utredningsförslaget finns det alltså en risk att både miljöhänsyn och enskilda intressen kommer i skymundan. Det är inte säkert att det också medför vinster från miljösynpunkt att markägarna bl.a. genom gruvavgift skulle gottgöras för eventuella olägenheter. Utgår man från en proportionalitetsprincip kan man godta ett ingrepp under hänvisning till att enskilda intressen tillgodoses på detta vis; det finns då en risk att ingreppet accepteras trots negativa följder för miljön. Problemet är typiskt för triangelkonflikter av detta slag. I alla händelser ger förslaget ingen garanti för att avsikterna med MB genomförs.

Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter – torvlagen – rör också miljöskadlig exploatering av naturresurser, med särskilda regler om undersökningsarbete och om bearbetning. Reglerna är något enklare än i minerallagen. Torvlagen och MB skall gälla parallellt, utan inskränkning av möjligheterna att tillämpa balkens regler om hänsyn, hushållning med naturresurser och miljö kvalitetsnormer. Tillståndsprövning krävs dock numera enbart enligt torvlagen. Samtidigt har det ansetts viktigt att detta förhållande inte leder till mindre miljöhänsyn än enligt äldre rätt. Redan i lagens motiv angavs att naturvårdshänsyn skulle väga tungt.⁷² – Det är vidare värt att påpeka att skillnaden mellan undersöknings- och bearbetningskoncession inte är så stor; bearbetningskoncession kan meddelas utan föregående undersökningskoncession⁷³, och undersökningskoncession kan meddelas med rätt att senare få bearbetningskoncession. De nämnda reglerna i MB skall enligt 7 § torvlagen gälla vid prövning av både undersöknings- och bearbetningskoncession, liksom också särskilda avvägningsregler för täktverksamhet i 12 kap. 2 §, och villkor kan ställas upp som tillgodoser miljösynpunkter (12 och 14 §§).⁷⁴ Någon sådan uppdelning av villkor som förekommer enligt minerallagen synes alltså inte bli aktuell. Miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas enligt MB:s regler i ärenden om bearbetningskoncession (7 § 4 st.). – Några större problem med samordningen mellan torvlagen och balken tycks inte uppkomma.

Sannolikt medför tillämpningen av MB:s principer att miljöintresset även här har vunnit i tyngd jämfört med tidigare. Detta innebär ett ökat skydd för markägaren, som också enligt torvlagen är ganska illa ställd: torven anses ju vara en del av hans fastighet, och ändå får han avstå den utan ersättning för dess värde.⁷⁵ Även i detta fall bör hushållningssynpunkter kunna begränsa uttaget av naturresursen. Om detta stämmer med utvecklingen i praxis har inte kunnat konstateras.

72 Prop. 1984/85:120 s. 339.

73 Prop. 1984/85:120 s. 337.

74 Se prop. 1997/98:90 s. 222 ff, 226 f.

75 Jfr Westerlund, En hållbar rättsordning s. 132 med not 282 (där han bl.a. sätter i fråga om inte markägaren numera bör ha ersättning för torven, enligt 2:18 RF). Argumentet får särskild vikt om minerallagen ändras så att ersättning utgår för mineralerna, jfr ovan. – Se även Michanek, Energirätt (1990) s. 490 ff.

Även *lagen om kontinentalsockeln* handlar om utvinning av naturtillgångar, fast verksamheten mindre ofta kolliderar med enskild rätt.⁷⁶ Här skedde en rad ändringar i samband med MB:s tillkomst, vilka siktar till att tillgodose miljöskyddet bättre än tidigare regler. Bl.a. skall MB:s hänsynsregler tillämpas vid utvinning av naturtillgångar även utanför territorialgränsen (2a §) samt vid prövning av tillstånd till utvinning, då även 3 och 4 kap., 5:3 och 16:5 skall gälla (3a §).⁷⁷ När villkor meddelas i samband med tillstånd skall större vikt läggas vid skydd för miljön (4 §). Villkoren kan ändras bl.a. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds (4a §).⁷⁸ Hushållningssynpunkter kan också tillgodoses genom villkoren, om också de inte betonats särskilt i motiven.⁷⁹ Miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas i flera fall än tidigare, enligt MB:s regler (3a § 2 st.) Det står i varje fall klart att miljöintresset vunnit i tyngd genom de nya reglerna, vilket bör påverka avvägningen.

Ännu en lag som reglerar utvinning av naturresurser är *lagen om Sveriges ekonomiska zon*. Den har ändrats på ungefär samma sätt som *lagen om kontinentalsockeln* (se särskilt 2, 5, 5a och 6 §§), och även här har miljöhänsyn fått en starkare ställning. En miljökonsekvensbeskrivning har föreskrivits vid ansökningar om tillstånd (se 6 §). – Konflikter med enskild rätt lär här bli ännu ovanligare.

I detta sammanhang bör vidare beröras *lagen om vissa rörledningar* av 1978. Den innehåller inte regler om att mark får tvångsvis tas i anspråk för ledningen; här blir ledningsrättslagen eller ibland expropriationslagen tillämplig. För större projekt behövs däremot koncession. Med hänsyn till att anläggningsarbetena påverkar naturmiljön och begagnandet av rörledningarna kan medföra risk för utsläpp av vätska eller gas anses verksamhet enligt rörledningslagen delvis falla inom MB:s område.⁸⁰ Liksom när det gäller minerallagen framstår en miljöprövning också som ett visst skydd för den enskilda fastighetsägaren. Däremot sker normalt ingen prövning enligt MB; förbud mot ledningsdragningen eller användningen får inte meddelas sedan koncession har meddelats. Därigenom utesluts också tillämpning av förbudsreglerna i 12:6 4 st. MB.

Det väsentliga från miljösynpunkt är alltså koncessionsprövningen. Denna sker hos regeringen, varvid en förutsättning för koncession är att det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och begagnas (4 § 1 st.). Vidare skall numera bl.a. 2–4 kap. MB tillämpas och regeringen se till så att inte miljö kvalitetsnormer överträds (4 § 3 st.). Dessutom skall det upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt MB:s regler (4 § 4 st.). När det gäller villkor har större

76 Jfr dock 7 §, om förhållandet till andra tillståndshavare.

77 Se även prop. 1997/98:45 II s. 146 (MB:s mål- och hänsynsregler skall tillämpas bl.a. vid täktärenden enligt kontinentalsockellagen, jfr 12:1 3 st. 2 MB).

78 Det räcker alltså inte med en risk för överträdelse, utan den skall faktiskt konstateras. Regelen stämmer med motsvarande bestämmelse i 24:5 3 p. MB.

79 Jfr prop. 1997/98:90 s. 235, 346. Se härom Jonas Christensen, a.a. s. 288.

80 Prop. 1997/98:90 s. 209.

vikt än tidigare lagts vid miljöintressen.⁸¹ Medverkar verksamheten med någon betydelse till att en miljökvalitetsnorm överträds får villkoren skärpas i efterhand (7 §).

Enligt rörledningslagen blir alltså det avgörande för miljöskyddet – och även för markägarskyddet – hur regeringen ser på avvägningen enligt MB. Utrymmet får rättsprövning lär vara begränsat när det gäller denna avvägning. Det är oklart vilket inflytande MB:s tankegångar kan få på bedömningen. Det stämmer i varje fall bäst med den nya lagstiftningen att beakta miljöhänsyn mer än tidigare.

Nyligen har koncession för naturgasledningar och naturgaslager reglerats i en särskild *naturgaslag* (2000:599).⁸² Såvitt gäller miljöskyddet är konstruktionen väsentligen densamma som beträffande rörledningar. Avgörande blir alltså regeringens koncessionsprövning.

Från miljösynpunkt liknar reglerna i *ellagen* (1997:857) dessa bestämmelser. Framför allt är det dragning av elledningar som kan påverka miljön. Regeringen prövar frågan om nätkoncession för linje, vilken får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt (2 kap. 6 §); även här hänvisas till 2–4 kap., 5:3 och 16:5 MB (2 kap. 8a §), och villkoren skall i högre grad än tidigare tillgodose miljöintressen (2 kap. 11 §). En miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas enligt MB:s regler (2 kap. 8a § 2 st.). Någon särskild regel som hindrar förbud mot ledningsdragning efter meddelad koncession förekommer dock inte i *ellagen*, möjligen därför att denna inte ansetts medföra så stora miljöproblem att stoppregeln i 2:9 MB skulle bli aktuell. I motiven framhålls däremot att anmälan för samråd enligt 12:6 MB alltid skall ske om framdragandet kan väsentligt ändra naturmiljön.⁸³ Här finns alltså ett utrymme för föreläggande och förbud enligt 12:6 4 st. – På detta sätt kan man på ett tidigt stadium komma till rätta med ledningsdragningar som är olämpliga från miljösynpunkt. MB:s inställning blir då direkt avgörande för bedömningen.

Mindre betydelse från miljösynpunkt har reglerna om nätkoncession för område; *ellagen* kräver här att området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet, medan någon hänvisning inte görs till MB:s regler (se 2:9 *ellagen*).

Också lagen (1984:3) om *kärnteknisk verksamhet* kan betraktas som en koncessionslagstiftning, fast inte heller denna lag ger rätt att ta annans mark i anspråk. Eftersom verksamhet av detta slag skall avvecklas, blir tillstånd till nya reaktorer inte aktuell (jfr 5a §). Tillståndsprövningen kommer huvudsakligen att gälla anläggningar för hantering av kärnavfall. Lagstiftningen betonar framför allt kravet på säkerhet (jfr bl.a. 3, 8 och 10 §§). Vid MB:s tillkomst infördes emellertid en regel i 5b §, att vid prövning av ärenden enligt lagen 2 kap. samt 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 MB skulle tillämpas – alltså hänsynsregler och regler om miljökvalitets-

81 Se 6 § och prop. 1997/98:90 s. 213, 334

82 Lagen bygger på ett EG-direktiv (98/30/EEG), som dock i ringa grad präglar de här berörda reglerna. Se om lagen prop. 1999/2000:72.

83 Prop. 1997/98:90 s. 204, jfr prop. 1997/98:45 II s150..

normer. Vidare krävs en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. MB. Lagstiftningen ansågs kunna tillämpas parallellt med MB:s bestämmelser, som framför allt skulle få betydelse i fråga om buller, vattenverksamhet och resurshushållning.⁸⁴ När det gällde miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet skulle vidare MB:s tillståndregler i 9 resp. 11 kap. tillämpas.⁸⁵ Den typiska prövningen enligt kärntekniklagstiftningen, som avser kärnämnets speciella egenskaper, lär knappast påverkas nämnvärt av MB:s tillkomst; kraven på hänsyn till hälsa och miljö i detta hänseende lär vara stora nog ändå. Möjligen kan kraven på lokalisering av slutförvaring och liknande skärpas ytterligare.

Som framgår tillgodoses miljöhänsyn på ett varierande och ganska svåröverskådligt sätt i de här berörda lagarna, både när den avser exploatering av annans mark för olika ändamål och när det är fråga om koncession för speciella verksamheter som påverkar miljön. Några konsekventa linjer är svåra att finna i materialet; MB:s tillkomst har inte lett till någon förenkling av regelsystemet. Sannolikt har miljöhänsyn vunnit i tyngd, men vad detta närmare innebär är inte lätt att konstatera.

3.6 *Skogsvårdslagen*

Skogsvårdslagstiftningen har traditionellt ett problematiskt förhållande till naturvårdshänsyn. Den är avsedd att på olika sätt främja ett rationellt skogsbruk, men detta får lätt negativa verkningar för naturmiljön, liksom också för möjligheterna till friluftsliv.⁸⁶ I detta fall står markägarintresset i tydlig konflikt med miljöhänsyn, fast lagstiftaren som så ofta annars försökt bagatellisera motsättningarna.

Efter ändringar i lagen år 1993 anger målsättningsregeln i 1 § att skogen skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls; vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen, bl.a. naturvården i stort. Man har betonat att miljömål och produktionsmål skall väga lika tungt. Samtidigt har skogsbruket avreglerats och den enskilde skogsägaren getts ett ökat ansvar för att hänsyn tas till miljön, trots att lagstiftningen redan tidigare konstaterats fungera illa på denna punkt.⁸⁷ Vidare sägs i 30 §, att föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen vid skogens skötsel inte får bli så ingripande att pågående markanvändning avsevärt för-

84 Prop. 1997/98:90 s. 266.

85 Prop. 1997/98:90 s. 270.

86 Detsamma gäller verkningarna för renskötseln inom dess område, se 3.9 nedan.

87 Se prop. 1990/91:3 s. 46 (fjällnära skogar) och prop. 1992/93:226 s. 63 ff samt allmänt om frågan Michanek, Svensk miljö rätt (2 uppl. 1993) s. 108 ff med hänvisningar; jfr även Bengtsson, Äganderätt och miljö (1994) s.6 f.

svåras. Redan dessa bestämmelser ger något motsägande besked om lagstiftningens syfte.⁸⁸

Före MB:s tillkomst fanns en bestämmelse att skogsvårdslagen inte skulle tillämpas i den mån den stred mot föreskrifter meddelade med stöd av NVL – t.ex. för skötsel av naturreservat eller angående biotopskydd – eller annan lag. Nu föreskrevs på motsvarande sätt, att tillämpning inte fick ske i den mån det strider mot MB:s bestämmelse om skydd för biotopskyddsområde, alltså 7 kap. 11 § 2 st., eller mot föreskrifter meddelade enligt 7 och 8 kap. MB (se 4 § skogsvårdslagen).⁸⁹ I motiven påpekades vidare att också vissa regler i skogsvårdslagen, framför allt om anläggning av ny skog (5 och 6 §§), kunde komma i strid med MB. Man menade att i speciella fall en bedömning enligt den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § – försiktighetsprincipen – skulle leda till att ny skog inte skulle anläggas enligt 5 § skogsvårdslagen eller att föröngningsåtgärder som markberedning, sådd eller plantering inte skulle vidtas enligt 6 §.⁹⁰

Vad angår föreskrifter med stöd av lagen – närmast dess 30 § – framhölls som nämnt att MB:s regler i 1:1, 2 kap. och 5 kap. var tillämpliga inom lagens tillämpningsområde och att föreskrifterna skall vara förenliga med MB:s regler; tydligen utgick man från att de i annat fall skulle ändras. Enligt regeringen följde av allmänna lagvalsprinciper att de detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna skulle tillämpas framför de allmänt hållna hänsynsreglerna i 2 kap. MB, medan dessa – bl.a. försiktighetsprincipen i 2:3 och lokaliseringsprincipen i 2:4 – skulle gälla i frågor som inte var särskilt reglerade i skogsvårdslagstiftningen.⁹¹ Här har alltså *lex specialis*-principen vägt tyngst, fast det bara är fråga om föreskrifter av en myndighet; resonemanget är tydligen att dessa skulle grundas på skogsvårdslagen, som utgör en lagstiftning likställd med MB.⁹² Utöver påpekandet att föreskrifterna skulle stämma med MB:s regler sägs inget om att intresseavvägningen enligt balken skulle påverka tolkningen av skogsvårdsreglerna.

När det gällde skogsvårdslagens anpassning till MB skedde i övrigt inte så mycket ändringar; i de fall där tillstånd behövs till avverkning, närmast beträffande svårföröngrad och fjällnära skog, får det dock inte meddelas i strid med en miljö-kvalitetsnorm (se närmare 17 §).⁹³

88 Jfr prop. 1992/93:220 s. 66, där det konstateras att en reglering om ökade naturvårds-hänsyn strider mot strävan att avreglera skogsvårdslagstiftningen men att en skärpning ändå behövdes i vissa begränsade hänseenden.

89 Se härom prop. 1997/98:90 s. 242 f.

90 Se prop. 1997/98:90 s. 243.

91 Se prop. 1997/98:90 s. 244 f.

92 Jfr MB-kommentar I s. 1:10, där det bl.a. påpekas att Lagrådet inte protesterat mot synsättet (not 2). Att märka är dock att Lagrådet föreslog att förhållandet skulle klargöras i lagtexten, vilket regeringen ansåg onödigt (se prop. 1997/98:90 s. 244 f, 508).

93 Vidare har ersättningsreglerna för sådana fall anpassats till bestämmelsen om självrisk i 31:6 MB. Se närmare prop. 1997/98:90 s. 247 ff.

Lagstiftaren har tydligen ansträngt sig för att hindra kollisioner mellan skogsvårdslagstiftningen och MB. Man har inte velat överge den tidigare inställningen, att skogsägarna skulle ha stor frihet vid skogens skötsel, trots att den inte stämmer särskilt väl med tankegångarna bakom balken. Frågan blir vilken effekt det får när i alla fall balkens allmänna regler skall tillämpas på skogsbruket. Från skogsägar- och lantbrukarhåll tycks man ha ansett en sådan tillämpning ha genomgripande betydelse och utgöra ett hot mot näringen⁹⁴, medan man från lagstiftarens sida torde ha litat till att MB inte skulle rubba de detaljregler i skogsförfattningarna som tar sikte på miljön; dessa föreskrifter skulle på ett bättre sätt än MB:s bestämmelser anpassa sig efter skogsbrukets förhållanden. Att regleringen innebär att skogsvårdsmyndigheternas föreskrifter skulle ta över MB:s regler, har tydligen inte ansetts betänkligt; på denna punkt tycks miljöhänsyn ha fått träda tillbaka för skogsnäringens intressen. Vill Skogsstyrelsen att balkens hänsynsregler inte skall slå igenom, räcker det tydligen att utfärda mera detaljerade regler om hänsyn, vilka enligt lagstiftaren inte behöver stämma helt exempelvis med försiktighetsprincipen eller lokaliseringsregeln (2:3 och 2:4 MB). Däremot skulle MB:s regler ta över skogsvårdslagens bestämmelser i 5 och 6 §§. Konsekvensen är, något tillspetsat, att markägaren kan åberopa miljöskäl när han inte vill nyplantera skog, men om han själv vill anlägga ny skog i strid med naturvårdsintresset kan han i stället hänvisa till samhällsekonomiska överväganden. I vart fall är tankegången påtagligt ägarvänlig, nu liksom tidigare.

Också i fråga om miljökonsekvensbeskrivningar framträdde en önskan att inte ingripa för mycket i skogarnas skötsel. Motiven framhöll att sådana beskrivningar var möjliga enligt 12:6 MB om skogsbruksåtgärder kunde väsentligt ändra naturmiljön och att behovet av beskrivningarna i stor utsträckning tillgodosågs av hänsynsredovisningar rörande anmälningspliktiga avverkningar och skogsvårdsstyrelsens inventeringar beträffande fjällnära skog. Man inskränkte sig därför till att i skogsvårdslagens 32 § ge en möjlighet att föreskriva att i ärenden enligt lagen en analys skulle göras angående inverkan av nya skötselmetoder och nya skogsodlingsmaterial på miljön.⁹⁵

Systemet blir onekligen ganska komplicerat och medför åtskilliga avvikelser från annan speciallagstiftning, där inflytandet från MB spelat en betydligt mera framträdande roll. Det återstår att se vilka verkningar det får i praktiken. I alla händelser är det tydligt att garantierna för att miljöhänsyn iakttas är ganska svaga, trots de betydande miljövärden som står på spel. Samtidigt som miljömålet betonas i målsättningsparagrafen och i lagmotiven har man tydligen velat hindra att regleringen ställer till för stora problem för skogsägarna, och den inställningen har man behållit vid MB:s tillkomst. Det beror snarare på de skogliga myndigheterna än på balkens regelsystem hur naturvårdsintressen tillvaratas inom skogsbruket.

94 Prop. 1997/98:90 s. 242

95 Se om skälen närmare prop. 1997/98:90 s. 249 ff.

Man får dock anta att de administrativa föreskrifterna åtminstone i stora drag är förenliga med MB:s hänsynsregler. Vid markanta avvikelser bör MB:s principer ta över, enligt principen om den högre normens företräde. Alldeles särskilt gäller detta om den föreslagna regeln om miljöskydd införs i i RF (1.6 ovan). – Som förut framhållits (3.1) bör vidare hänsynsreglerna liksom i andra fall påverka vad som utgör avsevärt försvårande av pågående markanvändning, vilket utvidgar möjligheterna att ingripa mot olika miljöskadliga åtgärder.⁹⁶

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har inte MB:s tillkomst medfört några påvisbara förändringar av skogsvårdsorganisationens praxis utanför balkens område, och några anvisningar för att ändra denna praxis har inte getts.

3.7 Jaktlagstiftning

Jaktlagen (1987:259) ändrades inte i sak i samband med MB:s tillkomst. Utöver civilrättsliga regler om jakträtten innehåller den emellertid offentligrättsliga bestämmelser av uppenbar betydelse för miljön; de tar sikte bl.a. på jaktens betydelse för den biologiska mångfalden och naturresurserna.

Viltvärden syftar sålunda till att bevara vilt- och fågelarter och att främja lämplig utveckling av viltstammarna (se 4 §). I 5 § finns regler om hänsyn dels beträffande viltet i allmänhet, dels särskilt vid friluftsverksamhet. Också en del andra regler inskränker handlingsfriheten för markägaren (och annan jakträttshavare).⁹⁷

När bestämmelserna i jaktlagen skall tillämpas måste ofta en avvägning ske mot andra intressen. Redan i motiven från 1987 betonas att bevarandet av de inhemska arterna kan kräva särskilda hänsynstaganden vid utnyttjande av mark och vatten. Vidare framhålls vikten av att beståndet av varje art omfattar så stort individantal att en genetisk variation inom arten är säkerställd men att när arterna förekommer i tillräckligt stora stammar det måste bli fråga om en intresseavvägning, bl.a. mot skaderisker i jord- och skogsbruk och i trafiken. Samhällets insatser borde sikta till att tillvarata dels de ekonomiska värden viltet representerar, dels de möjligheter till rekreation och avkoppling som jakten ger. Emellertid måste jakten i vissa fall stå tillbaka för olika näringsintressen liksom för andra fritidsintressen, exempelvis allmänhetens intresse att vistas i skog och mark för bärplockning och annat.⁹⁸ – I ett senare sammanhang diskuteras hur viltvärden skall främjas inom ramen för miljöskyddet. Man framhåller här vikten av att motverka effekterna av exploaterande ingrepp i naturen, t.ex. vattenkraftutbyggnader och vägplanering. Det skulle också vara av utomordentligt stor betydelse att jord- och skogsbruk bedrivs på sådant sätt att hänsyn tas till viltets behov av skydd och föda. Också störningar genom det

96 Ståndpunkten motiveras närmare i 5.2 nedan.

97 Se bl.a. reglerna om jaktens bedrivande i 27–33 §§.

98 Prop. 1986/87:58 s. 21.

allmänna friluftslivet kunde minskas genom olika former av restriktioner, t.ex. för skotertrafik och vissa former av båtsport, liksom genom de allmänna hänsynsregler i 5 § som nyss berördes.⁹⁹

Till stor del tar dessa uttalanden sikte på skydd för viltet genom regleringen av olika former av miljöstörande och exploaterande verksamheter som markägaren eller andra bedriver. När det gäller själva jaktens utövande har motiven dock som framgått varit inne på dess betydelse också för den biologiska mångfalden och för den naturresurs som viltet utgör. Även om jaktlagen såsom speciallagstiftning skall tillämpas – MB berör ju inte direkt några jaktfrågor – är det naturligt om MB:s allmänna regler får betydelse beträffande de nämnda bestämmelserna om viltvård. Vad som kan begäras från jakträttshavarens sida måste påverkas av att balken särskilt understryker vikten av biologisk mångfald. Vidare bör försiktighetsprincipen i 2:3 MB och lokaliseringsregeln i 2:4 MB rimligen skärpa kraven vid verksamheter som inverkar på viltet och spela en roll för myndigheternas tillståndsprövning och tillsyn. Den intresseavvägning som förekommer måste i ännu högre grad än tidigare påverkas av miljöhänsyn. Sådana hänsyn bör väl också beaktas när det gäller reglerna om jakten i 27–35 §§ jaktlagen, vilka dock till väsentliga delar snarare tar sikte på skyddet för andra intressenter än för miljön.

Som nämnt innehåller jaktlagen i 5 § en speciell regel om friluftsverksamhet: idrottstävlingar och liknande i marker där det finns vilt skall genomföras så att viltet störs i så liten utsträckning som möjligt. Det är tänkbart att MB påverkar allemansrätten på denna punkt: speciellt vid kommersiellt utnyttjande av naturen men kanske också vid andra organiserade aktiviteter får man enligt 2 kap. och 7:1 ta större hänsyn till viltet, oavsett markägarens eller jakträttshavarens inställning (jfr 3.10 nedan). Också kraven på samtycke från dessa håll kan möjligen skärpas. Bådas intressen sammanfaller här till stor del med miljöintresset.

Åtskilliga av de nämnda kraven på viltvård och på jaktens bedrivande är närmare preciserade genom detaljbestämmelser i jaktförordningen (1987:505), och dessa lämnar inte något större utrymme för tolkning. MB:s målsättning bör dock kunna medföra särskild försiktighet beträffande tillstånd till jakt på björn, varg, järv, lo och örn enligt 6 eller 27 § i förordningen liksom vid beslut om skyddsjakt enligt 23b § (jfr 7 och 8 §§ jaktlagen), och miljöhänsyn kan också motivera särskilda föreskrifter om restriktioner vid jakt m.m. enligt 19 § förordningen.¹⁰⁰ – En ny lag om viltvårdsområden (2000:592) aktualiserar framför allt viltvårdens förhållande till äganderätten.¹⁰¹

Det är tänkbart att miljöhänsyn kan påverka också de civilrättsliga reglerna om jakträtt i jaktlagen m.fl. författningar. Denna fråga skall dock tas upp i ett senare sammanhang (se 6.3 nedan).

99 Se närmare prop. 1986/87:58 s. 23 ff, där frågorna behandlas ganska utförligt.

100 I den mån reglerna berör fågel- och art- och habitatdirektiven kommer de att skärpas så att de tydligare ansluter till direktiven.

101 Lagen har berörts i 2.4 ovan.

Sammanfattningsvis kan sägas att jaktlagstiftningens utformning ger betydande utrymme för att tillämpa MB:s principer om skärpt miljöhänsyn och bättre hushållning med naturresurser. Till en del skulle detta gå ut över jakträttshavaren, men i andra hänseenden bör MB förstärka hans skydd mot verksamheter som innebär en risk för viltbeståndet. – En annan sak är om domstolar och myndigheter verkligen tillmäter balkens tankegångar en sådan vikt på detta relativt perifera område, när inte lagstiftaren särskilt betonat saken. Här liksom annars där inte balkens regler är direkt tillämpliga är det kanske troligast att man går vidare i de gamla spåren, i varje fall tills något prejudikat från högsta instans eller något uppmärksammat juridiskt debattinlägg fäster uppmärksamheten på det ändrade läget.

3.8 *Fiskelagstiftning*

Fiskelagstiftningen uppvisar åtskilliga paralleller med jaktlagstiftningen. Också här gäller det hushållningen med en naturresurs, vilken framstår som ännu viktigare än viltet från ekonomisk synpunkt.

Vid sidan av civilrättsliga regler om rätten till fiske förekommer i fiskelagen (1993:787) bestämmelser om fiskevården och fiskets bedrivande där miljöhänsyn framträder. I 19 § finns sålunda regler om möjligheten att meddela föreskrifter angående fiskevården; enligt 20 § kan föreskrifter meddelas om hänsyn till naturvårdens intressen.

Sådana synpunkter betonades inte så mycket när fiskelagen tillkom. Huvudskälen för reformen sades vara behovet av modernisering av 1950 års lag och en förenkling av regelsystemet samt önskemål att införa vissa redskapsbegränsningar för fritidsfisket och yrkesfiskelicens.¹⁰² Vissa senare tillkomna bestämmelser avser emellertid att genomföra EG:s fiskeripolitik, där särskilt hushållningssynpunkter framträder. Framför allt kan nämnas förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, som utöver regler som avser resursfördelning och hushållning innehåller bl.a. utförligare bestämmelser om fiskets bedrivande än fiskelagen.¹⁰³

Regeln i 20 § fiskelagen om naturvårdshänsyn (numera kompletterad av 2 kap. 12 § i 1994 års förordning) infördes på förslag av Naturvårdsverket. Enligt motiven skulle föreskrifter med sådant syfte inte utnyttjas i vidare mån än att ett rationellt fiske kunde utövas i normal omfattning på platsen; syftet var att skydda känslig natur och harmonisera bestämmelserna med annan lagstiftning om areella näringar. Bemyndigandet skulle bara komma till användning om inte egentliga fiskevårdsföreskrifter gav tillräckligt skydd för naturvårdsintressena, och fisket fick inte avsevärt försvåras.¹⁰⁴ Bestämmelsen ger numera också möjlighet att före-

102 Prop. 1992/93:232 s. 22 f.

103 Jfr om fiskeripolitiken prop. 1994/95:75 särskilt s. 38 ff.

104 Prop. 1992/93:232 s. 44 f, 68.

skriva att miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas angående verkan av en fiskemetod eller utsättning av fisk; i sammanhanget åberopas det angelägna i att bevara den biologiska mångfalden och att utnyttja befintliga fiskeresurser på ett balanserat sätt.¹⁰⁵

Av naturliga skäl spelar hänsyn till naturmiljön (i inskränkt mening) en underordnad roll när det gäller fiske. Vad angår tanken på en rationell och långsiktig hushållning med naturresurser har den redan före MB:s tillkomst i hög grad präglat fiskelagstiftningen; på denna punkt kan den knappast väntas medföra någon ytterligare skärpning, trots balkens målsättning rörande hållbar utveckling och dess hushållningsprincip i 2:5. Fiskereglerna har emellertid betydelse också för den biologiska mångfalden, och här kan man tänka sig att MB:s allmänna grundsatser får en viss inverkan bl.a. vid tillämpningen av 20 § fiskelagen. Bl.a. bör bedömningen, vad som kan anses som avsevärt försvårande av fisket, påverkas av de nya hänsynsreglerna (jfr 3.1 ovan). – På det hela taget torde dock balkens effekt vara mindre för fiskets del än när det gäller jaktlagstiftningen. I den mån den har några verkningar lär de oftast gå ut över fiskerättshavaren, men i vissa avseenden kan han tvärtom få ett ökat skydd på liknande sätt som jaktträtthavaren.

3.9 *Rennäringslagen*

Rennäringslagen (RNL) ändrades inte vid MB:s tillkomst men har ändå visst intresse i detta sammanhang.

Renskötseln har på senare år framstått som ett ganska betydande miljöproblem med hänsyn till nya metoder och ny teknik, bl.a. motorisering och mekanisering av verksamheten. Vissa fjällområden betas så hårt att allvarlig förslitning uppkommer, och även annars medför motorfordon som används vid renskötseln skador på vegetationen, något som dock även beror på ändrade vanor vid fjällturismen.¹⁰⁶ Renbetesfjällen kan vidare ses som en naturresurs, även om inte resursen lär tillhöra de omistliga om frågan ses från MB:s synpunkt. En stor del av deras värde ligger snarare i betydelsen för samekulturen, som också utgör ett allmänt intresse enligt RNL. Fjällmarken kan visserligen tänkas falla under »värdefulla kulturmiljöer» enligt 1:1 MB, men renskötseln präglar inte det landskap där den förekommer på samma sätt som jordbruket, och det är i varje fall inte betydelsen för hållbar utveckling som man då tar sikte på.

När det gäller MB får man observera, att en inskränkning av renskötselrätten ofta är en fördel för en enskild markägare på liknande sätt som när någon vill exploatera annans mark. Här är ju den säregna situationen, att två parter brukar

¹⁰⁵ Se närmare 2 kap. 12 § förordningen 1994:1716 och prop. 1993/94:158 s. 18 ff.

¹⁰⁶ Jfr Ds 1995:15, Hushållning med knappa naturresurser – exemplen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.

samma område utan att deras mellanhavande regleras av avtal; det avgörande blir RNL:s ganska allmänt hållna bestämmelser.¹⁰⁷ Skärpta miljökrav kan på detta sätt bli till fördel för markägaren. Å andra sidan kan MB också motivera större återhållsamhet bl.a. vid skogsbruk – alltså ett känt krav från samesidan. Särskilt väsentligt är detta i fråga om de fjällnära skogarna.¹⁰⁸ Miljö-, markägar- och sameintressen kan vidare alla stå i motsättning till turistnäringen, som kan åberopa fjällens betydelse som resurs för friluftslivet; hit kan också räknas intresset för jägare och fritidsfiskare att få använda fjällområdena. Uppkommer dessutom frågan om exploatering av fjällmark t.ex. för gruvdrift eller kraftverk blir det inte bara fråga om en triangel- eller kvadratkonflikt utan om fem motstående intressen som får vägas mot varandra i sammanhanget.¹⁰⁹ En överenskommelse mellan några av parterna kan gå ut över miljöintresset eller ett annat konkurrerande intresse på liknande sätt som vid exploatering av mark (jfr bl.a. 3.5 ovan om minerallagstiftningen).¹¹⁰

Redan före MB:s tillkomst innehöll RNL vissa regler om miljöhänsyn. I 65 § sägs att vid renskötselns utövande hänsyn skall tas till andra intressen, varmed bl.a. avses natur- och kulturmiljövården, och 65a § – tillkommen år 1996 – stadgar att »rennäringen skall bedrivas med bevarande av naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga så att dessa ger en uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls». Paragrafen ger vidare möjlighet att meddela föreskrifter om hänsyn vid renskötsel till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, dock inte så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

De nämnda reglerna om hänsynstagande till andra intressen och om föreskrifter för renskötseln hade som förebild liknande bestämmelser i skogs- och jordbrukslagstiftningen, där också förbehållet förekom att en föreskrift inte fick avsevärt försvåra pågående markanvändning. RNL:s ursprungliga bestämmelse tog närmast sikte på hänsyn till växt- och djurlivet vid uppförande av anläggningar och stängsel och vid användning av motorfordon och helikopter.¹¹¹ Den citerade

107 Rätt till renbete, anläggningar, skogsfång, flyttningsvägar, jakt och fiske anges – delvis utan klar precisering – i 15–25 §§. Se vidare 65 §, som bl.a. föreskriver – utom att hänsyn skall tas till andra intressen vid renskötselns utövande – att renarna skall »såvitt möjligt» hindras från att komma utanför samebyns betesområde och att annars vålla skada eller olägenhet, att flyttning av renarna skall ske i samlade flockar, att väg skall tas där minsta skada vållas och att flyttning utanför samebys betesområde skall ske »utan onödig tidsutdräkt».

108 Jfr prop. 1990/91:3 s. 32 ff.

109 Jfr NJA 1989 s. 581 (minikraftverk i fjällmark) där en konflikt av denna typ kom upp. Se även koncessionsnämndsavgörandet B 171/92 (Gullhögssflon; MB-kommentar I s. 3:14), där energiintressen, naturvård, rörligt friluftsliv och renskötsel konkurrerade; renskötselintresset blev avgörande.

110 Ett exempel är om en sameby mot ekonomisk ersättning skulle acceptera en miljöskadlig form av skogsbruket på sitt område, till skada också för den turistande allmänheten.

111 Se härom prop. 1992/93:32 s. 122 ff.

regeln om renskötselns bedrivande framstår däremot som en direkt omskrivning av miljömål som senare togs in i MB – hushållning med naturresurserna och hänsyn till den biologiska mångfalden. Det är möjligt att dessa krav på renskötselns numera har ökat ytterligare genom balkens tillkomst, bl.a. på grund av de nya hänsynsreglerna.¹¹²

De allra flesta regler i RNL är av annat slag och hänvisar inte till miljösynpunkter på samma sätt som de nämnda. Flertalet är av civilrättslig art, men beträffande vissa offentligrättsliga bestämmelser finns utrymme att göra en fri bedömning, där möjligen MB:s inställning kan spela en roll. Länsstyrelsen har sålunda möjlighet att »på grund av ogynnsamma väderleks- och betesförhållanden eller av annat särskilt skäl» förlänga betestiden på vinterbetesmarkerna (3 §); det är väl inte uteslutet att vid den avvägning som här sker beakta miljöhänsyn, vilka dock vanligen torde vara mindre framträdande i fråga om vinterbetet. Indelning i byområden skall göras av länsstyrelsen så att områdena blir lämpade för sitt ändamål »med hänsyn till betestillgång och övriga omständigheter»; i varje fall denna regel bör kunna tillämpas med hänsyn tagen till naturmiljön, t.ex. överbetning av vissa fjäll, och i så fall borde MB:s hänsynsregler inte sakna betydelse.¹¹³

De följande reglerna om samebyns förhållande till markägaren är närmast av civilrättsligt slag. En situation där miljöhänsyn tydligen skall beaktas är när länsstyrelsen upplåter jakt- och fiskerätt på kronomark enligt 32 § RNL – alltså bl.a. vid de omstridda upplåtelseerna av småviltjakt.¹¹⁴ Lagtexten kräver här att upplåtelsen skall ske vara förenlig med god jaktvård eller fiskevård, något som ifrågasatts just beträffande småviltsjakten. Man borde kunna vänta sig att kraven skärptes efter MB:s tillkomst på liknande sätt som på jaktlagstiftningens område (jfr 3.7 ovan). – När det gäller statens andra nyttjanderättsupplåtelser, t.ex. för anläggningar av olika slag (32 § 1 st.), hänvisas inte på samma sätt till konsekvenserna för miljön; ett krav är bara att upplåtelseerna inte får medföra avsevärd olägenhet för renskötseln. Detsamma gäller om andra åtgärder för markanvändning, av staten eller enskilda markägare (se 30 § RNL). Här liksom vid andra civilrättsliga mellanhavanden om fjällmarken kan det verka rimligt att också anlägga miljösynpunkter. Men lagstiftningen ger inget klart stöd för detta, och rättsläget får anses osäkert. (Jfr om liknande civilrättsliga frågor inom kontraktsrätten 6.3 nedan.)

De associationsrättsliga bestämmelserna i 35–64 §§ har knappast något intresse här. Regeln i 65 §, som bl.a. tar sikte på att renarna skall hindras att välla skada eller olägenhet, ger som sagt utrymme att ta miljöhänsyn. Vidare bör länsstyrelsen vid prövning av frågor om koncessionsrenskötsel enligt 87 § kunna

112 Jfr om tolkningen av avsevärt försvårande av pågående markanvändning ovan 3.1 och nedan 5.2.

113 Bestämmelsen vällar vissa problem från grundlagssynpunkt (jfr Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten* s. 68, 105); möjligen kan MB förstärka de allmänna intressen som krävs för ett sådant ingrepp i en samebys område.

114 Jfr härom Bengtsson i SvJT 1994 s. 529 ff.

beakta bl.a. renskötselns inverkan på miljön. I 85 § 2 st. sägs sålunda att koncession får lämnas endast om »fortsatt renskötsel inom området är till övervägande nytta för orten och endast om den som söker koncession kan antas komma att driva renskötseln på ändamålsenligt sätt».

Sammanfattningsvis kan sägas, att MB kan få betydelse för regleringen av renskötseln i flera olika avseenden – inte bara vid tillämpningen av regler med direkt sikte på naturmiljön utan också i vissa andra, fast inte särskilt praktiska situationer. Mestadels lär detta innebära en viss inskränkning av samernas renskötselrätt, men ibland kan också motsatsen förekomma.

3.10 *Kulturminneslagen*

I motsats till flertalet lagar som här har berörts har lagen (1988:950) om kulturminnen – här kallad KML – inte ändrats alls i samband med MB:s tillkomst. Det hindrar inte att MB:s principer kan påverka också dess tolkning.

Detta kan anses framgå redan av den allmänna inställningen bakom lagstiftningen. Enligt motiven till 1:1 MB omfattar som sagt begreppet hållbar utveckling också en god kulturmiljö, och 1:1 2 st. 2 p. talar direkt om sådana miljöers skydd och vård (jfr 2.2 ovan). I motiven till kulturminneslagen framhålls vikten av att kulturmiljövården integreras i samhällsplaneringen, och dess vida målsättning utvecklas på ett sätt som något påminner om resonemanget kring MB – bl.a. betonas dess framtidsinriktade perspektiv.¹¹⁵ Det är naturligt att lagstiftning med ungefär samma syfte tolkas efter liknande riktlinjer.

Vidare är gränsdragningen flytande mellan enskilda regler i MB och KML. På båda håll finns bestämmelser om ingrepp av olika slag mot markägaren till skydd för miljön. MB:s regler om kulturreservat (7:8) förutsätter att delar av området – en byggnad eller anläggning – redan kan ha varit skyddad enligt kulturminneslagen. Enligt KML kan också skyddas ett område kring fornlämning (2:2) bl.a. för att fornlämningen skall bevaras i lämplig miljö¹¹⁶, och beträffande byggnadsminnen kan föreskrifter meddelas att ett område kring byggnaden skall hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas (3:2).¹¹⁷ Av MB:s förarbeten framgår att gränsen mot kulturminneslagens tillämpningsom-

115 Se prop. 1987/88:104 s. 27 ff.

116 Prop. 1987/88:104 s. 73.

117 Märk också att byggnadsminne också kan vara park, trädgård och annan anläggning av kulturhistoriskt värde.

råde över huvud taget är svår att precisera.¹¹⁸ Också av sådana skäl är det naturligt att miljöhänsyn av liknande slag även påverkar tillämpningen av KML.

I 1:1 2 st. KML sägs att ansvaret för skydd och vård av kulturmiljön delas av alla och att såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön – alltså en allmänt hållen hänsynsregel som påminner om vissa bestämmelser i 2 kap. MB. Vidare skall den som planerar eller utför ett arbete se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas. Här bör sådana inslag i MB som kunskapskravet (2:2 MB), försiktighetsregeln (2:3) och lokaliseringsregeln (2:4) spela en roll för kraven på den enskilde. Någon motsvarighet till den allmänna skälighetsregeln i 2:7 MB saknas visserligen i KML, men i vissa sammanhang hänvisas till en avvägning mot enskilda intressen. Kanske får bevisbördan läggas på samma vis; som förut framhållits är det naturligt att den som påstår sig inte ha råd med att skydda miljön också har att lägga fram utredning om detta.

KML:s regler i 2 kap. om *fasta fornlämningar* är påfallande stränga mot markägaren; bl.a. får riksantikvarierna och länsstyrelsen vidta de åtgärder »som behövs» för att skydda fornlämningen, varvid bara en regel om »skälig ersättning» tillgodoser ägarens intressen (2:7), och länsstyrelsen kan meddela särskilda föreskrifter till dess skydd. I motiven förutsätts att skyddsåtgärderna i alla fall står i proportion till fornlämningens art och betydelse;¹¹⁹ det är naturligt om den allmänna proportionalitetsprincipen på detta sätt får betydelse för tillämpningen av en lagstiftning som lämnar så ringa utrymme för en avvägning. Tillstånd att rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning skall sökas hos länsstyrelsen, som får bevilja det bara om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse (12 §). Motiven framhåller att bevarandet av fornlämningen får medföra hinder eller olägenhet »men inte i orimlig grad» och att vid avvägningen får beaktas det tilltänkta arbetsföretagets betydelse både ur enskild och allmän synpunkt. Resonemanget påminner något om skälighetsregeln i 2:7 MB, som bör vara vägledande i sammanhanget.¹²⁰

Beträffande *byggnadsminnen* anges restriktiva förutsättningar för att byggnadsminnesförklaring skall förekomma – byggnaden eller bebyggelsen i området skall vara »synnerligen märklig» (3:1). Skyddsåtgärder skall så långt möjligt utformas

118 Lagrådet framhöll att skyddssyftet både vid värdefull kulturmiljö och värdefulla kulturlandskap kunde tillgodoses genom att området förklarades för kulturreservat (medan enligt lagrådsremissen naturreservat kunde bildas också för att bevara kulturmiljöer); se prop. 1997/98:45 II s. 468. Regeringen höll med om att kulturreservat skall användas då kulturmiljön är huvudsakliga skälet för att ett område skall skyddas men undvek uttrycket i lagtext, eftersom kulturmiljöbegreppet förde tanken till det skydd som i första hand bör åstadkommas genom kulturminneslagen (prop. 1997/98:45 II s. 78 f).

119 Se prop. 1987/88:104 s. 76 f. Jfr också kommentar till 2:7 KML i Karnov, där det framhålls att i praktiken man förutsätter ett samförstånd mellan länsstyrelsen och markägaren.

120 Som nyss framhållits kan det alltså vara anledning att lägga bevisbördan på samma vis.

i samförstånd med ägaren, som inte får åläggas mera omfattande skyldigheter än som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla byggnadsminnets kulturhistoriska värde; hänsyn skall tas till byggnadens användning och ägarens skäliga önskemål (3:3). Ersättning utgår enligt väsentligen samma principer som vid liknande rådighetsinskränkningar enligt PBL (3:10). I motiven betonas ytterligare vikten av samråd med ägaren, när det gäller en framgångsrik byggnadsminnesvård och hanteringen av ersättningsfrågor.¹²¹ Dispens beträffande föreskrifterna förutsätter särskilda skäl, varvid länsstyrelsen får ställa skäliga villkor beträffande ändringen (3:14); hänsyn kan då tas bl.a. till ombyggnadens orsak och till hur den ekonomiskt belastar ägaren.¹²² Vidare får länsstyrelsen jämka föreskrifterna eller häva byggnadsminnesförklaringen om bibehållandet av byggnadsminnet medför hinder, olägenhet och kostnad som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse (3:15). Sådana beslut avses komma i fråga bara i undantagsfall, bl.a. om företag av större allmän eller enskild nytta hindras eller avsevärt försvåras.¹²³

Som framgår är dessa bestämmelser betydligt förmånligare för den enskilde än fornminnesreglerna. Man kunde tänka sig en skärpt bedömning i överensstämmelse med tankegångarna bakom MB, närmast i fråga om avvägningen mellan byggnadsminnets bevarande och företag av enskild nytta. Att döma av MB:s motiv skulle ju kulturella värden vara ungefär lika viktiga som naturvärden. Frågan är dock om detta verkligen är balkens ståndpunkt. Hur lagstiftaren egentligen sett på estetiska och historiska värden i sammanhanget är som sagt oklart (jfr 2.2 ovan). Möjligen kan sådana värden väga lättare vid en konflikt med ekonomiska intressen än hänsyn till människors hälsa och till bevarandet av naturresurserna, där överlevnadssynpunkter får större tyngd; kulturella värden skulle beaktas så långt man anser sig ha råd men sedan får ge vika för samhällsekonomiska hänsyn. Diskussionen om hållbar utveckling tar ju inte i samma grad sikte på kulturmiljön. Men detta är bara spekulationer. I varje fall lär någon inverkan av MB vid den praktiska tillämpningen av KML än så länge vara svår att konstatera.¹²⁴

121 Se prop. 1987/88:104 s. 87.

122 Se prop. 1987/88:104 s. 93.

123 Se prop. 1987/88:104 s. 94, där också nämns att genomförande av detaljplan eller ändamål för vilket expropriation beviljats hindras. – Vid beslut som avses i 3:15 1 st. får förordnas om att ägaren skall bekosta särskild dokumentation av byggnaden, om det är skäligt.

124 Så enligt uppgift från Riksantikvarieämbetet i maj 2000; där framhålls att miljötankandet i allmänhet sedan rätt lång tid påverkat förhållandena för miljökulturvården, vilket knappast var ett resultat av MB.

3.11 *Grannelagsrätten*

Rättsförhållandet mellan grannar regleras särskilt i 3 kap. JB, som dock idag innehåller ganska få bestämmelser, mestadels om mera speciella frågor. Också dessa regler kan beröras av MB:s tillkomst.

De viktigaste grannelagsrättsliga reglerna är nu intagna i miljölagstiftningen. Miljöskyddslagen av 1969, tillkommen ungefär samtidigt som JB, kom att reglera miljöstörningar i grannförhållanden, och detsamma gäller dess motsvarigheter i MB (särskilt 9 kap.). Vissa skadestandsregler överfördes från JB till 1986 års miljöskadelag (se nu framför allt 32:5 MB). Alltjämt återstår dock en del bestämmelser i JB: en allmän hänsynsregel i 3:1 samt regler om rötter och grenar som tränger in på grannfastigheten (3:2), om skyddsåtgärder vid grävning (3:3 och 3:5) och om byggnader och andra anläggningar som skjuter in på angränsande mark (3:7).

Bortser man från vissa speciella föreskrifter (3:2, 3:7) får bestämmelserna i JB på detta vis betydelse främst när inte MB kan åberopas. Regeln i 3:1 JB är mycket allmänt hållen och kan inte antas ha något företräde framför MB:s senare tillkomna regler. I fråga om miljöfarlig verksamhet gäller framför allt 9 kap. MB, och de flesta skadefall i grannförhållanden faller under 32 kap. MB – låt vara att inte miljöskadereglerna täcker alla tänkbara typer av skadegörelse.¹²⁵ Frågan vilken hänsyn man allmänt sett skall ta till granne regleras inte bara av 3:1 JB utan också, och vanligen i första hand, av 2 kap. MB. Särskilt 2:3 och 2:4 ter sig närmast som preciseringar av den äldre hänsynsregeln i 3:1 JB och bör kunna tillämpas så snart en verksamhet eller ett förhållande på något sätt medför risker för miljön eller hälsotillståndet på grannfastigheten – något som med MB:s vidsträckta miljöbegrepp lär vara fallet vid de flesta störningar (jfr 2.2 ovan). Av speciellt intresse är här lokaliseringsregeln i 2:4, som bör vara vägledande också vid mindre allvarliga störningar: man kan begära att en granne förlägger sin verksamhet på fastigheten så att det medför minsta intrång och olägenheter för närboende, om inte det medför orimlig kostnad (2:7). Resonemanget bör få betydelse också om ersättning krävs för skador i grannelagsförhållanden: kraven på hänsyn förstärks på sätt som senare kommer att utvecklas (jfr 4.4 och 4.6 nedan).¹²⁶ – Balken kan på detta vis antas ha utvidgat markägarens skydd mot intrång från grannfastigheter.¹²⁷

I 2:1 1 st. MB föreskrivs om bevisbördan för att hänsynsreglerna iakttagits att denna skall ligga på verksamhetsutövaren bl.a. »när frågor prövas om tillåtlighet,

125 Se närmare härom Bengtsson i Festskrift till Ulf Nordenson (1999) s. 21 ff.

126 Jfr även Bengtsson, a.a. s. 26 f.

127 I Grundlagen och fastighetsrätten (1996) s. 71 ff har jag diskuterat den eventuella inverkan 2:18 1 st. RF har på tolkningen av 3:1 JB. Med hänsyn till den begränsade betydelse kravet på angelägna allmänna intressen tillmätts i senare sammanhang (jfr 2.4 ovan, särskilt diskussionen av NJA 1996 s. 110) kan man dock knappast vänta att grundlagsregeln får någon större betydelse för grannelagsrätten.

tillstånd, godkännande och dispens». Tydligt utgår man då från en myndighetsprövning enligt MB:s regler.¹²⁸ Däremot är avsikten inte att ändra vedertagna bevisregler såvitt avser skadeståndsrättsliga eller straffrättsliga frågor enligt MB.¹²⁹ Balken ger emellertid också utrymme för enskilda anspråk rörande förbud mot fortsatt verksamhet eller föreläggande att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsåtgärder skall vidtas (se 32:12). Onekligen är det här fråga om en talan om tillåtligheten av verksamheten. Enligt lagtexten borde därför bevisbördan vara omkastad också i denna situation: om förbudstalan mot en granne grundas på MB i stället för på 3 kap. JB skulle grannen ha att bevisa att han exempelvis iakttagit försiktighetsprincipen, lokaliseringsregeln i 2:4 eller avhjälpningskravet i 2:8. Troligen har problemet inte uppmärksamrats vid förarbetena. Om man skall följa 2:1 MB kommer i vart fall balken att innebära en ytterligare skärpning av skyldigheterna i grannförhållandena, som gör det naturligt att MB åberopas i stället för JB i sådana sammanhang.¹³⁰

Vad angår övriga, mera preciserade bestämmelser i 3 kap. JB har de större självständig betydelse, men även här kan i varje fall MB:s hänsynsregler komma in i bilden. Bl.a. kan sådan skada på annans mark som omtalas i 3:3 JB ibland uppfattas som en skada på eller olägenhet för natur- eller kulturmiljön. Då kan man med stöd av 2:3 och 2:7 MB skärpa kraven på skyddsåtgärder (se härom särskilt 3:3 2 st. JB), och ägaren av den hotade fastigheten bör ha särskilda möjligheter att vidta åtgärd på grävarens fastighet (jfr 3:5 JB).

3.12 *Allemansrätten*

Som nämnt är det troligt att också allemansrättens innehåll skulle kunna påverkas av MB:s nya regler. Med hänsyn till de vaga principer som gäller på rättsområdet verkar detta särskilt närliggande.

Frågan vad som är tillåtet och förbjudet på annans mark anses ju reglerad framför allt i brottsbalken, och även om dess bestämmelser inte ger den yttersta sanningen om dessa frågor – allt som inte är kriminaliserat är ju inte tillåtet¹³¹ – så anger de i stora drag rättsläget. På senare år har man emellertid ifrågasatt allemansrätten i dess nuvarande form, bl.a. under hänvisning till de risker den innebär för naturmiljön.¹³² Över huvud taget har den tidigare synen på allemansrätten såsom framför allt ett medel för den enskilde att få kontakt med naturen nu fått konkurrens

128 Jfr prop. 1997/98:45 II s. 12 f, där enbart denna situation diskuteras.

129 Se prop. 1997/98:45 II s. 13, jfr I s. 210.

130 Frågan vilken lag som är tillämplig har betydelse också för forumfrågan, jfr 20:2 MB.

131 Jfr Bengtsson, *Allemansrätt och markägarskydd* (1966) s. 109 ff och senast NJA 1996 s. 495.

132 Se Westerlund i *Miljörättslig tidskrift* 1995 s. 74 ff.

av ett mera kommersiellt synsätt. Naturen skulle vara platsen för vad man kallat upplevelseindustri: turister lockas med speciella, ofta avancerade och kostnadskrävande aktiviteter i ett landskap som alltmer påverkats av denna användning.¹³³ Också på andra sätt utnyttjas naturen förvärvsmässigt utan markägarens medgivande, något som man särskilt reagerat mot på markägarhåll – detta skulle aldrig ha varit meningen när reglerna från början utformades. HD har dock i princip godtagit ett sådant utnyttjande, om det inte ställer till alltför stora olägenheter för markägaren och miljön (se NJA 1996 s. 495, rörande organiserad försränning).¹³⁴

Även tendensen att betona egendomsskyddets betydelse i en marknadsekonomi kan här spela en roll. I RF har intagits en hänvisning till allemansrätten som en begränsning av egendomsskyddet (2:18 3 st.), men detta får närmast ses som en ideologisk deklaration utan egentlig juridisk betydelse. Allemansrätten utgör ju traditionellt något av en hjärtesak för socialdemokratiska politiker, och det har varit naturligt att framhäva dess betydelse som en viss kompensation för det förstärkta egendomsskydd som tillkom på borgerligt initiativ. Dess kommersiella utnyttjande lär dock knappast ha spelat någon roll i sammanhanget – här lär intresset även på socialdemokratiskt håll ha varit ganska ljust – och i alla händelser lär allemansrätten knappast ha fått något förstärkt skydd genom grundlagsändringen.¹³⁵ Den effekt som förhållandet möjligen kunde få på tolkningen av olika lagregler lär i allmänhet neutraliseras av det förstärkta egendomsskydd som samtidigt tillkom.

I vart fall är det av intresse att allemansrätten idag framstår som mer kontroversiell än för några decennier sedan. Det ökar betydelsen av MB:s inställning. Som redan framhållits (1.3) synes balken klarare än tidigare lagstiftning belysa motsättningen mellan friluftsentresset – den »sociala naturvården» – och miljöhänsyn i egentlig mening. Målsättningsregeln i 1:1 talar visserligen om skydd för naturmiljön men betonar inte dess betydelse för friluftslivet. Det står i varje fall klart att den aspekten inte betyder mycket för målet att uppnå hållbar utveckling – snarare kan detta motverkas av vissa former av friluftsliv.¹³⁶ Fastän en del regler i naturvårdslagen till allemansrättens skydd har behållits i 7 kap.¹³⁷ har man tagit in en särskild hänsynsregel med sikte främst på allemansrättens utövning i 7:1 MB (där

133 Se om denna utveckling särskilt Sandell i *Svensk Geografisk Årsbok* 1997 s. 31 ff.

134 Tyvärr innehåller detta ledande rättsfall en något missvisande formulering i denna del. Man kunde tro att anläggningar för friluftsliv kunde komma till stånd med stöd av allemansrätten (första stycket sista meningen av HD:s domskäl), vilket inte gärna kan ha varit meningen – skidliftar och liknande kräver naturligtvis markägarens tillstånd, troligen också så enkla anläggningar som vindskydd eller fasta bord och bänkar för rastning. Jfr NJA 1949 s. 167. Hur HD egentligen resonerat är oklart.

135 Jfr Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, kap. 12.

136 Jfr Westerlund, a.a. och Bengtsson, *Åganderätt och miljö* (1994) s. 5 ff. – Att sociala hänsyn omtalas i 1:1 2 st. 3 p. MB lär här sakna betydelse.

137 Reglerna om stängselgenombrott har dock flyttats till tillsynskapitlet, se 26:11 MB.

den för övrigt inte passar särskilt väl); på detta sätt synes balken markera att intresset av rörelsefrihet i skog och mark är underordnat miljöskyddet. Beträffande organiserad, kommersiellt präglad allemansrätt förutses en särskild kontroll genom anmälningsplikt (jfr 12:6), något som närmast motiverats med miljöhänsyn men också är en fördel från markägarnas synpunkt. En sådan ordning bör rimligen motverka överträdelser av anonyma grupper.¹³⁸ Hänsynsreglerna i 2 kap. kan visserligen vara ett skydd för naturmiljön också som plats för rekreation, men den tanken har kommit i skymundan i motivens resonemang. Strandskyddet utgör alltså ett väsentligt skydd mot inskränkningar av allemansrätten, men samtidigt är att märka att reglerna numera avser att tillvarata också ekologiska hänsyn – en funktion som i flera sammanhang betonats i motiven.¹³⁹

Skall man sammanfatta MB:s inställning blir resultatet, att hänsyn till allemansrätten visserligen i stort sett upprätthållits gentemot markägaren, i enlighet med lagstiftarens traditionella värderingar, men tycks ha förlorat i vikt i förhållande till miljöintressena. Här är politiska hänsyn inte lika framträdande. – Detta bör få vissa konsekvenser för tillämpningen både av de aktuella stadgandena i brottsbalken och av andra regler om allemansrätten.¹⁴⁰

I vissa fall lämnar lagtexten knappast något utrymme för att dra in miljösynpunkter i bedömningen. Vad till en början angår 12:4 BrB, lär vad som är »tomt» inte bero av sådana hänsyn utan av andra förhållanden, främst hur pass starkt hemfridsintresset gör sig gällande. Inte heller torde miljöhänsyn nämnvärt påverka begreppet »plantering»; närmast blir områdets faktiska beskaffenhet avgörande, om också i något gränsfall dess särskilda värde som kulturmiljö kan tala för skydd.

När det gäller uttrycket »annan äga som kan skadas därav» (alltså av passage över ägan) är förhållandet inte riktigt detsamma. På denna punkt hänvisar bestämmelsen till skaderisken, och bedömningen vad som utgör relevant skada behöver inte enbart grundas på en ekonomisk uppskattning. Det är tydligt att varje passage som lämnar spår efter sig – och det gäller också passage i skog och mark – har fysiskt påverkat marken, men om detta utgör en skada i lagens mening måste i gränsfall bero på värderingar. Redan den omständigheten att djur- eller växtlivet skadas borde kunna påverka den straffrättsliga prövningen¹⁴¹, och i vart fall måste detta vara fallet när man drar gränsen för vad som är civilrättsligt tillåtet. Här kan åter hänvisas till det ledande rättsfallet NJA 1996 s. 495, där HD som skäl för att utnyttjandet av allemansrätten varit otillåtet åberopat bl.a. inverkan på djur- och växtlivet.

Sedan MB skärpt kravet på hänsyn till naturmiljön vid olika aktiviteter, framför allt genom reglerna i 2 kap. 3 och 4 §§, är det naturligt med en strängare bedöm-

138 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 305 f.

139 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 316 f, 321, II s. 83, 84, 90.

140 Se MB-kommentar I s. 7:9.

141 Jfr NJA 1986 s. 637, berört nedan på tal om 12:2 2 st. BrB.

ning av sådant nyttjande bl.a. i kommersiella sammanhang. Resonemanget har berörts när det gäller hänsyn till viltet enligt jaktlagen (3.7 ovan) men bör aktualiseras vid alla åtgärder på annans mark som kan påverka miljön. Möjligheterna skulle alltså vara större att utverka förbud mot olika åtgärder på annans mark, inte bara när de besvärar markägaren utan också när de betyder mindre för honom men på ett eller annat sätt medför skada på naturmiljön; och i den ingår tydligen naturresurser av olika slag. En annan sak är att det normalt bara är markägare som för talan om ett sådant förbud; de kan dock göra det främst av omsorg för miljön.

Vad sedan angår regeln om tagande av naturprodukter i 12 kap. 2 §, innehåller paragrafen ju till större delen en preciserad uppräknings av förbjudna produkter. Uttrycket »annat sådant, som ej är berett till bruk» är dock oklart. I ett HD-avgörande där bestämmelsen tillämpats på vitlav (NJA 1986 s. 637) har bl.a. beaktats att tillgreppet, som bedömdes som stöld, åstadkom betydande och svåråtkämpliga skador på marken; avgörande lär här ha varit inte enbart fastighetsägarens ekonomiska intresse utan också miljösynpunkter. Med tillkomsten av MB framstår sådana resonemang som än mera närliggande. De bör inverka också när det gäller t.ex. tillgrepp av mossor. Vidare är att märka, att straffbestämmelsen även i övrigt anses innebära att vissa helt bagatellartade ingrepp går fria.¹⁴² Vid denna gränsdragning bör man kunna beakta inte bara hur stor den ekonomiska skadan är utan också om naturmiljön skadas på ett mera påtagligt sätt. – MB lär däremot knappast få betydelse för straffbestämmelsen i 8:11 2 st. BrB. Denna hänvisar visserligen till vaga begrepp som »intrång i annans besittning» och obehörigt skiljande från besittning, men de faktiska förhållanden som här blir avgörande lär inte påverkas av miljöhänsyn. Markägarens ekonomiska intressen kommer i förgrunden, i någon mån också hans hemfrid (såvitt angår störande tältning).¹⁴³

MB:s inställning kan också i övrigt öka betydelsen av resonemanget i NJA 1996 s. 495 om störningar i djur- och växtlivet. Sådana förhållanden bör i större utsträckning än tidigare vara ett argument för vitesförbud, t.o.m. om markägaren – som förutsätts föra förbudstalan – inte har några egentliga ekonomiska nackdelar att åberopa.

Dessutom kan balken tänkas påverka möjligheten till skadestånd för skador på naturen, något som skall behandlas i ett senare avsnitt (4.10); detta kan omvänt innebära ett ökat skydd också för friluftsinteressen. Också annars står det klart att större hänsyn till naturmiljön många gånger innebär att samtidigt allemansrättens ställning förstärks; det är ju långtifrån alltid som den kommer i konflikt med principer om hållbar utveckling och biologisk mångfald. Även här verkar alltså miljöhänsyn i olika riktningar.

142 Jfr Jonzon m.fl. s. 46 f m. hänvisn.

143 Jfr Jonzon m.fl. s. 43 f m. hänvisn. och MB-kommentar I s. 7:7 f.

3.13 Återblick

I detta avsnitt har berörts en rad särskilda områden inom fastighetsrätten där MB:s tillkomst bör ha påverkat rättsläget. Som framgår är balkens verkningar i hög grad varierande, och några konsekventa linjer för samordningen med annan lag är svåra att finna; också här förefaller tidsbristen ha spelat en roll. I en del fall är det visserligen tydligt att konflikten står mellan ägarens ekonomiska intressen och miljöintresset, och då kan tankegångarna bakom MB bidra till att försvaga egendomsskyddet; exempel ger skogsvårdslagstiftningen (där dock lagstiftaren försökt minska balkens betydelse) och kulturminneslagen.¹⁴⁴ Efter MB:s tillkomst finns det också anledning att ha något mindre vördnad än tidigare för proportionalitetsprincipen som skydd för enskilda markägare. – Men det är långtifrån alltid som motsättningen är så renodlad.

En vanlig situation på den speciella fastighetsrättens område är att olika näringsintressen aktualiseras som inte stämmer (helt) med fastighetsägarens önskemål; någon annan vill exploatera naturresurserna på fastigheten eller på annat sätt använda den kommersiellt. Innehavare av särskilda rättigheter till fastigheten – t.ex. jakt- eller fiskerättshavare, samebyar – kan vilja nyttja marken, envar på sitt vis. På detta sätt kan det uppkomma komplicerade konflikter om markens användning.¹⁴⁵ Miljöintressen kan alliera sig än med den ena parten, än med den andra eller tredje; kombinationerna kan vara många och svåra att riktigt överblicka. Problemen kan bli särskilt aktuella vid tillämpning av hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. MB men kan också komma upp i olika tillståndsärenden.

Man får här räkna med möjligheten att exploatörer genom att tillgodose enskilda markägares intressen kan minska motståndet mot olämpliga ingrepp i miljön. Problemet är känt från miljöskaderätten – det är ett argument mot att lita för mycket på skadestandsreglerna som skydd för miljö¹⁴⁶ – och det har särskilt påpekats på tal om minerallagen (3.5 ovan); men det kan också komma upp i andra sammanhang, där någon annan än fastighetsägaren vill utnyttja naturresurserna på fastigheten. Inte bara miljömyndigheterna utan också lagstiftaren får vara uppmärksamma på denna

144 Jfr 3.6 resp. 3.10 ovan. Vid jordbruk gäller detsamma, men här har tidigare speciallagstiftning tagits in i MB (12:7–10).

145 Jfr 3.9 om exploatering av renskötselmarker (där t.o.m. konflikter mellan fem olika intressen nämns), NJA 1989 s. 581 och det i 3.9 omtalade koncessionsnämndsavgörandet B 171/92 (Gullhögsflon). Se även Bengtsson i Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo (2000) s. 39 f.

146 Jfr Bengtsson, Speciell fastighetsrätt s. 224 och i Svensk rätt i omvandling (1976) s. 43 ff.

risk att ett företag kan s.a.s. köpa sig rätt till att skada miljön.¹⁴⁷ I sådana fall bör man inte fästa alltför stor vikt vid att de berörda markägarna accepterar ett ingrepp.

På detta vis kommer MB att i ganska betydande grad komplicera rättsläget på fastighetsrättens område, också när inte balkens regler är direkt tillämpliga. Det kan vara svårt att avgöra vilken av de berörda kategorierna som generellt sett vinner på att man drar in miljösynpunkter i resonemanget. Allmänt kan dock sägas, att MB här innebär en försvagning av rent marknadsekonomiska hänsyn; motstående argument vinner i tyngd.

De konflikter som nu har berörts uppkommer i viss utsträckning i kontraktsrättsliga eller åtminstone kontraktsliknande situationer – t.ex. vid jakt- eller fiskerättsupplåtelser, eller i förhållandet mellan å ena sidan markägare, å andra sidan innehavare av renskötselrätt eller rättigheter enligt mineral- eller torvlagstiftningen. Här kan det naturligtvis finnas möjligheter att påverka lösningarna genom avtal mellan berörda parter; detsamma gäller för övrigt förhållandet mellan markägare och företag som vill utnyttja allemansrätten för organiserat friluftsliv. Jag återkommer till frågan, vad mån miljösynpunkter bör få betydelse också i detta läge (6.1, 6.3 nedan).

147 I diskussionen om kompensation in natura vid miljöingrepp har problemet spelat en betydande roll, jfr Ds 1997:52.

4. Miljöbalken och skadeståndet

4.1 *Allmänt om miljöbalkens skadestandsregler*

När det gäller MB:s inverkan på reglerna om skadestånd kommer balkens hänsynsregler i förgrunden. De innebär som sagt en viktig nyhet, och deras utformning har tilldragit sig ganska stor uppmärksamhet. Deras betydelse för skadeståndsansvaret för miljöstörningar och i vissa närliggande sammanhang har dock kommit mera i skymundan. Det är sådana frågor som skall tas upp i detta kapitel. Avslutningsvis skall också beröras vissa andra skadeståndsfrågor som balken aktualiserar (4.11–4.13). Det väsentliga är alltså just vilka förändringar som MB kan ha medfört; det blir inte fråga om någon allmän beskrivning av rättsläget vid miljöskador.

MB:s särskilda skadestandsregler i 32 kap. har inte diskuterats närmare i förarbetena till balken. Den relativt färskas miljöskadelagen (från 1986) med dess huvudregel om strikt ansvar för miljöskador har väsentligen oförändrad överförts till 32 kap.MB.¹ Vissa ändringsförslag av miljöskyddskommittén, som bl.a. föreslog att ansvarets anknytning till fast egendom skulle upphävas, ansågs alltför komplicerade att genomföra och togs inte upp i 1994 års proposition, som ju senare återtogs. I det fortsatta arbetet på balken intog man samma ståndpunkt.² – Skadestandsreglerna ansågs ha nära anknytning till andra ersättnings- och sanktionsregler i balken, och det var naturligt att ge en mera fullständig bild av sanktionssystemet genom att ta in dem i MB. Meningen var att utforma miljöskydds- och skadestandsreglerna så att de passade samman. Också sambandet med miljöskadeförsäkringen framhölls.³ Det är dock svårt att finna några verkliga försök

1 Reglerna om rättegången i miljöskademål har dock förts samman med andra processuella regler i MB.

2 Se prop. 1997/98:45 I s. 565 ff.

3 Se prop. 1997/98:45 I s. 189, 564.

att samordna skadestandsreglerna med andra delar av MB; sannolikt hade man inte tid att fundera närmare på dessa mindre angelägna problem. Bl.a. är förhållandet mellan 32 kap. och hänsynsreglerna i 2 kap. oklart. Särskilt avhjälpanderegeln i 2:8, som rör ett gränsområde till skadeståndsrätten, kan ställa till problem (se 4.9 nedan).

Skadeståndets funktion i sammanhanget kom också i skymundan. När man diskuterade lagstiftningens avsedda effekter framhölls straffsanktionen, inte skadeståndet – något som dock till stor del kan förklaras av att balken ju här inte innebar något nytt.⁴ Då det gällde ansvaret för efterbehandling av förorenade områden – avhjälpandeansvaret – har däremot preventionstanken haft betydelse, om också ett väsentligt syfte varit att efterbehandlingen inte skulle belasta statsbudgeten.⁵ Sannolikt ansåg man även det strikta skadeståndsansvaret vid sidan av sin ersättande funktion ha en preventiv effekt, men den har inte betonats särskilt (i motsats till effekten av miljöskadeståndssanktionsavgifter). Över huvud taget tycks samspelet mellan skadestånd och andra miljörättsliga sanktioner inte ha intresserat lagstiftaren nämnvärt; man utgick tydligen från att det fungerade så pass tillfredsställande att det inte behövde ändras.⁶

MB:s regler, som kräver att större hänsyn tas till möjliga effekter på miljö än enligt tidigare lagstiftning, kan emellertid också inverka på *culpaansvaret* på området – alltså ansvaret för oaktsamhet hos verksamhetsutövare eller deras folk. Ett skadeståndsansvar av denna typ kan grundas på de allmänna reglerna i SkL, men också på särskilda bestämmelser i MB (se 32:1 3 st. och 32:6 2 st.⁷). Culpa är ju ett begrepp vars innebörd i hög grad beror av gällande värderingar i samhället. Som framgår av fortsättningen har man emellertid ogärna velat medge någon sådan påverkan från lagstiftarens sida.

4 Jfr avsnittet om principerna för förslaget i prop. 1997/98:45 I s. 168 ff. – Ett annat skäl för att tonvikten lagts på straffrättsliga frågor kan vara att massmedia (och kanske även allmänheten) tycks anse straffen för miljöbrott som det allra viktigaste miljöproblemet.

5 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 234 f, 359.

6 Jfr om det sagda prop. 1997/98:45 I s. 533 ff, där man bl.a. konstaterar att systemet med ekonomiska sanktioner inte fungerar på avsett sätt och diskuterar hur effektiva sanktionsregler skall utformas på sikt men inte nämner skadestandsreglerna i sammanhanget. Vad miljöskadestandsreglerna angår, sägs på annat ställe att de har nära anknytning till miljörättens ersättningsregler och övriga sanktionsregler; genom att »smälta in» dem i MB skulle denna ge en mera fullständig bild av sanktionsreglerna på miljöområdet (s. 564). Det är alltså närmast en fråga om var skadestandsreglerna skall tas in, inte om reglernas innehåll; att tala om insmältning är knappast träffande.

7 Även 32:5 1 st. MB kan nämnas i sammanhanget, fast grävning och liknande arbeten mindre ofta medför typiska miljöskador.

Man kan diskutera hur MB:s målsättning främjas av dess skadestandsregler. Det väsentliga enligt detta synsätt måste vara att hindra skador på miljön. Att den skadelidande kan räkna med ersättning kan naturligtvis från traditionella skadeståndsrättsliga synpunkter vara värdefullt men bidrar knappast till en hållbar utveckling eller till bevarande av miljö och naturresurser i övrigt. Inga garantier finns ju för att enskilda skadelidande använder ersättningen just för att återställa eventuell skada på naturen.⁸ Visserligen har skyddet genom miljöskadeförsäkring betonats, men detta har närmast skett för att motivera att inte preskriptionstiden för skadeståndskrav förlängts⁹, och försäkringen avser i första hand personsador – inte skador på miljön.¹⁰ Från lagstiftarens synpunkt förefaller alltså skadeståndets *preventiva* effekt vara det väsentliga.¹¹

Det stämmer med ett marknadsekonomiskt synsätt, som siktar till avregleringar och ökat utrymme för enskilt initiativ, att betona skadeståndssanktionens fördelar framför myndighetskontroll över miljön. På detta vis ligger resonemanget i linje med vissa moderna strömningar inom lagstiftningen. I den mån skadestånd utgår – ofta är ju skadan på miljön obetydlig från rent ekonomisk synpunkt – kan man anta att den preventiva effekten är större för miljöansvarets del än vad som normalt gäller för skadeståndet, eftersom detta ansvar delvis kan vara svårt att täcka genom ansvarsförsäkring; ofta är det fråga om tämligen förutsebara följder av en förorenande eller annars miljöfarlig verksamhet, som dock tillåtits av myndighet. Försäkring är framför allt möjlig vid plötsligt inträffande och relativt oförutsedda skadefall.¹² Den ansvarige får därför ofta räkna med att själv stå risken för uppkommande skador, mindre genom att ansvarspremierna småningom höjs än genom direkta utbetalningar till de skadelidande. Det hindrar naturligtvis inte att skadeståndsansvaret kan kalkyleras som en utgiftspost i hans verksamhet och ofta täckas genom ett högre pris på hans produkter eller tjänster; om man – som ibland diskuterats – skulle

8 När skadeståndet utgår till staten (jfr t.ex. NJA 1995 s.249) är läget ett annat, särskilt om det avser faktiska kostnader för att återställa förstörd miljö.

9 Se prop. 1997/98:45 I s. 566 f.

10 Vissa saksador täcks ju också – för privatpersoner och småföretagare – men den praktiska betydelsen av detta är obetydlig. Jfr SOU 1993:78 bl.a. s. 37 ff.

11 Att miljöskadeförsäkringen kombinerats med en saneringsförsäkring (se 33:3 och 33:4 MB) innebär ju inget ökat skydd för skadelidande enskilda utan bara att ansvaret för saneringskostnaden flyttas över från staten till kretsen av förorenande verksamheter.

12 I EG-kommissionens s.k. vitbok av år 2000 tycks man fästa stor vikt vid försäkringsmöjligheterna, vilket verkar optimistiskt i överkant.

acceptera en miljöfarlig verksamhet med hänsyn till att dess utövare i varje fall blir skadeståndsansvarig, kan detta gå ut över miljön.¹³

I alla händelser bör man allmänt sett kunna anta att ett strängt skadeståndsansvar för föroreningar och liknande störningar har viss förmånlig effekt för miljön. Självfallet går ett sådant ansvar väl ihop med principen »förorenaren betalar», som ju betonats som en väsentlig del av MB:s regelsystem och skymtar i varje fall i bestämmelsen i 2:8 om avhjälpandeansvaret (jfr 2.6 ovan).¹⁴ När det gäller diffusa föroreningskällor, t.ex. från biltrafiken, är förstås skadestånd inte någon praktisk sanktion; det följande gäller andra typer av skada.

Skärpningen av skadeståndsansvaret framträder särskilt i fråga om förutsättningarna för ersättningsskyldighet. Som utvecklas i det följande kan de nya hänsynsreglerna motivera en strängare culpabedömning i åtskilliga hänseenden. Mera tveksamt är om de i vissa lägen kan medföra strikt ansvar utan stöd av lag (jfr 4.12 nedan). I något fall kan de tänkas påverka skälighetsbedömningen enligt 32:1 3 st. MB (jfr 4.3), produktansvaret (jfr 4.8) eller ansvaret för självständig medhjälpares vållande (jfr 4.10). Möjligen kan MB:s allmänna inställning också leda till att ersättningsmöjligheterna ökar vid vissa skadetyper, främst ekologiska skador; bl.a. skulle dessa på ett annat sätt än tidigare anses möjliga att uppskatta i pengar (jfr 4.11 nedan). Man får också räkna med möjligheten att allmänna principer om adekvans, skyddsändamål och rätten till ersättning för ren förmögenhetsskada påverkas (jfr bl.a. 4.3, 4.13 nedan).

4.2 *Lagstiftaren och culpaansvaret*

I miljöbalksutredningens förslag till MB (SOU 1996:103) innehöll 3 kap. »allmänna aktsamhetsregler» vilka enligt 3:1 i lagtexten skulle »iaktas av alla». Man berörde inte den inverkan reglerna kunde ha på det område där man främst diskuterar aktsamhetsbegreppet – alltså i fråga om skadestånd. Här anknöt utredningen till terminologin i både miljöskyddskommitténs betänkande (SOU 1993:27) och 1994 års proposition¹⁵, där inte heller denna aspekt kom upp. Reglerna i 1996 års förslag motsvarade i väsentliga delar nuvarande 2 kap. MB; formuleringarna avvek dock något, en särskild

13 Jfr Bengtsson i Svensk rätt i omvandling (1976) s. 44 ff. – Skadeståndets brister som miljöpolitiskt instrument har utvecklats av Hydén i Rättssociologiska perspektiv s. 33 ff.

14 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 213 f (försiktighetsprincipen), s. 234 (avhjälpandeansvaret).

15 Se prop. 1994/95:10 s. 109 ff, där reglernas allmänna innebörd diskuterades.

bestämmelse innehöll kravet på bästa möjliga teknik (nu i 2:3 MB), och en annan regel krävde viss hänsyn till nationalpark, naturreservat m.fl. skyddade områden för verksamhet utanför området.¹⁶

Vid remissbehandlingen påtalades att reglerna var utformade utan hänsyn till den effekt de kunde ha för aktsamhetsbedömningen inom skadeståndsrätten. Regeringen framhöll i lagrådsremissen att avsikten inte var att de skulle förändra rättsläget när det gällde att bedöma vad som var skadeståndsgrundande oaktsamhet; bl.a. för att markera detta valde regeringen att i stället kalla reglerna »hänsynsregler». Trots denna förändring menade Lagrådet att eftersom tillämpningsområdet sträckts ut och regleringen i vissa fall var strängare än vad som tidigare gällde, följden rimligen måste kunna bli att överträdelse av regleringen oftare än dittills kunde åberopas som grund för skadeståndsanspråk. – I propositionen invände man mot denna slutsats att den inte var helt självklar och drog en parallell med den inverkan författningsnormer och föreskrifter av myndighet kunde ha på culpabedömningen; att normerna preciserade det önskvärda handlandet uteslöt inte den avvägning av omständigheter som var typisk för denna bedömning. Med hänsyn till att hänsynsreglerna var allmänt hållna fanns enligt regeringens mening ett stort utrymme för en fri aktsamhetsbedömning inom balkens allmänna tillämpningsområde. I propositionen behölls uttalandet att avsikten med hänsynsreglerna inte var att påverka rättsläget i skadeståndsfrågan.¹⁷ I författningskommentaren framhölls särskilt att bevisregeln i 2:1 MB – som ålägger en verksamhetsutövare att visa att hänsynsreglerna iakttagits – inte gällde frågor om skadestånd (eller straff) enligt MB.¹⁸ Problemet berördes inte i jordbruksutskottets yttrande med bilagor.¹⁹

Som framhållits i propositionen anger hänsynsreglerna inte närmare vad för aktsamhet som krävs i olika situationer (något som för övrigt gör parallellen med myndigheters föreskrifter föga träffande). Om man skall ta lagtext och övriga motivuttalanden på allvar går det dock inte att komma ifrån att de olika hänsynsreglerna faktiskt kräver större hänsyn till omgivningen i de aktuella, allmänt beskrivna situationerna än vad som framgick av tidigare regler, och detta även om kravets närmare innehåll varierar efter hän-

16 Se 3:7 resp. 3:8 i förslaget. Principen om avhjälpande av skador och olägenheter (3:9) var vidare samordnad med övriga regler bl.a. när det gällde intresseavvägningen, något som inte gäller för MB:s del (2:8 MB hänvisar ju inte till skälighetsregeln i 2:7 utan till 10 kap.).

17 Se om det sagda prop. 1997/98:45 I s. 204 f, jfr II s. 455.

18 Prop. 1997/98:45 II s. 13, jfr II s. 210.

19 Se 1997/98:JoU20 s.38 ff, jfr s. 352 ff.

synsregelns utformning och efter den enskilda situationen då regeln aktualiseras. Verkningarna skulle sträcka sig till varje verksamhet och varje åtgärd som inte i det enskilda fallet har försumbar betydelse (se 2:1 2 st. MB). Till detta kommer inverkan av den allmänna målsättningsregeln i 1:1, som ju skall påverka tillämpningen bl.a. av hänsynsreglerna. Det är svårt att bagatellisera lagregler med en sådan utformning. Det gäller här normer av helt andra slag än sådana mera preciserade föreskrifter som brukar diskuteras på tal om culpabedömningen och som regeringens uttalande avsåg. En annan sak är att bevisbördan för vållande som sagt inte påverkas av balkens reglering²⁰ (frånsett vad som kan följa av 2:7; jfr 4.3 nedan).

Motivuttalandena tyder på att regeringen ogärna ville acceptera att MB innebar några skadeståndsrättsliga nyheter vare sig inom eller utom balkens område. Det kan tyckas anmärkningsvärt att man här, tvärtom mot vad som skett i andra sammanhang, sökt förringa innebörden av en ganska viktig miljövänlig reform. En tänkbar anledning kunde vara att en ansvarsskärpning skulle medföra en besvärande ekonomisk belastning för industriella och andra verksamheter och därför ansetts olämplig ur samhällsekonomiskt perspektiv. Några sådana invändningar framgår dock inte av förarbetena och skulle för övrigt inte stämma särskilt väl med synsättet bakom lagstiftningen i övrigt. En annan, kanske mera sannolik förklaring är att de skadeståndsrättsliga konsekvenserna inte ens berörts, än mindre utretts närmare i förarbetena fram till Lagrådets yttrande. Man kan säga att en så vittgående generell förändring av den allmänna culpabedömningen som hänsynsreglerna på detta vis skulle medföra knappast haft tidigare motsvarigheter i vår lagstiftning; en samvetsgrann lagstiftare kan inte gärna erkänna att en sådan okommenterad bieffekt skulle följa av en reform med helt andra syften. Samtidigt är att märka att regeringen inte tog direkt avstånd från tanken att hänsynsregeln kunde påverka läget på skadeståndsområdet. Att helt bestrida detta var väl knappast möjligt.

Hur som helst finns det anledning att närmare granska vad dessa regler innebär från skadeståndsrättslig synpunkt.²¹ Man bör visserligen hålla i minnet att de inte syftar till en skärpning just av skadeståndsskyldigheten, men det hindrar inte att lagtexten bör få väsentlig betydelse i sammanhanget. Vid sidan härav kan man knappast fästa större vikt vid de föga övertygande utläggningarna om vållandebedömningen i motiven. Innebär reglerna ett strängare krav på aktsamhet och hänsyn hos företag och enskilda,

20 Jfr prop. 1997/98:45 II s. 12 f, MB-kommentar I s. 2:6.

21 Se även Vängby i JT 1999–2000 s. 706.

är det närmast självklart att detta också slår igenom om bristande hänsyn har medfört skada i omgivningen. En sådan ytterligare sanktion mot överträdelser av hänsynsreglerna kan inte gärna te sig för sträng mot verksamhetsutövarna, oavsett deras försäkringsmöjligheter (jfr 4.1 ovan); det vore snarast stötande om en skadelidande, som visat att verksamheten inte uppfyllt lagens krav, ändå skulle gå miste om ersättning för skadan.

Naturligtvis bör man beakta även andra allmänna skadeståndsprinciper i sammanhanget. Bl.a. finns anledning att fråga sig, om den aktuella hänsynsregeln avser att skydda just det intresse som skadats i sammanhanget – alltså principen om det s.k. skyddsändamålet (jfr bl.a. 4.7 nedan). Vissa överträdelser av hänsynsreglerna medför inte nödvändigtvis skadeståndsansvar; domstolen behöver inte vara bunden av vad en tillsynsmyndighet anser om överträdelsen. Det står också klart att hänsynsregeln i och för sig inte kan leda till att en culparegel som tar sikte på person- eller sakskada också medför ansvar för ren förmögenhetsskada. För detta krävs att en överträdelse kriminaliserats (jfr 2:1, 2:4 och 3:1 SkL).²²

Det är möjligt att en prövning av dessa närmast miljörättsliga frågor ibland kan kräva en särskild sakkunskap hos domstolen. Men detta är inte märkvärdigare än när skadeståndsfrågor annars uppkommer i utpräglat tekniska sammanhang. Som förut framhållits (1.1) bör domstolarna inte dra sig för en rättsskapande verksamhet på grundval av MB, när det finns tillräckligt material för en bedömning av frågan. Även om de specialiserade miljödomstolarna och miljömyndigheterna har större kompetens för att pröva dessa frågor, bör också en allmän domstol tillse att miljöhänsyn blir beaktade vid avvägningen på ett sätt som stämmer med MB:s syfte.²³ Tillämpas reglerna på det sätt som förordas i fortsättningen lär också sådana domstolar få ta ställning till balkens inverkan.

4.3 *Hänsynsreglernas uppbyggnad; skälighetsregeln*

Hänsynsreglerna i 2 kap. har tidigare översiktligt behandlats (2.3 ovan). Vad som har intresse för vållandebedömningen är särskilt reglerna i 2:2–2:7. När bestämmelsen i 2:8 anger ersättningsskyldighet som ett alternativ till avhjälpande är det närmast fråga om ett kostnadsansvar som kompletterar avhjälpandeansvaret och har begränsad självständig betydelse, i vart

²² Som framgår av det följande (4.3) kan dock det strängare aktsamhetskravet tänkas få betydelse vid oaktsamhetsbrott och därmed för skadeståndet.

²³ Jfr Backer i Lov og rett 1993 s. 454.

fall enligt motiven till paragrafen.²⁴ Den skall diskuteras i ett senare avsnitt (4.9).

När det gäller sådana miljöstörningar som faller under 32 kap. MB får culpabedömningen naturligtvis begränsad betydelse; huvudregeln är ändå ett strikt ansvar. Men reglernas räckvidd går länge än så. Att märka är att MB:s skadestandsregler gäller bara verksamhet (inte andra åtgärder) på en fastighet (inte på exempelvis fartyg eller flygplan), och endast störningar i omgivningen (inte inom själva verksamhetsområdet). Som framgår av fortsättningen innehåller dessutom MB:s bestämmelser flera undantag från det strikta ansvaret.²⁵

Som tidigare framhållits (1.1 ovan) har det också intresse att flera av hänsynsreglerna hänvisar inte bara till miljörisker utan också till risker för människors hälsa. Visserligen kan detta ses som en naturlig följd av att hälsoskyddsreglerna tagits in i MB; på liknande sätt har miljö- och hälsoskydd förts samman i EG:s grundläggande regel i artikel 130r (nu 174) i Romfördraget, och även miljöskyddslagens inställning måste uppfattas på detta vis. Men det lär ändå ha sin betydelse att hänsynsreglerna på detta vis kan bli aktuella vid åtskilliga fall av personskada utan samband med egentliga miljöstörningar.

Här får det betydelse vad hänsynskraven egentligen syftar till. Som nämnt kom inte omformuleringen av rubriken till 2 kap. – hänsynsregler i stället för aktsamhetsregler – att leda till någon ändring i reglernas innehåll. I alla händelser kan termen hänsynsregel betraktas som en mera träffande beskrivning av bestämmelserna i kapitlet. Rent språkligt sett tycks den ta sikte snarare på mera övervägda åtgärder än på enstaka, spontana handlingar, något som också karakteriserar i varje fall lokaliseringsregeln i 2:4 liksom hushållnings-, kretslopps- och produktvalsprinciperna i 2:5 och 2:6. Även försiktighetsregeln i 2:3 tar ju främst sikte på medvetna försiktighetsmått. Den oaktsamhet som reglerna avser att förhindra tycks på detta vis bestå mindre i en plötslig obetänksamhet än en felaktig avvägning mellan risk och nytta (jfr också nedan om uppbyggnaden av skälighetsregeln i 2:7).

Såvitt gäller personskada skulle alltså bestämmelserna inte så ofta aktualiseras vid tillfälliga skadegörande handlingar, snarare när bristfälliga anordningar eller produkter och andra varaktiga förhållanden lett till skada

24 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 234 f.

25 Det gäller inte bara regeln om orts- och allmänvanliga störningar i 32:1 3 st. utan även bl.a. 32:6 2 st.; dessutom faller explosionsskada från mindre farliga verksamheter och skador genom mindre riskabla grävningar utanför detta ansvar (32:4 2 st., 32:5 1 st.). Se närmare nedan i avsnitt 4.3.

på någons person. Detsamma kan sägas om skador som drabbar egendom utan att utgöra någon mera typisk följd av miljöstörningar.

Ett annat allmänt problem som också får skadeståndsrättslig betydelse är vad hänsyn till »miljön» närmare bestämt inbegriper. Bl.a. kan man fråga, om alla hänsynsregler – inte bara 2:5 – blir tillämpliga också vid skada på naturresurser som inte i och för sig inverkar nämnvärt på människors aktuella livsförhållanden. Som förut utvecklats (2.2 ovan) kan man utgå från att när lagtexten talar om skydd av miljön eller liknande det innebär också bevarande av naturresurser i allmänhet, och det är svårt att konstatera att en viss resurs inte ens på sikt spelar någon roll för människors livsvillkor. Men därmed är inte sagt att man i skadeståndsrättsliga sammanhang skall kunna åberopa hänsynsreglernas aktsamhetskrav vid varje skada på varje naturresurs, något som skulle leda till en skärpt vållandebedömning även vid obetydliga skador på naturen. På det hela taget får nog kraven antas vara mildare vid mindre typiska miljöskador – sådana som inte utan vidare faller under de särskilda skadestandsreglerna i 32 kap. Redan den omständigheten, att hänsynsreglerna inte tillkommit med sikte på skadestandsfrågor, kan tala mot att man utvidgar deras räckvidd till mera perifera skadestandsområden.

Viktigare är i varje fall den avgränsning av hänsynsreglerna som framgår av skälighetsregeln i 2:7 MB. Som utvecklats i det föregående (2.4) skall det ske en speciell intresseavvägning vid bedömningen av den hänsyn som skall krävas enligt 2:2–2:6 MB, varvid det i princip åligger en verksamhetsutövare att visa att hänsynskravet är »orimligt». Denna regel är enligt kapitlets uppbyggnad fristående från bevisbörderegeln i 2:1 MB, vilken handlar om bevisning om att kraven *uppfyllts* – inte att kraven *är orimliga*. Bestämmelsen i 2:7 tycks på detta sätt kunna få betydelse också i skadeståndstvister.

Om något egentligt presumtionsansvar i skadeståndsrättslig mening är emellertid inte fråga. Är det oklart vad som egentligen förekommit på verksamhetssidan går det inte att konstatera vållande med stöd av 2:7. Skälighetsregeln får däremot betydelse för prövningen om det varit ursäktligt att vissa försiktighetsmått som skulle ha hindrat skadan inte vidtagits. Det är inte särskilt anmärkningsvärt att man enligt 2:7 då bör särskilt väga nyttan med försiktighetsåtgärder, också varvid storleken av miljörisken spelar en roll,²⁶ resonemanget är känt inte bara från äldre miljöbeslut utan också från diskussionen om den intresseavvägning som anses som ett vanligt led i cul-

pabedomningen.²⁷ Bevisbörderegeln skulle vara ett mera speciellt inslag, om också det som sagt är naturligt att den som vill åberopa att han inte har råd till en försiktighetsåtgärd får ta fram utredning om sin ekonomiska ställning. I regel lär dock hänvisning till den egna ekonomin ha ringa betydelse i detta sammanhang, och tanken att visad orimlighet skulle befria från ansvar saknar motsvarighet i skadeståndsrätten.²⁸

Även om man alltså inte skall överdriva skälighetsregelns betydelse i sammanhanget, får den allt som allt anses ägnad att skärpa skadeståndsansvaret. Vad detta närmare innebär kan dock konstateras först vid en analys av de enskilda hänsynsreglerna.

Av 2:7 2 st. MB framgår att den begränsning av hänsynskravet som framgår av 1 st. inte får gå för långt: skälighetsavvägningen får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB åsidosätts. Som nämnt har man satt i fråga, om verkligen denna regel kan leda till att miljökraven går utöver det ekonomiskt möjliga, i strid med vad som gällde enligt äldre rätt (se 2.5 ovan). Det kan medges att motiven här i varje fall är motsäggande; vad MB:s upphovsmän egentligen menat är oklart, men i vart fall lär de inte ha tänkt på skadestandsfrågan i sammanhanget. Lagtexten är emellertid otvetydig: miljökvalitetsnormerna får inte åsidosättas.

Under alla förhållanden blir detta problem aktuellt framför allt för tillåtlighetsprövningen. Det har därför begränsat intresse för vår del; det stämmer ändå med allmänna grundsatser att man dömer ut skadestånd, när ett företag på detta vis förorenar utöver vad normen tillåter. I allmänhet lär väl detta följa redan av 32:1 MB – störningar utöver en miljökvalitetsnorm bör oavsett sin vanlighet inte skäligen tålas – men frågan kan få praktisk betydelse där inte strikt ansvar gäller enligt 32 kap., t.ex. när den skadegörande åtgärden inte ingår i verksamhet på en fastighet eller skadan inte uppkommit i omgivningen.

* Redan här kan översiktligt anges i vilka sammanhang den skärpta culpa-bedömningen enligt MB får betydelse. SkL gäller bara ansvar för vållande, och det är naturligt om hänsynsreglerna inverkar vid tillämpningen av t.ex. 2:1 och 3:1 SkL. Då förutsätts att person- eller sakskada inträffat; i den mån en miljöskada är att anse som ren förmögenhetsskada får hänsynsreg-

27 Jfr t.ex. Hellner s. 134 ff med hänvisningar och nyligen Christian Dahlman, *Konkurrenrande culpakriterier* (2000).

28 Regeln i 6:2 SkL om jämkning av oskäligt betungande skadestånd är ju av annat slag; den gäller nedsättning, inte bortfall av skadeståndet, och det avgörande är här konsekvenserna av skadeståndsansvaret – inte, som vid en tillämpning av 2:7 MB, om det varit ursäktligt att underlåta förebyggande åtgärder.

lerna mindre betydelse när denna lagstiftning tillämpas, eftersom då i princip man kräver brottslig gärning (jfr 2:4, 3:1 1 st. andra meningen). Det verkar dock inte opraktiskt att kravet på skärpt hänsyn kan medföra ansvar för miljöbrott utöver vad som gällde före balkens tillkomst. Enligt 29 kap. MB straffbeläggs oaktsamhet – även när den inte är grov – i betydande utsträckning (jfr bl.a. 29:1, 29:8 och 29:9), och här måste 1:1 och 2 kap. påverka bedömningen. Vidare kan hänsynskravet bl.a. motivera att en överträdelse inte anses ringa (jfr 29:11 MB).²⁹ Är gärningen straffbar blir den ansvarige också ersättningsskyldig för ren förmögenhetsskada.³⁰

Uteslutet är väl inte heller att *en myndighet* brister i hänsyn till miljön vid myndighetsutövning och därför råkar ut för skadeståndskrav med stöd av 3:2 SkL. Här kan det naturligtvis påverka bedömningen att MB över huvud taget medför strängare krav också på myndigheter, bl.a. vid tillsyn av miljöfarliga verksamheter (jfr 2.3 ovan). Även om huvudansvaret för verksamhetens oskadlighet alltjämt måste ligga på företaget, inte på kontrollmyndigheten³¹, kan det bli lättare att konstatera vållande hos myndigheten i sådana sammanhang, ifall skada skulle drabba någon person eller miljön på ett område. Också för den kommunala planeringen bör resonemanget ha intresse: beaktar man inte miljöriskerna när detaljplan fastställs, är det tänkbart att redan detta skulle kunna grunda skadeståndsansvar (fast adekvat orsakssamband kan vara svårt att konstatera). Ofta kan det dock samtidigt ha förekommit bristande kontroll, som är naturligare att betrakta som den väsentliga skadeorsaken. – Samma effekt kan naturligtvis uppkomma genom EG-direktiv eller domar av EG-domstolen, om de vidgar miljökraven. Men det har inget att göra med hänsynsreglerna i 2 kap.³²

Av större intresse är kanske de nyss berörda regler om ansvar enbart för vållande som avser *miljöskador*. Som nyss framhölls förekommer viktiga begränsningar i tillämpningsområdet för 32 kap. MB; det krävs att skadan orsakats av verksamhet på en fastighet och uppkommit i omgivningen –

29 Jfr allmänt om frågan prop. 1997/98:45 I s. 529 f.

30 När skadeståndsansvaret förutsätter brott är det dock tveksamt om bevisbördan omkastas på sätt som sägs i 2:7 MB. (Att inte bevisbördan omkastas när det gäller uppfyllande av hänsynskraven framgår som sagt av 2:1, jfr prop. 1997/98:45 II s. 13.)

31 Jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I (1976) s. 303 ff, NJA 1984 s. 340 I–III och – rörande läget sedan standardregeln i ursprungliga 3:3 SkL upphävts – Bengtsson, Det allmännas ansvar (2 uppl. 1996) s. 95 ff med hänvisningar.

32 Man kan knappast invända mot det sagda, att ren underlåtenhet att företa en åtgärd inte går in under försiktighetsprincipen i 2:3. Normalt innebär myndighetsutövning en *verksamhet*, och i sådana fall tillämpas paragrafen utan vidare.

inte på själva arbetsområdet. Enligt 32:1 3 st. MB (tidigare 1 kap. 3 st. miljöskadelagen) gäller vidare det strikta ansvaret bara i den utsträckning den störning som orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till sin orts- eller allmänvanlighet; är störningen orts- eller allmänvanlig krävs som huvudregel vållande för att skadestånd skall utgå. Här får det alltså särskild betydelse, om svaranden kan anses ha brustit i hänsyn enligt 2 kap. och därigenom är vållande till skadan. Också i ett annat fall krävs vållande för skadestånd: när det gäller ansvar för bostadshyresgäster, bostadsarrendatorer, ideella föreningar eller andra som brukar en fastighet utanför näringsverksamhet eller offentlig verksamhet (32:6 2 st.). Hänsynsreglerna kan alltså spela en roll även för dessa kategorier.

Mindre betydelse har väl att enligt 32:5 vållande krävs för skadeståndsansvar vid grävning och liknande arbete, om inte arbetet är särskilt ingripande eller riskabelt. Medför grävningen rasskador i en känslig naturmiljö eller på en kulturellt värdefull byggnad kan man dock tänka sig att hänsynsregeln medför ansvar även för relativt oskyldiga åtgärder (såvida inte sådana risker rentav medför strikt ansvar enligt 32:5 2 st.). Explosionsskador från mindre farliga verksamheter faller vidare utanför ansvaret enligt 32 kap. 4 §. När inte strikt ansvar kan grundas på verksamhetens farlighet, blir frågan om vållande aktuell.³³

Dessutom kan MB få betydelse på ett annat sätt, fast ingen antydan om detta finns i motiven. 32:1 3 st. hänvisar som framgått till en skälighetsbedömning, såvitt gäller orts- eller allmänvanliga störningar. Enligt miljöskadelagens motiv kan toleransnivån påverkas av ändrade värderingar i samhället, vilket skulle kunna framgå av normer som myndigheter ställer upp.³⁴ Självfallet måste detsamma gälla nya normer som framgår av lagstiftningen – alltså bl.a. MB:s målsättnings- och hänsynsregler. Vid skador på människors hälsa är det redan tidigare vedertaget att de inte skäligen får tålas.³⁵ När det gäller annan skada verkar det rimligt att låta bedömningen i viss utsträckning påverkas av att föroreningar eller liknande immissioner skadar naturmiljön, exempelvis den biologiska mångfalden, och detta även om den skadelidande inte lider så stor ekonomisk förlust. Ett sådant resonemang skulle också stämma väl med balkens allmänna tankegångar. Det innebär att skadan visserligen inte skulle ekonomiskt uppvärderas (jfr härom 4.11 nedan) men att i alla fall flera miljöskador än tidigare skulle bli ersättnings-

33 Se även undantaget i 32:3 2 st.

34 Prop. 1985/86:83 s. 42.

35 Se prop. 1985/86:83 s. 41.

gilla – man kan inte längre begära att de skulle tålas utan ersättning. – Det kan nämnas, att också frågan om oaktsamhet förekommit från svarandesidan ansetts kunna spela in vid själva skälighetsbedömningen, när ansvar på grund av vållande inte kunde prövas (NJA 1999 s. 385). De skärpta kraven på hänsyn kan påverka skadestandsfrågan också på detta vis.

Om det sagda är riktigt, måste det rimligen påverka även tillämpningen av de liknande bestämmelserna i 4:2 ExprL. Enligt rättspraxis blir här miljöskadereglerna vägledande, samtidigt som prejudikat från expropriationsrätten omvänt åberopas vid miljöskador.³⁶ Därigenom blir miljöskaderesomemangen också aktuella vid andra typer av tvångsingrepp – t.ex. enligt väglagen, ledningsrättslagen och PBL.

Sannolikt kan hänsynsreglerna få vissa verkningar också när det gäller det grannelagsansvar som faller utanför miljöskadereglerna. När 3 kap. 1 § JB kräver »skälig hänsyn» till omgivningen är det naturligt att kravet påverkas av bestämmelserna i 2 kap.MB. Den praktiska betydelsen av detta är dock begränsat; jordabalksregeln har numera mindre självständig betydelse, eftersom 32 kap. MB lär bli tillämplig vid de flesta störningar i grannförhållanden.³⁷ (Jfr 3.11 ovan.)

Hänsynsregeln kan tänkas påverka bedömningen också vid annan lagstiftning om ansvar för miljöskador. Betydelsen är dock mindre när det gäller strikt ansvar, såsom enligt oljeskadereglerna i 10 kap. sjölagen³⁸ och enligt atomansvarighetslagen. Större intresse lär hänsynskravet få för ansvaret enligt produktansvarslagen. Denna lag föreskriver ett strikt ansvar vid skada som en produkt orsakat på grund av en säkerhetsbrist, och med detta menas att produkten inte är så säker som »skäligen kan förväntas» (3 §). Man kan fråga om inte denna skälighetsbedömning kan påverkas av de krav på försiktighetsmått med hänsyn till hälso- och miljörisiker som framgår av 2 kap. MB – särskilt 2:2, 2:3 och 2:6. Frågan kan få aktualitet vid sådana skador som lagen omfattar: personskada och skada på konsumentegendom – t.ex. privatbostäder eller villatomter.³⁹ I fråga om skada på annan egendom gäller normalt ett ansvar för vållande, och även detta kan påverkas (se 4.8 nedan om 2:6 MB).

Vid diskussionen av dessa frågor får man hålla i minnet, att kravet på hänsyn kan begränsas när en verksamhet kräver tillstånd enligt MB. Som

36 Detta gäller t.ex. NJA 1977 s. 434 och NJA 1988 s. 376; se också NJA 1999 s. 385.

37 Jfr Bengtsson i Festskrift till Ulf Nordenson (1999) s. 19 ff.

38 Se dock reglerna om grov vårdslöshet i 10:4, där MB kan medföra en skärpt bedömning.

39 Jfr dock 4.8 nedan om oklarheten rörande förhållandet till EG-rätten.

förut nämnts (2.3 ovan) innebär ett tillstånd som förenats med vissa villkor att dessa träder i stället för hänsynsreglerna, i den mån de rör samma förhållande. Om vissa försiktighetsmått föreskrivs i tillståndet, behöver enligt 24:1 MB tillståndshavaren inte vidta andra försiktighetsåtgärder i de hänseenden som försiktighetsmåten berör; motiven talar om att detta i vart fall gäller »beträffande sådana frågor som prövats vid tillståndsgivningen».⁴⁰ Hur långt denna prövning har nått kan naturligtvis vara svårt att konstatera. Om villkoren bara rör speciella förhållanden, är det rimligt att anta att tillståndshavaren i övrigt skall följa hänsynsreglerna i 2 kap. i sin verksamhet.

4.4 *Försiktighetsprincipen*

Den centrala hänsynsregeln, som närmast liknar en allmän aktsamhetsregel, är den s.k. försiktighetsprincipen i 2:3 MB. I 1 st. sägs: »Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.» I 2 st. tilläggs, att dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns *skäl att anta* att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön – det krävs inte att skadligheten är utredd. För yrkesmässig verksamhet föreskrivs dessutom enligt första stycket att bästa möjliga teknik skall användas; detta tillägg skall behandlas något senare. – Att märka är att regeln gäller för verksamheter generellt, oavsett om de kan rubriceras som miljöfarliga enligt 9:1 MB. Den skall vidare tillämpas i enlighet med den målsättning som framgår av 1:1 MB.

Det är tydligt att försiktighetsprincipen tar sikte bl.a. på skyddet för enskilda personer – deras hälsa och deras egendom (särskilt fastigheter). Rimligen avses ett skydd också för deras ekonomiska intressen i övrigt, i den mån dessa beror av miljön (t.ex. en privatpersons intresse av en bullerfri bostad eller en hotellägares intresse av en ostörd omgivning för gästernas rekreation). Man kan därför utgå från att läran om skyddsändamålet (normskyddsläran) åtminstone typiskt sett inte lägger hinder i vägen för ett skadeståndskrav grundat på att principen ha åsidosatts.⁴¹

40 Prop. 1997/98:45 II s. 252.

41 Se om denna lära Hellner s. 211 ff med hänvisningar, Håkan Andersson, Skyddsändamål och adekvans (1993).

Frågan blir till en början, hur denna allmänna princip i 2:3 – i motiven kallad den grundläggande hänsynsregeln⁴² – förhåller sig till skadeståndsrättens aktsamhetskrav. Den bör då läsas tillsammans med den nämnda skälighetsregeln i 2:7 MB. Som nyss framhållits medför denna, att den som svarar för den omtvistade verksamheten eller åtgärden får visa att motsidans krav på hänsyn är orimliga. I skadeståndstvister lär detta innebära att den skadelidande bör påvisa att skadan skulle hindrats om vissa möjliga försiktighetsmått iakttagits; åberopar svaranden särskilda svårigheter av ekonomiskt eller annat slag att vidta dessa åtgärder blir det närmast hans sak att utreda vari svårigheterna består, hur pass allvarliga dessa varit och hur pass effektiva åtgärderna skulle ha blivit när det gällt att hindra skadan. En sådan fördelning av bevisbördan är närliggande oavsett MB:s regel.⁴³ I många situationer torde dock något problem om bevisbördan aldrig uppstå: ett försiktighetsmått av visst slag framstår i och för sig som alldeles för dyrt eller krångligt med tanke på hur litet man kan väntas vinna med det, eller det är tvärtom uppenbart att kostnaderna blir förhållandevis låga.

Resultatet blir, att en tillämpning av försiktighetsprincipen i förening med regeln i 2:7 MB i åtskilliga fall innebär en sträng culpabedömning, och detta oavsett hur man närmare tillämpar bevisregeln i paragrafen: kraven skärps på en företagare vars verksamhet riskerar att skada människors hälsa eller miljön. Bl.a. lär detta innebära större fordringar på företagarens egenkontroll. Särskilt när det gäller hänsyn till hälsan kan lagstiftningen få långtgående verkningar, om man skall ta den på allvar: det förefaller som om hänsynsregeln skulle kunna åberopas så snart en personskada inträffat på grund av mera varaktiga anordningar eller som en följd av mera övervägda arbetsmetoder eller organisatoriska förhållanden. Man kan emellertid säga att kraven redan nu är höga särskilt på företagare beträffande försiktighetsmått mot personskador, och därför kanske ändringen i rättsläget trots allt inte blir så stor i detta avseende.

Som nämnt lär försiktighetsprincipen sannolikt också innebära att man i skadeståndstvister skall ställa upp ett krav på särskild hänsyn till naturresurser av större betydelse för levnadsförhållandena – i varje fall på sikt (se 4.2 ovan). Bl.a. här måste målsättningsregeln i 1:1 påverka bedömningen. – Något sådant gäller däremot knappast beträffande varje risk för smärre skador på naturen.

42 Prop. 1997/98:45 II s. 15.

43 Som förut påpekats har ju en verksamhetsutövare betydligt lättare än en skadelidande att skaffa fram utredning om den skadegörande verksamheten; jfr 4.3 ovan.

Ett annat speciellt problem kan vara avvägningen mellan skyddet mot närliggande risker – alltså närmast säkerhetshänsyn – och skyddet för miljö på längre sikt.⁴⁴ Kan man t.ex. ursäktla underlåtenhet att hindra skada med att en försiktighetsåtgärd i längden skulle bli skadlig för miljön? Även här kan det få betydelse att MB också handlar om skydd för hälsan, och som förut framhållits torde typiskt sett mera allvarliga hälsorisker väga tyngre än risker för miljön, på längre eller kortare sikt. I den mån ett handlingssätt får betydelse för hållbar utveckling, måste man dock ta hänsyn till detta förhållande. – Troligen är problemet mera teoretiskt än praktiskt.

I detta sammanhang uppkommer frågan, hur regeln skall tillämpas vid skada i samband med myndighetsutövning. I allmänhet blir väl detta aktuellt vid otillräcklig tillsyn över en miljöfarlig verksamhet eller olämpligt tillstånd att bedriva verksamheten. Som nyss framhölls blir emellertid en ledande grundsats att det då i första hand är företagets sak att se till att inte det blir några risker för skada. Ett culpaansvar för det allmänna lär bara komma i fråga när myndigheten har haft särskild anledning att befara skador på hälsa eller miljö. De särskilda kraven i 2 kap. MB kan motivera ett ingripande mot risker som man tidigare ansett sig böra acceptera.

I 2:3 1 st. MB tilläggs som nämnt att vid yrkesmässig verksamhet skall användas *bästa möjliga teknik*. Enligt motiven innebär detta att tekniken från teknisk och ekonomisk synpunkt skall vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga, även om den förekommer bara utomlands.⁴⁵ Motiven framhåller att liksom tidigare enligt miljöskyddslagen hänsyn får tas till om det gäller en nytillkommen verksamhet eller en befintlig anläggning, där man får medge en viss övergångstid innan tekniken kan införas. Avvägningen skulle vidare innebära att man ibland får slå av på kravet såtillvida som man nöjer sig med bästa *tillgängliga* teknik – också detta ett välkänt begrepp internationellt sett.⁴⁶ Lagtexten i 2:3 ger dock inte stöd för något sådant; möjligen kan detta ibland följa av skälighetsregeln i 2:7.

Också här gäller emellertid enligt 2:7 att bevisbördan för att ett teknikkrav varit orimligt ligger på verksamhetsutövaren. Det skulle innebära att om en skada orsakats av att man använt mindre säker teknik svaranden

44 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 206 f.

45 Prop. 1997/98:45 I s. 216, II s. 17.

46 Prop. 1997/98:45 I s. 216 f, II s. 17. Av motiven framgår att kravet på bästa möjliga teknik avses gå längre: IPPC-direktivet 96/61 är en minimireglering, men Sverige hade en striktare tillämpning av vilken teknik som kunde krävas och ambitionsnivån borde inte sänkas. (II s. 17.)

måste visa, att krav på den bästa tekniken varit orimliga; annars får han ersätta skadan.

Vidare borde hänsynsregeln kunna medföra ersättningsskyldighet även för vissa orts- och allmänvanliga skador bl.a. om de orsakats av föroreningar som hade gått att förhindra med en annan teknik; i så fall skulle skadan ha orsakats »genom vårdslöshet» enligt 32:3 1 st.

Även vid andra egendomsskador och vid personskador kan teknikkravet få betydelse för vållandebedömningen, om också rättspraxis har varit ganska sträng redan tidigare vid skada på person (jfr t.ex. NJA 1977 s. 788).

Slutligen kan försiktighetsprincipen tänkas medföra att man även utanför culparegelns område i högre grad än tidigare betonar en verksamhets eller en åtgärds riskabla karaktär som ett skäl för skärpt ansvar. Ett exempel på detta är ansvaret för självständig medhjälparens vållande (4.11 nedan), ett annat fall där man överväger ett strikt ansvar utan lagstöd (4.12 nedan).

På sina håll har man nog svårt att acceptera att försiktighetsprincipen och teknikkravet skulle ha den innebörd jag här utvecklat; det kan ibland leda till ganska stränga resultat. Man kan bl.a. väntas invända att även om resonemang av denna typ har varit vanliga vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen, det är en nyhet att diskutera exempelvis kravet på bästa teknik på detta vis när det gäller skadestånd, och att detta saknar egentligt stöd i förarbetena. Detta är naturligtvis riktigt såtillvida som man där har föredragit att helt bortse från de skadeståndsrättsliga konsekvenserna av lagstiftningen. Men tillämpar man lagtexten konsekvent, ligger det resultat jag här angett nära till hands. Följderna behöver inte heller bli alltför ödesdigra; det strängare ansvaret bör kunna täckas av försäkring fränsett när det gäller vissa förutsebara skador på miljön. Någon större fördyring av försäkringen behöver man knappast räkna med i detta fall.⁴⁷

4.5 *Kunskapskravet*

Hänsynsreglerna inleds som sagt inte med att den övergripande försiktighetsprincipen anges utan med en bestämmelse av mera speciell natur. Enligt 2:2 MB skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa eller miljön mot skada eller olägenhet. Motiven framhåller att regeln är en sammanfattning av tidigare gällande bestämmelser (t.ex. 7 §

⁴⁷ Jfr Bengtsson, Försäkringsteknik och civilrätt (1998) s. 141 ff.

lagen om kemiska produkter), men man torde vara medveten om att regeln åtminstone på vissa områden utgör en skärpning; det framhålls att den går väl ihop med det ökade engagemanget för miljöfrågor.⁴⁸

Inom den allmänna skadeståndsrätten kräver man på liknande vis behövlig kunskap inom yrkesverksamhet och annan mera kvalificerad verksamhet; en svarande lär mera sällan kunna skylla på skadevällarens brister i detta avseende.⁴⁹ På denna punkt kan bestämmelsen i 2:2 tyckas ha begränsad betydelse. Däremot kan den leda till ökade skyldigheter för en verksamhetsutövare att ta reda på lokala förhållanden som inte utan vidare kan konstateras, t.ex. berggrund och markbeskaffenhet i övrigt där en anläggning skall byggas eller en verksamhet skall bedrivas. När det gäller okända egenskaper hos en produkt eller en industriell metod, som ändå inte är så helt okända att ett »utvecklingsfel» föreligger⁵⁰, är det vidare tänkbart att regeln kan motivera en strängare bedömning än hittills. Det verkar inte så troligt att bedömningen skulle nämnvärt mildras av skälighetsregeln i 2:7; att skaffa kunskap är åtminstone typiskt sett mindre dyrt och omständligt än att vidta försiktighetsmått.

För privatpersoners del lär man traditionellt vara mera överseende inom den allmänna skadeståndsrätten; kunskapskravet förefaller här ha ställts tämligen lågt och kan i viss utsträckning bero på den handlandes person. Bl.a. anses man ibland kunna åberopa ungdom eller oerfarenhet som skäl mot att vållande förekommit.⁵¹ Här kan man nog anta att MB:s regel kan medföra en skärpning också när en åtgärd som medför risk för annans hälsa eller för miljön förekommit i privatlivet.⁵² Motiven kräver bl.a. att den som hanterar miljöfarliga produkter och liknande tar del av information genom innehållsförteckningar på varuförpackningar o.likn. och annan lättillgänglig information bl.a. från staten och kommun.⁵³ Det är ovisst hur pass ofta privatpersoner gör detta idag. Uttalandet lär dock lika litet som motiven i övrigt ta sikte på skadeståndsansvaret.

48 Jfr prop. 1997/98:45 I s. 212, II s. 14.

49 Jfr Hellner s. 137 f.

50 Jfr Hellner s. 314.

51 Detta gäller även utanför privatlivets område; se t.ex. NJA 1966 s.70, NJA 1979 s.773 (där dock motiveringen kan ifrågasättas, jfr SvJT 1981 s. 520). Jfr Hellner s. 137 f.

52 Jfr NJA 1958 s. 247 (blymönjefallet; skada på djur).

53 Se prop. 1997/98:45 II s. 14.

4.6 Lokaliseringsregeln

En viktig bestämmelse bl.a. med hänsyn till MB:s skadestandsregler är 2:4 MB. Där sägs till en början, att för verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt en sådan plats skall väljas som är lämplig med hänsyn till 1:1 samt 3 och 4 kap. MB – alltså MB:s målsättningsregel och dess bestämmelser om hushållning med mark och vatten. I 2 st. tilläggs att för all verksamhet och alla åtgärder en sådan plats skall väljas »att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö». Också denna bestämmelse får läsas ihop med skälighetsregeln i 2:7, som här lär innebära en viktig modifiering av hänsynskravet. I många situationer måste en omlokalisering te sig oskäligt dyr.

Bestämmelsen i 1 st. kan antas få ganska begränsad praktisk betydelse för vår del, i vart fall dess hänvisning till 3 och 4 kap. MB; eftersom de flesta aktuella verksamheter kräver bygglov kan man ändå vänta att dessa regler beaktas.⁵⁴ Däremot kan diskuteras vad 1:1 betyder i sammanhanget. Kravet att hälsa och miljö skall skyddas mot skada och olägenheter (1:1 2 st. 1p.) synes inte gå så mycket längre än tidigare skadeståndsrättsliga principer; regeln om skydd av värdefulla kultur- och naturmiljöer och biologisk mångfald (2 och 3 p.) kan däremot få betydelse i vissa situationer.⁵⁵ Vad angår trygghet av långsiktigt god hushållning och främjande av kretslopp (4 och 5 p.) kan man sätta i fråga om dessa krav spelar någon roll alls när det gäller skadestånd (jfr 4.7 nedan). – I motiven sägs bl.a. att med hänsyn till balkens syfte och regeln att platsen skall vara lämplig som sådan, inte bara i relation till andra alternativ, hårdare krav kommer att ställas på lokaliseringen än tidigare, fast den allmänna avvägningsregeln i 2:7 ger möjlighet till en skälighetsbedömning.⁵⁶ Ett sådant resonemang bör kunna få betydelse om verksamhetens placering framstår som en väsentlig orsak till skadan.

Vad sedan angår bestämmelsen i 2:4 2 st. MB gäller den för all verksamhet, även kortvarig, och kräver minsta intrång och olägenhet vid jämförelse med andra möjliga platser. Här skall man alltså beakta tänkbara alternativ.

⁵⁴ Skulle byggnadsnämnden brista i detta avseende, kan skadestånd enligt 3:2 SkL komma i fråga.

⁵⁵ Här kan dock ekonomisk skada vara svår att styrka; jfr 4.11 nedan.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45 I s. 219 f.

Diskussionen i motiven tar närmast sikte på tillståndsärenden.⁵⁷ Tydliggen med tanke på detta har formuleringen hämtats från miljöskyddslagen.⁵⁸ Regelns innebörd avviker emellertid från den äldre bestämmelsen inte bara genom att den har generell räckvidd utan också genom den allmänna skärpning som MB medför i sådana avvägningsfall. Det kan visserligen sägas, att den nya bevisbörderegeln i 2:7 inte betyder så mycket i detta fall: redan när miljöskyddslagen föreskrev att lokaliseringen inte fick medföra oskälig kostnad måste detta utredas av den som kräver ett tillstånd. Men MB:s målsättning i 1:1 kan antas medföra en strängare bedömning av vad som är orimligt. Genom att regeln gäller även beträffande alla möjliga verksamheter och åtgärder som inte omfattades av miljöskyddslagen, ökar dess praktiska betydelse.

Framför allt beträffande miljöskador genom nylokaliserade verksamheter lär dessa bestämmelser kunna påverka skadeståndsansvaret. Exempelvis vid orts- och allmänvanliga skador kan man sålunda tänka sig den grunden för talan, att i varje fall verksamheten borde varit placerad på ett mera miljövänligt vis eller på ett sätt som medförde mindre otrevnad för närboende.⁵⁹ En väg borde alltså ha dragits på annat, mindre störande sätt genom bebyggelsen (jfr NJA 1977 s. 424, NJA 1999 s. 385); en anläggning har förfulat omgivningen så att fastighetsvärdet minskat (jfr NJA 1988 s. 376). Då hjälper inte invändningen om att en sådan vanlig störning skäligen får tålas utan ersättning; den avser ju bara strikt ansvar enligt 32:1. Det kan på detta vis bli nödvändigt att ta upp planerings- och markanvändningsfrågorna till diskussion i skadeståndsmålet, något som man tidigare saknat anledning till. Om en alternativ placering medfört mindre risker för hälsa eller miljö kommer det enda möjliga skyddet mot skadeståndskrav grundat på vållande att vila på 2:7 MB: det skulle bevisligen vara orimligt att ställa krav på en annan lokalisering av vägen, anläggningen eller vad det kan vara. Åsidosätts en miljökvalitetsnorm, lär verksamhetsutövaren inte kunna undgå ansvar i detta läge (jfr 2:7 2 st.).

57 Bl.a. framhålls att det finns inte skäl att göra undantag från denna lokaliseringsprincip i och för sig trots att en verksamhet i praktiken inte kan lokaliseras till någon annan plats på grund av att en viss naturresurs skall utnyttjas, t.ex. en grustillgång, en skog eller en forssträcka, men att möjligheten till alternativa lokaliseringar naturligtvis är av betydelse vid bedömningen om en plats skall godtas; se prop. 1997/98:45 I s. 219.

58 Se prop. 1997/98:45 s. 220.

59 Egentliga hälsorisker medför som sagt ändå strikt ansvar även vid orts- och allmänvanliga störningar.

Det kan nämnas att i NJA 1999 s. 385 de skadelidande fastighetsägarna i HD påstod att kommunen vållat störningar och skador just genom oaksam lokalisering av den aktuella vägen. Eftersom påståendet om oaksamhet inte tidigare framförts i målet fann HD att denna fråga bara kunde prövas som ett led i skälighetsbedömningen enligt 1 § 3 st. miljöskadelagen (numera 32 kap. 1 § 3 st. MB), inte som en självständig grund för skadestånd. Vid skälighetsbedömningen ansåg sig HD inte kunna ta upp frågan om kommunen kunde ha anlagt vägen på ett sätt som orsakat mindre störningar, när det som här var fråga om en fastställd detaljplan, utan domstolen var hänvisad till att bedöma effekterna av vägbygget sådant det utfördes. – Dessa uttalanden tycks inte utesluta att skadestånd kan utdömas genom en lokalisering som strider mot 2:4 MB; även oaksamhet vid fastställande av detaljplaner bör i så fall kunna åberopas (jfr nedan).⁶⁰

Vad som nu sagts gäller inte sådana fall där tillstånd getts enligt MB:s regler om miljöfarlig verksamhet. Tillståndshavaren kan då invända, att villkoren i tillståndsbeslutet nu trätt i stället för hänsynsreglerna och att han nu kan gå fri från ytterligare krav med stöd av dem. Men den rättsverkan av beslutet som framgår av 24:1 gäller inte skadestånd och vidare endast frågor som prövats i sammanhanget. Om lokaliseringsfrågan inte tagits upp vid tillståndsprövningen, t.ex. därför att denna gällt en redan påbörjad verksamhet, är det tänkbart att trots allt ett ansvar kan föreligga på grund av vållande vid valet av plats för verksamheten.

Flertalet lokaliseringar av detta slag kräver godkännande av kommunal och (eller) statlig myndighet, t.ex. byggnadsnämnden eller länsstyrelsen. Kanske vill verksamhetens utövare lägga skulden på det allmänna i sådana fall: man borde inte ha tillåtit verksamheten. Det är dock utövaren som valt platsen, och om han bort inse att den inte var den lämpligaste från miljösynpunkt bör han inte ha så lätt att komma ifrån sitt ansvar. Problemet blir snarare om inte det allmänna bör vara solidariskt ansvarigt med utövaren för att lokaliseringen tillåtits. Möjligheten finns om platsens olämplighet stått klar för myndigheten. Ett ansvar på denna grund bygger dock inte på MB:s regler utan på 3:2 SkL och torde ha varit möjligt även enligt äldre rätt.⁶¹ – Om utövaren själv ger tillstånd till verksamheten, t.ex. när Vägver-

60 Som framhållits tidigare lär hänsynsreglerna också omfatta myndighetsutövande verksamhet (se 2.3 ovan). En annan sak är att HD i 1999 års fall utgått från detaljplanen när det gäller frågan vad en fastighetsägare skäligen fått tåla.

61 Jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I (1976) s. 309 f (angående miljökontroll i allmänhet), Det allmännas ansvar (2 uppl. 1996) s. 194 ff och NJA 1984 s. 340 I–III (angående byggnadskontroll).

ket fastställer en arbetsplan, kan det finnas särskilda möjligheter att åberopa en oaktsam lokalisering.

Lagstiftarens ansträngningar att komma fram till miljövänliga tillåtnighetsregler och en miljövänlig intresseavvägning medför på detta vis att skadestandsfrågan delvis kommit i ett annat läge än tidigare, trots att 32 kap. helt motsvarar äldre rätt. Även om inte det blir alltför ofta som staten, kommunen eller annan blir ansvarig på detta vis, kan det avsevärt komplicera tvisterna att frågor om alternativ plats, eller om verksamhetens placering i och för sig är försvarlig, tas upp i sådana civilrättsliga sammanhang. När det gäller lokaliseringar som kräver myndighets tillstånd, kommer visserligen myndighetens bedömning att utgöra ett starkt indicium på att man valt ett lämpligt alternativ; men i varje fall där det bara är fråga om ett kommunalt bygglov, är det tänkbart att beslutet ifrågasätts och ersättning krävs på grund av olämplig lokalisering. Och därtill kommer alla de fall där en verksamhet eller åtgärd inte kräver något slags tillstånd och man kan diskutera både om platsen är lämplig i sig och om det funnits någon annan lämpligare. Grannar eller andra utomstående kan ha lidit skada genom att verksamheten bedrivits på ett illa valt ställe.

4.7 *Hushållnings- och kretsloppsprinciperna*

Hänsynsregeln i 2:5 MB har en något annan karaktär än de bestämmelser som hittills berörts. Här talas inte om åtgärder till skydd för människors hälsa och miljön, utan det är naturresurserna som skall bevaras – eller rättare sagt utnyttjas med omdöme så att de inte förbrukas. Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Det tilläggs att i första hand förnybara energikällor skall användas.

Bakgrunden till regeln är den lagstiftning om producentansvar som några år tidigare genomfördes som ett led i en strävan mot kretsloppsanpassad samhällsutveckling.⁶² Man ville förebygga uppkomsten av avfall genom ökad återanvändning och återvinning. I motiven till MB framhölls bl.a. att hushållningsaspekterna beträffande alla resurser – inte bara när det gäller markanvändning – var så betydelsefulla att de borde finnas med i MB:s hänsynsregler. Utom för råvaror gällde detta även för energi. Regeringen ansåg som en av de stora miljöfarorna i industrisamhället att de mängder av farliga ämnen som finns bundna i varor förr eller senare åter-

62 Se härom prop. 1992/93:80, 1992/93:JoU 14.

fördes till naturen och kunde vålla skador där. I den mån farliga ämnen inte kunde undvikas i varor måste det förhindras att dessa ämnen kommer ut i naturen. En skälighetsbedömning måste göras enligt den allmänna regeln i 2:7 MB; det kunde synas ovanligt svårt att göra sådana bedömningar beträffande tillämpningen av hushållnings- eller kretsloppsprincipen, men det medförde inte att regeln i 2:5 kunde undvaras.⁶³

En fråga blir om bestämmelsen i 2:5 alls kan antas skydda enskildas intressen. I den mån den skall främja hushållning avser den närmast att trygga nuvarande och – särskilt – kommande generationers livsvillkor i allmänhet. Någon egentlig skadehindrande effekt är det knappast fråga om; som framhålls i motiven kan en god resurshushållning med användning av återvunnet material ibland tvärtom medföra större miljöpåverkande utsläpp än om ny råvara används.⁶⁴ Möjligen kan sägas, att en underlåtenhet att skydda en viktig naturtillgång som det råder brist på – t.ex. grundvatten eller grus i vissa områden – skulle bedömas särskilt strängt enligt regeln. Egentligen är dock ett sådant resonemang ganska långsökt; det är naturligare att åberopa andra hänsynsregler, t.ex. 2:3, i sådana sammanhang. Det verkar alltså svårt att motivera en skärpt vållandebedömning med att den skadegörande handlingen utgör en överträdelse av hushållningsprincipen.

Kretsloppsprincipen har däremot allmänt motiverats bl.a. med sin skadehindrande effekt. Det nyss berörda resonemanget går närmast ut på att skadliga ämnen över huvud taget inte kommer ut i kretsloppet – de skall helst inte användas alls. Såvitt angår återanvändning och återvinning synes dock tanken vara att miljöskador skulle hindras, fast på ett mera indirekt vis. Använt material bör, även om det inte är direkt miljöfarligt, utnyttjas på nytt så att det inte belastar naturen. Man skulle på detta vis kunna tänka sig resonemanget, att en producent som inte inriktar sig på att materialet tillvaratas egentligen är vållande till de skador som så småningom uppkommer på miljön. Följderna kan i vart fall sägas ligga i farans riktning, om också de vanligen är så avlägsna att man ändå kan tveka om de ligger inom ramen för den adekvata kausaliteten. – Situationen tycks i varje fall i hög grad opraktisk, genom att man i regel inte lär kunna konstatera att vissa skadeverkningar på en person eller på egendom verkligen föranletts av en viss tillverkares försummelse att ordna återvinning eller återanvändning av sitt material. Ofta lär också ansvaret vara preskriberat enligt huvudregeln i

63 Prop. 1997/98:45 I s. 222 f.

64 Prop. 1997/98:45 II s. 21.

2 § preskriptionslagen – alltså tio år efter den skadegörande handlingen, då fordran anses tillkommen.

Hänsynsregeln i 2:5 MB synes därför inte ha någon större skadeståndsrättslig betydelse.

4.8 *Produktvalsprincipen*

Av större intresse från skadeståndssynpunkt är bestämmelsen i 2:6 MB, som ger uttryck för den s.k. produktvalsprincipen. Bl.a. när den utanför fastighetsrättens och den ordinära miljörättens område. Där sägs att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer (eller varor innehållande eller behandlade med sådana produkter eller 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. Också denna bestämmelse modifieras genom skälighetsregeln i 2:7. En liknande princip fanns redan tidigare i lagen om kemiska produkter (5 §), men den hade inte samma generella utformning och lär över huvud taget inte ha tillmätts betydelse för skadeståndsansvarets del. Som framgår gäller den nya bestämmelsen företagare av alla slag (och dessutom privatpersoner i åtskilliga fall).

Principen kan tydligen få betydelse för produktansvaret, särskilt där detta är beroende av culpa – alltså vid sakskada på annat än konsumentegendom. Den kan också tänkas bli aktuell där produktansvarslagen är tillämplig men den skadelidande för att undgå begränsningar i ansvaret (jfr nedan) vill grunda sin talan på SkL.

Syftet med regeln är att främja ett »miljömässigt val» beträffande riskabla ämnen och beredningar, varvid det avgörande skall vara de inneboende egenskaperna hos produkten etc., oavsett vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som vidtas; en avvägning skall ske mellan graden av risk vid olika alternativ. Regeln kan inte läggas till grund för några generella förbud eller begränsningar beträffande en vara eller ett ämne.⁶⁵ I skadeståndsrättsliga sammanhang bör den bli aktuell bl.a. när en produkt visserligen inte är felaktig men är farlig i sig och därför orsakar en skada – t.ex. när ett tillåtet bekämpningsmedel skadar skogen eller grödan för en lantbrukare. Frågan blir då om inte något mindre riskabelt alternativ kunde ha använts. Man

⁶⁵ Se prop.1997/98:45 I s. 226, 229; II s. 22. – Se om motsvarande regler i äldre rätt Annika Nilsson, Att byta ut skadliga kemikalier (1997).

kan också tänka sig att medlet skadar en människa, som visserligen varit medvållande till skadan men inte gjort sig skyldig till grov vårdslöshet; då har den skadelidande som sagt intresse av att åberopa ett culpaansvar så att SkL:s milda medvållanderegeln blir tillämplig (se 6:1 1 st.; jfr 10 § produktansvarslagen). Genom att grunda kravet på SkL undgår en skadelidande också produktansvarslagens bestämmelser om självrisk vid egendomsskada (9 §) och kortare preskriptionstid (12 §). Skälighetsregeln i 2:7 kan visserligen utesluta skadestånd, om alternativet är så dyrt att det skulle varit orimligt att använda; men har en tillverkare, en försäljare eller en användare utan större merkostnad kunnat göra ett annat mindre riskabelt val, blir produktvalsregeln aktuell. För att culpa skall föreligga torde det dock också krävas att svaranden åtminstone bort känna till att det finns ett mindre farligt alternativ; här kan dessutom kunskapskravet i 2:2 komma upp.

Uppfattad på detta vis innebär produktvalsprincipen utan tvekan en skärpning också av skadeståndsansvaret för vållande. Som förut berörts (4.3) kan man möjligen också åberopa den till stöd för en strängare tillämpning av produktansvarslagens strikta ansvar, närmast då det gäller begreppet säkerhetsbrist; vid bedömningen vilken säkerhet som »skäligen kan förväntas» (3 §) borde också beaktas att efter MB:s tillkomst det kan väntas att en tillverkare prövar om produkten är det säkraste alternativet med tanke på risker för hälsan och för miljön. Rimligen borde denna fråga kunna bedömas utan förhandsbesked av EG-domstolen, trots att produktansvarslagen bygger på ett EG-direktiv. Att inläsa stränga säkerhetskrav av detta slag i en regel om produktval är knappast något som avviker från de allmänna resonemangen bakom produktansvardsdirektivet. En viss osäkerhet föreligger dock alltid när det gäller tolkningar av EG-lagstiftning som inte direkt bygger på uttalanden i direktivet eller i EG-domstolens praxis.

4.9 *Avhjälpandeprincipen*

En speciell ställning bland hänsynsreglerna intar bestämmelsen i 2:8 MB om avhjälpande av miljöskador, och det av flera skäl. Regeln är liksom andra hänsynsregler avsedd att uttrycka en allmän princip som behandlats i ett tidigare sammanhang; att förorenaren skall betala (polluter pays principle; se härom 2.4 ovan). MB:s regel ger dock inte direkt uttryck för en sådan betalningsskyldighet: den kräver bara att envar som bedriver eller bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skador eller olägenheter för miljön skall ansvara tills dessa upphört för att de avhjälpas. Men det är tydligt att i varje fall en enskild skadelidandes krav på ersättning

för kostnader för avhjälpande måste falla under paragrafen. – Beträffande ansvaret blir inte den allmänna skälighetsregeln i 2:7 tillämplig, utan i stället ansvarar vederbörande »i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap.» Detta kapitel gäller emellertid bara ansvaret mot det allmänna, inte civilrättsligt ansvar, och vidare avser det bara sanering av förorenade områden, inte skador uppkomna på annat sätt än förorening.⁶⁶

Det tilläggs i 2:8, att i den mån det föreskrivs i MB i stället skadeståndsskyldighet kan uppkomma.⁶⁷ Därav tycks framgå att regeln inte bara rör föroreningar och annan skada på den fastighet där verksamheten bedrivs – vilket 10 kap. i första hand avser – utan också miljöskador i omgivningen, något som annars regleras i 32 kap. Skadeståndsansvaret enligt 32 kap. rör däremot inte skada på en verksamhetsutövers eget arbetsområde (se 32:1 1 st.).

Redan här bör påpekas en närmast processrättslig komplikation med talan om avhjälpande. Sådan talan nämns inte bland de mål som miljödomstol enligt 20:2 MB skall pröva som första instans. Däremot nämner bestämmelsen 32:12, som anger att enskild får väcka talan, utom rörande skadestånd, bl.a. om förbud mot fortsatt verksamhet och om försiktighetsmått – i båda fallen när miljöfarlig verksamhet saknat tillstånd. Regeln sägs närmast motsvara 34 och 36 § miljöskyddslagen.⁶⁸ Frågan är dock om den är uttömmande.⁶⁹ I varje fall borde ett yrkande om avhjälpande kunna prövas vid domstol i sådana fall där avhjälpandet kan ses som ett försiktighetsmått enligt paragrafen. Också en regresstalan grundad på fördelningsregeln i 10:6 2 st. måste rimligen kunna betraktas som skadestånd vid tillämpning av 32:12 och tas upp vid miljödomstolen; annars skulle fördelningsregeln te sig ganska meningslös. I så fall kan man undra om domstolen skulle avvisa en enskild talan om avhjälpande; i varje fall när den avser uppkomna kostnader för att återställa skadad miljö är ju likheten med skadeståndstalan påtaglig. – Det verkar som om man inte närmare funderat på problemet vid lagstiftningens tillkomst.

Också på annat sätt verkar regeln i 2:8 inte riktigt övertänkt; en del motivuttalanden måste därför anses ha ett ganska begränsat värde.

66 Skillnaden mellan ett skadeståndsrättsligt och ett förvaltningsrättsligt ansvar för föroreningsskador behandlas ingående i Jan Darpös nyligen utkomna avhandling *Eftertanke och förutseende* (2001).

67 Prop. 1997/98:45 II s. 25 f.

68 Se prop. 1997/98:45 II s. 344. Regelns innebörd diskuteras inte närmare i motiven. Se däremot MB-kommentar I s. 2:36.

69 Bl.a. talan om ersättning enligt 26 och 31 kap. bör kunna grundas på lagens regel. Jfr Rubenson 19.2.

Bakgrunden till bestämmelsen – i korthet berörd tidigare (2.6) – var vissa anmärkningar av Lagrådet mot bestämmelsens formulering i lagrådsremissen. Där föreskrevs ett allmänt ansvar för avhjälpande tills skadan eller olägenheten upphört, vilket var avsett att modifieras av skälighetsregeln (som den var formulerad i det remitterade förslaget). Lagrådet ställde frågan, hur anvaret förhöll sig till den skyldighet att ersätta olika slags miljöskador som i enlighet med gällande rätt föreskrevs i olika delar av MB; förutom 32 kap. nämndes här vissa vattenrättsliga regler. Det framhölls att ersättningen i sådana fall inte behövde användas för att avhjälpa skadan, att ersättningsskyldigheten måste aktualiseras även sedan skadan upphört, och att det var oklart om även denna skyldighet skulle modifieras av en allmän rimlighetsbedömning, vilken saknade motsvarighet i dittills gällande rätt. Skälighetsregeln passade över huvud taget mindre väl på reparativa åtgärder. Lagrådet föreslog en viss omDispositionering av bestämmelserna och en särskild skälighetsregel som begränsades till ansvaret för avhjälpande; detta skulle ske »i den utsträckning det är rimligt». I den mån det föreskrevs i MB kunde i stället ersättningsskyldighet uppkomma. Vid rimlighetsbedömningen skulle omständigheter liknande dem som nämndes i den allmänna skälighetsregeln (enligt det då föreliggande förslaget) vara särskilt beaktansvärda.⁷⁰ Att man inte diskuterade någon sådan omkastning av bevisbördan som anges i 2:7 MB är naturligt med tanke på att inte heller skälighetsregeln föreskrev något sådant enligt lagrådsremissen.

Med anledning härav anfördes i propositionen bl.a. att avhjälpandeansvaret också borde innebära ett kostnadsansvar och att det borde särskilt behandlas vem ansvaret vilade på. Vid formuleringen av avhjälpandebestämmelsen följde man inte Lagrådets förslag utan hänvisade i fråga om skälighetsbedömningen bara till 10 kap., som skulle närmare reglera ansvarets omfattning. Både skadeståndsbestämmelserna och efterbehandlingsreglerna i 10 kap. synes ha uppfattats som som en vidareutveckling och precisering av principen i paragrafen.⁷¹ Att avhjälpande kunde avse annat än föroreningsskador berördes inte.

Resultatet av denna ändring i ett sent skede synes ha blivit en mera miljövänlig reglering än man egentligen har tänkt sig. Till en början har man bortsett från – eller förbiset – att ordalagen täcker inte bara föroreningar och annan miljöfarlig verksamhet i traditionell mening utan alla möjliga andra åtgärder som skadar miljön. Vidare har man gett en skälighetsregel, som tar sikte enbart på föroreningar och passar mindre väl för andra situationer där 2:8 blir aktuell (se ovan 2.6). Räckvidden av regeln om avhjälpande kan på detta vis diskuteras. Vad angår skadeståndet enligt 32 kap. ger bestämmelsens slutliga formulering inte närmare ledning. Den innebär inte

⁷⁰ Prop. 1997/98:45 II s. 458 ff.

⁷¹ Se prop. 1997/98:45 I s. 234 f, II s. 25 f.

mycket mer i detta avseende än att principen att förorenaren betalar visserligen haft lagstiftarens sympatier men inte blivit direkt tillämplig på skyldigheten att ersätta skador som drabbat enskilda utanför förorenarens område; här skulle lagens särskilda bestämmelser gälla. Skälighetsreglerna i 10 kap. kan inte ha betydelse i detta avseende. Det finns knappast anledning att tillämpa 32 kap. annorlunda av *denna* anledning (även om ansvaret av andra skäl kan skärpas, jfr 4.3 ovan).

Frågan är snarare hur man skall se på krav på saneringskostnader och liknande utgifter för återställande från enskilda fastighetsägare i omgivningen; har man inte här fastslagit ett speciellt ansvar? Att ägaren själv har avhjälpit skadan och sedan begär kompensation för detta bör ju inte sätta honom i ett annat och sämre läge än om han yrkat föreläggande om sanering. Närmast avser ju ett sådant yrkande ett slags skadestånd, men den skadelidande kan ibland ha intresse av att i stället föra talan om avhjälpande enligt 2:8 MB.

Gäller det föroreningsskador, kan han naturligtvis också försöka få tillsynsmyndigheten att ingripa med av efterbehandlingsreglerna i 10 kap. Här skall dock bara diskuteras det civilrättsliga ansvaret för att skadorna avhjälpas.⁷²

En jämförelse med 32:1 visar, att 2:8 omfattar även *orts- och allmänvanliga störningar* (i den mån föroreningar och liknande miljöförstöring kan räknas dit) men samtidigt ger vissa möjligheter att *nedsätta skadeståndet* enligt 10 kap. Tydligt gällande 2:8 även vissa andra skador som enligt 32:1 1 st. faller utom ansvaret. Det krävs inte sådan *verksamhet på fastighet* som bestämmelsen talar om. Inte heller behöver skadan ha inträffat *i omgivningen* i vanlig mening; även föroreningar och andra miljöskador på själva arbetsområdet skulle då falla under regeln.

Sådana skador lär få betydelse särskilt när miljöskadlig verksamhet bedrivs av annan än fastighetsägaren. I allmänhet föreligger då ett avtal om nyttjanderätt till marken – t.ex. ett arrendavtal – som reglerar ansvaret; men det kan också hända att användningen av marken grundas på annat än avtal, t.ex. koncession enligt minerallagen, vägrätt eller allemansrätt. I sådana fall kan en fastighetsägare, som låtit sanera marken, tänkas kräva verksamhetsutövaren på kostnaderna för detta, under hänvisning till avhjälpanderegeln. Denna talan kan bygga, utom på avhjälpanderegeln i 2:8, på grunderna för 10:6 och bör rimligen kunna tas upp av miljödomstolen (jfr

⁷² Det offentligrättsliga ansvaret enligt 10 kap. MB behandlas ingående i Darpo, Eftertanke och förutseende.

ovan).⁷³ En sådan talan borde vara möjlig också när skador av annan typ avhjälpats på fastigheten. Vid skälighetsbedömningen enligt 10 kap. får man då beakta bl.a. rättsgrunden för att verksamheten bedrivs på annans mark; frågan blir om avtalad eller lagstadgad ersättning till ägaren inkluderar också kompensation för eventuellt avhjälpande av uppkomna skador. Detta gäller väl i allmänhet när ersättning för intrånget utgår enligt expropriationsregler, i vart fall om skadan är förutsedd (jfr 4 kap. 2 § ExprL). Vid nyttjanderättsupplåtelse lär vanligen en tolkning av avtalet bli avgörande; frågan är vem man ansett böra stå risken för skadorna i fråga.⁷⁴

Viktigare kan emellertid vara att återställningsansvaret i motsats till skadeståndsansvaret *aldrig preskriberas* (se 10:4 2 st. MB). Om denna regel skall tillämpas också på den enskilde fastighetsägarens krav på avhjälpande, har han möjlighet att krava åtgärder långt efter det att verksamheten på fastigheten upphört. Det är dock mindre sannolikt att man skulle tillämpa bestämmelsen på ett civilrättsligt anspråk på ersättning för kostnader.⁷⁵

I sammanhanget bör också observeras den betydelse avhjälpanderegeln bör få för ansvaret för s.k. *ekologisk skada* – alltså skada på biologiska resurser och biologisk mångfald, landskapsbild och andra intressen som varken är av ekonomiskt slag eller innebär bruk av en allemansrätt.⁷⁶ Frågorna om ersättning för sådana skadeverkningar är ett återkommande problem i många länders miljö rätt. Om en förorenande eller annan verksamhet medför att exempelvis en djurart försvinner eller en botanisk miljö utarmas, kan det vara svårt att konstatera en ekonomisk förlust för fastighetsägaren eller annan (jfr 4.11 nedan). I fråga om oljeskada ger visserligen sjölagen utrymme att utdöma ersättning bl.a. för »kostnader för rimliga återställningsåtgärder som har vidtagits och planerats» (10 kap. 1 §), men det är oklart vad detta närmare innebär och i vad mån bestämmelserna kan tillämpas analogt (se 4.11 nedan).

73 En liknande talan skulle kunna föras av en sameby mot en markägare som genom miljöskadlig verksamhet, t.ex. besprutning av skogen, skadat renskötseln på området (jfr 30 § rennäringslagen).

74 Jfr resonemanget i NJA 1943 s. 581 (närmare diskuterat i 6.3 nedan).

75 Också beträffande det allmännas krav på ersättning för utlägg borde rimligen reglerna om fordringspreskription gälla, med hänsyn till likheten med vanliga skadeståndskrav; den enskilde har behov av skydd både mot föräldrade statliga krav och mot privata ersättningsanspråk. Fordran kan i så fall anses ha uppstått vid utlägget, vilket alltså bör ha skett högst tio år före kravet. – Det är dock osäkert om lagstiftaren tänkt sig en preskription ens i detta fall; jfr prop. 1997/98:45 s. 360. Se även Darpö, a.a. s. 84 f.

76 Beskrivningarna av begreppet varierar något; här används närmast Bugges definitioner, Forurensningsansvaret s. 95 och 403.

I alla händelser kan det efter MB:s tillkomst finnas möjlighet för staten eller en enskild fastighetsägare att kräva att skadan eller olägenheten avhjälpas eller att kostnader för ett återställande av miljön ersätts, och detta oavsett om verksamheten bedrivits på samma område som skadats eller ej. Skyldigheten begränsas bara av vad som är skäligt – inte enligt 2:7 MB utan enligt 10 kap. (närmast 10:4). Och vid denna skälighetsbedömning borde hänsyn till den biologiska mångfalden spela en roll. Här förefaller MB ha medfört en viktig ändring i rättsläget, fast detta alltjämt är osäkert.

Ett speciellt problem kan här bli frågan om orsakssambandet mellan skada och nedlagda återställningskostnader: har åtgärderna för att avhjälpa skadan på miljön varit nödvändiga, eller är det bara fråga om ett inslag av natur- eller kulturvårdande verksamhet som visserligen aktualiserats av skadefallet men inte direkt påkallas av detta? Rimligen borde den som är skyldig att företa positiva åtgärder för att bevara eller sköta ett område – staten, kommun eller annan förvaltare – kunna hänvisa till sitt ansvar för områdets vård.⁷⁷ Utom beträffande nationalpark och naturreservat bör detta gälla i varje fall kulturreservat och naturminne, där en särskild vårdnadsplikt omtalas i lagtexten (7:9, 7:10 MB), liksom områden som förtecknats enligt 7:27 MB men inte hunnit få något skydd enligt balken. I fråga om biotopskyddsområde är det snarare skyddet mot skador som betonas, medan vårdåtgärder kan bli aktuella bara när det anses behövligt (se 7:11 MB och 5–8 §§ förordningen 1998:1252 om områdesskydd). Att döma av lagtexten skulle någon särskild förvaltning av dessa områden inte ha förutsetts, även om man tänker sig avtal härom med markägaren i vissa fall.⁷⁸ Också beträffande djur- och växtskyddsområden är det skyddsaspekten som står i förgrunden (jfr 7:12). Det är därför tveksamt om man kan föra ett motsvarande resonemang beträffande dessa områden, även om det väl inte kan anses uteslutet. – Än mindre innebär balken någon skyldighet att vårda strandskyddsområde, där inte det allmänna har något ansvar för miljön; här torde bara ersättningskrav av markägaren för fysiska skador bli aktuella. Vad angår miljöskyddsområden och vattenskyddsområden tillkommer synpunkten att vissa åtgärder med marken behövs för att förebygga risker för skador på miljön respektive föroreningar av vattentäkter, och de kostnader detta medför bör vara ersättningsgilla. – Också när skadan inte inträffat inom ett skyddat område eller drabbat någon särskilt skyddad art, kan den från ekologisk synpunkt framstå som så allvarlig att staten har ett visst ansvar för att vidta åtgärder mot den. Här kan MB möjligen ha medfört en skärpning av statens skyldigheter

77 Mot detta kan knappast åberopas regeln om att tredjemannskador av ren förmögenhetsnatur i princip inte ersätts (jfr t.ex. NJA 1988 s. 62). Miljöskadorna får anses drabba förvaltaren av ett naturreservat direkt oavsett vem som äger marken.

78 Jfr prop. 1997/98:45 II a. 81 och även 21 § förordningen om områdesskydd, där dessa områden inte nämns.

– något som också kan bli effekten av den föreslagna grundlagsändringen om miljömålet (se 1.6 ovan). Men vad detta kan betyda för avhjälpanderegeln är tveksamt.

Även en markägare som åtagit sig en vårdplikt genom ett naturvårdsavtal (jfr 7:3 2 st. JB) bör kunna åberopa sina skyldigheter enligt avtalet som grund för kostnadsanspråk.

Oavsett om någon laglig vårdnadsplikt kan anses ha förelegat verkar det vidare befogat att ersätta särskild kostnad som förvaltaren eller det allmänna tidigare lagt ned på just det inslag i miljön som skadats. Men detta sker i så fall enligt skadestandsregler; här kan hänvisas till NJA 1995 s. 249 (den skjutna järven), där ersättning utdömdes i denna situation. (Jfr om frågan 4.11 nedan.)

Såvitt angår förorenade områden har det allmänna dessutom möjlighet att få sin efterbehandlingskostnad ersatt med stöd av de offentligrättsliga reglerna i 10 kap. Men dem skall jag som sagt inte behandla här.

I många fall kan naturligtvis inte återställning ske av de skadade miljövärdena, och då kan inte 2:8 bli till någon nytta. Men i varje fall borde dessa bestämmelser kunna lösa en del av de problem som skadetyper medför. Det stämmer knappast med MB:s allmänna syfte att av omtanke om verksamhetsutövarna eller liknande skäl bortse från avhjälpanderegeln's möjligheter; vad än lagstiftaren tänkt sig om regeln bör den fylla en viktig kompletterande funktion för att hindra miljöförstöring. – Vad som nu sagts hindrar inte att det egentligen fordras lagstiftning om de nu berörda skadetyperna för att rättsläget på området skall bli fullt tillfredsställande. Rimligen bör i så fall reglerna samordnas med andra bestämmelser om miljöskador; att utnyttja avhjälpanderegeln i sammanhanget måste betraktas som en nödfallsutväg. (Jfr vidare om frågan 4.11 nedan.)

Ersättning för återställningskostnad har ansetts ha särskilt intresse när ett område av betydelse för friluftslivet har blivit skadat. I den norska forurensningsloven (§ 58) förekommer – vid sidan av bestämmelser om skadestånd för försvårat utnyttjande av allemansrätt i näring – en särskild regel om ersättning för rimliga kostnader att återställa miljö som skadats genom icke tillåten förorening. På detta vis kommer också skada på icke ekonomiska intressen och estetiska värden att ersättas.⁷⁹ En liknande ståndpunkt intar den danska Miljøerstatningsloven, enligt vilken skadeståndet omfattar rimliga omkostnader, inte bara för att avvärja och förebygga skada utan också till »genopretning af miljøet» (§ 2); hur långt regeln går i fråga om ekologiska skador är dock

79 Se om regeln Bugge s. 398 ff.

omstritt.⁸⁰ Utvecklingen inom våra grannländer bör vara ett argument för att göra det mesta av MB:s regler i sådana situationer.

Också vid andra än ekologiska skador är det tänkbart att den ersättningsgilla skadan inte skulle uppgå till återställningskostnaden, t.ex. när ett område har särskilda affektionsvärden som inte kan uppskattas ekonomiskt. I den mån skälighetsregeln i 10:4 1 st. är tillämplig kan visserligen en skadelidande inte säkert räkna med att talan om avhjälpande är gynnsammare, men i varje fall finns det skäl att överväga en sådan uppläggning av talan.

Det bör emellertid än en gång påpekas, att en förutsättning för enskild talan i de angivna situationerna är att domstolarna finner sig behöriga att ta upp tvisten (jfr ovan).

4.10 *Ansvar för medhjälparens vållande*

MB:s regler, särskilt 2 kap., kan också på ett annat sätt påverka skadeståndsansvaret. Skadeståndslagen innebär att arbetsgivaren ansvarar för den anställdes vållande i tjänsten (3:1), och ansvaret utsträcks även till vissa andra kategorier som jämföras med arbetstagare; för detta krävs dock viss likhet med ett arbetsförhållande (6:4). Om ett uppdrag anförtros en självständig företagare, t.ex. en entreprenör av något slag, blir uppdragsgivaren utom kontraktsförhållanden ansvarig bara i speciella fall, där den åsidosatta förpliktelsen är lagstadgad eller annars är så viktig från risksynpunkt att den inte kan delegeras bort (jfr NJA 1986 s. 712).⁸¹ Nu inför MB en särskild skyldighet att ta hänsyn till människors hälsa och miljön – en viss precisering av förpliktelsen. Det kan ligga nära till hands att i enlighet härmed utvidga ansvaret för medhjälpare så att den som utövar verksamhet som i större utsträckning påverkar miljön också svarar för självständig medhjälparens vållande, i vart fall om hans skyldigheter kan anses skärpta genom bestämmelsen.

En sådan skärpning får naturligtvis ingen praktisk betydelse när ett strängare ansvar gäller enligt 32 kap. MB⁸², men som förut påpekats (4.2,

80 Pagh anser, i motsats till Orla Friis Jensen, att ett skadeståndsrätligt skydd också ges för djur och växter, ekosystem etc. (a.a. s. 405).

81 Se om sådana »non-delegable duties» Hellner s. 165 f. 1986 års fall bygger på samma resonemang.

82 Inte heller när en fastighetsägare ändå svarar för självständig medhjälparens vållande, se 32:5 1 st.

4.3, 4.9) finns det en del situationer där inte dessa ansvarsregler utan bara hänsynsreglerna är tillämpliga. Det kanske inte är fråga om verksamhet på en fastighet eller skada i verksamhetens omgivning, eller det gäller orts- eller allmänvanliga störningar eller ansvar för privatpersoner som brukar fastigheten. I alla dess situationer kan en skadelidande ha intresse av att åberopa, att svaranden inte kunnat undgå en väsentlig förpliktelse genom att anlita medhjälparen. Kunskapskravet i 2:2 MB har kanske mindre betydelse; att man ansvarar för en medhjälparens okunnighet kan dock emellanåt bli aktuellt. Viktigare är väl här den stränga aktsamhetsplikt som framgår av försiktighetsprincipen i 2:3. Lokaliseringsregeln i 2:4 kan bli aktuell när verksamhetsutövaren lämnar den anlitade medhjälparen fria händer var denne skall förlägga sin verksamhet; en entreprenör får t.ex. själv bestämma hur han skall använda en stor arbetsplats för ett bygge. Regeln i 2:5 lär inte heller i den nu diskuterade situationen vara så värst intressant, men 2:6 kan medföra ett ansvar utöver allmänna principer när företagets egendom vållar skada.

Ansvarsskärpningen framstår som en naturlig konsekvens av hänsynsreglerna i förening med allmänna skadeståndsrättsliga principer. Den saknar visserligen stöd i motiven till hänsynsreglerna, men däremot förekommer ett liknande resonemang i miljöskadelagens förarbeten: verksamhetens utövare skulle svara för en självständig medhjälpare som eftersatte skyldigheten att visa aktsamhet i förhållande till omgivningen.⁸³

4.11 *Ekologisk skada*

Även i ett helt annat hänseende kan MB tänkas få skadeståndsrättslig betydelse, nämligen i frågan vad som är ersättningsgill skada. På tal om avhjälpande har redan berörts sådan negativ miljöpåverkan som brukar kallas ekologisk skada (se 4.9 ovan). Som framhölls där kan avhjälpanderegeln då bli till nytta; både staten och enskilda fastighetsägare kan kräva inte bara att skadad miljö återställs – i den utsträckning detta är praktiskt möjligt – utan också att nedlagda kostnader på återställandet ersätts av den ansvarige. Frågan blir nu om möjligheterna att utdöma skadestånd också när avhjälpanderegeln inte räcker till – antingen därför att avhjälpande inte går att genomföra eller därför att ytterligare skada uppkommit som inte kan repareras på detta vis.

Att ta upp detta komplicerade skadeståndsproblem i hela dess vidd skulle kräva en särskild undersökning, som inte kan ske i detta sammanhang. Det har för övrigt nyligen behandlats ganska ingående i svensk litteratur, också från komparativ synpunkt.⁸⁴ Här skall bara diskuteras i vad mån MB *vidgat* möjligheterna att kräva skadestånd i sådana fall.

Som nämnt föreskriver redan sjölagen att man vid oljeskada som försämrar miljön kan döma ut – förutom utebliven vinst – »kostnader för rimliga återställningsåtgärder som vidtagits eller planerats» (liksom även kostnader och skador i anledning av förebyggande åtgärder). Men vad försämring av miljön närmare innebär i detta sammanhang har lämnats till rättstillämpningen, och inte heller i övrigt ger motiven besked om tolkningen. Man kan också undra i vad mån oljeskaderegeln kan tillämpas analogt. Syftet med bestämmelsen om återställningskostnad är i alla händelser att förhindra spekulativa eller teoretiska ersättningskrav.⁸⁵ Den har på detta sätt snarare haft ett begränsande än ett utvidgande syfte; beträffande dessa speciella, mycket påtagliga miljöskador tycks man ha utgått från en långtgående ersättningsskyldighet, som inte stämmer särskilt väl med den traditionella uppfattningen i svensk skadeståndsrätt.

De väsentliga problemen är ju dels att åtskilliga ekologiska skador kan anses snarare drabba det allmänna än någon enskild, dels att skadorna till sin art är så svåra att ekonomiskt värdera; det är ju åtminstone typiskt sett fråga om ett angrepp på närmast ideella intressen (bortsett från när skada uppkommer på djur med ekonomiskt värde, såsom villebråd). I MB understryker särskilt målsättningsregeln i 1:1 bl.a. vikten av värdefulla natur- och kulturmiljöer och biologisk mångfald, men balken innehåller inga regler om hur sådana värden skall uppskattas i pengar. När det talas om naturens skyddsvärde i målsättningsparagrafen betonas snarare dess ideella värde, och i fråga om naturresurser anlägger lagtexten sådana långsiktiga perspektiv som knappast kan läggas till grund för någon ekonomisk värdering.

Här är man därför väsentligen hänvisad till allmänna rättsgrundsatser.⁸⁶ Enligt nuvarande skadeståndsprinciper är det bara den som äger marken i fråga (eller möjligen nyttjar den, t.ex. i egenskap av jakträttshavare) som alls är berättigad till ersättning för skada av det aktuella slaget. I allmänhet är det dock svårt att finna någon grund för att skada på en växt- eller djurart

84 Marie-Louise Larsson, *The Law of Environmental Damage* (1999) behandlar denna skadetyp i åtskilliga sammanhang. Se bl.a. s. 491 ff, 545 ff. Se allmänt om problematiken även Wetterstein i *Harm to the Environment* (1997) s. 29 ff.

85 Se om regeln prop. 1994/95:169 s. 62 ff, Marie-Louise Larsson s. 183 ff, 193 ff.

86 Jfr härom Marie-Louise Larsson s. 302 ff och 490 ff. Se även Darpö, a.a. s. 97 ff, 262 ff.

som inte utnyttjas ekonomiskt medföra en ersättningsgill förlust, bortsett från fall där exempelvis en trädart har ett påtagligt skönhetsvärde.⁸⁷ En tänkbar förutsättning är att åtminstone någon kan antas vara villig att betala ett högre pris för marken om arten fanns där. Möjligen kan en ökad miljömedvetenhet medföra att detta blir en praktisk situation, men så är det knappast idag; här lär MB inte ha ändrat läget. På den vägen kommer den skadelidande inte så långt.

Miljöbalksutredningen tog upp möjligheten enligt gällande rätt att få ersättning till följd av ekologisk skada – något som föreskrevs enligt en Europarådskonvention om miljöskador av 1993, som ännu inte trätt i kraft och som Sverige inte anslutit sig till. Enligt utredningen var det tveksamt om detta skadebegrepp var vidare än enligt SkL eller miljöskadelagen; man hänvisade här till rättsfallet NJA 1995 s. 249, där HD förpliktat den som olagligen dödat en järv att utge ersättning till staten för järvens avelsvärde, uppskattat med utgångspunkt i statens kostnad för den fridlysta djurartens bevarande. Det allmänna skulle alltså ha rätt att föra talan om ekologisk skada, när starka naturvårdsintressen angripits.⁸⁸ Utredningen ansåg att samma bedömning skulle ske vid ansvar enligt miljöskadelagen; möjligheten att med stöd av MB:s regler komma till rätta med intrång i naturskyddsintressen såsom förlust av biologisk mångfald skulle därför vara goda.⁸⁹ Vid remissbehandlingen ifrågasattes emellertid om man kunde dra så långtgående slutsatser av 1995 års fall. Regeringen gjorde bara den kommentaren, att innan lagstiftning sker om ersättning för ekologiska skador ytterligare analyser borde ske av rättsläget och annat material tas fram.⁹⁰

Ett annat fall som brukar återopas i sammanhanget är NJA 1993 s. 753, där en markägare blev skyldig ersätta staten för skada på fast fornlämning på hans egen mark med kostnaden för arkeologisk undersökning föranledd av skadan. Också

87 Jfr NJA 1919 s. 1, RH 1990:32 och om frågan i allmänhet Hellner s. 425 med hänvisningar.

88 Jfr JR Linds tillägg (som inte skett »för egen del» och därför kan antas stämma rätt väl med majoritetens inställning). – Se om rättsfallet Kleineman i JT 1995–96 s. 101 ff, Marie-Louise Larsson s. 497 ff.

89 SOU 1996:103 s 630 f.

90 Prop. 1997/98:45 I s. 567. – Ett par hovrättsfall av intresse är RFS 1997:61, där staten fick ersättning för avelsvärdet av en älgdjur, skjuten i Sareks nationalpark, men inte för »rekreationsvärde» av icke ekonomisk natur (närmast förlust av naturupplevelse för besökande i nationalparken), samt RH 2000:94, där staten ersatts för en skjuten varg efter samma principer som i järvmålet.

här var det alltså fråga om fysisk skada på en del av hans fastighet som snarast tillkom det allmänna – här enligt kulturminneslagens regler.⁹¹

Onekligen rör båda dessa avgöranden ganska speciella situationer, även om de aktualiserar viktiga allmänna principer. Det är inte så många djurarter som staten lagt ned särskilda kostnader på att bevara, och regeln om arkeologisk undersökning saknar direkta motstycken i fastighetsrätten i övrigt; det är inte vanligt att föremål på den egna fastigheten visar sig i realiteten tillhöra staten och att man därför får betala ersättning bestämd på detta vis. MB:s inställning till vikten av biologisk mångfald kan dock motivera att man går vidare på den väg som rättsfallen antyder. Detta skulle också stämma med en internationell tendens.⁹²

Man skulle till en början kunna dra slutsatsen att ersättning kan utkrävas av den ansvarige också annars, när en fysisk skada på miljön fått som omedelbar konsekvens att kostnader uppkommit eller blivit onyttiga för det allmänna – i vart fall om det gäller ett inslag i miljön som det allmänna har särskilt ansvar för.⁹³ Även här kan man dock vänta svårbedömda invändningar om att det i själva verket inte varit nödvändigt med sådana åtgärder; en djurart har kanske förekommit även på annat håll, eller den kunde antas så småningom återvända oavsett inplanteringsåtgärder. Såvitt gäller talan av staten eller av kommun bör det liksom vid avhjälpande bli av väsentlig betydelse om skadan uppkommit inom något skyddat område eller ej (se härom 4.9 ovan). Ersättning bör kunna utgå när en djur- eller växtart huvudsakligen är begränsad till ett sådant område, t.ex. ett naturreservat, ifall staten lagt ned kostnad på att bevara just den miljö som är lämplig för arten;⁹⁴ markägaren har t.ex. fått ersättning enligt 31:4 MB för försvårat skogsbruk. Här bör dock krävas att skyddet av arten varit främsta motive-

91 Jfr om rättsfallet Kleineman i JT 1993–94 s.730 f, Marie-Louise Larsson s. 495 ff.

92 Bl.a. framträder den i Europeiska kommissionens vitbok angående ersättningsansvar för miljöskador (2000); se även t.ex. Marie-Louise Larsson, a.a. och Helle Tegner Anker i Land Use and Nature Protection. Emerging Legal Aspects (2000) bl.a. s. 79 f, 83 f.

93 Jfr Marie-Louise Larsson s. 498 f och vidare det norska fallet RG 1979 s. 715, omtalat av Bugge s. 408, där nya kanadagäss inplanterats i stället för dödade. I sådana fall kan naturligtvis också avhjälpanderegeln tänkas bli återopad.

94 Något sådant kan bli aktuellt t.ex. beträffande den vitryggiga hackspetten, som ju håller till på mycket begränsade områden.

ringen för att reservatet inrättats.⁹⁵ Det brukar vara många orsaker till ett områdesskydd, och att bedöma betydelsen av en djur- eller växtart separat kan vara ytterligt besvärligt. – Som framhållits på tal om avhjälpanderegeln, är det tänkbart att staten också i andra fall kan ha ett ansvar för att vidta åtgärder med anledning av miljöskador (se 4.9 ovan). Men det är tveksamt om detta kan få någon betydelse för rätten till skadestånd.

Vad angår enskilda markägare, bör de i varje fall vara berättigade till ersättning för åtgärder som de på grund av naturvårdsavtal eller liknande åtagande varit skyldiga att vidta med anledning av skadan, och detta oavsett om åtgärderna ökat fastighetens ekonomiska värde.⁹⁶ Också annars bör de rimligen få ersätta nedlagda kostnader som på grund av miljöskadan blivit onyttiga.⁹⁷ Mera problematiskt är om de enligt gällande regler också kan få skadestånd för att inplanteringsåtgärder och liknande återställning av miljön, när de inte haft någon skyldighet att vidta åtgärderna. (Jfr om avhjälpande 4.9 ovan.). Vid oljeskada ersätts som nämnt redan vidtagna eller planerade återställningsåtgärder i rimlig utsträckning, och möjligen får man resonera på samma sätt här; vad som är rimligt kan dock alltid diskuteras. – Om fastighetsvärdet kan anses minskat genom skadan, ersätts naturligtvis i varje fall värdeminskningen.

En särskild typ av kostnader är när det allmänna, eller en fastighetsägare, *förbättrar miljön på annat håll* när det inte är möjligt att avhjälpa skadeverkningarna på det aktuella området.⁹⁸ För att sådana åtgärder skall omfattas av skadeståndet bör emellertid allvarliga miljöskador ha uppkommit. Det verkar också naturligt att kräva att den förbättrade miljön verkligen framstår som en kompensation för den skadade – naturvärdena bör vara av samma slag, och områdena bör helst ligga någorlunda nära varandra.⁹⁹ – En närliggande utväg kunde vara att *den ansvarige* kompenserar värdet in natura, något som är möjligt i vissa exploateringsfall enligt

95 Därmed är inte sagt att skadeståndet skulle motsvara hela ersättningen till markägaren; vad det allmänna vunnit med reservatet är ju inte bara att den aktuella arten fått en lämplig miljö utan att naturmiljön över huvud taget bevarats på området. En skälighetsbedömning av ersättningen är naturlig.

96 Om tredjemansskada i vanlig mening är naturligtvis inte fråga heller i detta läge, eftersom skadan avser den skadelidandes egen fastighet. – Ang. ersättning för avhjälpande, se 4.9 ovan.

97 Jfr åter NJA 1995 s. 249.

98 Jfr Bugge s. 408.

99 Här bör dock undantag kunna göras, om naturvärdena är unika eller i vart fall mycket sällsynta i landet. Finns en djurart bara på två ställen i Sverige, bör den som fördärvar dess livsmiljö på ena området kunna åläggas att betala rimliga förbättringar av miljön på det andra, var det än är beläget.

MB (jfr 7:7 3 st., 16:9).¹⁰⁰ En analogi från exploateringsfallen kunde i och för sig tyckas närliggande, men MB antyder ju inte möjligheten till någon sådan sanktion i fall av denna typ. Problemet skall diskuteras i ett senare sammanhang (5.6 nedan).

Som synes kan besvärliga praktiska frågor uppkomma ifall man skall utgå från kostnader på den skadelidandes sida i anledning av skadefallet. Andra metoder att bestämma värdet av förstörd miljö är emellertid både osäkra och tidsödande.¹⁰¹ Att bygga på allmänhetens värderingar av miljön på ett område kräver i allmänhet särskilda intervjuundersökningar, och dessutom är metoden knappast användbar beträffande områden med mera exklusiva botaniska, geologiska eller faunistiska kvaliteter: vad vill folk i allmänhet betala för att besöka eller bevara ett område med en sällsynt mossa eller skalbaggeart?

Resultatet blir för de ekologiska skadornas del, att fastän MB genom sina skärpta regler kan medföra något förbättrade skadeståndsmöjligheter läget alltjämt är otillfredsställande från miljösynpunkt – i vart fall när inte avhjälpanderegeln kan tillämpas. Ett väsentligt inslag i EG:s s.k. vitbok om miljöskador är emellertid att skada på den biologiska mångfalden skall ersättas, låt vara bara på områden som ingår i Natura 2000-nätet. Möjligen kan ett EG-direktiv lösa åtminstone detta problem, även om projektet med enhetliga europeiska miljöskaderegler kan visa sig svårt att genomföra i övrigt – vitbokens förslag har åtskilliga brister.¹⁰² Hur reglerna än utformas på denna punkt får man räkna med att de medför åtskilliga tillämpnings-svårigheter.

4.12 *Strikt ansvar utan stöd av lag?*

Det går att finna även andra skadeståndsrättsliga principer som är så pass vaga att MB:s nya synsätt kan påverka tillämpningen. Till en början kan MB tänkas få betydelse när det gäller strikt ansvar som utan stöd av lag åläggs framför allt på grund av farlig verksamhet av något slag – den klassiska grunden för strikt ansvar. Det område där sådant ansvar diskuteras har undan för undan minskat genom att ny lagstiftning om ansvar oberoende av vållande har tillkommit – senast 1986 års miljöskadelag (motsvarande 32

100 Jfr allmänt om frågan Ds 1997:52, där en utvidgning föreslås av dessa kompensations-möjligheter.

101 Jfr Marie-Louise Larsson s. 545 ff m. hänvisn. och Bugge s. 407 ff.

102 Jfr härom Darpö, a.a. s. 265 ff.

kap. MB) och produktansvarslagen av 1991. Det finns emellertid vissa områden utanför denna lagstiftning där en sådan ansvarsskärpning är tänkbar.

Traditionellt gäller ansvar av detta slag för staten vid särskilt omfattande eller farliga militärövningar; möjligen kan man utvidga området för denna princip i situationer då övningarna innebär ett hot mot miljön. Verksamhetens miljöfarlighet skulle alltså likställas med annan farlighet. Vad angår övriga typer av skadefall, har HD i NJA 1991 s. 720, om också med någon möda, kommit fram till ett ansvar oberoende av vållande för fjärrvärmeanläggning där vattenskador uppkommit till följd av rörbrott. Här har bl.a. åberopats att verksamheten visserligen inte kunde betraktas som farlig men ändå kunde medföra allvarliga skador; vidare framhölls likheten med störningar som föll under miljöskadereglerna.¹⁰³ När nu MB särskilt inskräpt betydelsen av hälso- och miljörisiker, kunde det verka närliggande att låta detta påverka också bedömningen av andra verksamheter där sådana risker aktualiseras utan att de faller under 32 kap. Detta kunde t.ex. få betydelse när produkter skadar skogen på en fastighet; produktansvarslagen avser ju bara skada på konsumentegendom, men i fall som det angivna kan man argumentera för att samma strikta ansvar borde gälla utan lagstöd. Kanske kan man resonera på samma sätt också vid skada på andra viktiga naturresurser.

Man kan också tänka sig ett liknande resonemang beträffande verksamhet som visar sig hälsofarlig för personer som vistas *på verksamhetens arbetsområde*. Här gäller ju inget strikt ansvar enligt 32:1, som kräver att skadan skall ha inträffat i omgivningen, dit ju inte arbetsområdet hör. Denna begränsning i miljöskadeansvaret har framstått som en besvärande lucka i lagstiftningen, om också den inte väckt någon livligare debatt och inte heller synes ha blivit aktuell i praktiken.

I miljöskadelagens motiv framhölls att det i och för sig skulle vara önskvärt om lagen gällde utan en sådan begränsning; det var dock svårt att överblicka konsekvenserna av att utvidga ansvaret, vilket bl.a. kunde medföra kollisioner med annan lagstiftning. Departementschefen satte i fråga om olägenheterna med begränsningen hade nämnvärd praktisk betydelse. Arbetstagare inom anläggningen eller arbetsområde skulle i allmänhet få full ersättning genom den statliga arbetsskadeförsäkringen i förening med trygghetsförsäkring, och beträffande saksador kunde ansvaret regleras genom avtal med arbetsgivaren. Vad angick skada som drabbade andra än arbetstagare vilka fått tillträde till en miljöfarlig

103 Jfr även NJA 1997 s. 468; jfr dock NJA 1997 s. 684.

anläggning ansågs detta sannolikt bero på någon form av försummelse som företaget var ansvarigt för, och skadeståndskyldighet förelåg då enligt culparegeln i SkL; detsamma torde normalt vara fallet vid annan verksamhet på en fastighet än sådan som bedrevs inom en anläggning eller ett arbetsområde.¹⁰⁴ Miljöskadelagen kom därför liksom 32 kap. MB att bara gälla skador i omgivningen,

Motiveringen framstår i varje fall idag som otillfredsställande. Man kan visserligen hålla med om att en del inslag i miljöskadereglererna, bl.a. särreglerna om orts- och allmänvanliga störningar, kan vara svåra att tillämpa vid skada på verksamhetsområdet.¹⁰⁵ Men det är ett närmast lagtekniskt argument; i sak är motivens ståndpunkt inte särskilt stark.

Vad angår skada som drabbar *arbetstagare*, har efter miljöskadelagens tillkomst förmånerna försämrats i arbetsskadeförsäkringen, och den frivilliga trygghetsförsäkringen utgör inget säkert skydd; sedan 1993 krävs bevisat vållande på arbetsgivarens sida för att denna försäkring skall täcka den anställdes inkomstförlust,¹⁰⁶ om också man våren 2001 lär ha överenskommit om återgång till det ursprungliga strikta ansvaret. Arbetstagarens möjligheter till ersättning för t.ex. skador genom flygande sprängsten eller föreningsskador kan på detta vis vara sämre än för utomstående, som normalt får full ekonomisk kompensation oavsett fel eller försummelse inom företaget. – Ett strikt ansvar för arbetsgivaren vid dessa arbetsskador skulle emellertid utgöra ett så radikalt ingrepp i nuvarande ersättningssystem att domstolarna sannolikt föredrar att lämna avgörandet åt lagstiftaren. Man kan för övrigt tveka om en sådan utvidgning av ansvaret bör omfatta de skadetyper som föll under miljöskadelagen eller alla personskador som drabbar arbetstagare på grund av hälsofarliga förhållanden.

Ännu tydligare är det att argumentationen inte håller när det gäller *besökande* på en arbetsplats, t.ex. skolklasser på studiebesök eller privatpersoner med något ärende till företaget.¹⁰⁷ Det är svårt att förstå varför just skador som drabbar denna kategori, t.ex. genom en plötslig och oförutsedd gasutströmning, sprängning eller explosion inom anläggningen, skulle bero på vållande inom företaget; detta är ungefär lika troligt i andra fall där det lagstadgande strikta ansvaret blir aktuellt. Att främmande över huvud taget släpps in i en anläggning där miljöfarlig verksamhet bedrivs kan långtifrån alltid anses som en försummelse. Det finns goda skäl att i varje fall i dessa situationer tillämpa ett strikt fareansvar, så snart verksamheten under vissa omständigheter kan innebära påtaglig fara för besökandes

104 Se prop. 1985/86:83 s.15 f; synpunkterna återkommer i Anders Eriksson, Rätten till skadestånd vid miljöskador (1986) s. 32 f. Mycket bättre är inte argumenteringen i SOU 1983:7 s. 150 f, som jag själv svarat för.

105 Jfr SOU 1983:7 s. 151.

106 Se närmare härom Strömbäck i Festskrift till Ulf Nordenson s. 429 ff.

107 Begränsningen gäller också personer som obehörigt uppehåller sig inom företags anläggning, men här är det lättare att finna skäl för att utesluta strikt ansvar; jfr SOU 1983:7 s. 150.

hälsa (däremot knappast redan vid risk för sakskada). När ansvaret vilar på denna grund spelar det ingen roll om en störning är orts- eller allmänvanlig.¹⁰⁸ – Att behandla dessa skadelidande annorlunda än arbetstagare lär knappast innebära något principiellt problem; det gäller ju två klart skilda personkategorier.¹⁰⁹

Frågan om en rättsutveckling i denna riktning skall inte närmare diskuteras här. Man får bl.a. räkna med möjligheterna att miljöskadereglerna omprövas efter initiativ från EG:s sida; kommissionens nämnda vitbok kan vara ett första steg på vägen. I varje fall kan man konstatera att MB allmänt sett öppnar för en argumentation av detta slag i olika fall av personskada, liksom också vid skada på naturen. Även om skälen inte skulle räcka till för ett strikt ansvar, bör det vara motiverat med en skärpt vållandebedömning – särskilt då vid skador som skulle ha fallit under 32 kap. om de inträffat i verksamhetens omgivning.

4.13 *Andra skadeståndsrättsliga principer*

MB:s tillkomst kan tänkas få betydelse också beträffande andra allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser. Det är sålunda tänkbart att miljöhänsyn kan spela in också när frågan om *adekvat kausalitet* kommer upp – inte när detta ses enbart som en fråga om förutsebarhet, men kanske med andra formuleringar av adekvanskravet. När man talar om att en skada skall ligga i farans riktning eller inte får vara alltför avlägsen, skulle man nu ställa kraven på mera långsiktiga perspektiv och därför anse flera miljöverkningsar än tidigare falla inom ansvaret.

Större effekt kan dock MB:s regler tänkas få i den mån man gör en bedömning utan stöd av lag om en regels *skyddsändamål* är åsidosatt. Här bör man kunna ta hänsyn till att lagstiftaren direkt föreskrivit en särskild hänsyn till en viss sorts risker. När skador inträffar på människors hälsa eller på miljön, skall man inte kunna invända från skadevällarens sida att den aktsamhetsregel han brutit mot inte utformats med tanke på sådana konsekvenser av handlingen; det räcker att det funnits skäl att anta att hälsa eller

108 För övrigt gäller det strikta ansvaret enligt 32:1 MB oavsett störningens vanlighet, när det är fråga om personskada; se prop. 1985/86:83 s. 41.

109 Här kan erinras om de begränsningar som tidigare ansetts gälla beträffande det strikta ansvaret bl.a. mot anställda; se Bengtsson, Om ansvarsförsäkring i kontraktsförhållanden (1960) s. 252 f med hänvisningar och Agell, Samtycke och risktagande (1962) bl.a. s. 296 ff. En annan sak är att man kan sätta i fråga om de bakomliggande resonemangen varit hållbara; jfr Agells kritik a.a. s. 299 ff.

miljö skulle påverkas (jfr 2:3 MB). Ett skydd för dem skulle numera ligga inom den åsidosatta normens syfte.¹¹⁰

Vissa regler i SkL kan också tänkas bli påverkade av hänsynsreglerna. I 3:3 föreskrivs ett ansvar för *oaktsam myndighetsinformation* där det finns särskilda skäl; om informationen rört miljöfrågor bör kanske bedömningen vara litet strängare än annars (jfr 2:2 MB).¹¹¹ *Jämkningsreglerna* i 6:1 3 st. och 6:2 skadeståndslagen lämnar utrymme för en skälighetsbedömning där en mängd olika faktorer kan inverka; möjligen kan man också beakta ett sådant förhållande som att den ansvarige brustit i hänsyn till miljön.

Teoretiskt kan på detta vis MB få ganska vittgående konsekvenser även för allmänna skadeståndsrättsliga bestämmelser och principer. Det är visserligen osäkert i vad mån domstolarna verkligen vill utnyttja de möjligheter balken ger. Man föredrar kanske att hålla sig på kända vägar: äldre praxis, lagmotiv och doktrin skulle alltjämt bli avgörande, och man kanske finner det enklast att ta fasta på uttalandet i MB:s motiv om att någon ändring i gällande rätt inte är avsedd. Men den som försöker sätta in i vad MB egentligen innebär på detta rättsområde, lär knappast kunna hålla fast vid en sådan uppfattning. Oavsett vad regeringen tänkt sig har rättsläget ändrats i åtskilliga avseenden.

110 Jfr vad som sagts om 2:5 MB ovan i 4.7; om inte bara 2:5 utan även 2:3 eller 2:4 blivit tillämplig, bör skadan anses ligga inom området för skyddsändamålet.

111 Se härom Bengtsson i Festskrift till Fredrik Sterzel (1999) s. 38 ff, där dock inte detta särskilda problem behandlas.

5. Ersättning och naturakompensation

5.1 *Bakgrunden till ersättningsreglerna*

I detta kapitel skall behandlas två andra, helt olika former av ersättning som regleras i MB: först vanlig ersättning i pengar till den som drabbas av ett ingrepp i miljöns intresse (5.1–5.4), sedan kompensation in natura – framför allt i mark – som kan åläggas den som vill exploatera ett område med stora miljövärden (5.5, 5.6). Till en början skall några allmänna anmärkningar göras om ersättningsreglerna.

Bestämmelser om ersättning för ingrepp i enskild rätt finns i 31 kap. De innebär inga radikala ändringar i det tidigare rättsläget, även om vissa mindre nyheter förekommer.¹ Ersättningsbestämmelserna är emellertid en väsentlig del av balkens regelsystem, och det finns anledning att närmare undersöka vilken betydelse den nya lagstiftningen kan få. Dess verkningar lär sträcka sig också utanför balkens egentliga område.

MB:s bestämmelser går i väsentliga delar tillbaka till den genomgripande reform av ersättningsreglerna som skedde åren 1971 och 1972. År 1972 antogs en ny expropriationslag, som dock i fråga om ersättningen byggde på lagstiftning från året innan; genom den kom bl.a. förväntningsvärden att till stor del uteslutas från ersättningsrätten, framför allt genom den s.k. presumtionsregeln (4:3 ExprL). Vidare ändrades bestämmelserna om ersättning för rådighetsinskränkning i samma riktning genom nya regler i bl.a. byggnads- och naturvårdslagen. Genom att rätten till sådana ersättning inträdde först vid avsevärt försvårande av *pågående* markanvändning (om inte mark togs i anspråk), kom förväntningsvärden också i detta fall att lämnas utanför kompensationen. I någon mån förbättrades markägarens ställning på denna punkt i samband med PBL:s tillkomst år 1987; framför allt kom prövningen av frågan om försvårad markanvändning att anknyta till den *berörda* fastighetsdelen, vilket medförde en gynnsammare bedömning av vad som utgjorde avsevärt intrång. Samtidigt infördes bestämmelser om s.k. ackumulerad

1 Särskilt är att märka att den enskilde nu generellt får utan kompensation av något slag tåla rådighetsinskränkningar upp till en viss gräns (31:6 MB); se närmare härom i 5.2.

skada, som skall tillämpas när flera olika beslut på olika sätt inskränker markägarens befogenhet över fastigheten; den sammanlagda skadan skall då läggas till grund för ersättningens beräkning.² (Se nu 31:9 MB.)

Regleringen – fränsett bestämmelsen om ackumulerad skada – kom att få grundlagsstatus genom förstärkningen av egendomsskyddet i RF år 1994 (se nedan). Vid förarbetena till MB kom detta att uppfattas som ett hinder att förstärka naturskyddet på markägarnas bekostnad genom ersättningsreglernas utformning.³ Som framgår av det följande, kom dock att införas en bestämmelse om avräkning för självrisk som generellt minskar rätten till ersättning för rådhetsinskränkning.

I fråga om inlösen av egendom ansluter balken helt till tidigare regler; expropriationsprinciper gäller. Av större intresse är bestämmelserna om ersättning vid rådhetsinskränkningar. Regeln om ersättning vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning byggde som sagt på vissa tidigare stadganden i NVL (26 §) och PBL (14 kap. 8 och 10 §); andra bestämmelser i PBL föreskrev att ersättning med viss avräkning utgick om skadan var betydande i förhållande till berörd del av fastigheten (se 14 kap. 8 § 2 st. och 10 § 2 st.). När ingreppet berodde på missförhållanden på den enskildes sida, t.ex. när det motiverades av säkerhetsskäl eller på grund av miljörisker, utgick däremot som huvudregel ingen ersättning alls. Den principen gällde bl.a. då en markägare måste tåla inskränkning av verksamheten enligt en allmän aktsamhetsregel – aktuellt vid beslut om vattenskyddsområde⁴ och vid föreskrifter beträffande särskilt föroreningskänsliga områden.⁵ – Undantag förekom dock i ett speciellt fall: vid omprövning av tillstånd enligt vattenlagen. Liksom nu utgick då en reducerad ersättning också när omprövningen grundades på miljöskäl.⁶

Var gränsen gick beträffande å ena sidan ingrepp av miljöskäl och liknande, å andra sidan ingrepp som motiverades av andra allmänna intressen var ganska oklart. Om åtgärden påkallades av tillräckligt tungt vägande skäl spelade det ingen roll om pågående markanvändning avsevärt försvårades, men gränsdragningen för de ersättningsgrundande ingreppen kunde ibland synas godtycklig. Detaljer kan förbigås här; jag har behandlat frågan utför-

2 Se BU 1986/87:1 s. 152; jfr prop. 1985/86:1 s. 400.

3 Prop. 1997/98:45 I s. 549 f. Jfr vidare 5.2 nedan.

4 Jfr 19:7 VL och prop. 1981/82:130 s. 362, 600, 605 f.

5 Jfr 8a § 2 st. miljöskyddslagen och prop. 1994/85:10 s. 79 f (annorlunda Lagrådet, s. 75 ff).

6 Se närmare 9 kap. 12 och 14 §§ i 1983 års vattenlag, där som skäl för omprövning angavs bl.a. hälsovården och den allmänna miljövärden.

ligt i andra framställningar och kan hänvisa dit.⁷ Som framgår av det följande lär läget numera ha ändrats i vissa hänseenden. Här bör dock nämnas att 1987 års motiv alltjämt lär spela en stor roll i myndigheternas praxis, eftersom MB:s författningskommentar är kortfattad och rättspraxis är obetydlig även i fråga om äldre regler.⁸

Som jag också beskrivit i annat sammanhang, har man i 2:18 2 st. RF bortsett från de nu antydda begränsningarna i ersättningsrätten och tillerkänt den enskilde full ersättning så snart »det allmänna inskränker användning av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten». Fast detta enligt ordalagen utgjorde en utvidgning av möjligheten till ersättning, i varje fall utanför mark- och byggnadsregleringen, var avsikten att slå fast gällande principer om ersättning.⁹ Saken väckte en ganska livlig diskussion: skulle man följa grundlagens ordalag och ge den enskilde rätt till ersättning även vid ingrepp i miljöns och säkerhetens intresse, eller skulle man följa dess syfte och inte föreskriva någon sådan rätt?

Propositionen behandlar ganska ingående denna fråga.¹⁰ För att följa ordalydelsen har talat att grundlagsregler om rättigheter för den enskilde bör tolkas strikt till dennes fördel, oavsett om detta ger uttryck för lagstiftarens avsikt; för grundlagsmotivens ståndpunkt kunde anföras vägande ändamålsskäl.

Lagrådet hade anslutit sig väsentligen till den förra ståndpunkten, vilket innebar att RF:s bestämmelse borde ändras i enlighet med sitt syfte för att MB:s reglering skulle bli helt grundlagsenlig. Man menade dock liksom regeringen, att den enskilde i vart fall inte var berättigad till ersättning när den pågående användningen av marken var olovlig eller olaglig när den påbörjades; ett sådant förbehåll måste inläsas i åtskilliga andra lagbestämmelser och borde betraktas som underförstått också i fråga om grundlagsregeln. Någon rätt till ersättning skulle alltså inte föreligga vid sådana ingripanden av miljöskyddsskäl som förutsatte att en av lagstiftaren uppställd norm åsidosatts.¹¹

7 Se Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp II* (1991) kap. 3–5 (särskilt avsnitt 3.7, 4.5 och 5; se vidare 20.2) samt *Grundlagen och fastighetsrätten* kap. 9 och 10.

8 Uppgifter från Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

9 Se utförligt härom Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten* kap. 8 och 13.

10 Prop. 1997/98:45 I s. 558 ff.

11 Prop. 1997/98:45 II s. 513 ff. Lagrådet fann rättsläget däremot tveksamt om en markanvändning från början inte stred mot någon norm när den påbörjades men blev olaglig på grund av en senare tillkommen reglering.

Regeringen ansåg, med hänsyn till de delade meningar som rådde om stadgandets innebörd, att inte någon entydig tolkningsprincip kunde tillämpas och att det därför inte var »möjligt» att fullt ut hävda en strikt bokstavstolkning;¹² i stället måste det vara befogat att anlägga ett vidare perspektiv där ändamålssynpunkter gavs möjlighet att inverka vid lagtolkningen. En tolkning efter ordalydelsen skulle medföra att MB ger rätt till ersättning i situationer där detta inte stod i samklang med de avvägningar som lagstiftaren hittills vidmakthållit och ibland leda till stötande resultat, t.ex. om ersättning utgick till en verksamhet som stoppats därför att den allvarligt hotade människors hälsa. Övervägande skäl talade för att 2:18 2 st. trots ordalydelsen måste uppfattas så att rätten till ersättning inte utvidgats, och varken legala eller sakliga skäl gav därför anledning att föra in ytterligare ersättningsbestämmelser i MB.¹³ – Resultatet blev att propositionen liksom miljöbalksutredningens betänkande väsentligen anknöt till gällande rätt utan några regler om ersättning vid ingrepp av miljö- eller säkerhetsskäl. Någon grundlagsändring blev inte av.

Riksdagen bedömde saken på samma vis, varvid jordbruksutskottet som nämnt också återopade den internationellt vedertagna principen om förorenarens ansvar till stöd för tolkningen (se 2.6 ovan).¹⁴

Efter initiativ av konstitutionsutskottet¹⁵ fick Författningsutredningen direktiv att se över grundlagens avfattning i den omstridda delen. Någon enighet kunde dock inte nås om en ändring, utan bestämmelsen kommer sannolikt att kvarstå oförändrad över nästa val och kanske lång tid därefter.¹⁶

I MB:s ersättningskapitel kom också att tas in regler om ersättning vid tillstånd till och omprövning av vattenverksamhet (31 kap. 16–23 §§). Reglerna motsvarar i stor del vattenlagens tidigare bestämmelser, som innehåller en del avvikelser från vad som gäller vid expropriation (4 kap. ExprL). De är i så hög grad anpassade efter den speciella ersättningssituationen att de knappast får någon betydelse utanför sitt egentliga område – allra minst vid tillämpning av lagstiftning utanför MB. Över huvud taget har vattenrättsliga regler vanligen diskuterats för sig i balkens förarbeten, utan att man sammanställt dem med principerna i övrigt i balken.¹⁷

12 Så sägs det i propositionen, men meningen måste vara att något sådant inte var *nödvändigt* (eller *lämpligt*); *möjligt* var det naturligtvis att tolka regeln strikt, fast resultaten skulle bli säregna.

13 Prop. 1997/98:45 I s. 563 f.

14 Se härom särskilt prop. 1997/98:45 s. 558 ff; jfr Bengtsson, Speciell fastighetsrätt (1999) s. 220 ff och i Festskrift till Gunnar Karnell (1999) s. 11 ff.

15 1997/98:KU30.

16 Se härom SOU 2001:19 s. 108 ff.

17 När frågan om vattenlagen skall tas in i MB behandlades (prop. 1997/98:45 I s. 364 ff) gjordes visserligen korta jämförelser mellan några av reglerna, men utan några närmare analyser av skillnaderna.

Exempelvis hänsynsreglerna kommer i skymundan i sammanhanget. Vad särskilt gäller omprövning – där ersättningsfrågan inte diskuterades i motiven¹⁸ – bör framhållas att det gäller ett ingrepp i ett tillstånd för all framtid i en verksamhet som traditionellt inte ansetts som egentligen miljöfarlig; det kan synas naturligt att ersättningen får en särskild karaktär och även kan utgå vid ingrepp till skydd för hälsa och miljö. – I det följande kommer inte de vattenrättsliga reglerna att behandlas närmare.

När ersättningsreglerna diskuteras i fortsättningen får man hålla i minnet att det gäller stora belopp – uppåt en halv miljard för år 2001 bara för Naturvårdsverkets del, vartill kommer dels Skogsstyrelsens anslag till biotopskydd, dels ersättningar från kommuner. Genomsnittligen kostar ett normalt reservatbeslut över 2 miljoner kronor och avtal med en fastighetsägare cirka 700 000 kr; biotopskyddet lär vara billigare, kanske 100 000 kr per beslut. Normalt bestäms ersättningen efter förhandlingar, ibland efter förlikning i en process, men mycket sällan av domstol. Meningsskiljaktigheterna lär i allmänhet gälla ersättningens storlek, medan det är mera ovanligt att man helt vägrar en fastighetsägare kompensation. Reglernas detaljer anses visserligen kunna spela en roll för argumentationen vid förhandlingarna, men det lär vara svårt att konstatera att utformningen av en viss regel, t.ex. om självriskan enligt 31:6 MB, har betydelse för ersättningsnivån.¹⁹ Att märka är att värderingsmetoderna särskilt beträffande skog – den viktigaste frågan – inte är helt desamma inom Naturvårdsverket och inom skogsvårdsorganisationen, där Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna närmast bygger på en uppskattning av skogens rotvärde enligt den s.k. beståndsmetoden. Kommunerna lär här i allmänhet följa Naturvårdsverkets praxis.²⁰

Det sagda kunde tyda på att åtskilliga omstridda juridiska problem rörande ersättningens bestämmande inte skulle ha så stor betydelse som vi jurister gärna menar – ett antagande som kan verka rimligt också på andra områden inom ersättningsrätten.²¹ Oavsett hur man närmare reglerar ersättningen skulle det vara andra frågor som blir avgörande, när miljömyndigheter – statliga och kommunala – beslutar om områdesskydd och andra inskränkningar i markäganderätten. Större betydelse har det förmodligen, om någon ersättning alls skall utgå för ett ingrepp av visst slag; det påverkar inte bara miljöbeslutet utan också möjligheten att komma överens med markägaren. – Men allt detta är ganska osäkert, och mera bestämda uttalanden om myndigheternas resonemang skulle kräva ingående och

18 Jfr prop. 1997/98:45 II s. 332 och 333 som bara framhåller att de aktuella paragraferna motsvarar 9:12 och 9:14 i 1983 års vattenlag. I del I, avsnitt 4.16 berörs inte alls ersättning vid vattenverksamhet, inte heller i avsnitt 4.33.

19 Enligt uppgift har självriskan ofta – med visst stöd i PBL:s motiv (jfr 5.2 nedan) – antagits bara omfatta bagatellartade belopp.

20 Uppgifterna i detta stycke har hämtats från Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

21 Jfr om sådana frågor vid försäkring och skadestånd Bengtsson, Försäkringsteknik och civilrätt (1998).

tidsödande undersökningar som ligger utanför ramen för detta arbete. Tills vidare får man anta, att en analys av rättsläget trots allt har sitt intresse i vart fall för domstolarnas bedömningar av frågorna. Möjligen kan sägas att här som i så många andra sammanhang det är en särskild fördel om reglerna är förhållandevis enkla och lättillämpade, så att parterna vet vad de kan utgå från vid sina förhandlingar, medan mera subtila ändamålssynpunkter har ett begränsat värde.

5.2 *Allmänt om miljöbalkens ersättningsregler*

Förarbetena till MB:s ersättningsregler präglas av att dessa väsentligen avser ingrepp av en speciell typ – i den enskildes rådighet över sin fastighet²² – och på en speciell grund, i miljöns intresse. I propositionen, som här bör särskilt uppmärksammas, förekommer dock en kort principiell diskussion i frågan.

Till en början återges ett uttalande av riksdagen att en motsvarighet till principen att förorenaren betalar bör gälla; tanken var att ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden inte fick begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för inträngs- och inlösenersättningar, utan i stället borde förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden bli ett normalt inslag i verksamheten vilket inte förutsätter statliga bidrag. I propositionen framhålls dock att sedan ersättningsprinciperna vid rådighetsinskränkning numera angetts i grundlag utrymmet var snävt för en principiellt ändrad syn på ersättningsfrågorna; eftersom alla hade ansvar för att bevara miljön kunde man dessutom hävda att det ekonomiska ansvaret borde delas av alla. Detta synsätt skulle fordra viss ersättning till markägare och andra för inträng grundade på miljöskäl.²³

Resultatet blev alltså, som i så många andra fall, att MB:s regler utgör en kompromiss mellan motstående intressen – i stort sett efter samma linjer som i äldre rätt. Den enskilde får själv bära kostnaden för vissa ingrepp grundade på att hans verksamhet utgör ett påtagligt miljöhot, men inskränks verksamheten i andra fall skall han ha kompensation, dock med avdrag för viss självrisk (31:6 MB); förväntningsvärden ersätts inte.

I fortsättningen utvecklas närmare skälen för MB:s bestämmelser. De nya generella hänsynsreglerna innebar en komplikation, som särskilt berördes i motiven. En självklar begränsning var att bara lagenlig användning av mark eller byggnad berättigade till ersättning, och ingripanden i syfte att tillse att hänsynsreglerna

22 Dessutom ges emellertid ersättning när mark tas i anspråk, se 31:4 MB.

23 Prop. 1997/98:45 I s. 549 f, med hänvisning till 1990/91:JoU 30 s. 255.

iakttogs medförde alltså inte kompensation; här åberopades den äldre inställningen i fråga om olika aktsamhetsregler (se 5.1 ovan). Detta var visserligen av betydelse främst vid icke tillståndsgivna verksamheter, eftersom tillståndet ofta innebar att hänsynsreglerna inte behövde iakttas utöver vad som framföljde av givna villkor. En återkallelse av tillståndet eller ändring av villkoren grundades emellertid normalt på hänsynsreglerna, och ett förutsättning för tillståndet var att sådana ingripanden fick ske; av principen att ersättning förutsätter att markanvändningen var lagenlig följde att ersättning inte heller skulle utgå i dessa fall.²⁴ – Den nya regeln om en självrisk upp till kvalifikationsgränsen (31:6 MB) motiverades i huvudsak med att annars skillnaden skulle bli omotiverat stor mellan ingrepp strax över och strax under denna gräns, att en sådan självrisk förslagits i flera sammanhang med starkt stöd av remissyttranden och att en viss motsvarighet redan förekom i PBL (se 14:10 2 st.)²⁵ Hur självrisken närmare skall beräknas diskuteras inte i MB:s motiv; avgörande blir här hur gränsen skall bestämmas, vilket kan variera i olika fall bl.a. beroende på arten av inskränkande föreskrifter och de hänsynsregler som blir tillämpliga på markanvändningen.²⁶

Lagstiftarens inställning är sålunda att krav på den enskilde att en hänsynsregel iakttas inte leder till ersättningsskyldighet för det allmänna. Det måste få betydelse bl.a. vid förelägganden enligt 12:6 MB: om föreläggandet bara går ut på att ett företag skall följa hänsynsreglerna, blir inte markägaren berättigad till ersättning även om pågående markanvändning försvåras. Också olika förelägganden vid tillsyn får bedömas på detta vis.²⁷ – Man kan säga att även bestämmelsen om avräkning för självrisk är ett uttryck för denna tanke: en markägare får i viss utsträckning finna sig i en inskränkning av sin verksamhet med hänsyn till miljön. Vad som ligger bakom dessa regler är dock knappast någon fördelningspolitisk strävan, kanske snarare en allmän skepsis mot markäganderätten – naturligtvis i förening med sedvanlig motvilja att öka det allmännas utgifter för miljön.²⁸

Hur som helst har sådana synpunkter vägt tyngre än motivens tanke att alla medborgare – både markägare och andra – skall bidra till kostnaden för miljön, oavsett om de bedriver någon miljöskadlig verksamhet. Uttalandet härom framstår över huvud taget snarare som en taktiskt lämplig ursäkt för uteblivna reformer än som

24 Se närmare prop. 1997/98:45 I s. 551 f.

25 Prop. 1997/98:45 I s. 556 f.

26 Se prop. 1997/98:45 I s. 551, där hänsynsreglernas betydelse för begreppet pågående markanvändning betonas.

27 Jfr prop. 1997/98:45 II s. 272 f. – Se även Rubenson s. 126.

28 Jfr däremot Backer bl.a. s. 28, 105, som framhåller den roll fördelningspolitiska tankegångar spelat i sådana sammanhang för Norges del.

en någon ledande tanke vid ersättningsreglernas tillkomst; i vart fall måste resonemang ha tätt sig mindre tilltalande från statsfinansiell synpunkt, om det skulle genomföras mera konsekvent. Uttalandet är inte mycket att bygga på, när man vill finna ett ändamål bakom reglerna.

Också på ett annat sätt måste MB:s tillkomst påverka möjligheten till ersättning. Genom de nya hänsynsreglerna, i förening med bestämmelsen i 1:1 MB, förskjuts som sagt gränsen för *tillåten* markanvändning: markägaren skall nu vara mera återhållsam än tidigare när miljövärden står på spel. Detta måste rimligen påverka också vad som är *avsevärt försvårande av pågående markanvändning*; vid tolkningen av detta uttryck skall man ju bara jämföra med den markanvändning som tilläts enligt MB och andra lagar, inte med vad en markägare faktiskt gör i den mån det strider mot sådan lagstiftning.²⁹ Det stämmer med denna tankegång att regeln om ackumulerad skada inte nämner sådan inskränkning som är en följd av hänsynsreglernas tillämpning; skada av sådan anledning skall tydligen inte vara ersättningsgill, oavsett om inskränkningen bidragit till markägarens förlust.

Att förarbetena inte närmare gått in på de nya reglerna just i detta sammanhang kan inte bli avgörande; det framstår snarast som ett exempel på lagstiftarens obenägenhet att ge sig in på komplicerade resonemang, som inte påkallas av en ändrad lagtext. Naturligtvis har det varit enklast att i största utsträckning anknyta till gällande rätt, särskilt i ett läge där man ifrågasatt om ersättningsreglerna var förenliga med grundlagen.

Resultatet blir, att oavsett motivens tystnad uttalandena vid PBL:s tillkomst måste ha mist en del av sin auktoritet; bl.a. är det inte bara bagatellartade olägenheter av en rådighetsinskränkning som markägaren får finna sig i utan ersättning.³⁰ Också äldre rättspraxis om ersättning på grund av försvårad markanvändning får minskad betydelse.³¹

Vad som nu sagts innebär också att självrisken i 31:6 får en annan innebörd än den »tröskel» för ersättningsrätten som tidigare gällde – alltså när småskador inte kompenseras men full ersättning utgår för större förluster. I praktiken kan det visserligen vara svårt att konstatera avdragets storlek; självrisken lär snarast vara ett allmänt argument i förhandlingssituationer

29 Se prop. 1997/98:45 I s. 550 f samt om äldre rätt prop. 1972:111 bil. 2 s. 334 och Westlund, Naturvård och pågående markanvändning (1980) bl.a. s. 292 ff.

30 Rubenson (avsnitt 19.1) återger emellertid Bostadsutskottets uttalanden vid 1987 års lagstiftning utan antydning om att de skulle ha förlorat sin auktoritet.

31 Det gäller bl.a. NJA 1981 s. 351 I och II, som dock förlorat en del av sitt prejudikatsvärde redan genom lagändringarna i samband med PBL:s tillkomst år 1987.

för att markägaren får avstå från vissa konkreta åtgärder som skadar miljön. Men en domstol kan inte gärna undgå att ta hänsyn till självriskegeln när man prövar ersättningens storlek.

Det är oklart hur dessa ersättningsprinciper förhåller sig till avhjälpanderegeln i 2:8 MB, aom ju också hör till hänsynsreglerna. Som redan framhållits (4.9) innebär ordalagen i 2:8 att avhjälpande skall ske bl.a. när åtgärder på den egna fastigheten skadar miljön på denna; räckvidden av regeln begränsas bara av skälighetsbedömningen enligt 10 kap., som för övrigt enbart tar sikte på förorenade områden. Att åtgärden kan innebära ett utnyttjande av marken, kanske en investering, är en möjlighet som förbigås.

Man kan fråga om markägaren skall ha ersättning för att han hindrats att företa en åtgärd, som han annars måst avhjälpa utan kompensation. Det skulle strida bl.a. mot grundtanken bakom principen att förorenaren betalar, låt vara att det inte så ofta blir fråga om föroreningar i vanlig mening (jfr 2.6 ovan). En reservatföreskrift som förbjuder sådana åtgärder borde egentligen inte grunda rätt till ersättning. Men utgör de ett led i pågående markanvändning, skall markägaren enligt 31:4 MB ha ersättning om genom förbudet användningen avsevärt försvåras – i vart fall om åtgärden inte kan anses förbjuden i sig. Innebär avhjälpanderegeln att den omstridda åtgärden blir olaglig och ersättning följaktligen inte utgår (för övrigt inte heller enligt 2:18 RF, jfr 5.3 nedan)? Vissa skäl talar för en sådan ståndpunkt, som tycks stämma också med Lagrådets inställning.³² Detta skulle i så fall få betydelse också för andra situationer, t.ex. för ersättning vid förbud enligt 12:6 MB. Men möjligen går man då längre än lagstiftaren tänkt sig; inget tyder på att man alls har funderat över avhjälpanderegeln betydelse i sådana sammanhang.

Kanske reglerna går ihop om man anser att enligt skälighetsregeln i 10:4 MB – som ju enligt 2:8 blir tillämplig även här – markägaren skulle slippa att svara för avhjälpande i de fall vi nu talar om. Men det skulle stämma mindre väl med efterbehandlingsreglerna i övrigt i 10 kap., i varje fall när det är fråga om förorenande verksamhet.

Ett annat problem är hur ersättningsreglerna förhåller sig till *proportionalitetsprincipen*. För bedömningen om ett ingrepp står i proportion till det allmänna intresset har det ju betydelse i vad mån den enskilde får ersättning för sin ekonomiska förlust. Om man betonar grundsatsen i fråga kunde detta medföra att man i tveksamma fall ger viss ersättning för att över huvud taget möjliggöra ett ingrepp; däremot borde det ha begränsad betydelse hur ersättningen närmare beräknas. Som förut framhållits är det dock tvivelaktigt vilken betydelse proportionalitetskravet skall ha på MB:s område, och en sådan grundtanke bakom balken som hänsynsreglernas inverkan på markägarens befogenheter bör knappast kunna åsido-

32 Jfr prop. 1997/98:45 II s. 514.

sättas med hänvisning till detta krav. Resonemanget kan möjligen få större betydelse på speciallagstiftningens område (jfr 5.4 nedan).

De nyss berörda reglerna gäller bara där MB är direkt tillämplig, och i varje fall självrisikbestämmelsen är knappast avsedd att tillämpas analogt; i annan lagstiftning förekommer regler av annan typ – tröskelregler – i denna situation.³³ Det kan diskuteras, i vad mån tankegången kan få betydelse utanför balkens område (se härom 5.4 nedan).

5.3 *Förhållandet till 2 kap. 18 § regeringsformen*

Som redan antytts utgör förhållandet till ersättningsregeln i 2:18 2 st. RF ett stort bekymmer i sammanhanget. De förut återgivna motivuttalandena innebär att principen om förorenarens ansvar – eller kanske snarare ägarens ansvar för naturmiljön – inte kunnat till fullo genomföras på grund av 1994 års grundlagsändringar, tydligen just den nya bestämmelsen om ersättning vid rådighetsinskränkningar. I annat fall hade MB kanske ytterligare reducerat markägarens rätt till ersättning. Av väsentlig betydelse var alltså inställningen till grundlagsregelns innebörd. Dess ordalag kunde tyda på att alla intrång i den enskildes rådighet skulle ge kompensation, oavsett om de syftade till att skydda miljön eller människors hälsa – något som tydligen inte varit lagstiftarens avsikt. Vad som avsågs var bara inskränkningar som ett led i områdesskydd och byggnadsreglering. Traditionellt utgår som sagt inte någon ersättning vid andra inskränkningar av miljö- eller säkerhetsskäl (frånsett vid omprövning av vattenverksamhet).³⁴ Trots lagrådets betänkligheter följde MB:s regelsystem samma linje (se 5.1 ovan).

I propositionen tillades emellertid, just med anledning av Lagrådets påpekanden, ett nytt sista stycke i 24:5 MB – alltså den paragraf som rör omprövning i vissa fall av tillstånd och villkor beträffande omfattningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Bestämmelsen föreskriver nu, att tillståndsmyndigheten inte får med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Genom denna regel, som hade vissa motsvarigheter i annan lagstiftning³⁵, skulle bl.a. klargöras att villkorsändringar inte fick ske som aktualiserade ersättning

33 Se bl.a. 14:8 2 st. PBL, 3:10 och 3:13 KML.

34 Se t.ex. Bengtsson, *Ersättning* 2 s. 152 ff, 211 ff med åtskilliga exempel och Lagrådet i prop. 1997/98:45 II s. 513. – Om omprövningsfallet (som inte särskilt nämns av Lagrådet) se Bengtsson, a.a. s. 175 f.

35 Se t.ex. 30 § 3 st. skogsvårdslagen.

enligt 2:18 RF.³⁶ Någon motsvarande regel infördes däremot inte i paragrafen om återkallelse av tillstånd m.m. i 24:3 MB.

Skillnaden motiverades inte; man kunde annars tycka, att när återkallelse utan vidare får förekomma i detta läge det inte borde möta något hinder med långtgående villkor om verksamhetens omfattning som försvårar användningen. Möjligen har man fäst vikt vid att återkallelse fordrar särskilt vägande skäl, men gränsen är ganska flytande;³⁷ att märka är också att påföljden inte generellt förutsätter något klandervärt förhållande hos verksamhetsutövaren.³⁸ Kanske har brådskan när propositionen skulle redigeras efter Lagrådets anmärkningar medfört att reglerna blivit något inkonsekventa på denna punkt; om något principiellt ställningstagande är knappast fråga. I alla händelser har genom tillägget i 24:5 risken för ersättningskrav på grund av grundlagsregeln i någon mån minskat men inte eliminerats.³⁹ – Med lagstiftarens inställning skulle emellertid ersättning egentligen inte utgå i någondera fallet – vare sig vid återkallelse eller omprövning av villkoren.⁴⁰

Miljöhänsyn har alltså, i strid med vad man befarat på miljöengagerat håll⁴¹, ansetts väga tyngre än grundlagens ordalag. Men det är lagstiftarens mening; det är alltså något tveksamt om domstolarna kommer att följa den i alla lägen. När allt kommer omkring finns ju inga lagregler som *utesluter* att ersättning utgår utöver vad MB föreskriver, med stöd av 2:18 RF. Den enskilde skulle visserligen inte kunna åberopa något av de fall som anges i 32:4 MB men grunda talan på att hans pågående markanvändning försvårats på annat sätt, eller på en rådighetsinskränkning som innebär att »skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet av denna del av fastigheten». En sådan talan har Lagrådet ansett möjlig.⁴² Det blir då inte fråga om någon kollision mellan grundlag och allmän lag – lagprövning

36 Se prop. 1997/98:45 II s. 259, 503. Metoden återkommer i 32 § 2 st. lagen om viltvårdsområden, se prop. 1999/2000:73 s. 41.

37 Jfr å ena sidan 24:3 p. 1, 2, 3 och 4, å andra sidan 24:5 p. 3, 4, 5 och 6.

38 Se 24:3 p. 3, 4 och 7.

39 Det gäller inte bara 24:3 MB; beträffande 24:5 kan alltså krav bli aktuella när tillståndsmyndigheten bedömer frågan om avsevärt försvårande annorlunda än en domstol eller om verksamhetsutövaren åberopar att »betydande skada» uppkommit enligt 2:18 2 st.

40 Någon jämförelse med reglerna om ersättning vid omprövning av vattenverksamhet (31 kap. 20 och 22 §§ MB) skedde inte; vattenrättsfrågorna bedömdes som sagt väsentligen separat vid MB:s tillkomst.

41 Se särskilt Westerlund, En hållbar rättsordning s. 128 f.; jfr Bengtsson i SvJT 1999 s. 98.

42 Se prop. 1997/98:45 II s. 516. Ett stöd för detta ger NJA 1989 s. 20; jfr också Bengtsson, Ersättning vid offentlig ingrepp I (1986) s. 192 ff.

enligt 11:14 aktualiseras inte, utan ersättningstalan skulle bara strida mot MB:s motiv.

Samtidigt bör framhållas att det är svårt att hålla fast vid en bokstavstolkning av grundlagen, om det är tydligt att formuleringen beror på ett redaktionellt misstag⁴³ – särskilt som en ordagrann tillämpning ibland kan leda till mindre rimliga resultat och strida mot EG:s miljöprinciper.⁴⁴ Även om inte Författningsutredningen lyckades inte rätta till paragrafens ordalag, bekräftar dess arbete med frågan att lydelsen inte återger avsikten med lagstiftningen. Något annars synes inte heller den borgerliga minoriteten påstå.⁴⁵

Särskilt med tanke på Lagrådets inställning är det naturligt att här ta upp den kontroversiella frågan om möjligheten till ersättningskrav på grundval av RF:s ordalag. För egen del menar jag dock att en utveckling efter de linjer Lagrådet antytt inte vore lyckad från allmän synpunkt. Många gånger kan den också få föga rimliga konsekvenser. Metoden att föreskriva en rätt till ersättning oberoende av skälen för ingreppet stämmer inte med huvudtankarna bakom MB; den gör egendomsskyddet till en övergripande ändamålssynpunkt som tar över alla andra hänsyn.⁴⁶ Den kan möjligen försvaras med att miljön är en gemensam angelägenhet som alla bör bekosta med skattemedel – ett resonemang som dock knappast håller när ingreppet motiverats av den särskilde markägarens förhållanden. Även om ersättningens beräkning kan ha begränsad ekonomisk betydelse måste det spela en större roll om ett ingrepp över huvud taget ger anledning till ersättningskrav (jfr 5.1 ovan). Det finns en viss risk att principen leder till att nödvändiga ingrepp uteblir eller minskar i effektivitet, kanske också att allmän-

43 Jfr Bengtsson i SvJT 1996 s. 898. Något direkt uttalande om detta finner man – naturligt nog – inte i MB:s förarbeten; sådana uttalanden om färska misstag vid lagstiftningen brukar inte förekomma i motiven. – Framför allt vissa moderata politiker tycks trots allt hävda att formuleringen av 2:18 2 st. ger uttryck för lagstiftarens syfte, se 1997/98:JoU 20 s. 350, 440.

44 Jfr Lagrådets uttalande i prop. 1997(98:45 I s. 515 och 1997/98:JoU20 s. 134 f.

45 Jfr även Rubenson s. 127.

46 Till detta kommer också synpunkten, att det vore stötande om företrädarna för markägarsidan skulle förhindra att rättsläget slås fast i enlighet med motiven genom att utnyttja den svenska traditionen om grundlagssättning i bred politisk enighet. Av redogörelsen för utredningsarbetet framgår, att även flera kompromissförslag som i realiteten utvidgade ersättningsrätten i förhållande till vad som åsyftades 1994 förkastades av minoriteten; man ville tydligen inte ge efter i något avseende på den fördel man råkat uppnå genom missödet vid grundlagsregelns tillkomst. – Men det är snarare ett moraliskt än ett juridiskt argument, och politikernas handlande bör i vart fall inte gå ut över enskilda markägare.

heten förlorar sin respekt för myndigheternas vilja att ta itu med miljöhot av olika slag.⁴⁷

I vart fall är det osannolikt att en domstol skulle anse grundlagens ordalag avgörande, om myndigheterna ingripit mot mera påtagliga *missförhållanden som den enskilde själv bär skulden för*. Någon ersättning lär inte utgå, om han hindras att använda fastigheten på ett sätt som direkt strider mot bestämmelser i MB eller mot föreskrifter i ett tillstånd – det är alltså fråga om olovligt eller olagligt bruk av fastigheten. Detta stämmer med Lagrådets ståndpunkt, och man kan utgå från att de allmänna domstolarna skulle följa denna bedömning.⁴⁸ En sådan tolkning skulle ofta komma i direkt strid med principen om förorenarens betalningsansvar.⁴⁹

Läget är inte riktigt detsamma om användningen från början har stämt med MB eller med ett givet tillstånd men på grund av *senare tillkomna förhållanden*, t.ex. nyupptäckta miljörisker, myndigheterna ingriper mot verksamheten på fastigheten.⁵⁰ Det är tänkbart att den enskilde verksamhetsutövaren helt saknar skuld till det förändrade läget. Den borgerliga minoriteten i författningsutredningen synes ha fäst vikt vid att han bör ha möjlighet till ersättning i denna situation.⁵¹ Också då är det emellertid troligast att man tar fasta på MB:s motiv och den traditionella inställningen i svensk rätt. Om förslaget till grundlagsregeln om miljöskydd (1.6 ovan) blir antaget, ger detta ett ytterligare stöd för en sådan ståndpunkt; då får ju en miljövänlig tolkning stöd av en annan grundlagsbestämmelse, låt vara bara en målsättningsregel. – I undantagsfall, där utgången verkar klart oskäligen mot den enskilde, är det dock tänkbart att en domstol skulle åberopa ersättningsregeln i 2:18 2 st. RF. Helt utan paralleller är inte detta; som förut

47 Självt kanske jag bär viss skuld till att frågan alls kommit upp, genom att jag påpekat den bristfälliga formuleringen i RF (se SvJT 1994 s. 920 ff och – utförligt – Grundlagen och fastighetsrätten, där jag utvecklade riskerna med en bokstavstolkning). Syftet var att snarast få till stånd en grundlagsändring som gav uttryck för lagstiftarens mening med stadgandet. På grund av politiska motsättningar har emellertid detta visat sig svårare än jag hoppades. I vart fall menar jag – som närmare framgår av fortsättningen – att numera övervägande skäl talar för att rätta sig efter MB:s motiv på denna punkt, trots att lagstiftarens argumentation inte är så värst imponerande från juridisk synpunkt.

48 Se prop. 1997/98:45 II s. 514.

49 Jfr Orla Friis Jensen i Land Use and Nature Protection. Emerging Legal Aspects (2000) s. 63 f.

50 Lagrådet gör skillnad mellan detta fall och från början olaglig verksamhet, se prop. 1997/98:45 II s. 514 f.

51 Se SOU 2001:29 s.291 f.

framhållits utgår en reducerad ersättning i det speciella fallet då tillstånd till vattenverksamhet omprövas av miljöskäl (31:20, 22 MB).

Vad särskilt gäller *ny lagstiftning* eller *nya generella föreskrifter* t.ex. om försiktighetsmått i en verksamhet, kan den enskilde också i detta fall tänkas åberopa att verksamheten från början varit laglig och att han därför kunnat lita på att han skulle få bedriva den som tidigare; de nya reglerna skulle alltså sakna effekt för hans del. Här kan man emellertid hänvisa till den traditionella inställningen i svensk rätt om generella rådighetsinskränkningar: en medborgare som i ett särskilt fall drabbas av sådan inskränkning får tåla den utan ersättning.⁵² Även om en bokstavstolkning av 2:18 2 st. möjligen kan omfatta också dessa situationer, är det osannolikt att en domstol skulle vilja utdöma ersättning – något som måste ha legat helt utanför syftet med grundlagsregeln. Att kompensera alla som drabbas av en generell reglering i miljöns eller säkerhetens intresse skulle försvåra eller rentav omöjliggöra åtskillig angelägen lagstiftning.⁵³

En närliggande fråga är hur man bör se på verksamheter utan tillstånd som stoppas eller inskränks med stöd av en *allmän hänsynsregel*; innebär en konflikt med en sådan opreciserad och ganska svårtolkad regel att verksamheten är olaglig på sådant sätt att 2:18 2 st. inte blir tillämplig? Det stämmer dock avgjort bäst med MB:s allmänna inställning att vägra ersättning även i detta läge. Hänsynsreglerna utgör ju en generell reglering av sådan central betydelse från miljösynpunkt att grundlagen inte kan antas garantera ersättning till någon som åsidosatt dem. Man är ju överens om att det bara är den lagliga verksamheten som skall ha ett ersättningsskydd.

För den händelse den enskilde i något fall skulle anses berättigad till ersättning, är det vidare oklart *hur ersättningen skall bestämmas*. Lagrådet har hänvisat till möjligheten att tillämpa MB:s ersättningsregler analogt, varvid liksom annars en »allmän skälighetsbedömning» skulle göras. Principen om förorenarens ansvar nämns däremot inte uttryckligen i detta sammanhang.⁵⁴ – MB:s regler ger emellertid ett ganska oklart besked om hur ersättningen skall beräknas, ifall den skall utgå med stöd av 2:18 RF.

52 Jfr Bengtsson, Ersättning 2 bl.a. s. 40, 116, 155 med åtskilliga hänvisningar.

53 Ett exempel ger de ersättningskrav från pälsfarmares sida som diskuterats i anledning av skärpta djurskyddsregler år 2001; att kompensera företag för att de måste iakta regler med sådant allmänintresse synes strida helt mot svenska traditioner.

54 Se prop. 1997/98:45 II s. 516. Principen nämns däremot i Lagrådets allmänna diskussion om hur MB:s ersättningsregler bör utformas (s. 515).

Enligt 31:2 MB skall expropriationslagens regler gälla om inte annat sägs; av intresse är här främst 4 kap. Därav följer till en början att man som huvudregel skall bortse från värdeökning och värdeminskning på grund av det företag som föranleder ingreppet (4:2 1 st. ExprL). Rimligen kan man dock inte bortse från att ingreppet går ut på att stoppa en miljöfarlig verksamhet; fastigheten kan inte gärna värderas som om verksamheten i själva verket varit tillåten. Regeln är inte tänkt för att användas för sådana fall; den passar över huvud taget mindre väl vid företag av detta slag. – Enligt 4:3 ExprL (jfr även 31:32 MB) skall vidare förväntningsvärden normalt inte ersättas, vilket bör kunna få betydelse när ägaren planerat att ändra markanvändningen. I så fall kan visserligen inte åberopas att inskränkningen avsevärt försvårat pågående markanvändning, men fortsättningen av grundlagsregeln kan bli aktuell – alltså att inskränkningen orsakat betydande skada. Situationen skall strax diskuteras närmare.⁵⁵

I 31:3 MB föreskrivs att ersättning även utgår för ingrepp i särskild rätt, och den bestämmelsen kan förstås bli tillämplig även vid talan enligt 2:18 RF – grundlagens egendomsskydd omfattar ju också sådana rättigheter. Däremot får man anta att ersättning inte ges för intrång i rent obligatoriska rättigheter, detta enligt en traditionell princip om vilka som är sakägare i materiell mening. Frågan om kretsen av ersättningsberättigade enligt MB är visserligen i någon mån oklar, men i vart fall är det naturligt att ersättningsprinciperna här är desamma enligt grundlagen som enligt balken.⁵⁶ Sakägare med mindre nära anknytning till fastigheten lär för övrigt sällan drabbas av ett ingrepp på sätt som avses i 2:18 2 st. RF (och i 31:4 MB).

Bestämmelserna i 31:4 och 31:5 MB saknar här betydelse – poängen med att kräva ersättning enligt 2:18 RF är ju just att man går vid sidan av dessa regler.⁵⁷ Av större intresse är den generella självrisk vid områdesskydd (31:6) som införts: skall den tillämpas också när en ersättningstalan grundas på regeln i RF? Frågan berörs inte av Lagrådet. Man kan säga att om MB:s bestämmelser om ersättnings storlek skall tillämpas analogt, är det naturligt att också 31:6 bör gälla; även om grundlagsregelns ordalag skulle motivera en ersättningsrätt utöver vad lagstiftaren tänkt sig, bör inte ersättningen gå längre än vad som direkt framgår av ordalydelsen. 2:18 2 st. ger ingen garanti för full ersättning, och då kan det vara rimligt att följa lagstiftarens intentioner i varje fall på denna punkt.

55 Se vidare Bengtsson i Festskrift till Karnell s. 13 ff.

56 Jfr närmare om frågan Bengtsson, Ersättning 2 s. 326 ff med hänvisningar. MB:s motiv lämnar inte några klara besked om hur omfattande kretsen i fråga är. Man framåller att det sakägarbegrepp balken bygger på är av processuell art (prop. 1997/98:45 I s. 483 f); när det gäller det materiella begreppet hänvisar författningskommentaren till allmänmotiveringen (prop. 1997/98:45 II s. 329), men den behandlar inte närmare frågan vilka som är berättigade till ersättning (jfr s. 483 f, 548 f). Intrycket blir att man inte avser några ändringar i tidigare rättsläge, såvitt gäller ersättning grundad på MB.

57 Vad gäller 31:4 2 st., kan man teoretiskt tänka sig ett sådant undantag från ersättning enligt 2:18 RF, men situationen verkar mycket opraktisk.

Regeln i 31:7 1 st. anger vilket offentligt rättssubjekt som skall betala ersättningen – staten eller vederbörande kommun. Den regeln kan det vara befogat att tillämpa analogt; anser man väl grundlagsskyddet kränkt bör även kommunen kunna bli ansvarig, om den svarar för kränkningen.⁵⁸

Däremot kan man tveka om inlösen kan påkallas enligt 31:8 MB av en fastighetsägare som hindras att fortsätta miljöskadlig verksamhet. Även om fastigheten får värderas med beaktande av inskränkningen i markanvändningen (jfr ovan om 4:2 ExprL), kan regeln avhålla en myndighet från nödvändiga ingrepp; staten eller kommunen kan få betala för en fastighet som man saknar användning för och kanske inte har lätt att avyttra, när nu den tidigare verksamheten skall stoppas. Grundlagens ordalag föreskriver visserligen ersättning men ger ingen rätt till inlösen. Lagrådets rekommendation om analog tillämpning av MB bör därför knappast sträcka sig till inlösenregeln.

Regeln om ackumulerad skada i 31:9 har däremot en sådan allmän räckvidd att det är naturligt att tillämpa den också vid ersättningstalan på denna grund – i detta fall till markägarens fördel.

Hur man närmare skall bestämma storleken av ersättning som utgår enligt 2:18 RF är alltså ganska osäkert. Jag har behandlat frågan i annat sammanhang och skall inte diskutera den mera ingående här.⁵⁹

I huvudsak går resonemanget ut på följande. En företagare, som t.ex. får avbryta sin tillståndsgivna verksamhet på grund av oförutsedda väsentliga olägenheter eller liknande förhållanden (24:3 3 och 4 p. MB) kan knappast begära att få ersättningen beräknad på den vinst han skulle ha gjort om inte beslutet kommit, eftersom en fortsatt oförändrad användning skulle ha stritt mot MB (jfr ovan); en sådan ersättningsrätt skulle också ha stämt illa med principen att förorenaren betalar. Däremot kan han tänkas få ersättning för att han på grund av tillståndsbeslutet lagt ned kostnader som nu blir onyttiga (eventuellt med avdrag för självrisken). Detta är ju också en konsekvens av att pågående markanvändning försvårats. – Om en markägare hindras att ändra markanvändningen på ett planerat sätt och påstår sig genom denna rådighetsinskränkning ha lidit sådan betydande skada som avses i 2:18 2 st. RF, skulle man med en analog tillämpning av MB:s regler i princip vägra honom ersättning för sådana förväntningsvärden (jfr 31:2 MB, som hänvisar till bl.a. 4:3 ExprL).⁶⁰ Vad angår ersättning för nedlagda kostnader som myndighetsbeslutet gjort onyttiga framgår en rätt till ersättning inte av miljöbalkens regler, som ju bara

58 31:7 2 st. anknäver direkt till situationen vid vattenskyddsområden och lär knappast få betydelse när grundlagsregeln tillämpas.

59 Se Bengtsson i Festskrift till Gunnar Karnell s. 13 ff och även Speciell fastighetsrätt s. 221 f.

60 Dock med undantag för värdeökning från mer än 10 år tillbaka i tiden.

behandlar fallet att pågående markanvändning försvåras, och knappast heller av grundlagsregeln, som ju talar om inskränkning i själva markanvändningen; troligen kan ingen kompensation utgå på den angivna grunden.

Här bör än en gång erinras om att jag själv på inget sätt vill förorda en skyldighet att på detta vis ersätta miljöfarlig verksamhet på grundval av RF:s regler, men att jag samtidigt inte anser mig kunna förbigå möjligheten till en sådan rättstillämpning.

5.4 *Rättsläget i övrigt utanför miljöbalkens område*

Lagstiftaren har som framgått av det föregående haft ambitionen att genom MB slå fast en rad allmängiltiga grundsatser på miljörättens område. Det syftet framträder inte på samma sätt beräffande ersättningsfrågorna. Här har man i stor utsträckning föredragit att hålla sig till gällande principer, sådana dessa framgått av expropriationslagstiftningen, vattenlagen, naturvårdslagen och PBL; några nya grepp blir det sällan fråga om (utom möjligen självriskregeln i 31:6, jfr 5.2 ovan). Man har inte diskuterat hur balkens målsättning och hänsynsreglerna skall inverka i ersättningsfrågor utanför balkens område.

Denna inställning talar naturligtvis emot att man skulle hämta ledning från balken när det gäller ersättning för offentliga ingrepp i andra sammanhang. Men ett visst intresse har i alla fall balkens regelsystem också i detta avseende; det gäller ju ändå ett centralt lagverk av stor praktisk betydelse, och redan systematiska hänsyn kan tänkas motivera att lösningarna – sådana de nu är – påverkar rättsläget också när inte balken är direkt tillämplig.

Man kan säga att lagstiftaren vid utformningen av MB:s ersättningsregler sökt tillgodose miljöintressen i så hög grad som grundlagen tillåter, och möjligen något därutöver. Frånsett avvikelserna från lagtexten i 2:18 RF – vilken som sagt skulle kunna motiveras med att det gällt att rätta till ett redaktionellt misstag⁶¹ – lägger man särskilt märke till just självriskregeln i 31:6 MB, som gjorts generell på balkens område. Regeln är sannolikt förenlig med grundlagen – 2:18 RF föreskriver ju inte full ersättning, utan ersättningen skall alltjämt bestämmas »enligt grunder som anges i lag».⁶² Men man kan ändå konstatera att lagstiftaren här ansett sig på detta sätt kunna gå tvärs emot utvecklingen i fråga om egendomsskydd; att kalla en

61 Jfr 5.2 ovan och Bengtsson i SvJT 1996 s. 898 f.

62 Jfr härom Bengtsson i Festskrift till Gunnar Karnell s. 10; jfr dock Victorins uttalande i 1997/98:NU 5 s. 58.

tillämpning av en generell självriskregel för att man »bestämmer ersättning för förlusten» ligger nog i utkanten av det allmänna språkbruket.

Samtidigt får man ta hänsyn till MB:s övergripande principer i 1 och 2 kap., när ersättningsreglerna skall tillämpas (se 5.2 ovan). Den nya lagstiftningen påverkar både vad som får anses som pågående markanvändning i balkens mening och vad som utgör avsevärt försvärande av sådan användning. Också på speciallagstiftningens område måste sådana resonemang få betydelse: grundsatsen att ersättning inte utgår för att en markägare måste visa föreskriven hänsyn till miljön får anses ha en generell räckvidd.

Som framhölls i det föregående (2.8 ovan) är det tänkbart att också *proportionalitetsprincipen* skulle få större betydelse utanför MB:s område, när det gäller möjligheten till ersättning för inskränkningar i rådigheten. När MB:s hänsynsregler inte påverkar bedömningen vad den enskilde bör tåla, fäster man kanske större vikt vid hans intresse. Emellertid har kraven på hänsyn en generell giltighet, och åtskillig speciallagstiftning hänvisar till MB:s bestämmelser i detta avseende. Så snart över huvud taget ett ingrepp får betydelse för miljön, får MB:s regler aktualitet (liksom för övrigt också den föreslagna grundlagsregeln om miljöskydd, om den blir verklighet).

Frågan blir då vilka återverkningar MB:s ståndpunkt kan få när det gäller ersättning enligt annan lagstiftning. En förutsättning för att MB skall påverka bedömningen bör vara att reglerna är uppbyggda på någorlunda likartat sätt.

Till en början är då att märka, att ersättningsregler av MB:s typ förekommer i flera andra sammanhang. PBL innehåller sålunda en motsvarighet till regeln i 31:4 MB beträffande vissa typer av ingrepp (14:8 1 st. p. 3–5; jfr 2 st.), men här föreskrivs ingen generell självrisk – i motsats till vissa fall där rivning eller återuppbyggnad av byggnad vägrats (se 14:10). I stället skall reglerna fungera som en tröskel. Motsvarande gäller när skyddsföreskrifter för byggnadsminne meddelas enligt lagen om kulturminnen (se 3:10 och 3:13 i denna lag). Ingendera lagen ändrades när MB tillkom, fast lagstiftaren måste ha varit väl medveten om skillnaden i fråga om förutsättningen för ersättning. – Ersättningsreglerna i 18 och 19 §§ skogsvårdslagen hänvisar direkt till MB:s bestämmelser.

Reglerna rör delvis ingrepp i naturmiljöns intresse. Det gäller bl.a. vissa situationer som avses i 14:8 1 st. 3–5 p. PBL. Här finns det anledning att låta tankegångarna bakom MB inverka, särskilt dess hänsynsregler: markägaren skulle alltså få tåla mer än tidigare utan kompensation. Är det fråga om skydd av kulturmiljön, t.ex. när rivningslov vägras beträffande en värdefull byggnad, bör man kunna resonera på motsvarande sätt: bara

inskränkningar som går längre än normal hänsyn får räknas som skada i sammanhanget, och detta måste även påverka vad som kan anses som betydande skada enligt 14 kap. 8 § 2 st. PBL eller enligt KML:s motsvarande regel.⁶³ Men ligger andra överväganden än miljöhänsyn bakom ingreppet, lär MB:s inställning knappast få någon betydelse för tillämpningen.

I den mån lagtexten är utformad olika kan detta få praktisk betydelse bl.a. om myndigheterna har möjlighet att välja mellan ingrepp enligt MB och enligt annan lag. Flera fall är här tänkbara.

PBL är avsedd att användas när i detaljplan eller meddelas skyddsföreskrifter för byggnader, tomter eller allmänna platser av särskilt värde från bl.a. historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (5:7 p. 4 och 6), och det samma gäller vid områdesbestämmelser (5:16 p. 4 och 5). Lyckas kommunen i stället göra området (eller, för byggnaders del, byggnaden jämte omgivande mark) till natur- eller kulturreservat kan ersättningen reduceras med självrisken. Situationen bör inte vara opraktisk; just de förhållanden som aktualiseras enligt PBL kan mycket väl grunda ett reservatbeslut. (Undantagsvis kan någon annan typ av områdesskydd komma i fråga, t.ex. naturminne eller biotopskydd.)

Också i ett par andra fall kan en kommun välja mellan motsvarande alternativ. Enligt PBL kan områdesbestämmelser innehålla föreskrifter om vegetation samt markytans utformning och höjdläge i fråga om områden avsedda för bebyggelse eller områden i närheten av vissa anläggningar som kräver ett skydd- eller säkerhetsområde, och även här måste full ersättning utgå i den aktuella situationen (14:8 1 st. 4 p., 14:10). Motsvarande gäller då marklov vägras på områden av detta slag (14:8 1 st. 5 p.). Kanske går det att göra ett reservatförordnande på samma mark, och då kan kommunen spara pengar på självrisken. I dessa fall beror dock förordnandet normalt på andra överväganden än dem som är avgörande enligt PBL:s regel, och det kan antas bli ganska sällsynt att kommunen skulle ha en sådan möjlighet.

Vad angår *kulturminneslagens* regel bör det i vissa fall vara ganska närliggande att använda sig av det nya institutet kulturreservat i stället för att förklara en byggnad med omgivning som byggnadsminne och utfärda skyddsföreskrifter. Förutsättningen är att ett värdefullt kulturpräglad landskap skall bevaras; det nära sambandet med kulturminneslagens reglering framgår av föreskriften, att det inte hindrar reservatförklaring att på området finns bl.a. byggnadsminne skyddat enligt denna lag (7:9 MB). Om ett historiskt intressant kulturlandskap delvis präglas av en ålderdomlig bebyggelse, kan det bli billigare att bevara denna genom att förklara hela området som kulturreservat med föreskrifter enligt 7:15 MB. Något liknande kan gälla beträffande en park eller trädgård, som kan förklaras för byggnadsminne enligt 3:1 1 st. kulturminneslagen. Frågan kan bli om inte de kan anses som en del av kulturlandskapet, i varje fall om de har större omfattning.

63 Se 3 kap. 10 § 1 st. 1 p., jfr även 13 § 3 st. KML.

Kulturminneslagen innehåller särskilda ersättningsregler i fråga om *forminnen*, som klart skiljer sig från MB:s bestämmelser (och f.ö. också från reglerna om byggnadsminnen). »Skäligen ersättning» skall utgå om åtgärder för att skydda och värda en fast fornlämning medför kostnader eller skada för markägaren eller annan (2:7 4 st. KML), liksom när ägaren m.fl. vägras tillstånd att rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning som varit okänd och vållar honom betydande hinder eller olägenhet. Reglerna kan i vissa fall vara mera förmånliga för ägaren genom att ersättning utgår oavsett om pågående markanvändning avsevärt försvåras; i andra fall kan skälighetsbedömningen tänkas medföra lägre ersättning än enligt MB.⁶⁴

Begreppet fast fornlämning är dock beskrivet på sådant sätt att myndigheterna sällan har något val om fornminnesregler skall tillämpas eller ej (se 2:1 KML). Möjligen kan bestämmelsen, att fast fornlämning också är naturbildningar till vilka ålderdomliga bruk, sägner eller märkliga historiska minnen är knutna (2:1 2 st.), lämna utrymme för olika beslut: skall man fästa vikt vid naturbildningens särart och göra den till naturminne (eller kanske reservat) eller betona dess karaktär av fornminne? Men situationen verkar inte särskilt praktisk. – Det är tänkbart att MB i varje fall kan påverka skälighetsbedömningen, ifall ingreppet till någon del beror av miljöhänsyn – man försöker bevara en större kulturmiljö med stöd av fornminnesreglerna.

Hur som helst bör man vid prövningen av olika beslut enligt MB, PBL eller KML observera möjligheten att en myndighet har valt det billigare alternativet utan tillräcklig saklig grund för detta. Det kan visserligen sägas att den ekonomiska vinsten för det allmänna kan väntas bli måttlig; självrisakens storlek torde som sagt ha begränsad praktisk betydelse, även om den kan vara svår att konstatera och varierar i olika sammanhang (jfr 5.2 ovan). I varje fall ur principiell synvinkel har dock saken intresse. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det inte helt tilltalande, om en avräkningsregel av detta slag skall få verkningar också på områden där det finns en specialreglering av ersättningsfrågan. Man kan också fråga om detta stämmer med de hänsyn till enskildas egendomsskydd som framträtt i lagstiftning och rättspraxis från senare år.

En annan sak är att ersättningsreglerna borde ses över så att de blir mera konsekventa. När nu en självrisk gäller enligt 31:6 MB, kan det verka naturligt att införa den också i de närliggande fall som PBL och KML reglerar. Även hänsyn till kulturmiljön utgör intressen som kan motivera vissa uppförringar från den enskildes sida. Förslag i denna riktning kan dock väntas möta protester från näringslivets och markägarnas sida och därige-

64 Jfr Bengtsson, Ersättning ingrepp 2 s. 119 f.

nom bli politiskt kontroversiella.⁶⁵ – Under alla omständigheter verkar det befogat att samordna de speciella ersättningsreglerna rörande fornminnen med övriga regler om inskränkningar i ägarens rådighet.

MB:s synsätt kan tänkas bli aktuellt också rörande den *sociala* miljön, inbegripet folkhälsan. När man fört in hälsoskyddet under balken, ligger frågan nära till hands om inte man kan resonera på samma vis beträffande andra delar av hälsolagstiftningen. Dess regler bygger emellertid redan på ett liknande synsätt, i den mån de avser inskränkningar i användningen av mark eller byggnad.⁶⁶

Vid ingrepp för att hindra spridning av smittsamma sjukdomar får den enskilde bära en viss del av risken bl.a. för företagsförluster, enligt en förordning (1956:296).⁶⁷ Epizootilagen (1999:657) – som bl.a. tar sikte på att skydda människor mot smitta från djur – ger en till 50 % reducerad ersättning för produktionsbortfall och annan inkomstförlust; det finns dessutom möjligheter att föreskriva viss reduktion av ersättningen för olika förluster (se närmare 17 §). Också i detta fall anses det alltså rimligt med en viss självrisk när åtgärden vidtas i ett angeläget allmänt intresse, varvid framhölls att även de enskilda djurproducenterna hade intresse av sjukdomsbekämpningen.⁶⁸ I den närliggande zoonoslagstiftningen föreskrivs mera betydande självrisker, enligt resonemanget att salmonella måste anses utgöra en beaktansvärd risk för varje djurägare; här har den enskilde ingen juridisk *rätt* till ersättningen, och reglerna betraktas som offentligrättsliga bestämmelser till förmån för enskilda.⁶⁹ Tekniken för reduktionen av ersättningen avviker i båda fallen från MB, men tankegången är åtminstone delvis densamma. – Att märka är emellertid att åtgärderna enligt denna lagstiftning vanligen riktas mot lös egendom, framför allt djur.

I detta sammanhang kan nämnas att djurskyddslagen (1988:534) saknar regler om ersättning för inskränkningar i djurägarens rådighet.⁷⁰ Enligt växtskyddslagen (1972:318) kan däremot ersättning för ingrepp utgå efter en skälighetsprövning.⁷¹ Den lagen kan dock närmast anses ha ett miljöskyddande syfte (jfr 3 §).

65 Man kan vänta sig att de i vanlig ordning påstås strida mot grundlagen, vilket dock som sagt knappast är riktigt; ersättningen bestäms i grunder som anges i lag (2:18 2 st. RF). Inte heller torde en självrisk strida mot Europakonventionen.

66 Däremot inte vid ingripande mot person för att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar, t.ex. enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare.

67 Se närmare om denna lagstiftning Bengtsson, a.a. s. 137 ff.

68 Se prop. 1998/99:88 s. 24 ff, 69 ff och 1998/99: MJU 9 s. 10 f.

69 Se zoonoslag (1999:658), 5–7 §§ zoonosförordningen (1999:660) samt prop. 1998/99:88 s. 40 f och 1998/99: MJU 9 s. 15.

70 Däremot är ägaren berättigad till ersättning ur köpesumman när ett omhändertaget djur försäljs, dock med avdrag för det allmännas kostnader på grund av åtgärden (se 35 §).

71 Se 8 § och 18 § förordningen (1995:681) om växtskydd.

Den allmänna principen att skyldighet att visa miljöhänsyn inte medför någon rätt till ersättning bör få betydelse också när ett ingrepp visserligen inte avser att skydda miljön i inskränkt mening men i varje fall människors hälsa. Åtgärder av *säkerhetsskäl* skulle alltså normalt tålas utan ersättning, i varje fall om de innebär en inskränkning av egendomens användning, inte att den omhändertas för förstöring eller liknande. I detta senare fall är det dock vanligen fråga om lös egendom, där grundlagsskyddet ju inte går lika långt.⁷²

Naturligtvis bör man också här observera den vittgående formuleringen i 2:18 2 st. RF. Frågan blir på samma sätt som då MB skall tillämpas, om man skall bygga på grundlagens ordalag eller på dess syfte; kan det allmänna resonemanget om grundlagstolkning i MB:s motiv leda till någon avvikande bedömning av andra ersättningsfrågor? Både regeringens och riksdagens resonemang är i sådan grad präglad av den aktuella situationen, där det gällde att föra MB i hamn, att man svårigen kan tillmäta det större principiell betydelse.⁷³ Men oavsett detta kan man också i detta läge vänta sig ett visst motstånd från domstolarna, när det gäller att utan annat stöd än den omstridda grundlagsregeln kompensera för ingrepp till skydd för hälsa och miljö.

Problemet aktualiserades i någon mån vid tillkomsten av lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling – alltså den s.k. Barsebäckslagstiftningen. Trots att man borde ha kunnat konstruera lagstiftningen som betingad av säkerhetsskäl motiverade regeringen den på annat sätt – med en omställning av energipolitiken som syftade till ett ekologiskt uthålligt samhälle – och ersättning utgick väsentligen enligt expropriationsregler. Med denna uppläggning stod det klart att ersättningsreglerna uppfyllde grundlagens krav (trots de invändningar som framfördes från politiskt håll).⁷⁴ Här ställdes därför inte lagstiftarens sätt att tolka grundlagen på sin spets. Emellertid kvarstår regeln i 15 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, att återkallelse av tillstånd att bedriva sådan verksamhet kan ske när det föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt; någon ersättning för ingreppet förutsätts inte utgå.⁷⁵ När det bara är fråga om *inskränkningar* i verksamheten grundade på kärntekniklagstiftningens säkerhetsföreskrifter, måste detsamma antas gälla.⁷⁶ Men skulle man strikt följa grundlagens ordalag, skulle ersättning

72 Jfr om denna situation Bengtsson, *Ersättning* 2 s. 132 ff.

73 Jfr Bengtsson i *Festskrift till Karnell* s. 11 ff.

74 Jfr härom Bengtsson i *Festskrift till Karnell* s. 7 ff, Sterzel i JT 1999–2000 s. 660 ff.

75 Jfr prop. 1983/84:60 s. 60 ff, 226 f (uttalande av Lagrådet), NU 1983/84:17 s. 13 f och Bengtsson, *Ersättning* 2 s. 167 f med ytterligare hänvisningar.

76 Jfr Bengtsson, *Ersättning* 2 s. 163 ff och *Grundlagen och fastighetsrätten* s. 125 ff.

kunna utdömas; något förbud mot detta förekommer inte i kärntekniklagstiftningen, lika litet som enligt MB.⁷⁷

Motsvarande problem kan uppkomma även vid annan säkerhetslagstiftning, t.ex. den s.k. Sevesolagen (lagen 1999:381 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor). Enligt 9 och 20 §§ får olika föreskrifter, förelägganden och förbud meddelas för att genomföra lagens syfte, men någon ersättning stadgas inte när man på detta vis inskränker enskildas rådgighet. Inställningen är naturlig med tanke på att lagen skall tillvarata säkerheten för allmänheten, men möjligen kan ett företag vars verksamhet inskränks försöka kräva ersättning enligt 2:18 RF. – Liknande frågor aktualiseras vid inskränkningar enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, där föreskrifter kan ges bl.a. om användning av byggnader och andra anläggningar (6 §) och om hantering av varorna i fråga (7 §); restriktioner kan tänkas medföra ersättningskrav. Detsamma kan sägas om inskränkningar av tillstånd enligt strålskyddslagen (1988:220) återkallelse av tillståndet enligt 28 § samma lag och rådgighetsinskränkningar som sker av säkerhetsskäl enligt räddningstjänstlagen (1986:1102).⁷⁸ Andra tänkbara fall är inskränkningar av allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt 2 kap. 25 § ordningslagen (1993:1617), förbud att vistas inom vissa områden eller lokaler enligt 3 kap. 11 eller 17 § samma lag, och sådana inskränkningar på grund av befarade brott och störningar av allmän ordning eller säkerhet som avses i 23 resp. 24 § polislagen (1984:387).⁷⁹

I alla dessa situationer uppkommer en konflikt mellan ordalagen i 2:18 2 st. RF och säkerhetshänsyn. Man kan dock säga att resonemanget i MB:s förarbeten borde ha särskild tyngd just i säkerhetsfrågor; i många fall skulle en ersättningsskyldighet te sig föga rimlig. Det är också ett enskilt intresse, särskilt för fastighetsägaren, att en fastighet inte blir platsen för brott eller oordning eller medför risker för olyckor. Det är tveksamt om att Lagrådets uttalanden sträcker sig också till detta område. Samtidigt kan framhållas att inte alla förbud och inskränkningar avser skydd för miljö och hälsa. Då kan grundlagsregeln få större betydelse.

77 Se härom Bengtsson, *Grundlagen* s. 125 ff (före Lagrådets uttalande). – När det gäller kärnkraften talar inte heller miljöargumentet entydigt för en inskränkning av verksamheten (jfr Bengtsson i Juhlakaisu Erkki J. Hollo s. 38); man kan därför knappast säga att den föreslagna ändringen i 1:2 RF (1.6 ovan) skulle spela någon väsentlig roll för bedömningen.

78 Dock inte om egendom tas i anspråk, då ersättning skall utgå (se 50 och 51 §§).

79 I Berggren-Muncks kommentar Polislagen (3 uppl. 1998; s. 143 ff, 147 ff) nämns inte möjligheten till ersättning, däremot betonas lagens proportionalitetsprincip; se 8 §. (Det kan nämnas att Munck var ledamot i det lagråd som yttrade sig om MB:s ersättningsregler.)

Ett skäl för ersättning kan liksom annars vara att det är fråga om ett speciellt ingrepp mot en viss enskild, inte om generella normer tillämpliga på ett flertal markägare eller företagare. Här blir bl.a. proportionalitetsprincipen aktuell; en ledande tanke vid dess tillämpning är ju att man beaktar frågan om ersättning utgår, när det gäller att ingripa mot den enskilde (se 2.4 ovan). När någon helt hindras från sin verksamhet under inte obetydlig tid, exempelvis genom avspärrningsåtgärder, kan ersättning ibland synas rimlig. Då kan man också återopa att ersättning enligt 32 kap. MB skulle kunnat utgå vid fysisk avspärrning, ifall åtgärderna får sådan omfattning att de inte kan anses orts- eller allmänvanliga (jfr NJA 1996 s. 634).⁸⁰ Frågan om den enskildes skuld kan tänkas inverka; om den enskilde är helt oskyldig till de missförhållanden som föranleder ingreppet kan en domstol finna det stötande att helt vägra ersättning från det allmänna.^{80a}

En särskild fråga är om grundlagsregeln, med den tolkning Lagrådet gett den, kan få konsekvenser beträffande ersättning för *positiva åtgärder* som en myndighet ålagt den enskilde att företa. Redan på MB:s område kan frågan bli aktuell – utöver vid miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet – bl.a. vid vissa fall av kompensation in natura (jfr 5.5 nedan) och i samband med samråd enligt 12:6. Vidare kan nämnas kostnader för skadeförebyggande och skadekompenserande åtgärder som avses i 39 § 2 st. MP. Inte i något av dessa fall lär emellertid någon inskränkning i markanvändningen kunna anses förekomma, och grundlagsregeln blir då inte tillämplig enligt ordalagen.⁸¹ I fråga om samråd har hänvisats till ersättningsreglerna i 31 kap., närmast 31 kap. 4 § 5 p.⁸² Den regeln tar sikte på fall där pågående markanvändning avsevärt försvåras, vilket ju normalt inte är fallet genom positiva åtgärder med marken – vad markägaren då kan kräva ersättning för är i stället de kostnader han lagt ned på åtgärderna. Såvitt framgår av förarbetena utgår inte ersättning för sådana kostnader⁸³ – en regel som i vissa fall

80 Jfr Bengtsson, Ersättning 2 s. 350.

80a Bl.a. kan sådana resonemang föras beträffande de bebadade extraordinära avspärrningsåtgärderna i samband med EU-toppmötet i Göteborg år 2001. Den traditionella ståndpunkten i svensk rätt är ju att ersättning inte utgår vid angelägna avspärrningar (jfr Bengtsson, Ersättning 2 s. 96 f., 98 med hänvisning bl.a. till NJA 1945 s. 231), men det var före 1994 års grundlagsändringar; numera omfattar ju 2:18 RF också rådighetsinskränkningar.

81 Se härom Bengtsson, Grundlagen s. 86, 120 f, med hänvisning bl.a. till prop. 1994/95:135 s. 20 (lagrådet). Märk att också regeln om betydande skada förutsätter en inskränkning i markanvändningen.

82 Se härom prop. 1997/98:45 II s. 151. – Efter lagändring 2001 finns regeln i 6 p.

83 Prop. 1997/98:45 I s. 557 talar bara om att även förelägganden kan läggas till grund för ersättningsanspråk utan att beröra möjligheten till ersättning för kostnader. Uttalandet utgår emellertid från regeln om avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

kan leda till mindre rimliga resultat.⁸⁴ Men oavsett om MB:s regel i ett visst läge skulle kunna tillämpas också på positiva åtgärder innebär ju inte detta att grundlagsregeln måste tolkas på samma sätt. – Något liknande kan sägas om kostnader för vård och underhåll av byggnadsminnen; inte heller här är det fråga om vare sig inskränkning i rådigheten eller försvårande av pågående markanvändning, och ordalagen i 2:18 RF kan därför inte åberopas.⁸⁵

Resultatet blir att 2:18 2 st. inte kan väntas bli tillämpad i de angivna situationerna, vare sig man anlägger regeringens och riksdagens eller Lagrådets synsätt. En annan sak är att någon gång sådana åtgärder kan vara så betungande för en markägare (eller innehavare av marken) att ersättning kunde verka befogad.⁸⁶ Men det är snarare lagstiftarens sak att avgöra.

Reglerna om ersättning vid expropriation och annan inlösen av fastighet påverkas i mindre grad av MB:s tillkomst. På en punkt kan det dock finnas skäl till en ändring i rättstillämpningen. Bestämmelsen om företagsskada i 4:2 1 st. ExprL motsvarar regeln om skadestånd för miljöskada i 32:1 3 st.: vid orts- och allmänvanliga störningar skall man på samma sätt göra en skälighetsbedömning hur mycket en markägare skall tåla utan ersättning. De båda lagrummen tillämpas på samma vis – prejudikat angående det ena anses gälla också vid tillämpning av det andra.⁸⁷ Som förut framhållits kan man anta att MB:s målsättnings- och hänsynsregler påverkar skälighetsbedömningen enligt 32:1, så att den skadelidande nu bör tolerera mindre miljöstörningar än tidigare (se 4.3 ovan). I så fall bör motsvarande gälla vid expropriation, när ett miljöstörande företag påverkar fastighetsvärdet.⁸⁸

Sammanfattningsvis kan sägas, att MB:s tillkomst i viss utsträckning kan väntas påverka också bedömningen av ersättningsfrågor vid offentliga ingrepp utanför balkens område – dock knappast i så stor utsträckning som när det gällde skadestånd. Bestämmelserna i 1:1 och 2 kap. MB måste beaktas även när man skall tillämpa speciallagstiftningens ersättningsregler och grundlagsregeln i ämnet. Också här kan miljösynpunkter antas få ökad tyngd om den föreslagna regeln om miljömålet i 1 kap. 2 § RF blir verklighet.

84 Jfr Bengtsson, Ersättning 2 s. 194 f, 200. och Grundlagen s. 121.

85 Enligt ett motivuttalande (BU 1986/87:1 s. 147) skulle inte ändrad markanvändning föreligga i detta fall.

86 Se om dessa frågor vidare Bengtsson, Ersättning 2, kap. 8.

87 Se t.ex. NJA 1988 s. 376 och NJA 1999 s. 385.

88 Möjligen kan MB:s tillkomst också ha en omvänd verkan i sådana fall där expropriationsföretaget skall tillgodose miljöhänsyn (t.ex. enligt 4:5, 4:7a, 4:8 eller 4:9 ExprL); fastighetsägaren skulle då få tåla *mera* än annars, i miljöns intresse. Det resonemanget verkar dock ganska teoretiskt – miljövänliga företag lär normalt inte medföra företagsskada.

5.5 *Kompensation in natura; allmänt*

Här skall också i korthet behandlas ett närliggande institut, som tagits upp i MB men kan tänkas få betydelse också utanför dess område. I stället för ersättning i pengar kan kompensation *in natura* utgå för miljövärden som går förlorade genom en exploatering; de skulle gottgöras genom faktisk förbättring av miljön, t.ex. genom åtgärder med marken eller genom skydd av andra områden av liknande typ. Det är alltså fråga om en skyldighet för den enskilde i förhållande till det allmänna – inte tvärtom, som vid ersättning enligt 31 kap. MB.

En sådan kompensation kan ofta vara krånglig eller i varje fall kostsam att genomföra i praktiken, och entusiasmen för kompensationsregler lär inte vara stor på näringslivets sida – i vart fall om kompensationen skall bli obligatorisk. På regeringshåll, och ännu mer inom EG, ser man mera positivt på påföljden, och man kan tänka sig att den kunde vara användbar även i andra fall än MB föreskriver och även i andra situationer än när en exploatering sker – kanske som ett alternativ till skadestånd för miljöskador. Som framgår av fortsättningen, lär dock de praktiska möjligheterna till detta vara begränsade; det har motiverat att frågan här inte ägnas någon mera ingående diskussion.⁸⁹

Kompensationsregler infördes i svensk rätt genom 1974 års ändringar i NVL: om på grund av ett tilltänkt arbetsföretag undantag medgavs från meddelade föreskrifter om naturreservat eller reservatbeslut upphävdes fick länsstyrelsen föreskriva att företaget skulle bekosta särskilda åtgärder för att bevara det eller på annat sätt gottgöra intrånget i naturvårdsintresset (12 § 2 st.). Regeln lär inte ha haft så stor praktisk betydelse. År 1994 tillkom en bestämmelse om kompensation »i skälig utsträckning» vid intrång på skyddad våtmark – detta för att uppfylla kraven i den s.k. Ransarkonventionen om skydd för våtmarker.

MB innehåller två stadganden av denna typ. I 7:7 4 st. förekommer en särskild regel om intrång i naturreservat, som emellertid är tillämplig också i fråga om kulturresevat och naturminne (7:9, 7:10). Där föreskrivs att beslut om upphävande av reservatförordnande eller dispens från reservatföreskrifter får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på annat område. Liksom i den tidigare regeln om våtmarker föreskrivs alltså en skälighetsprövning; alldeles obetydliga intrång skulle enligt motiven kunna tillåtas utan gottgörelse,

⁸⁹ En mera omfattande, men föga djupsinnig analys av kompensationspåföljden har jag gjort i promemorian Ds 1997:52.

medan beträffande naturreservat som omfattas av internationella åtaganden – utom Ransarkonventionen även EG:s fågeldirektiv och art- och habitatdirektiv – kompensationskyldighet alltid skulle föreskrivas.⁹⁰ Troligen bör också denna skälighetsbedömning påverkas av den nya målsättningsregeln i 1:1 MB och hänsynsreglerna i balkens 2 kap.; frågan har såvitt känt inte kommit upp i rättspraxis efter MB:s tillkomst.

Vidare förekommer en allmän bestämmelse om kompensation i 16:9 MB. Tillstånd, dispens och upphävande av tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta bl.a. särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intresset som verksamheten medför. Det är alltså fråga om en fakultativ regel; myndigheten behöver inte kräva någon kompensation som villkor för ett beslut.

Motiven nämner möjligheten till kompensation i fall där område med bad-, parkerings- eller tältplats eller sanitär inrättning tas i anspråk för en verksamhet; då borde det kunna krävas att verksamhetsutövaren bekostar en ny liknande anordning på annan plats. Det är alltså närmast fråga om anläggningar som tillgodoser friluftsinteresset, inte naturskyddet. I övrigt ger motiven ingen ledning för paragrafens tillämpning.⁹¹

Kompensationsfrågor förefaller hittills ha ganska sällan blivit aktuella i miljömyndigheternas praxis. Kompensationsåtgärder har traditionellt ansetts kunna föreskrivas vid tillstånd till vattenverksamhet, bl.a. till skydd för fisket.⁹² Vid väg- och järnvägsbyggen, som ju ofta kan gå hårt fram med naturvärdena, har de också fått betydelse – värdefulla biotoper kan kompenseras genom att en motsvarande biotop skapas eller utvidgas någon annanstans, eller kompletterande planteringar ersätter borttagen vegetation.⁹³

I en departementspromemoria (Ds 1997:52) har föreslagits en skärpning och utvidgning av dessa regler, med hänvisning till bl.a. vissa regler i tysk naturvårdslagstiftning om kompensation vid exploatering av naturvärden. En absolut kompensationskyldighet skulle gälla så snart tillstånd eller dispens innebar att mark inom natur- eller kulturresevat, naturminne, biotopskyddsområde eller våtmark får tas i anspråk för en verksamhet eller åtgärd. På sökandens bekostnad skulle då

90 Prop. 1997/98:45 II s. 77.

91 Se om det sagda prop. 1997/98:45 II s. 209 f.

92 Se 11:8 MB och prop. 1997/98:45 II s. 136.

93 Se om denna praxis Ds 1997:52 s. 28 f. I länsstyrelsernas praxis enligt MB lär bara problemet undantagsvis ha blivit aktuellt.

förlorade miljövärden kompenseras genom åtgärder på samma eller annat område eller, om detta inte var möjligt, genom att annan jämförlig mark skyddades och vårdades. Också annars kunde en sådan skyldighet föreligga om en myndighets beslut om tillstånd eller dispens eller om ingrepp i miljön medförde att ett område med särskilt värde från miljösynpunkt fick tas i anspråk på detta vis. Det tillades, att sökandens förutsättningar att kompensera förlorade miljövärden inte fick medföra bifall till en ansökan som vid en bedömning från andra synpunkter skulle ha avslagits. (16 kap. 8a § i lagförslaget.) – Som skäl för förslaget anfördes, i stora drag, att regler om att skadeverkningar av en exploatering på detta sätt skall minskas var behövliga som en del av skyddet för värdefull natur; sådana bestämmelser skulle också kunna få en viss förebyggande effekt genom att påverka exploatörer att undvika ingrepp i känsliga områden och inskräpa att all ny markanvändning får konsekvenser som måste noga övervägas. Också från rättsteknisk synpunkt kunde regler om kompensation vara att föredra framför vanliga ersättningsregler. Reformen skulle dessutom innebära en önskvärd anpassning till EG:s fågeldirektiv och art- och habitatdirektiv. Den fick dock inte leda till att exploatörer skulle få s.a.s. köpa sig rätten att förstöra miljön.⁹⁴ I betänkandet utvecklades ytterligare hur en sådan kompensation skulle bestämmas; jag återkommer senare till detta.

Vid remissbehandlingen kritiserades förslaget för att det gick alltför långt, bl.a. genom utvidgningen till ingrepp som inte avsåg skyddade områden men ändå rörde mark med särskilda miljövärden. Lagförslaget lades tills vidare på hyllan. – Nu har emellertid kompensation ånyo aktualiserats genom att EG-kommissionen anmärkt mot den svenska lagstiftningen att inte kompensationen gjorts obligatorisk, vilket de nämnda direktiven föreskriver beträffande särskilda skydds- och bevarandeområden. Av sådana skäl har föreslagits en ny bestämmelse i MB som bättre stämmer med direktiven.⁹⁵ Bl.a. skulle inte någon skälighetsbedömning bli aktuell – något som bekymrat vissa remissinstanser. Förslaget går dock inte lika långt som 1997 års promemoria.

Intresset för kompensation som ersättning för förstörd miljö har över huvud taget ökat på senare år bl.a. genom att lösningen använts i viktig amerikansk lagstiftning om miljöskador, framför allt Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA). Ett skäl för sådana regler är de svårigheter som finns att uppskatta skador på miljön i pengar – både ekologiska skador (jfr 4.11 ovan) och minskade möjligheter att utnyttja ett område för friluftsliv och rekreation. Problemet uppkommer både beträffande skadestånd och när en exploatör skall ersätta uppkomna förluster genom exploateringen. Beträffande förorenade områ-

94 Ds 1997:52 s. 30 ff. (Som nämnt är promemorian utom bilagan författad av mig, varför liknande uttalanden som där återkommer i det följande utan särskild hänvisning.)

95 Se Ds 2000:29 och numera prop. 2000/01:111.

den kan man döma ut kostnader för sanering, men härtill kommer sådana bestående förluster i miljövärden som inte avhjälpas på detta sätt. Det finns väl metoder att uppskatta också dem i pengar, men de är som sagt i allmänhet mycket omständliga och ger osäkra resultat; ett exempel ger intervjuer om olika personers ekonomiska värdering av möjligheten att besöka ett område.⁹⁶ Om miljön fördärvas på annat vis, t.ex. genom byggnader och anläggningar av olika slag, blir det inte fråga om ersättning för saneringskostnader, och då är det ännu värre att värdera miljöförlusten.

Till detta kommer att de pengar som betalas i ersättning kan användas fritt – de behöver inte brukas till några miljöförbättringar. Föreskrivs kompensation i mark kan man på ett annat sätt utgå från att den tillgodoser allmänna naturvårdsintressen och kommer allmänheten till godo. Man kan också framhålla, att de skälighetsbedömningar som här kan bli avgörande i vart fall inte behöver bygga på komplicerade och tidsödande ekonomiska uppskattningar, som ändå inte ger fullt uttryck för de ideella värden som står på spel.

Samtidigt är det klart att också jämförelser mellan förstörd natur och eventuella kompensationsområden kan medföra svårigheter; en mängd faktorer får vägas in, bedömningarna kan även här bli omständliga, och också när man försöker poängsätta områdenas värde måste detta bero på skönsmässiga uppskattningar.⁹⁷ Prövningen kräver en god kännedom om förhållandena inom det exploaterade området och tänkbara kompensationsområden; i vart fall vid mera omfattande ingrepp fordras en ganska ingående inventering.⁹⁸ En exploatör utan egen tillgång till lämplig mark kan vidare ha svårt att hitta något att förbättra; och ett ingrepp på tredje mans område kräver myndighetsbeslut exempelvis om naturreservat, ifall markägaren inte går med på ingreppet. Det är naturligt om denne ställer sig negativ till sådana åtgärder: vad har han med exploateringen att göra? Även om ersättning utgår enligt 31 kap. MB ger den ju inte full kompensation ens för ekonomiska förluster (jfr 31:6). – När inte miljövärden kan återställas, tänker man sig en kompensation i varje fall genom att jämförlik mark skyddas och vårdas.⁹⁹ Men också då lär det ofta bli nödvändigt att annans mark berörs.

För en exploatör kan det vidare bli besvärligt att på förhand utreda hur han egentligen skall kunna uppfylla kompensationskravet. Den invänd-

96 Jfr Bugge s. 407 f med hänvisningar.

97 Jfr Ds 1997:52 s. 70 ff och om amerikanska erfarenheter Charles B. Anderson i *Harm to the Environment* (1997) s. 207 ff. Se även Marie-Louise Larsson s. 227, 522 ff.

98 Jfr Ds 1997:52 s. 69.

99 Se förslaget till 16:8a MB i Ds 1997:52.

ningen kan förstås synas mindre vägande för den händelse man över huvud taget vill försvåra miljöskadlig exploatering, men de praktiska problemen kan ändå bli besvärande om man mera generellt vill använda kompensation i mark som alternativ till ersättning i pengar. En annan mera allmän invändning är att ett ingrepp i miljövärden med ett ekologiskt synsätt inte helt går att kompensera ens med aldrig så ambitiösa åtgärder – i vart fall inte på kortare sikt.

Mot denna bakgrund är det ganska förklarligt att lagstiftaren i viss strid med de nämnda EG-direktiven velat modifiera kompensationsskyldigheten genom att föreskriva en skälighetsbedömning. Ett absolut krav kan ställa till sådana svårigheter för exploatörer att deras planer kommer att stanna på papperet. Vill man ge miljön ett kraftigt skydd mot skadliga företag är onekligen kompensationsregler av värde. Hur en undantagslös skyldighet kommer att fungera är dock svårt att bedöma innan vi får flera erfarenheter från sådana regler, närmast beträffande särskilda skydds- och bevarandeområden.

Problem av det antydda slaget kunde man delvis undgå om exploatören i stället åläggs att betala till en miljöfond, vars medel då skulle användas för förbättring av miljön över huvud taget – kanske inte alls i anslutning till exploateringen. Men det finns då en påtaglig risk att kompensationssystemet urartar till en ordning där förmögna exploatörer kan köpa sig till rätten att skada natur- och kulturvärden – något man starkt tagit avstånd från i diskussionen om kompensationsregler.¹⁰⁰ En sådan ordning medför inte heller någon sådan direkt förbättring av miljön som man syftar till med kompensationsreglerna.

Sammanfattningsvis kan sägas att kompensation visserligen kan framstå som en tilltalande metod teoretiskt sett och från miljösynpunkt, men att man samtidigt inte kan bortse från alla de praktiska problem som uppkommer vid bedömningen. Det motiverar att sådana regler används bara i ganska speciella situationer.

100 Se Ds 1997:52 s. 37 f och 16:8a 3 st. i lagförslaget; synpunkten har ytterligare understrukits när promemorian remissbehandlats.

5.6 *Naturakompensation utanför miljöbalken?*

Man kan ställa frågan om trots dessa komplikationer kompensation i mark kunna användas också när någon är *skadeståndsskyldig* på grund av en skada på miljön. Det skulle kunna framstå som en tänkbar ersättningsform särskilt vid ekologiska skador, där tillämpningen av vanliga skadestandsregler som sagt medför åtskilliga tekniska problem (se 4.11 ovan).

Å andra sidan kan sägas att hela tanken med att den ansvarige använder sina möjligheter att skaffa kompensationsmark passar bättre in på en exploater med goda marktillgångar eller resurser i övrigt, som kan överväga skälen för och emot ett ingrepp, än på någon ordinär skadestandsansvarig. Kompensationsregeln kan som sagt medföra återhållsamhet när det gäller markexploatering, men i varje fall vid hastigt inträffande, oavsiktliga skador är det knappast troligt att den har någon sådan effekt utöver det vanliga skadestandsansvar som en skadestandsansvarig alltid får räkna med. En skillnad kan visserligen tänkas om ansvaret går att försäkra bara i ena fallet – närmast vid skadestånd. Men om kompensation blir en påföljd för samma typ av skadegörelse, kan man vänta sig att möjligheterna till ansvarsförsäkring också blir desamma; kostnaderna att kompensera miljön bör i och för sig inte vara omöjliga att täcka. – Till detta kommer att den invecklade och omständliga jämförelsen mellan olika markområden måste avsevärt fördröja handläggningen av en skadeståndstvist även när den sker av en förhållandevis sakkunnig miljödomstol. Man kanske kan säga att metoden öppnar för en annan principiell inställning till gottgörelse för ekologiska skador, men lösningarna blir inte så mycket lättare att finna på detta vis. Frågan är om metoden i övrigt ger så mycket från skadeståndsrättslig synpunkt.

Snarare är det en närliggande lösning som kan tänkas påverka utvecklingen på skadestandsområdet: *återställande* av skadad miljö. Som tidigare framhållits är detta en möjlighet som diskuterats i olika sammanhang, inte bara som en form av efterbehandling enligt 10 kap. MB utan också som ett sätt att kompensera särskilt ekologiska skador (se 4.9, 4.11 ovan).

Mera tilltalande kunde det verka med kompensation i mark i vissa *expropriationsärenden*, när ett expropriationsföretag kan väntas skada miljön. I varje fall staten och kommunerna brukar ha särskilda resurser för att utreda möjligheterna till kompensation och skaffa ersättningsmark. De nuvarande reglerna tillämpas ju också i situationer där myndigheten får väga värdet av en exploatering mot miljövärden, bl.a. vid väg- och järnvägsbyggen. Den regel som i så fall kunde övervägas skulle gå ut på att den enskilde på begä-

ran skulle få byta ut ersättning i pengar mot en förbättring av miljön – något som han väl framför allt skulle ha intresse av vid delexpropriation. För detta måste dock i princip krävas medgivande av borgenärer med panträtt i fastigheten (jfr 6:2 ExprL). – Å andra sidan passar en kompensationsbedömning bäst vid en miljöprövning av det nya företaget, något som bara kan ske i begränsad utsträckning redan i ärendet om expropriationstillstånd. Man kan vänta invändningen, att det bara skulle onödigt komplicera tillståndsprövningen om det infördes en möjlighet till kompensation i mark. Endast undantagsvis kan ersättningsformen innebära några större fördelar från den enskildes synpunkt.

6. Miljöbalken och kontraktsrätten

6.1 *Allmänna anmärkningar*

En särskild fråga, som förefaller i stort sett ha förbigåtts i svensk litteratur¹, är om sådana miljöhänsyn som kommit till uttryck i MB kan påverka de kontraktsrättsliga reglerna, närmast genom att parternas förpliktelser får ett innehåll som inte direkt framgår av deras avtal. Frågan kunde förtjäna en mera ingående behandling; här skall bara ske en översikt av de möjligheter som MB:s tillkomst ger att åberopa miljöhänsyn i sådana sammanhang. Från början bör framhållas att belysande rättspraxis inte har anträffats och att knappast några säkra uttalanden kan göras om gällande svensk rätt.

Liknande problem kan komma upp också när offentligrättsliga regler av annat slag är tillämpliga på en avtalad prestation, t.ex. säkerhetsföreskrifter av olika slag beträffande fastigheter eller lös egendom. Här föreligger visserligen den skillnaden att säkerhet till person och egendom är ett naturligt önskemål hos alla som har med egendomen att göra, medan man inte kan räkna med samma enhetliga inställning till miljöfrågor – i vart fall inte om risker bara blir aktuella på längre sikt eller rör mera exklusiva vetenskapliga eller kulturella intressen. Man kunde tycka att parterna då borde helt bestämma vad som bör gälla för avtalsförhållandets del. Men ändå verkar det inte uteslutet att miljöbalkens inställning kan få betydelse vid tillämpningen av olika avtalsrättsliga bestämmelser och rättsprinciper.

En allmän invändning mot ett sådant resonemang kunde vara att MB:s regler framför allt tar sikte på förhållandet mellan det allmänna och enskilda; de skulle därför inte passa för utpräglat privaträttsliga relationer. Man har framhållit att miljöreglerna över huvud taget inte avser i första hand tvistlösning utan styrning i

1 Se dock Kihlman, Fel (1999) s. 109. I finländsk litteratur har särskilt köprättsliga frågor behandlats av Thomas Wilhelmsson i *Retlig polysentri* (1993) s. 13 ff och i *Consumer law and the Environment: from Consumer to Citizen* (Journal of Consumer Policy 21 (1998) s. 45 ff.

riktning mot vissa miljö mål.² I Finland har på liknande sätt diskuterats om dess grundlagsregel om miljöskydd (20 § FRF) kan ha en »horisontell», inte bara en »vertikal» verkan.³ I vart fall är det naturligt att de vertikala effekterna dominerar – reglerna skulle alltså väsentligen gälla relationen mellan myndigheterna och den enskilde. Man kunde tänka sig att MB i vart fall utanför sitt egentliga område skulle begränsa sina verkningar till sådana förhållanden: den skulle inte påverka ingångna avtal. Emellertid rör MB ju även privaträttsliga relationer såtillvida som den reglerar skadestandsfrågor och i viss utsträckning även talan om andra anspråk mellan grannar. Inte minst på fastighetsrättens område hänger som bekant offentlig rätt och civilrätt nära ihop, bl.a. genom att myndigheters beslut direkt påverkar avtalets innehåll – ibland även där avtalsfrihet råder i övrigt.⁴ Att generellt dra en gräns mellan rättsområdena är knappast möjligt. Det bör inte finnas något hinder för att även MB:s regler får verkan mellan två kontrahenter, även om man får noga analysera i vad mån avtalsrelationen tillåter detta.

Man kan här skilja mellan olika fall. Att parterna kan *uttryckligen avtala* om att en vara eller en fastighet skall ha vissa miljövänliga egenskaper eller att en viss tjänst inte skall medföra några miljörisker är självklart; frågan blir bara hur pass väsentlig en sådan klausul skall anses om den överträds, och här får naturligtvis tyngden av de aktuella miljösynpunkterna betydelse. En annan fråga är om utfästelser av detta slag skall kunna *intolkas* i avtalet. Ett tredje, kanske något intressantare problem är om miljövänliga principer kan leda till avsteg från avtalet, eller åtminstone från annars gällande kontraktsrättsliga principer – alltså en mer eller mindre *tvingande* verkan. Något sådant kan också ske genom att miljöhänsyn påverkade tillämpningen av tvingande lagregler utan stöd av lagtext eller motiv, t.ex. genom att tillämpningen av 36 § avtalslagen, 17 § konsumentköplagen eller 4 § 1 st. konsumenttjänstlagen gick längre än vad som framgår av bestämmelsen och dess förarbeten.

Här har främst nämnts fall där prestationen rör fysisk egendom, som överläts eller upplåts, eller en materiell tjänst. Man kan emellertid också tänka sig en liknande inverkan när avtalet avser en immateriell tjänst – rådgivning, undervisning – som har åtminstone indirekt betydelse för en verksamhet som påverkar miljön, t.ex. genom att ange riktlinjer för verksamheten. Problemet kan bli aktuellt också när man avtalat om ett bruk av en fastighet vilket på något sätt påverkar miljön.

2 Ellen Margrethe Basse s. 15.

3 Jfr Pekka Vihervuori i Perusoikeudet s. 644 ff.

4 Se t.ex. från den centrala kontraktsrätten 4:7 och 4:19d 2 st. JB (fastighetsköp), 7:27–30 JB (nyttjanderätt m.m.), 14:14 JB (servitut). Jfr även Bengtsson, Speciell fastighetsrätt s. 16 f.

I litteraturen har framhållits, att en miljörelaterad kontraktsrättslig argumentation blir aktuell främst när ena parten drabbats av den andres miljöskadliga åtgärder; någon av parterna skall som sagt ha ett egenintresse av att åberopa miljörättsliga regler.⁵ Självfallet kommer inte några sådana frågor upp när ingendera parten är missnöjd med avtalets innehåll eller sättet varpå det fullgjorts. Men det behöver inte vara fråga om några ekonomiska nackdelar, eller ens nackdelar för den missnöjde själv, för att synpunkten skall aktualiseras; detta måste fordras för skadestånd och väl också för prisnedsättning men inte för andra påföljder av att en prestation medför risker för miljön – t.ex. när motparten av sådana närmast ideella skäl vill häva avtalet eller kräver avhjälpande av ett fel. Miljöhänsyn kan då åberopas också till stöd för att ett fel är tillräckligt väsentligt för att motivera påföljden. I en del fall av denna typ kan miljöintresset visserligen vara en förövändning för krav som i huvudsak har en annan grund, men detta är knappast en avgörande invändning mot resonemang – även då skulle detta allmänt sett bidra till att stärka miljöskyddet. Problemet med sådana förövändningar är för övrigt praktiskt i många andra situationer där ett avtal hävts på grund av ett påstått väsentligt kontraktsbrott.⁶

Att miljöhänsyn skulle medföra avvikelse från vad parterna avtalat, och detta utan stöd av någon uttrycklig lagregel, kan naturligtvis synas innebära ett avsteg från en så grundläggande princip som avtalsfriheten.⁷ Detta är dock knappast så mycket mera omvälvande än att konsumenthänsyn eller liknande sociala överväganden får påverka tolkningen eller tillämpningen av ett avtal utan stöd av vare sig lagtext eller avtalets ordalag.⁸ I båda fallen är det ju ena parten som gör gällande att man av det ena eller andra skälet skulle gå ifrån avtalet – inte en myndighet eller annan tredje man. Det kan visserligen sägas att åtminstone konsumentskyddet på annat sätt än miljösynpunkter går att anknyta till avtalssituationen i den mån det innebär en kompensation för ena partens underläge, och detsamma gäller andra sociala synpunkter. Men principiellt är det knappast fråga om något avvikande

5 Wilhelmsson, Bidrag till en grön köprätt, i *Retlig polysentri* (1993) s. 21 f.

6 Jfr Bengtsson, Håvningsrätt och uppsägningsrätt vid kontraktsbrott (1967) s. 139 f, 180 f.

7 Man skulle alltså föra ett liknande resonemang som när ett avtal genom sitt blotta innehåll blir helt eller delvis överksam, t.ex. genom att det i något avseende strider mot ett legalt förbud eller annars mot lag och goda seder. Jfr härom Jan Anderssons utförliga framställning i TfR 1999 s. 533 ff.

8 Jfr om konsumenthänsyn Bengtsson, Konsumentskyddsprincipen och domstolarna (i *Festskrift till Lars Welamson*, 1988, s. 13 ff, även i 14 uppsatser 1983–1991 s. 137 ff).

synsätt: i alla de nämnda fallen drar man in rättspolitiska hänsyn i bedömningen oavsett om de alls varit aktuella för kontrahenterna. Naturligtvis får man gå till väga med viss försiktighet vid resonemang av denna typ när de inte kan stödjas på någon sorts förutsättning hos någondera parten. Men ju aktuella miljöfrågor blir i samhället, desto mera realistiskt är det att anta att de spelat en roll åtminstone för ena kontrahenten.

Allt som allt kan sägas, att det finns goda skäl att pröva möjligheten att låta MB:s principer påverka olika kontraktsrättsliga regler. I det följande nämns några kontraktstyper där detta borde kunna få viss praktisk betydelse.

6.2 *Köprättsliga regler*

Möjligheten att ta hänsyn till »gröna» värden i köprätten har relativt nyligen behandlats av Thomas Wilhelmsson.⁹ Sedan dess har för Sveriges del tillkommit MB:s reglering, där bl.a. produktvalsprincipen (2:6) måste få betydelse på köprättens område. Det ligger numera närmare till hands att anse en vara felaktig om den har miljöfarliga egenskaper och kan ersättas av någon mindre riskabel vara. Om köparen är en företagare måste detta te sig som en ekonomisk nackdel – det kan ju påverka varans avsättning eller, om han skall använda den i sin verksamhet, medföra risk för att myndigheterna kräver ett utbyte. Även för en miljöintresserad konsument kan förhållandet framstå som ett fel i varan, om också det ekonomiska intresset kan saknas i detta fall; vid väsentliga fel skulle köparen alltså vara berättigad att häva, medan skadestånd mera sällan lär bli aktuellt vid konsumentköp. – Detsamma gäller naturligtvis även när mera konkreta offentlighetsrättsliga föreskrifter har åsidosatts.¹⁰

Om en vara är miljömärkt men märkningen inte motsvarar verkligheten, bör åtminstone i princip ett fel anses föreligga, och detta även om varan är fullt användbar för sitt syfte. Det förutsätts då att märkningen innebär att varan medför mindre miljörisker än likvärdiga produkter. Om den bara anger att varan producerats under miljövänliga förhållanden kan frågan vara mera tveksam (jfr nedan). – Härmed är dock inte sagt att felet i och för sig bör anses väsentligt och ge hävningsrätt. Detta beror naturligtvis i stor utsträckning på riskens art och hur pass betydande avvikelsen är.

9 Bidrag till en grön köprätt s. 13 ff och *Consumer law and the Environment: from Consumer to Citizen* (i *Journal of Consumer Policy* 21, 1998) s. 45 ff.

10 Jfr Wilhelmsson, Bidrag till en grön köprätt s. 30 f.

Också i övrigt lär miljöhänsyn bli aktuella främst vid tillämpning av felreglerna. Det har sagts att förväntningar om miljövänlighet inte behöver särskilt uttryckas i avtalet så länge som de skulle ha delats av en förnuftig köpare i motsvarande situation.¹¹ Svårigheten är förstås att konstatera hur den förnuftige köparen resonerar om olika miljövänliga egenskaper – vilka fäster han vikt vid? Den genomsnittlige konsumentens inställning kanske inte helt sammanfaller med inställningen hos den köpare som – med MB:s värderingar – är att anse som förnuftig. I vart fall kan det ha vissa fördelar att låta miljöhänsyn på detta vis påverka en abstrakt felbedömning: det motverkar att enskilda miljöfarliga varor kommer till användning, och det borde stimulera till en mera miljövänlig produktion. Samtidigt medför det en viss osäkerhet för varans tillverkare och säljare, men den bör inte överdrivas: svårigheten är mindre att konstatera miljökravens innehåll än att förutse vilken tyngd som domstolarna vill ge dem i olika sammanhang.

I tvivelsmål kan det därför vara anledning att ta fasta på en köpares påstående att miljöfrågan verkligen haft betydelse för honom. Om en vara med hänsyn till säljarens uttalanden och övriga omständigheter får anses avvika från avtalet, bör det kunna åberopas som särskilt skäl för hävning att varan medför påtagliga miljörisker och att felet därför är väsentligt.

Något mera tveksamt kan det verka om man med en argumentation av detta slag kan komma ifrån en friskrivningsklausul eller ett liknande uttryckligt avtalsvillkor. Kan köparen exempelvis vid försäljning av en sak i befintligt skick åberopa att dess miljöfarlighet utgör en sådan övrig omständighet som enligt 17 § konsumentköplagen medför att varan anses felaktig, trots att den sålts till ett lågt pris? Ett resonemang av detta slag verkar möjligt i varje fall när den visserligen kan användas för det förutsatta ändamålet men detta medför betydande miljörisker. – Förekommer en motsvarande klausul vid ett kommersiellt köp, uppkommer frågan om 36 § avtalslagen skall tillämpas. Här lär det dock vara klart att ett egenintresse för köparen måste krävas; man kan inte gärna åberopa att klausulen visserligen inte framstår som oskälig mot köparen men däremot medför risker för miljön i allmänhet eller för en obestämd krets personer som har intresse av en oskadad eller ostörd miljö. Köparen får då ta konsekvenserna av friskrivningen och använda varan så att riskerna förebyggs, eventuellt med tillämpning av produktvalsprincipen.

I det föregående har diskussionen gällt risker för *miljön* i mera inskränkt mening. Men MB avser ju också att skydda människors *hälsa*. Sannolikt får

11 Kihlman, Fel s. 109.

man bedöma direkta hälsorisker strängare än risker för natur- eller kulturmiljön; det skulle alltså krävas något mindre för att en vara skall anses felaktig och medföra felpåföljder. Att sådana förhållanden påverkar avtalet är inte särskilt anmärkningsvärt. Enligt 18 § konsumentköplagen föreligger fel när en vara är så bristfällig att den medför påtaglig fara för liv eller hälsa, även om dess skick inte strider mot myndighetsföreskrifter eller liknande. Efter MB:s tillkomst kan det finnas skäl att tillämpa denna regel strängt, även om frågan inte berörts i balkens förarbeten.

När det gäller *fastighetsköp* blir inte produktvalsprincipen aktuell, däremot allehanda andra miljörättsliga regler som innebär att förhållandena på en fastighet inte håller måttet; reglerna i 10 kap. MB om förorenade områden kan t.ex. aktualiseras. Här kan fastighetens förorenade skick ställa till speciella svårigheter för köparen: inte nog med att han har mindre användning av den för olika ändamål, utan han kan också drabbas av efterbehandlingsansvar så snart han borde ha upptäckt föroreningarna (dock inte vid köp av privatbostadsfastighet; se 10:3 MB). Även om han i själva verket varit i (aktsam) god tro utgör redan risken för ett ingripande av tillsynsmyndigheten en extra olägenhet på grund av felet.

Att användningen av en fastighet på detta sätt kan medföra miljörisker och eventuellt leda till ett myndighetsingrepp utgör närmast ett faktiskt fel – det avgörande är ju de fysiska förhållandena på fastigheten – och bör behandlas enligt reglerna härom i 4 kap. JB. (Detsamma gäller för övrigt också risken att själva fastigheten kan utsättas för miljöstörningar, jfr NJA 1981 s. 894.) I övrigt bör miljöhänsyn kunna inverka på reglerna om fastighetsköp på motsvarande sätt som när det gällde köp av lös egendom.¹² Fastighetsköparens undersökningsplikt lär dock innebära att han i stor utsträckning får stå risken för att miljön är sämre än han förutsatt vid köpet.¹³

Här har närmast behandlats fallet att lös eller fast egendom har fysiska egenskaper som kan anses miljöfarliga. Det kan emellertid också tänkas att säljarens prestation på annat vis kan anses strida mot miljörättsliga regler: sålt virke har t.ex. avverkats på ett naturreservat i strid med reservatföreskrifter, eller vilt har skjutits på olaga jakttid eller på ett fredat område. För många köpare är det naturligtvis tämligen likgiltigt om säljaren brutit mot

12 Ett färskt rättsfall av visst intresse är här NJA 2000 s. 737, refererat under 6.3 nedan, vilket visar en benägenhet att ekonomiskt värdera obehag vid bruket av en fastighet.

13 Jfr åter NJA 1981 s. 894, där domstolen utgått från en sådan regel men i det särskilda fallet gjorde avsteg från den med hänsyn till säljarens uppträdande (jfr 33 § avtalslagen). Jfr om rättsfallet Kihlman, a.a. s. 313 f.

sådana regler om bara det sålda håller önskad kvalitet, men det kan också finnas de som inte vill köpa egendom med sådant förflutet.

Om det finns risk att köparen av egendomen går miste om denna – talan skulle kunna föras om dess förverkande¹⁴ – lär det bli fråga om en sorts rättsligt fel som kan ge rätt att häva köpet och kräva skadestånd (jfr 41 § köplagen); det bör i vart fall gälla när risken är påtaglig. Mera tveksamt är läget om överträdelse av en miljöbestämmelse inte kan få konsekvenser av detta slag utan bara framstår som stötande för en köpare med känsligt miljösamvete. Här lär påföljder i princip inträda bara om förhållandet i det enskilda fallet innebär ett avsteg från vad säljaren utfäst; ett exempel kan vara att en miljömärkning felaktigt anger att varan tillverkats under mera miljövänliga förhållanden än andra produkter av samma slag. Möjligen kan också förutsättningsläran kunna åberopas, på liknande sätt som den i andra fall banat väg för ett utvidgat felbegrepp. Den innebär i så fall bl.a. att förväntningar om miljövänlighet skall ha varit synbara för motparten. Ätminstone på längre sikt kan man tänka sig en sådan utveckling. Särskilt i dessa fall bör det nog krävas betydande avvikelser från de förutsatta egenskaperna för att köparen skall ha rätt att träda tillbaka från köpet.¹⁵

6.3 *Andra avtalstyper*

Det är ännu mer oklart i vad mån resonemang av detta slag kan få någon betydelse vid andra avtal än köp.

Man bör i varje fall kunna anta att MB:s regler kan påverka prövningen av vad som utgör fel enligt *konsumenttjänstlagen*. I 4 § sägs att tjänsten skall utföras fackmässigt, och enligt 9 § skall tjänsten anses felaktig om den avviker från detta, liksom bl.a. från vad som annars får anses avtalat. Här bör man kunna föra ett liknande resonemang som angetts för konsumentköpens del (6.2 ovan). MB får anses medföra andra krav på fackmässighet med hänsyn till miljörisiker; eventuellt kan något sådant underförstås i avtalet. Detta bör gälla även vid kommersiell entreprenad, där brister från miljö- och hälsosynpunkt kan få ökad betydelse efter MB:s tillkomst. Att

14 Jfr t.ex. 29:8 2 p. och 29:12 MB, 48 § jaktlagen samt, från ett annat område, 39 § skogs- vårdslagen. Förverkande kan ske även från förvärvare i oaktsam ond tro, se 36:5 BrB. För övrigt lär redan risken för att räkna ut för en förverkandetalan vara så pass besvärande även för en köpare i god tro, att förhållandet får anses som ett fel i det sålda.

15 Detta gäller vare sig köparen åberopar väsentligt kontraktsbrott eller ett sådant väsentligt misstag som enligt förutsättningsläran kan grunda återgång av ett avtal.

arbetet utförs på ett sådant sätt att fastighetsägaren riskerar ett ansvar för miljöskador enligt 32:6 1 st. MB bör vidare kunna betraktas som ett fel hos tjänsten, och detta även om entreprenören enligt avtalet svarar i sista hand för skadan.¹⁶

Vid upplåtelse av egendom, särskilt *hyra* och *arrende*, kan brister från miljösynpunkt bli aktuella. När det gäller hyra av lös egendom kan här i stort sett hänvisas till vad som sagts om köp, även om bristerna inte får samma betydelse när saken används under begränsad tid. – Vad åter beträffar hyreslägenheter föreskrivs i 12:9 JB att lägenheten skall tillhandahållas i ett sådant skick att den enligt allmänna uppfattningen i orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet; avtal kan dock träffas om sämre skick i vissa fall. Här kan naturligtvis MB:s krav på hänsyn till hälsorisker spela en roll. Man kanske kan konstatera att lägenheten är så utsatt för störningar att de idag inte kan accepteras, och detta oavsett om man kan befara ett sådant förbud som avses i 12:12 JB.

Även vid jordbruksarrende, där 9:17 1 st. JB direkt hänvisar till gällande hälsolagstiftning, är det tydligt att sådana synpunkter kan inverka; MB kan betyda en ytterligare skärpning av bedömningen utöver vad som redan gällt. – Mera tveksamt är om man kan beakta, att miljön på exempelvis en uthyrd villafastighet eller en arrendefastighet är sämre än som förutsatts utan att detta på något vis kan påverka hälsan. Här kan i stort sett hänvisas till vad som sagts om fastighetsköp. I varje fall en arrendator torde i allmänhet få bära risken för sådana olägenheter. Ett färskt rättsfall tyder dock på att även övergående och relativt oskyldiga miljöstörningar vid bruket av en bostadsfastighet kan värderas ekonomiskt och på detta vis få betydelse för en hyresgästs rätt till uppsägning eller nedsättning av hyran.¹⁷

Att en hyresgästs eller arrendators verksamhet är miljöskadlig kan på olika sätt ställa till olägenheter för upplåtaren. Även om denne inte blir ansvarig mot tredje man för uppkomna skador (jfr 32:6 MB)¹⁸, kan både

16 Jfr Höök, Entreprenadjuridik (3 uppl. 1998) s.109, 118 ff.

17 Se NJA 2000 s. 737, där fastighetsägare under tre års tid genom maskinbuller, damm och byggtrafik hindrats att utnyttja sina fastigheter i full omfattning – de kunde endast i begränsad utsträckning använda sina uteplatser och fick nattsömnens störd ett 40-tal nätter – och på grund av byggdamm behövt utföra mer tvätt och städning än annars. Inskränkningen i deras boendemöjligheter och värdet av deras eget arbete ansågs som följdskador av ekonomisk natur och kunde inte anses sakna betydelse (jfr 32 kap. 1 § 2 st.). – Beträffande uthyrning av villa bör vidare NJA 1981 s. 894 kunna ge viss ledning, fast tvisten rörde köp (där det bl.a. föreligger en undersökningsplikt utan motsvarighet vid hyra).

18 Ett sådant ansvar lär förekomma bara när upplåtaren är direkt ekonomiskt engagerad i nyttjanderättshavarens verksamhet, se prop. 1985/86:83 s. 52.

myndigheter och enskilda kräva att han vidtar åtgärder mot miljöriskerna.¹⁹ Särskilt allvarligt får man se på en verksamhet som medför störningar på själva fastighetens miljö (och detta oavsett störningarnas betydelse från ekonomisk synpunkt). T.o.m. om den miljöfarliga verksamheten är förutsedd i avtalet kan ett kontraktsbrott tänkas föreligga, ifall olägenheterna blir större än ägaren räknat med.

Frågor av detta slag kom upp i NJA 1943 s. 581, där en lägenhet jämte gårdsutrymmen uthyrts till en kemisk fabrik; sedan olja och liknande ämnen från fat som lagts upp på gården förorenat en grundvattenbrunn på fastigheten, krävde ägaren ersättning av hyresgästen. Talan ogillades; med hänsyn till beskaffenheten av den rörelse för vars drivande lokalen upplåtits ansågs inte vårdslöshet styrkt på hyresgästens sida. Frågan är om man idag skulle ha kommit till samma resultat; med MB:s inställning till markföreningar skulle man förmodligen ha fordrat särskild försiktighet på verksamhetsutövarens sida. Argumentet, att en part måste anses ha accepterat risken för miljöskada, har numera inte samma tyngd.

Också annars kan en fastighetsägare avtala med någon annan om en användning av fastigheten som kan påverka miljön, t.ex. genom jakt- eller fiskearrande, täktupplåtelse eller skogsavverkning. I sådana fall är det naturligt att miljöhänsyn får betydelse för parternas skyldigheter. Markägaren har intresse av miljön på fastigheten oavsett om han svarar för den mot utomstående. Om inte annat framgår av avtalet, kan det finnas skäl att intolka en förpliktelse att fastighetens användning inte får medföra mera varaktig försämring av miljön, såsom föroreningar, minskning av naturresurser etc.²⁰

I alla dessa situationer kan MB:s tankegångar få betydelse också för den civilrättsliga bedömningen. Att de dessutom bör påverka tillämpningen av s.k. naturvårdsavtal (se 7:3 2 st. JB) behöver inte utvecklas närmare.

19 Vid förorenande verksamhet riskerar fastighetsägaren också att drabbas av (subsidiärt) efterbehandlingsansvar enligt 10:3 MB

20 Vid anställningsavtal är det tänkbart att ett förfarande av arbetstagaren anses graverande just med hänsyn till att det innebär risker för miljön och därför kan föranleda uppsägning eller avsked vid vissa typer av arbete. Men frågan är nog inte särskilt praktisk.

Avslutning

Den snabba utvecklingen inom miljörätten har fortsatt även sedan MB trätt i kraft. Den s.k. miljöbalkskommittén arbetar med en översyn av balken, som säkert kommer att leda till åtskilliga formella och sakliga ändringar under de närmaste åren. Oberoende av detta arbete föreslås balkens bestämmelser om särskilda skydds- och bevarandeområden bli ändrade så att de närmare ansluter till ordalagen i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Någon sorts grundlagsregel om miljöskydd kan väntas bli beslutad efter valet år 2002, förmodligen av den typ som Författningsutredningen föreslagit. Förslagen i Europeiska kommissionens vitbok om ersättning för miljöskador kan leda till en skadeståndsrättslig reform som bl.a. innebär vidgade möjligheter till ersättning för ekologisk skada. Också andra miljörättsliga initiativ kan väntas från EG:s sida, liksom inom det internationella konventionsarbetet. Inom miljörettsvetenskapen pågår en intensiv forskningsverksamhet, som bl.a. kan väntas belysa frågan om MB:s verkningar bättre än jag kunnat göra i denna framställning. Allt detta borde medföra ett större genomslag för miljöhänsyn och en bättre förståelse för tankegångarna bakom balken bland jurister och politiker.

Det är klart att det även finns andra tendenser att räkna med. Det är lång väg till miljöjuristernas vision av en rättsordning genomsyrad av principen om hållbar utveckling. Tankegångarna bakom MB kommer ofta i konflikt med strävandena att vidga egendomsskyddet; Författningsutredningens misslyckade försök att ändra bestämmelsen om egendomsskydd visar de politiska motsättningar som finns på detta område. Man kan vänta sig ett fortsatt motstånd från markägarhåll och kanske även från näringslivets sida i vart fall mot mera ingripande miljörättsliga reformer, under hänvisning till proportionalitetstanken och andra europarättsliga principer – Europarätten är ju långtifrån entydig, när det gäller avvägningen mellan marknadsekonomiska intressen och miljöhänsyn. Som tidigare framhållits är en sådan

skeptisk inställning till miljöargument ganska vanlig i äldre juristgenerationer, och även yngre årgångar kan ha svårt att frigöra sig från det marknads-ekonomiska synsätt som ganska länge dominerat i den allmänna debatten och i undervisningen.

Från miljösynpunkt kan det alltså finnas ett och annat att bekymra sig för. Ändå tyder det mesta på att rättsutvecklingen fortsätter i den riktning som MB anger, också på områden som jag inte kunnat syssla med här. De problem som jag har tagit upp borde rimligen ganska snart vara lösta, på ett klarare och mera tillfredsställande sätt än med dagens lagstiftning. Mina funderingar på området får då på sin höjd ett rättshistoriskt intresse.

Rättsfallsregister

(Nordiska avgöranden)

Nytt juridiskt arkiv, avd. 1

NJA 1919 s. 1	169
NJA 1943 s. 581	217
NJA 1945 s. 231	200
NJA 1949 s. 167	130
NJA 1958 s. 247	152
NJA 1966 s. 70	152
NJA 1977 s. 424	106, 154
NJA 1977 s. 788	151
NJA 1979 s. 773	152
NJA 1981 s. 351 I, II	184
NJA 1981 s. 894	214, 216
NJA 1984 s. 340 I–III	145
NJA 1986 s. 637	131, 132
NJA 1986 s. 712	166
NJA 1988 s. 62	164
NJA 1988 s. 376	57, 154, 201
NJA 1989 s. 20	187
NJA 1989 s. 581	123, 133
NJA 1991 s. 720	173
NJA 1993 s. 753	169
NJA 1995 s. 249	137, 165, 169
NJA 1996 s. 110	60, 128
NJA 1996 s. 495	129, 130, 132
NJA 1996 s. 234	200
NJA 1997 s. 468	173
NJA 1997 s. 684	173
NJA 1999 s. 385	106, 147, 154, 155, 201
NJA 2000 s. 737	214, 216

Regeringsrättens årsbok

- RÅ 1996 ref. 40 63, 65
RÅ 1996 ref. 44 25, 46, 63, 64, 65, 66
RÅ 1996 ref. 56 63, 65
RÅ 1997 ref. 18 41
RÅ 1997 ref. 59 63
RÅ 1999 ref. 76 62, 64

Regeringsrätten, orefererat avgörande

- Dom 28.6.2000 (mål 6727-1998) 33

Rättsfall från hovrätterna

- RH 1990:32 169
RH 2000:94 169

Rättsfall – försäkring och skadestånd

- RFS 1997:61 169

Miljödomar

- Miljödomar 2000 s. 21 58

Miljööverdomstolen, orefererat avgörande

- Beslut 11.4.2000 22

Norsk retstidende

- NRt 1993 s. 528 34

Rettens gang

- RG 1979 s. 715 170

Sakregister

*(Ämnen som återfinns i innehållsförteckningen har i allmänhet inte upptagits.
Kursivering anger mera utförlig behandling.)*

- ackumulerad skada 177, 184, 192
adekvans 157, 175
affektionsvärde 166
aktsamhetsregler 52, 138
Allan Jacobsson (rättsfall) 67
allmansrätt 25, 111, 129
allmän sammankomst 199
Amsterdamfördraget 22, 30, 40, 42
anläggningsarrende 217
anläggningslagen 60
anställningsavtal 217
ansvarsförsäkring 137, 207
arbetsföretag 63, 72, 77, 202
arbetsmiljö 47
arbetsplan 105, 156
arbetsskadeförsäkring 173
arkeologisk undersökning 169
arrende 162, 216
art- och habitatdirektivet 22, 23, 32, 57,
72, 80, 103, 203
atomansvarighetslagen 24, 147
avfallsbrännning 30
avfallshantering 85, 156
avloppsvatten 53
avsevärt försvårande (markanvändning)
96, 116, 123, 179
avspärning 200
avverkning 117, 217

banlagen 108
Barsebäck 62, 64, 198

bearbetningskoncession 61, 90, 110, 113,
162
bergmästaren 112
besittning 132
besprutning 163
besökande, på arbetsplats 174
betydande skada 178, 194
bevisbörd 69, 128, 143, 149
biologisk mångfald 27, 78, 84, 119, 122,
124, 164, 182
biotopskydd 63, 117, 164, 195
björn 120
bostadsarrendator 146
bostadshyresgäst 146
bostadsmiljö 47
brandfarliga och explosiva varor 96, 199
bygglov 90, 99
byggnadsminne 125, 126, 194, 195
byggnadsnämnd 155
båtport 120
bästa möjliga teknik 56, 71, 150
bästa tillgängliga teknik 56, 150

CERCLA 204
culpa 136, 139, 149

detaljplan 99, 102, 111, 145, 155, 195
djurhållning 23
djurskydd 49, 190, 197
djurskyddsområde 164

efterbehandling 77, 90, 136, 162, 165,
 214, 217
 eftersökning 111
 egendomsberövande 83, 198
 egenkontroll 149
 EG-kommissionen 80, 87
 egnahemsägare 108
 ekologisk skada 163, 167, 204
 ellagen 91, 115
 energi 27, 99, 156, 198
 enskilt anspråk 160
 entreprenad 216
 entreprenör 167
 epizootilagen 197
 estetiska hänsyn 28, 50, 57, 107, 127
 estetiska immissioner 154
 Europakonventionen 35, 63, 83
 explosion 142, 146, 174
 expropriation 108, 163, 194, 201, 207

 farledslagen 91
 fastighetsbildning 60, 104
 fastighetsköp 214
 fel 212
 finländska regeringsformen 34
 fiske 74, 96, 121
 fiskerinäring 121
 fjärrvärmeanläggning 173
 fjällnära skog 116, 117, 118, 123
 flygplan 19, 90
 flygplats 108
 fornlämning 92, 125, 126, 169, 196
 fosfor 28
 friluftsliv 116, 120, 129
 friskrivning 213
 fågeldirektivet 22, 23, 32, 57, 72, 80,
 103, 203
 företagsskada 201
 Författningsutredningen 36, 79, 180,
 188
 förhandsbesked 159
 förorenaren betalar 75, 138, 159

försiktighetsprincipen 100, 148
 förstudie 107
 förverkande 215
 förvaltaransvar 47
 föryngringsåtgärder 117

genteknik 53
 grannelagsrätt 24, 128, 147
 granskningsytttrande 102
 grenar 128
 grundlagstolkning 179, 188
 grundvatten 157
 grunnloven (Norge) 34
 grus 72, 157
 gruvavgift 109, 113
 gruvdrift 109, 123
 grävning 128, 136, 142, 146
 Gullhögsflon 123, 133

hushållningsbestämmelser 24, 73, 86,
 103, 110
 hushållningsprincipen 30, 50, 100, 156
 hyra 216
 hållbar utveckling 26, 30, 36, 44, 150
 hälsoskydd 23, 47, 68, 142, 197
 hävning 211
 Högsta förvaltningsdomstolen (Finland)
 35
 höjdläge 195

ideell förening 146
 idrottsverksamhet 120
 immateriell tjänst 210
 information 152, 176
 inlösen 178, 192
 integrationsprincipen 22, 42
 IPPC-direktivet 71, 150

jakt 63, 119
 jakträttshavare 168, 217
 jaktvårdsområde 62
 jordbruk 53, 96, 104

jordbruksarrende 216
 jämkning, av skadestånd 144, 176
 järnväg 108, 203, 207
 järv 120, 169

kemikalieolyckor 86, 199
 kemiska produkter 152, 158
 kommunala föreskrifter 68, 75
 koncession 61, 90, 109, 113, 114
 koncessionsrenskötsel 124
 konsumentköp 213, 214
 konsumentpolitik 30
 konsumenttjänster 210, 215
 kontinentalsockeln 114
 kraftledning 109
 kontroll 145, 149
 kretsloppsprincipen 50, 100, 156
 kulturmiljö 49, 121, 125, 194
 kulturreservat 125, 164, 195
 kärnkraft 54, 62, 115, 198
 kärntekniklagen 115, 198

landskapsbild 50, 107
 lantmäterimyndighet 105
 Lantmäteriverket 105
 ledningsrättslagen 60, 109, 147
 legalt förbud 211
 lex posterior 16
 lex specialis 16, 21, 90
 lodjur 120
 lokaliseringsregeln 100, 128, 153
 luftfartslagen 108
 lös egendom, skydd för 51, 197

margin of appreciation 84
 markförening 77, 217
 marklov 99, 195
 markavvattning 105
 militärövning 173
 miljöbegreppet 49, 143
 miljöbrott 38, 136, 145
 miljöfarlig verksamhet 23, 99

miljökonsekvensbeskrivning 29, 97, 102, 110
 miljö kvalitetsnormer 58, 70, 90, 97, 101, 110, 144, 154
 miljömärkning 212, 215
 miljöskadeförsäkring 137
 miljöskyddsområde 164
 mineralbrytning 61, 109, 123
 mossa 132
 motortrafikled 105
 motorväg 72, 94, 105
 myndighetsutövning 55, 145, 150
 målsättningsregel 36, 46

nationalpark 57, 80, 139, 164
 nationalstadspark 56
 Natura 2000 57, 80, 87, 103, 172
 naturgaslagen 115
 naturminne 164, 195, 196
 naturprodukter 132
 naturreservat 57, 63, 79, 80, 139, 164, 170, 202
 naturresurslagen 25, 50, 99, 103
 naturvårdsavtal 105, 217
 Naturvårdsverket 181
 naturvårdsområde 50
 non-delegable duties 166
 normskyddsläran 148
 nyplantering 118
 nyttjanderätt 162, 163
 nätkoncession 115

oerfarenhet 152
 offentlig tillställning 198
 offentlig verksamhet 54
 oljeskador 24, 147, 163, 168
 omprövning 71, 178, 181, 186, 190
 områdesbestämmelser 111, 195
 ordningslagen 199

park 195
 parkeringsplats 94, 203

- planering 81, 90, 98
- plantering 131
- polislagen 199, 200
- polluter pays principle 75, 159
- polycentri 33
- positiva åtgärder med mark 200
- preskription 157, 163
- presumtionsansvar 143
- presumtionsregeln 177
- privatbostad 214
- privatliv 152
- producentansvar 156
- produktansvar 147, 158
- produktionsmål 116
- produktsäkerhetslagen 96
- projekt 80, 81, 103
- proportionalitet 64, 83, 185, 200
- prospektering 110
- provbrytning 111
- psykiska immissioner 57
- pågående markanvändning 96, 116, 123, 179, 184
- pålsfarmare 180
- Ransarkonventionen 202, 203
- reaktor 62, 115
- regionalpolitik 74
- regress 160
- ren förmögenhetsskada 144
- renhållning 19, 55, 90
- renhållningsanläggning 70
- rennäring 74, 122, 163
- renskötselrätt 122
- Riksantikvarieämbetet 127
- riksintresse 73, 74
- rivning 194
- rådgivning 210
- räddningstjänst 96, 199
- rörledningar 19, 90, 109, 114
- rötter 128
- sakägarbegrepp 191
- salmonella 197
- sameby 123, 163
- samekultur 122
- samrådsområde 183
- sanering 162, 204
- saneringsförsäkring 137
- sektorsansvar 22, 55
- semestersysselsättning 54
- servitut 60
- Sevesolagen 96, 199
- självrisk 65, 78, 79, 117, 183, 193
- skidlift 130
- skogsplantering 63, 117
- skogsbruk 91, 116, 179, 194
- Skogsstyrelsen 91, 118, 119, 181
- skogsvårdsstyrelse 91, 181
- skotertrafik 120
- skyddsändamål 141, 148, 175
- slutförvaring 116
- smitta 197
- smittskydd 49, 197
- småviltsjakt 62, 121
- social miljö 49, 197
- social naturvård 130
- socialtjänstlagen 52
- specialitetsprincipen 22
- stoppregeln 72, 106
- strandskydd 63, 65, 164
- strålskyddslagen 96, 199
- stängselgenombrott 25, 130
- substitutionsprincipen 158
- Sveriges ekonomiska zon, lag om 114
- sysselsättningshänsyn 74
- säkerhetsbrist 147, 159
- säkerhetslagstiftning 96, 198
- särskilt bevarandeområde 80, 87, 206
- särskilt skyddsområde 80, 87, 206
- talerätt 39
- territorialgräns 114
- tomt 131
- torvfyndigheter 113

trafikanläggning 106, 108
trafikstörning 106, 154
tredjemansskada 164, 171
trygghetsförsäkring 173
trädgård 195
tröskelregel 184, 186
turism 51, 122, 123
täkt 72, 86, 217
tältning 132

undersökningsarbete 111, 112
undersökningstillstånd 90, 110
uppenbarhetsrekvisitet 84
upplevelseindustri 130
utbytesprincipen 158
utfästelse 210

varg 120
varuförpackning 152
vattenbruk 74
vattenskyddsområde 164, 178, 192
vattentäkt 164
vattenverksamhet 73, 86
verksamhetsbegreppet 55
villatomt 147
vilt 62, 119, 168, 214
viltvårdsområde 62, 120
vindkraftverk 58

vinterbetesmarker 124
vitbok 57, 137, 172, 219
vitlav 132
vitryggig hackspett 170
våtmark 202
vägbygge 55, 105, 155, 203, 207
vägrätt 162
vägutredning 107
Vägverket 105, 107, 156
välfärd 49
värdeökning 190, 192
växtskyddslagen 197
växtskyddsområde 164

yrkesfiske 74

zoonoslagen 197

återanvändning 48, 156, 157
återkallelse 187
återställande 165, 168, 207
återuppbyggnad 194
återvinning 48, 156, 157

älg 62

örn 120
översiktsplan 99

Institutet för Rättsvetenskaplig Forskning

SEMINARIER

Lehrberg, Bert (red.) – Gorton, Lars – Helldén, Margareta – Lennander, Gertrud – Lindskog, Stefan – Ramberg, Jan. *Borgen*. 232 s. 1995.

Malmberg, Lars-Göran (red.) – Lavin, Rune – Marcusson, Lena – Smith, Eivind – Sterzel, Fredrik – Stjernquist, Nils – Strömberg, Håkan – Strömholm, Stig – Vogel, Hans-Heinrich. *Statsbegreppet i omvandling*. 107 s. 1997.

Stig Strömholm (red.) – Andersson, Edward – Christensen, Anna – Hanau, Peter – Krüger, Kai – Träskman, Per Ole. *Svensk rättsvetenskap 1947–1997*. 130 s. 1997.

JURIDIKENS KLASSIKER

Gärde, Natanael – Engströmer, Thore – Strandberg, Tore – Söderlund, Erik. *Nya rättegångsbalken*. 946 s. Faksimiltryck av första upplagan utgiven år 1949. 1994.

Hessler, Henrik. *Om stiftelser*. 525 s. Faksimiltryck av första upplagan utgiven år 1952. 1996.

Undén, Östen. *Svensk sakrätt i lös egendom*. 249 s. Faksimiltryck av tionde upplagan utgiven år 1976. 1995.

Almén, Tore – Eklund, Rudolf. *Lagen om avtal*. 169 s. Faksimiltryck av nionde upplagan utgiven år 1968. 1997.

SKRIFTSERIEN

- I Karlgren, Hjalmar. *Skadeståndsrätt*. 252 s. 5:e uppl. 1972.
- II Nial, Håkan. *Internationell förmögenhetsrätt*. 159 s. 2:a uppl. 1953. Slut.
- III Welamson, Lars. *Om anslutningsvad och reformatio in pejus*. 201 s. 1953. Slut.
- IV Olivecrona, Karl. *Rättegången i brottmål enligt RB*. 379 s. 3:e uppl. 1968.
- V Lagergren, Gunnar. *Delivery of the goods and transfer of property and risk in the law on sale*. 151 s. 1954. Slut.
- VI Karlgren, Hjalmar. *Avtalsrättsliga spørsmål*. 214 s. 2:a uppl. 1954. Slut.
- VII Nial, Håkan. *Om handelsbolag och enkla bolag*. 437 s. 3:e uppl. 1993 i samverkan med Carl Hemström.

- VIII Ekelöf, Per Olof. *Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper*. 292 s. 1956. Slut.
- IX Welamson, Lars. *Domvillobesvär av tredje man*. 252 s. 1956. Slut.
- X Thornstedt, Hans. *Om rättsvillfarelse*. 323 s. 1956. Slut.
- XI Rodhe, Knut. *Obligationsrätt*. 838 s. 1956. Oför. omtr. 1994.
- XII Strömberg, Tore. *Åtalspreskription*. 252 s. 1956. Slut.
- XIII Bolding, Per Olof. *Skiljeförfarande och rättegång*. 251 s. 1956. Slut.
- XIV Malmström, Åke. *Föräldrarätt*. 192 s. 3:e tr. 1969. Slut.
- XV Ekelöf, Per Olof – Boman, Robert. *Rättegång I*. 190 s. 7:e uppl. 1990.
- XVI Regner, Nils. *Svensk juridisk litteratur*. 642 s. 1957. Slut.
- XVII Herlitz, Nils. *Nordisk offentlig rätt I*. 111 s. 1958. Slut.
- XVIII Herlitz, Nils. *Nordisk offentlig rätt II*. 222 s. 1958. Slut.
- XIX Ekelöf, Per Olof. *Rättegång II*. 207 s. 8:e uppl. 1996.
- XX Karlgren, Hjalmar. *Säkerhetsöverlåtelse*. 238 s. 1959. Slut.
- XXI Schmidt, Folke. *Tjänsteavtalet*. Nyskriven uppl. 1968. 229 s. 2:a tr. 1970. Slut.
- XXII Agge, Ivar. *Straffrättens allmänna del I*. 176 s. 4:e uppl. 1970. Slut.
- XXIII Karlgren, Hjalmar. *Kutym och rättsregel*. 112 s. 1960. Slut.
- XXIV Olivecrona, Karl. *Rätt och dom*. 352 s. 2:a uppl. 1966.
- XXV Vahlén, Lennart. *Avtal och tolkning*. 329 s. 2:a tr. 1966. Slut.
- XXVI Westerberg, Ole. *Skatter, avgifter och pålagor*. 363 s. 1961. Slut.
- XXVII Ekelöf, Per Olof. *Rättegång III*. 228 s. 6:e uppl. 1994.
- XXVIII Ljungman, Seve – Stjernquist, Per. *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten I*. 202 s. 5:e uppl. 1970. Slut.
- XXIX Grönfors, Kurt. *Ställningsfullmakt och bukvanskap*. 397 s. 1961. Slut.
- XXX Agge, Ivar. *Straffrättens allmänna del II*. 186 s. 3:e tr. 1970. Slut.
- XXXI Dennemark, Sigurd. *Om svensk domstols behörighet i internationellt förmögenhetsrättsliga mål*. 376 s. 1961. Slut.
- XXXII Welamson, Lars. *Konkursrätt*. 846 s. 1961. Slut.
- XXXIII Eek, Hilding. *Internationell privaträtt*. 279 s. 2:a uppl. 1967. Slut.
- XXXIV Ljungman, Seve – Stjernquist, Per. *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II*. 152 s. 3:e uppl. 1970. Slut.
- XXXV Bolding, Per Olof. *Skiljedom*. 252 s. 1962. Slut.
- XXXVI Herlitz, Nils. *Nordisk offentlig rätt III*. 831 s. 1963. Slut.
- XXXVII Schmidt, Folke. *Äktenskapsrätt*. 208 s. 5:e uppl. 2:a tr. 1976. Slut.
- XXXVIII Ekelöf, Per Olof – Boman, Robert. *Rättegång IV*. 263 s. 6:e uppl. 1992.
- XXXIX Adlercreutz, Axel. *Arbetstagarbegreppet*. 491 s. 1964.
- XL Agge, Ivar. *Straffrättens allmänna del III*. 119 s. 3:e tr. 1970. Slut.
- XLI Welamson, Lars. *Konkurs*. 253 s. 9:e uppl. 1997.
- XLII Karlgren, Hjalmar. *Passivitet*. 247 s. 1965. Slut.
- XLIII Westerlind, Peter. *Studier över tomträttsinstitutet I*. 529 s. 1965.
- XLIV Vahlén, Lennart. *Fastighetsköp*. 250 s. 2:a uppl. 3:e tr. 1971. Slut.
- XLV Hassler, Åke – Cars, Thorsten. *Skiljeförfarande*. 257 s. 2:a uppl. 1989.

- XLVI Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Boman, Robert. *Rättegång V*. 248 s. 7:e uppl. 1998.
- XLVII Rodhe, Knut. *Lärobok i obligationsrätt*. 315 s. 6:e uppl. 1986.
- XLVIII Bengtsson, Bertil. *Hävningsrätt*. 675 s. 1967. Slut.
- XLIX Lihné, Nils Börje. *Lagsökning*. 377 s. 1968. Slut.
- L Grönfors, Kurt. *Successiva transporter*. 332 s. 1968.
- LI Eek, Hilding – Bring, Ove – Hjermer, Lars. *Folkkrätten*. 492 s. 4:e uppl. 1987.
- LII Regner, Nils. *Rättspraxis i litteraturen*. 407 s. 1969. Slut.
- LIII Westerberg, Ole. *Förfarandet i förvaltningen*. 151 s. 1969. Slut.
- LIV Herlitz, Nils. *Elements of Nordic Public Law*. 287 s. 1969. Slut.
- LV Sundberg, Jacob W.F. *Familjerätt i omvandling*. 244 s. 1969.
- LVI Sterzel, Fredrik. *Riksdagens kontrollmakt*. 260 s. 1970. Slut.
- LVII Karlgren, Hjalmar. *Produktansvaret*. 197 s. 1971. Slut.
- LVIII Westman, E.G. *Kommunal förvaltning genom avtal*. 119 s. 1971. Slut.
- LIX Bengtsson, Bertil. *Särskilda avtalstyper I*. 188 s. 2:a uppl. 2:a tr. 1979. Slut.
- LX Agell, Anders. *Växel, check och materiell fördran*. 262 s. 1971. Slut.
- LXI Regner, Nils. *Svensk juridisk litteratur II*. 383 s. 1971.
- LXII Westerberg, Ole. *Allmän förvaltningsrätt*. 3:e uppl. 1978. (Utgiven på annat förlag.)
- LXIII Hassler, Åke. *Specialprocess*. 155 s. 1972.
- LXIV Schmidt, Folke. *Arbetsrätt I*. 284 s. 1972. Slut.
- LXV Eek, Hilding. *Lagkonflikter i tvistemål*. 305 s. 1972.
- LXVI Lögdberg, Åke. *Personlighetsrätt*. 175 s. 1972.
- LXVII Wiklund, Holger. *God advokatsed*. 641 s. 1973. Slut.
- LXVIII Lech, Halvar. *Skadeersättning för personskada*. 254 s. 1973. Slut.
- LXIX Hessler, Henrik. *Allmän sakrätt*. 590 s. 1973. Slut.
- LXX Schmidt, Folke. *Arbetsrätt II*. 270 s. 2:a uppl. 1975. Slut.
- LXXI Ragnemalm, Hans. *Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen*. 293 s. 1973. Slut.
- LXXII Lihné, Nils Börje. *Betalningsföreläggande*. 329 s. 1973.
- LXXIII Schmidt, Folke. *Allmänna och privata pensioner*. 239 s. 1974. Slut.
- LXXIV Bengtsson, Bertil. *Nyttjanderätt till fast egendom*. 226 s. 2:a uppl. 1976. Slut.
- LXXV Welamson, Lars. *Rättegång VI*. 282 s. 3:e uppl. 1994.
- LXXVI Lindblom, Per Henrik. *Processhinder*. 292 s. 1974.
- LXXVII Roos, Carl Martin. *Grupplivskyddet*. 277 s. 1974.
- LXXVIII Jareborg, Nils. *Begrepp och brottsbeskrivning*. 293 s. 1974.
- LXXIX Ekelöf, Per Olof. *Supplement till Rättegång I–V*. 87 s. 9:e uppl. 1997.
- LXXX Nial, Håkan – Johansson, Svante. *Svensk associationsrätt i huvuddrag*. 374 s. 7:e uppl. 1998.
- LXXXI Walin, Gösta. *Separationsrätt*. 222 s. 1975.

- LXXXII Jareborg, Nils. *Förmögenhetsbrotten*. 381 s. 1975.
- LXXXIII Bengtsson, Bertil. *Skadestånd vid myndighetsutövning I*. 425 s. 1976.
- LXXXIV Karlgren, Hjalmar. *Prestation och »fara» i köprätten*. 196 s. 1976.
- LXXXV Erenius, Gillis. *Criminal Negligence and Individuality*. 282 s. 1976.
- LXXXVI Strahl, Ivar. *Allmän straffrätt i vad angår brotten*. 442 s. 1976.
- LXXXVII Lejman, Fritjof. *De nya hyresrätten efter hyresregleringens avskaffande*. 450 s. 1976.
- LXXXVIII Sandström, Jan. *Hembud och lösningsrätt vid övergång av aktie*. 339 s. 1976.
- LXXXIX Schmidt, Folke. *Facklig arbetsrätt*. 276 s. 2:a uppl. 1979. Slut.
- XC Mattsson, Nils. *Aktiebolagens finansieringsformer*. 216 s. 1977.
- XCI Lindencrona, Gustaf. *Arbetsstagare och aktieägare i aktiebolagstyper*. 159 s. 1978.
- XCII Jareborg, Nils. *Brotten II*. 305 s. 2:a uppl. 1986.
- XCIII Bengtsson, Bertil. *Skadestånd vid myndighetsutövning II*. 319 s. 1978.
- XCIV Schmidt, Folke. *Löntagarrätt*. 270 s. 1978. Slut.
- XCV Eek, Hilding. *Lagkonflikter i tvistemål II*. 117 s. 1978.
- XCVI Strömholm, Stig. *Idéer och tillämpningar*. 347 s. 1978.
- XCVII Lagerbielke, Gustaf. *Om mened*. 263 s. 1979.
- XCVIII Bengtsson, Bertil – Victorin, Anders. *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom*. 359 s. 5:e uppl. 1997.
- XCIX Jareborg, Nils. *Brotten I*. 367 s. 2:a uppl. 1984.
- C Regner, Nils. *Svensk juridisk litteratur III*. 264 s. 1980. Slut.
- CI Håstad, Torgny. *Studier i sakrätt*. 190 s. 1980. Slut.
- CII Gorton, Lars. *Rembursrätt*. 472 s. 1980.
- CIII Victorin, Anders. *Kollektiv hyresrätt*. 403 s. 1980.
- CIV Christensen, Anna. *Avstängning från arbetslöshetsersättning*. 464 s. 1980.
- CV Walin, Gösta. *Materiell konkursrätt*. 286 s. 2:a uppl. 1987.
- CVI Heuman, Lars. *Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder*. 884 s. 1980.
- CVII Hessler, Henrik. *Obehöriga förfaranden med värdepapper*. 296 s. 1981.
- CVIII Strömholm, Stig (editor). *An Introduction to Swedish law*. 528 s. 2:a uppl. 1988.
- CIX Strömholm, Stig. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*. 535 s. 5:e uppl. 1996.
- CX Regner, Nils – Berggren, Nils-Olof – Lindh, Ove. *Rättspraxis i litteraturen, Nytt Juridiskt Arkiv 1930–1980*. 597 s. 1982.
- CXI Karlgren, Hjalmar. *Obehörig vinst och värdeersättning*. 123 s. 1982.
- CXII Bengtsson, Bertil. *Om jämkning av skadestånd*. 335 s. 1982.
- CXIII Håstad, Torgny. *Sakrätt avseende lös egendom*. 472 s. 6:e uppl. 1996.
- CXIV Jareborg, Nils. *Brotten III*. 270 s. 2:a uppl. 1986.
- CXV Ramberg, Jan. *Spedition och fraktavtal*. 322 s. 1983.
- CXVI Löfmarck, Madeleine. *Brotten mot borgenärer*. 380 s. 2:a uppl. 1986.
- CXVII Sterzel, Fredrik. *Parlamentarismen i författningen*. 216 s. 1983.

- CXVIII Gregow, Torkel. *Utsökningsrätt*. 409 s. 3:e uppl. 1996.
- CXIX Bogdan, Michael. *Internationell konkurs- och ackordsrätt*. 437 s. 1984.
- CXX Regner, Nils – Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur IV*. 436 s. 1984. Slut.
- CXXI Walin, Gösta. *Borgen och tredjemanspant*. 380 s. 2:a uppl. 1996.
- CXXII Lennander, Gertrud. *Återvinning i konkurs*. 458 s. 2:a uppl. 1994.
- CXXIII Peyron, Ulf. *Det upphovsrättsliga anställningsförhållandet*. 257 s. 1985.
- CXXIV Rodhe, Knut. *Handbok i sakrätt*. 689 s. 1985.
- CXXV Wennberg, Suzanne. *Försök till brott*. 373 s. 1985.
- CXXVI Westerhäll, Lotta. *Sjukpenninggrundande inkomst*. 264 s. 1986.
- CXXVII Hemström, Carl. *Gemensambetsanläggningar*. 268 s. 1986.
- CXXVIII Bengtsson, Bertil. *Ersättning vid offentliga ingrepp I. Egendomsskyddet enligt regeringsformen*. 227 s. 1986.
- CXXIX Westerhäll, Lotta. *Bosättningsbegreppet inom folkbokföringen och sjukförsäkringen*. 203 s. 1986.
- XXX Gregow, Torkel. *Tredje mans rätt vid utmätning*. 498 s. 1987.
- XXXI Lindblom, Per Henrik. *Grupptalan. Det anglo-amerikanska classactioninstitutet ur svenskt perspektiv*. 783 s. 1989. Slut.
- XXXII Strömholm, Stig. *Historiskt och aktuellt. Studier i allmän rättslära*. 325 s. 1988.
- XXXIII Regner, Nils – Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur 1971–1986*. 578 s. 1990.
- XXXIV Westerhäll, Lotta. *Ersättning för vård av handikappade barn*. 177 s. 2:a uppl. 1996.
- XXXV Regner, Nils – Berggren, Nils-Olof – Lindh, Ove. *Rättspraxis i litteraturen. Nytt juridiskt arkiv 1930–1987. Rättsfall från hovrätterna 1980–1987*. 802 s. 1990.
- XXXVI Göranson, Ulf. *Återvinning utom konkurs*. 342 s. 1989.
- XXXVII Pålsson, Lennart. *Svensk rättspraxis i internationell processrätt*. 241 s. 1989.
- XXXVIII Lindskog, Stefan. *Preskription*. 675 s. 1990.
- XXXIX Bengtsson, Bertil. *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*. 142 s. 2:a uppl. 1996.
- CXL Westerhäll, Lotta. *Den svenska socialrätten*. 398 s. 1990.
- CXLI Walin, Gösta. *Panträtt*. 390 s. 2:a uppl. 1998.
- CXLII Bogdan, Michael. *Utrikeshandelns civilrättsliga grundproblem*. 211 s. 2:a uppl. 1994.
- CXLIII Bengtsson, Bertil. *Ersättning vid offentliga ingrepp II*. 382 s. 1991.
- CXLIV Pålsson, Lennart. *Luganokonventionen*. 247 s. 1992.
- CXLV Westerhäll, Lotta. *An Introduction to Medical Malpractice Law in the United States and Sweden. The Rights of Patients*. 146 s. 1992.
- CXLVI Bogdan, Michael. *Svensk internationell privat- och processrätt*. 314 s. 1992.
- CXLVII Lindblom, Per Henrik. *Studier i processrätt*. 507 s. 1993.

- CXLVIII Lindskog, Stefan. *Kvittning. Om avräkning av privaträttsliga fordringar*. 778 s. 1993.
- CXLIX Lindell, Bengt. *Processuell preklusion. Avseende omständigheter eller bevis rörande saken*. 428 s. 1993.
- CL Bogdan, Michael. *Komparativ rättskunskap*. 256 s. 1993.
- CLI Bernitz, Ulf. *Otillbörlig konkurrens mellan näringsidkare*. 289 s. 1993.
- CLII Leijonhufvud, Madeleine. *HIV-smitta – straff- och skadeståndsansvar*. 188 s. 1993.
- CLIII Regner, Nils – Berggren, Nils-Olof – Lindh, Ove. *Rättspraxis i litteraturen. Nytt juridiskt arkiv 1930–1992. Rättsfall från hovrätterna 1980–1992*. 782 s. 1993.
- CLIV Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur 1976–1991*. 648 s. 1993.
- CLV Lehrberg, Bert. *Avtalstolkning*. 185 s. 2:a uppl. 1998.
- CLVI Peczenik, Aleksander. *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. 741 s. 1995.
- CLVII Walin, Gösta. *Om företagshypotek*. 197 s. 1995.
- CLVIII Pålsson, Lennart. *Bryssel- och Luganokonventionerna*. 331 s. 1995.
- CLIX Olsen, Lena. *Borgenärens val vid kontraktsbrott*. 619 s. 1997.
- CLX Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur 1980–1995*. 707 s. 1997.
- CLXI Bogdan, Michael. *Sveriges och EU:s internationella insolvensrätt*. 232 s. 1997.
- CLXII Pålsson, Lennart. *Romkonventionen, Tillämplig lag för avtalsförpliktelser*. 182 s. 1998.
- CLXIII Nergelius, Joakim. *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*. 273 s. 1998.
- CLXIV Bengtsson, Bertil. *Försäkringsteknik och civilrätt*. 192 s. 1998.
- CLXV Holmqvist, Lars. *Varumärkens särskiljningsförmåga*. 636 s. 1999.
- CLXVI Lehrberg, Bert. *Omförhandlingsklausuler. Betydelse och rättslig behandling, tillämpningsområden, rekvisit och rättsföljder*. 127 s. 1999.
- CLXVII Nergelius, Joakim. *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt*. 165 s. 2000.
- CLXVIII Walin, Gösta. *Samäganderätt. En studie rörande samäganderättsanspråk och samäganderättslagen*. 248 s. 2000.
- CLXIX Bogdan, Michael (red.) *Swedish Law in the New Millennium*. 537 s. 2000.
- CLXX Malmberg, Lars-Göran. *Haveriutredningar. En rättslig studie över undersökningar i samband med olyckor i luften och till sjöss*. 749 s. 2000.
- CLXXI Berglöf, Sigvard – Wadell, Ulla. *Regeringsrättens avgöranden i litteraturen 1970–1992*. 597 s. 2001.
- CLXXII Asp, Petter. *Straffansvar vid brottsprovokation*. 352 s. 2001.
- CLXXIII Bengtsson, Bertil. *Miljöbalkens återverkningar*. 226 s. 2001.

BERTIL BENGTTSSON

MILJÖBALKENS ÅTERVERKNINGAR

Boken är den första allmänna framställningen av det nya rättsläget inom miljörätten sedan 1998 års miljöbalk trädde i kraft. Enligt vad författaren utvecklar får miljöbalkens regler och tankegångarna betydelse även utom balkens egentliga område; sådana målsättningar som en hållbar utveckling och skyddet för biologisk mångfald får en annan tyngd än tidigare, liksom principen att förorenaren betalar och de allmänna kraven på större hänsyn till miljön. Det är fråga om ett nytt synsätt som kan jämföras med genombrottet för konsumentsynpunkter i rättsutvecklingen under 1900-talet. Mot denna bakgrund får många lagregler tolkas på nytt vis; äldre prejudikat och lagmotiv mister delvis sin betydelse.

Arbetet diskuterar på detta vis miljöbalkens återverkningar inte bara när det gäller miljörätten i traditionell mening utan också på en rad andra rättsområden: inom fastighetsrätten, skadeståndsrätten, ersättningsrätten i övrigt och kontraktsrätten.

Bertil Bengtsson är professor i rättsvetenskap och f.d. justitieråd.

ISBN 91-39-00820-7

UPPSALA UNIVERSITETSBIBLIOTEK



16000

002051389

VICE.NJAB@LIBER.SE
TEL 08-690 91 00

POSTADRESS: NORSTEDTS JURIDIK AB, KUNDSERVICE,
106 47 STOCKHOLM