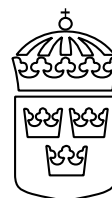


Regeringens proposition 2015/16:178



En samlad torvprövning

Prop.
2015/16:178

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 maj 2016

Margot Wallström

Ibrahim Baylan
(Miljö- och energidepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att energitorvtäkter ska regleras på samma sätt som odlingstorvtäkter, i miljöbalken. Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ska därför upphävas. Följdändringar ska göras i miljöbalken, lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader och minerallagen (1991:45).

Torv används som bränsle (energitorv) men också för andra ändamål som odlingstorv, t.ex. jordförbättringsmedel och stallströ. Energitorv omfattas i dag av ett koncessionssystem vilket innebär att mark kan tas i anspråk för torvutvinning utan fastighetsägarens samtycke. Förslaget innebär att koncessionsrätten för energitorv tas bort. Därigenom får fastighetsägaren möjlighet att avgöra om energitorv ska utvinnas på fastigheten och vem som ska utvinna torven.

Vidare innebär förslaget att all täktverksamhet ska prövas enligt samma lagstiftning och instansordning. På så sätt kan en enhetlig, mer rättsäker och effektiv tillståndsprövning uppnås. Därigenom kan också en verksamhetsutövare få ett tillstånd till utvinning av både energitorv och odlingstorv. Förslaget leder vidare till att prövningen av överklagade beslut om energitorvtäkter flyttas från regeringen till mark- och miljödomstolarna. Därmed kommer en högsta instans att stå för prejudikatsbildningen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader	6
2.3	Förslag till lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter	8
2.4	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	9
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Torvutvinning i Sverige	11
5	Tidigare reglering av utvinning av energitorv	12
6	Den nuvarande regleringen	13
6.1	Torvlagens huvuddrag	14
6.2	Miljölagstiftningen	19
6.3	Förhållandet mellan torvlagen och miljöbalken	24
7	En samlad torvprövning	25
7.1	Prövningen av torvtäkter ska göras samlad	25
7.2	Bestämmelser i torvlagstiftningen som inte överförs till miljölagstiftningen	35
7.3	Följändringar	37
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	38
9	Konsekvenser	40
10	Författningskommentar	43
10.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	43
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader	44
10.3	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter	44
10.4	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	45
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	46
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	53
Bilaga 3	Lagrådets yttrande	54
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 maj 2016	55
	Rättsdatablad	56

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kär-
ande att ställa säkerhet för rättegångskostnader,
3. lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,
4. lag om ändring i minerallagen (1991:45).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 13 och 23 §§ miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

13 §

Markavvattning får inte utföras utan tillstånd. Vidare krävs tillstånd, i den utsträckning regeringen föreskriver det, för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark i de fall åtgärden kan förväntas få en bestående negativ effekt på växt- och djurlivet.

För dränering av jordbruksmark genom täckdikning med dräneringsrör som har en största diameter av 300 millimeter krävs det dock tillstånd endast om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamheten.

Ett tillstånd till markavvattning eller annan åtgärd för att avvattna mark *skall* förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka skada på allmänna eller enskilda intressen. I tillståndet *skall* anges inom vilken tid åtgärderna *skall* vara utförda.

Ett tillstånd till markavvattning eller annan åtgärd för att avvattna mark *ska* förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka skada på allmänna eller enskilda intressen. I tillståndet *ska det* anges inom vilken tid åtgärderna *ska* vara utförda.

Tillstånd enligt denna balk behövs inte för markavvattning i samband med torvtäkt om koncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m.

23 §¹

Tillstånd *skall* lämnas till följande vattenverksamheter, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

Tillstånd *ska* lämnas till följande vattenverksamheter, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

¹ Senaste lydelse 2007:218.

1. vattenverksamhet som vid prövning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 § har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,

2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar, *och*

4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, *och*

5. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

4. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för bearbetningskoncessioner som har meddelats med stöd av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1980:307) om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2016:202

Föreslagen lydelse

2 §¹

Säkerhet behöver inte ställas i

1. mål som handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister,

2. mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt

- jordabalken,
- 21 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken som är ansökningsmål eller 21 kap. 1 § första stycket 5 miljöbalken som avser ersättning vid ingripande av det allmänna,
- lagen (1933:269) om ägofred,
- lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m.,
- fastighetsbildningslagen (1970:988),
- rennäringslagen (1971:437),
- väglagen (1971:948),
- lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering,
- lagen (1972:114) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning,
- expropriationslagen (1972:719),
- lagen (1973:1084) om avveckling av vissa godmanskap för delägare i skifteslag,
- ledningsrättslagen (1973:1144),
- anläggningslagen (1973:1149),
- lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter,

2. mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt

- jordabalken,
- 21 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken som är ansökningsmål eller 21 kap. 1 § första stycket 5 miljöbalken som avser ersättning vid ingripande av det allmänna,
- lagen (1933:269) om ägofred,
- lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m.,
- fastighetsbildningslagen (1970:988),
- rennäringslagen (1971:437),
- väglagen (1971:948),
- lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering,
- lagen (1972:114) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning,
- expropriationslagen (1972:719),
- lagen (1973:1084) om avveckling av vissa godmanskap för delägare i skifteslag,
- ledningsrättslagen (1973:1144),
- anläggningslagen (1973:1149),
- lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter,

¹ Ändringen innebär att ”lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter” tas bort ur förteckningen i första stycket 2.

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – bostadsförvaltningslagen (1977:792), – lagen (1978:160) om vissa rörledningar, – jordförvärvslagen (1979:230), – skogsvårdslagen (1979:429), – lagen (1985:139) om ersättning för intrång i enskild fiskerätt, – <i>lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,</i> – kulturmiljölagen (1988:950), – minerallagen (1991:45), – bostadsrättslagen (1991:614), – lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, – ellagen (1997:857), – lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar, – naturgaslagen (2005:403), och – plan- och bygglagen (2010:900), <p>3. växel mål och checkmål,</p> <p>4. mål som har tagits upp efter offentlig stämning, och</p> <p>5. mål vid förvaltningsdomstol.</p> <p>Säkerhet behöver inte heller ställas i annat fall om talan väcks genom genstämning.</p> | <ul style="list-style-type: none"> – bostadsförvaltningslagen (1977:792), – lagen (1978:160) om vissa rörledningar, – jordförvärvslagen (1979:230), – skogsvårdslagen (1979:429), – lagen (1985:139) om ersättning för intrång i enskild fiskerätt, – kulturmiljölagen (1988:950), – minerallagen (1991:45), – bostadsrättslagen (1991:614), – lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, – ellagen (1997:857), – lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar, – naturgaslagen (2005:403), och – plan- och bygglagen (2010:900), |
|--|--|

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

2.3 Förslag till lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Härigenom föreskrivs att lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
2. Tillstånd (koncession) som har meddelats enligt den upphävda lagen gäller fortfarande. Tillstånden ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken.
3. För tillstånd (koncessioner) som har meddelats enligt den upphävda lagen gäller 19–33 och 37 §§ i den upphävda lagen fortfarande.
4. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före den 1 januari 2017 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

2.4 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Häri genom föreskrivs att 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 11 § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Omfattas ett område av flera ansökningar om undersökningstillstånd enligt denna lag *eller koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, har den sökande som först kom in med sin ansökan företräde. Om ansökningarna har kommit in samma dag, har sökandena lika rätt inom det gemensamma området.

Omfattas ett område av flera ansökningar om undersökningstillstånd enligt denna lag, har den sökande som först kom in med sin ansökan företräde. Om ansökningarna har kommit in samma dag, har sökandena lika rätt inom det gemensamma området.

4 §

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag *eller koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får inte någon annan beviljas undersökningstillstånd för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får annan beviljas undersökningstillstånd för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag, får inte någon annan beviljas undersökningstillstånd för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får *någon* annan beviljas undersökningstillstånd för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

3 kap.

8 §

Gäller för samma tillståndsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag *eller enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får arbete som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete med stöd av en rättighet som tillkommit senare.

Gäller för samma tillståndsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag, får arbete som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete med stöd av en rättighet som tillkommit senare.

4 kap.

4 §

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag *eller koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får inte någon annan beviljas koncession för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får annan beviljas koncession för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag, får inte någon annan beviljas koncession för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får *någon* annan beviljas koncession för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

5 kap.

11 §

Gäller för samma koncessionsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag *eller enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får arbete eller verksamhet som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete eller verksamhet med stöd av en rättighet som har tillkommit senare.

Gäller för samma koncessionsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag, får arbete eller verksamhet som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete eller verksamhet med stöd av en rättighet som har tillkommit senare.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

3 Ärendet och dess beredning

I Regeringskansliet inleddes under hösten 2014 ett arbete med att se över bestämmelserna om energitorv. Bakgrunden till denna översyn var att samhällets reglering av energisystemet och synen på torv har förändrats sedan lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter infördes och det har ifrågasatts om koncessionssystemet för energitorv fortfarande är motiverat. En utgångspunkt har varit att inte försvåra utvinning av energitorv utan att endast införa de ändringar i miljöbalken som är motiverade av att även utvinning av energitorv provas enligt balken. I översynen ingick inte att överväga ändringar när det gäller synen på torvens roll i energisystemet eller styrmedel i den frågan. Översynen utmynnade i promemorian En samlad torvprovning (Ds 2015:54) med förslag till upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter och förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljö- och energidepartementet (dnr M2015/03820/Ee).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 28 april 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som överensstämmer med lagförslagen i denna proposition. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran. Yttrandet finns i *bilaga 3*.

4 Torvutvinning i Sverige

I Sverige har utvinning av torv förekommit under mycket lång tid. Torv används som bränsle men också för andra ändamål t.ex. jordförbättringsmedel och strö i stall och ladugårdar. Volymmässigt dominerar energitorven med 64 procent av den totala utvunna volymen.

Torvtäkt sker i regel endast i myrar som redan är påverkade av dikning eller i ofullständigt utvunna täkter. Innan torven kan utvinnas måste myren beredas. Beredningen innebär att all vegetation på myrens yta tas bort och att myren markavvattnas. Markavvattning sker sedan under den tid som verksamheten bedrivs. När täktverksamheten avslutats måste myren efterbehandlas. Det är inte möjligt att återskapa den odikade myren och dess ekosystem i den utformning och funktion som den hade före täkten eftersom ekosystemet är beroende av de torvlager som tagits bort genom torvtäkten. Efterbehandling kan bl.a. innebära återbeskogning eller att sjöar eller våtmarker skapas och i det senare fallet kan under vissa förutsättningar en ny myr utvecklas.

Hur mycket energitorv som kan utvinnas varierar mellan enskilda år och beror främst på väderförhållanden. Under kalla och blöta somrar utvinns generellt sett mindre torv än under varma och torra somrar efter-

Prop. 2015/16:178 som det översta lagret av torven måste avvattnas för att kunna skördas.. Utvinningen sker i glesbygden. Mest energitorv utvanns 2013 i Jämtlands och Norrbottens län. Andra län med stora produktionsarealer är Västerbottens, Gävleborgs, Västernorrlands, Örebro, Jönköpings, Kronobergs och Västmanlands län. Sedan 1980-talet har användningen av torv för energitillförsel varierat mellan två och drygt fyra terawattimmar. Användningen av torv för energiändamål uppgick 2013 till cirka 2,0 terawattimmar. Torven svarade samma år för 0,3 procent av Sveriges totala energitillförsel, vilken preliminärt beräknats uppgå till ca 590 terawattimmar. Energitorv används både för hetvatten- och elproduktion i Sverige. Torven eldas vanligen tillsammans med träbränslen, vilket har positiva förbränningstekniska effekter jämfört med eldning av enbart träbränslen. Cirka 15 svenska torvföretag tillhandahåller energitorv. Torvnäringsen sysselsätter i dagsläget motsvarande 1 200 helårstjänster, uppdelade lika mellan energi- och odlingstovvsektorn.

Användningen av energitorv har halverats sedan 2010. Ett trettiotal större värmeverk använder torv, antingen som enda bränsle eller i kombination med andra bränslen. Energitorv utvinns nästan uteslutande i Europa. Finland hade 2012 den största utvinningen av torv i världen. Därefter följde Sverige, Vitryssland, Tyskland och Irland. Energitorv importeras också till Sverige. Importen var som störst år 2004 och minskade kraftigt under 2013. Torvnäringsen bedömer att minskningen fortsätter eftersom flera anläggningar som använder torv ställs av.

5 Tidigare reglering av utvinning av energitorv

Fram till 1975 utvanns energitorv främst under perioder då bränsleimporten försvårades av krigsförhållanden och andra orsaker. Mellan dessa perioder upphörde utvinningen nästan fullständigt. Under första världskriget uppnåddes en utvinning av en miljon kubikmeter torv per år. Vid krigets slut avstannade utvinningen nästan helt. I samband med andra världskriget fick torvindustrin ett kraftigt uppsving. Under krigsåren utvanns upp till fyra miljoner kubikmeter torv per år. Efter kriget gick utvinningen ner och upphörde nästan under 1960-talet.

Innan 1975 fanns inga särskilda bestämmelser om rätt till torvtäkt. Av bestämmelser i brottsbalken framgick att tillgrepp av torv var straffbart. Det innebar att torvtäkt inte föll under allemansrätten utan var förbehållet fastighetsägaren. Förordnande om förbud mot torvtäkt kunde i vissa fall meddelas av länsstyrelsen med stöd av den numera upphävda naturvårdslagen (1964:822). Naturvårdslagen innehöll fram till 1975 inget krav på tillstånd för torvtäkt.

Mellan 1975 och 1985 var utvinning av energitorv reglerad i den numera upphävda lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter (äldre minerallagen). Lagen grundade sig på ett koncessionssystem som innebär att rätten att eftersöka och bearbeta mineralfyndigheter ges efter en prövning av en statlig myndighet. Bakgrunden till detta var att man i samband

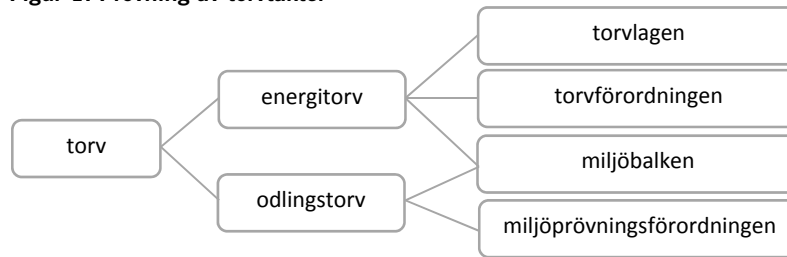
med energikrisen vintern 1973/74 blev mer intresserad av att tillgodose landets energibehov från inhemska energikällor, bl.a. torv. Koncessions-systemet gav statliga myndigheter möjlighet att kontrollera att koncession endast gavs till företag som på ett rationellt sätt kunde exploatera energitorv och som i övrigt ansågs lämpliga för uppgiften. En annan fördel som framhölls var att koncessionsområdena inte splittrades av fastighetsindelningen. Områdena kunde därför ges en omfattning som skapade möjlighet till en rationell och ekonomiskt bärkraftig torvförädling. Vidare gav koncessionsystemet statliga myndigheter möjlighet att reglera verksamheten med lämpliga villkor och återkalla koncessioner som inte utnyttjades. På detta sätt kunde myndigheterna kontrollera att utvinningen bedrevs effektivt. Ett tungt vägande argument för att införa koncessions-systemet var också att det erbjöd möjlighet till en samhällsekonomisk rimlig avvägning mellan å ena sidan energipolitiska intressen och å andra sidan motstående allmänna och enskilda intressen. Ytterligare ett skäl var att man genom regleringen skapade förutsättningar att förebygga en framtida värdestegring på torvmark som berodde på torvens användning för energiändamål.

Prövningen enligt den äldre minerallagen ersatte inte den prövning som kunde krävas enligt annan lagstiftning. Bestämmelsen om täkt i 18 § naturvårdslagen utvidgades 1975 till att även omfatta torv. Detta innebar krav på tillstånd för torvtäkt för annat än husbehov. Skälet till detta var främst att torvtäkt i stor omfattning ansågs kunna medföra svåra ingrepp i naturmiljön bl.a. genom inverkan på landskapsbilden och på hydrologiska förhållanden. Prövning skulle även ske enligt den numera upphävda miljöskyddslagen (1969:387). I bilagan till den numera upphävda miljöskyddsförordningen (1989:364) fanns bestämmelser om tillstånd och anmälan för torvtäkt. Miljöskyddslagen var tillämplig på miljöfarliga verksamheter och innehöll bestämmelser till skydd mot olika störningar som t.ex. vatten- och luftförorening och buller. I den numera upphävda vattenlagen (1983:291) fanns bestämmelser om allmänna förutsättningar för vattenföretag. Med vattenföretag avsågs bl.a. markavvattningsföretag, t.ex. dikning. För vattenföretag gällde tillståndsplikt som huvudregel.

6 Den nuvarande regleringen

Bestämmelser om prövning av torvtäkter finns i både miljöbalken och lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, i fortsättningen kallad torv-lagen. Bestämmelser finns också i miljöprövningsförordningen (2013:251) och i förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter, i fortsättningen kallad torvförordningen. Det är det framtida användningsområdet för torven som avgör vilka bestämmelser som är tillämpliga. Avgörande är om det är energitorv eller odlingstorv, se figur 1.

Figur 1. Prövning av torvtäkter



6.1 Torvlagens huvuddrag

Allmänna utgångspunkter

Bestämmelserna om koncession för energitorv överfördes från den äldre minerallagen till torvlagen som trädde i kraft 1985. Det innebar en regel-förenkling genom att det tidigare systemet med både koncessionsprövning och prövning enligt naturvårdslagen sammanfördes till en prövning. Förarbetena innehåller riktlinjer för energipolitiken som innebar en satsning på inhemska bränslen, bl.a. torv, för att oljans andel av energiförsörjningen skulle minska.

Vid en genomgång av torvlagen kan konstateras att många av bestämmelserna i torvlagen och torvförordningen, är en följd av koncessionssystemet. Koncessionssystemet innebär att mark kan tas i anspråk för torvutvinning utan fastighetsägarens samtycke. Lagen syftar i första hand till att reglera förhållandet mellan å ena sidan den som undersöker och bearbetar en torvfyndighet och å andra sidan fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till marken. Bara i mindre omfattning finns bestämmelser som har ett annat syfte.

Torvförordningen innehåller närmare bestämmelser om ansökningsförfarandet och handläggningen i fråga om koncessioner och andra ärenden enligt torvlagen, inklusive avgifter. Enligt torvförordningen tas en avgift för ansökningar om koncession ut med en engångssumma för varje koncessionsområde. Vid förlängning av giltighetstiden för en koncession ska ingen ansökningsavgift betalas. Den nuvarande avgiften uppgår till mellan 6 000 kronor och 12 000 kronor per koncessionsområde, beroende på om verksamhetsutövaren ansökt om både undersökningskoncession och bearbetningskoncession eller bara bearbetningskoncession. Den nuvarande avgiften motsvarar inte myndigheternas kostnad för prövning och tillsyn och har endast ändrats vid ett tillfälle, 1991.

Inledande bestämmelser

Enligt 1 § torvlagen krävs koncession för undersökning och bearbetning av energitorv om inte annat följer av 3 §. En fastighetsägare har enligt 3 § rätt att utföra undersökning utan koncession under förutsättning att ingen annan har koncession. Fastighetsägaren får enligt samma bestämmelse överlåta denna rätt. Koncession ska enligt 2 § avse antingen undersökning (undersökningskoncession) eller bearbetning (bearbetningskon-

cession). Undersökningskoncession får enligt 4 § förenas med rätt för innehavaren att få företräde till bearbetningskoncession för fyndigheten. Av 6 § framgår att det för verksamheter som avses i torvlagen gäller också tillämpliga föreskrifter i miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och andra författningar.

I 7 § anges vilka krav som ska vara uppfyllda för att en koncession ska ges. Till att börja med gäller att verksamheten ska vara lämplig från allmän synpunkt för att få komma till stånd. I förarbetena framhålls att i kravet ligger att nyttan från energipolitisk synpunkt ska vägas mot de negativa effekter som verksamheten kan få på andra skilda samhällsliga intressen. Som exempel på andra intressen nämns bl.a. naturvårdsintressen, den fysiska planeringen, försvarets intressen, rennaringens intressen samt närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen. Bearbetningskoncession får vidare endast ges om det görs sannolikt att fyndigheten kan utnyttjas ekonomiskt och sökanden bedöms lämplig att bedriva verksamheten. Vilka krav som ska ställas på sökanden får enligt förarbetena avgöras med hänsyn till verksamhetens omfattning och andra omständigheter (se prop. 1984/85:120 s. 339 f.)

Av 8 § framgår att om någon har getts koncession för ett visst område får inte någon annan ges koncession för samma område. Enligt 9 § får någon annan än koncessionshavaren eller innehavaren av ett undersökningstillstånd inte utan särskilda skäl ges koncession inom ett område som omfattas av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45). I 10 § anges att om två eller flera har ansökt om koncession för samma område ska länsstyrelsen pröva vilken av dem som från allmän synpunkt bör ges företräde. Huvudregeln är att den som från allmän synpunkt är mest lämpad ska ha företräde.

Villkor i samband med koncession

I 11–14 §§ torvlagen finns bestämmelser om villkor i samband med koncession. En koncession ska enligt 11 § avse ett bestämt område och gälla en viss tid. Av 12 § följer att en koncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser.

I 13 § anges vad som gäller i fråga om villkor om säkerhet. En koncession får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för att koncessionshavaren ska fullgöra skyldigheten att ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning. Vid ingrepp i naturen av större omfattning ska säkerhet ställas om det inte är uppenbart att det saknas anledning till detta. Om det kan antas att den ställda säkerheten inte är tillräcklig får länsstyrelsen bestämma att ytterligare säkerhet ska ställas. I fråga om säkerhetens beskaffenhet finns en hänvisning till 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Av denna bestämmelse framgår att säkerheten ska bestå av pant, borgen eller företagshypotek.

Länsstyrelsen får enligt 14 § förena koncessionen med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen gavs eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Villkoren får dock inte vara

Prop. 2015/16:178 så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Överlåtelse, frånträdande och återkallelse av koncession

Koncession får enligt 15 § torvlagen överlåtas endast med länsstyrelsens tillstånd. Av 16 § följer att om koncessionshavaren anmäler till länsstyrelsen att koncessionshavaren önskar frånträda sin rätt, upphör rätten sex månader efter att anmälan kom in om inte annat följer av koncessionen. Om koncessionshavaren endast önskar avstå från viss del av koncessionsområdet är det enligt samma bestämmelse möjligt att ansöka om detta hos länsstyrelsen.

Om koncessionshavaren har åsidosatt villkor som koncessionen är förenat med, får länsstyrelsen enligt 17 § återkalla koncessionen. Om det finns synnerliga skäl får en koncession återkallas även i fall då koncessionshavaren inte har åsidosatt villkor. I förarbetena anges att återkallelse till exempel kan bli aktuellt om ett tillstånd utan godtagbara skäl inte utnyttjats under en längre tid (se prop. 1984/85:120 s. 343 och prop. 1974:146 s. 70 f.).

Förberedande undersökning

Om någon, som förberedelse för en ansökan om koncession, behöver utföra undersökning på annans mark som inte medges av markägaren får länsstyrelsen enligt 18 § torvlagen efter ansökan lämna tillstånd till sådan undersökning under viss tid. En byggnad får uppföras och väg byggas endast om fastighetsägaren har samtyckt till det eller länsstyrelsen har gett tillstånd till åtgärden. Av bestämmelsen framgår hur en sådan undersökning ska utföras och att ersättning kan betalas ut för skada eller intrång.

Undersökningsarbete

Den som innehar en undersökningskoncession får enligt 19 § torvlagen utföra arbete för att undersöka möjligheterna att utvinna energi av torvfyndigheten inom koncessionsområdet.

I 20 § anges vad undersökningsarbetet får omfatta och hur arbetet får utföras. Undersökningsarbetet får endast omfatta sådana åtgärder som behövs för att få närmare kännedom om torvfyndighetens storlek, beskaffenhet och utvinningsbarhet. Koncessionshavaren får inte inom koncessionsområdet uppföra någon annan byggnad än en sådan som är nödvändig för undersökningsarbetet, såvida inte fastighetsägaren och innehavare av nyttjanderätt eller servitut avseende marken medger det. I den mån det behövs får koncessionshavaren utan medgivande bygga en väg inom området eller använda en befintlig väg till och inom området. Efter tillstånd av länsstyrelsen får koncessionshavaren också bygga en nödvändig väg till området. Åtgärderna ska utföras så att minsta skada och intrång vållas.

Koncessionshavaren får använda torv som utvunnits under undersökningsarbetet endast i den utsträckning det behövs för att undersöka torvens beskaffenhet och lämplighet för bearbetning (21 §). Skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete ska ersättas av koncessionshavaren (22 §). Om en tvist uppstår om ersättning prövas den av mark- och miljödomstolen. Av bestämmelsen följer också att koncessionshava-

ren ska ställa säkerhet för ersättningsskyldigheten innan arbetet påbörjas om inte den ersättningsberättigade avstår från säkerhet. Säkerheten ska ställas hos länsstyrelsen om inte parterna kommer överens om annat.

Bearbetning

I 23–26 §§ torvlagen regleras vad det innebär att ha en bearbetningskoncession. Av 23 § framgår att den som har en bearbetningskoncession får undersöka, bearbeta och tillgodogöra sig torv för att utvinna energi inom koncessionsområdet. Koncessionshavaren får även enligt samma bestämmelse undersöka och bearbeta torv för annat syfte än att utvinna energi i den utsträckning det behövs för att arbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Denna torv får koncessionshavaren tillgodogöra sig om markägaren inte hämtar den inom sex månader efter tillsägelse och ersätter koncessionshavaren för nedlagda kostnader. Tvist om ersättning prövas av mark- och miljödomstol.

Enligt 24 § får koncessionshavaren inte påbörja bearbetning eller verksamhet som hör samman med denna utan att berörda fastighetsägare har medgett det eller att mark har anvisats enligt 26 §. I 26 § anges att länsstyrelsen ska anvisa den mark som behövs, om inte fastighetsägaren lämnar sitt medgivande. Enligt samma bestämmelse får den anvisade marken genast tillträdas efter anvisning, om koncessionshavaren har ställt säkerhet enligt 27 § och länsstyrelsen inte förordnar annat.

I 25 § anges att om både en koncession för bearbetning av torv och ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession enligt minerallagen gäller för samma område får arbete som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit senare.

Ersättning till följd av att mark tas i anspråk för bearbetning m.m.

I 27–33 §§ torvlagen finns bestämmelser om ersättning till följd av att mark tas i anspråk för bearbetning och bestämmelser om inlösen av fastighet. Av 27 § framgår att ägare till mark som tas i anspråk för bearbetning eller verksamhet som har samband med bearbetningen har rätt att få intrångsersättning och annan ersättning för skada av koncessionshavaren. Innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till en fastighet som berörs av ianspråktagandet har samma rätt till ersättning. För ersättningen gäller 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del av fastighet till följd av att mark tas i anspråk ska koncessionshavaren enligt 28 § lösa det området, om ägaren begär det.

Verkan av att en koncession upphör

När en koncession upphör ska koncessionshavaren ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning, om detta är motiverat från allmän eller enskild synpunkt (34 § torvlagen). Om skyldigheten att vidta sådana åtgärder inte har bestämts genom villkor i koncessionen, ska länsstyrelsen pröva frågan i samband med att koncessionen upphör. I bestämmelsen anges att detta inte innebär någon inskränkning i koncessionshavarens skyldigheter att avhjälpa en skada eller olägenhet för miljön enligt 2 kap. 8 § eller 10 kap. miljöbalken.

I 35 § torvlagen finns en bestämmelse som innebär att Sveriges geologiska undersökning på begäran ska få följa arbetet i geologiskt hänseende och ta del av de geologiska resultaten av arbetet.

Tillsyn, handräckning, ansvar m.m.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över undersökning och bearbetning som utförs enligt torvlagen (36 §). Den som utövar verksamheten ska på begäran lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen till länsstyrelsen. Tillsynen kan inte delegeras till kommunerna. Anledningen till detta är att man vid torvlagens införande bedömde att kommunerna kunde förväntas ha ställning som part i ärenden om utvinning av torvfyndighet. Om det behövs ska länsstyrelsen bestämma villkor som tryggar att verksamheten utövas i överensstämmelse med lagen. Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till en arbetsplats med tillhörande anläggningar för att inspektera en verksamhet som omfattas av torvlagen.

I 38 § anges att om undersökningsarbete påbörjas utan att kraven i 22 § om ställande av säkerhet har följts eller om anläggning utförs i samband med förberedande undersökning i strid med 18 § eller i samband med undersökningsarbete enligt 20 § får kronofogdemyndigheten på ansökan av den som äger eller innehar marken meddela särskild handräckning för att arbetet ska inställas eller att anläggningen ska tas bort på undersökarens bekostnad. För sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Länsstyrelsen får förelägga en koncessionshavare som inte följer villkor i beslutet om koncession att fullgöra sina skyldigheter (39 § torvlagen). Föreläggandet får förenas med vite. Detsamma gäller om koncessionshavaren inte uppfyller skyldigheten enligt 34 § att vidta åtgärder för återställning. Föreläggande vid vite är även möjligt om koncessionshavaren inte låter en myndighet följa koncessionshavares arbete enligt 35 § eller om koncessionshavaren inte lämnar de uppgifter och handlingar som länsstyrelsen behöver för tillsynen. Under samma förutsättning får kronofogdemyndigheten på ansökan av länsstyrelsen eller en myndighet som vill följa koncessionshavares arbete enligt 35 § meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse på bekostnad av koncessionshavaren.

I 40 § finns en bestämmelse om straff för den som påbörjar ett undersökningsarbete utan att följa bestämmelsen i 22 § om att ställa säkerhet innan undersökningsarbetet påbörjas, för den som bearbetar en torvfyndighet utan att ha fått bearbetningskoncession om sådan krävs och för den som vid fullgörande av uppgiftsskyldigheten enligt 36 § uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift.

Om torv har bearbetats utan koncession, när sådan krävs, får torven enligt samma bestämmelse förklaras förverkad. Brotten får åtalas av allmän åklagare om målsäganden anger brotten till åtal.

Enligt 41 § får länsstyrelsens beslut enligt torvlagen överklagas till regeringen. Naturvårdsverket får enligt samma bestämmelse överklaga besluten.

Av 43 § framgår att om en säkerhet som ska ställas enligt torvlagen inte har godkänts av den till vars förmån den ställs, prövas säkerheten av

6.2 Miljölagstiftningen

Förändringar efter införandet av torvlagen

Miljöbalken trädde i kraft 1999. Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling och tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Genom miljöbalken gjordes grundläggande internationella miljöprinciper rättsligt bindande. Miljöbalken innebar att ett flertal lagar på miljörettens område upphävdes, bl.a. naturvårdslagen och miljöskyddslagen. I samband med att miljöbalken infördes anpassades torvlagen på ett sätt som bl.a. innebar att det framgick vilka delar i miljöbalken som skulle tillämpas vid prövning av koncessioner.

Genom medlemskapet i EU blev art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) bindande för Sverige. Enligt direktiven ska livsmiljöer och djur- och växtarter skyddas bland annat genom skapandet av ett europeiskt nätverk av skyddade områden (Natura 2000). Direktiven innebär dels ett områdesskydd, dels ett artskydd. Syftet med direktiven är framför allt att bibehålla eller återställa en gynnsam status för bevarande av vissa typer av livsmiljöer och för populationer av vissa arter av vilda djur och växter.

För att genomföra vissa krav i direktiven har det efter miljöbalkens tillkomst gjorts ändringar i miljöbalken och förordningar under balken som kan vara relevanta för energitorvtäkter. I huvudsak innebär ändringarna ett tillståndsförfarande enligt 7 kap. miljöbalken för att bedöma om verksamheter och åtgärder kan äventyra skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer. Bestämmelserna om artskydd genomförs med 8 kap. miljöbalken och artskyddsförordningen (2007:845). Artskyddsförordningen innehåller bestämmelser om fridlysning av arter och möjlighet till dispens från förbuden.

Även det s.k. MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt) har betydelse för prövning av torvtäkter. MKB-direktivet tillämpas för bedömning av projekts inverkan på miljön och genomförs i svensk rätt framför allt med 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Med en hänvisning från torvlagen till 6 kap. miljöbalken genomförs MKB-direktivet även för de torvtäkter som prövas enligt torvlagen.

Allmänna utgångspunkter

Till skillnad från torvlagen grundar sig bestämmelserna i miljöbalken inte på koncessionssystemet. Det innebär att ett beslut om tillstånd enligt miljöbalken till miljöfarlig verksamhet inte ger sökanden någon formell rätt att vidta den sökta åtgärden. Om sökanden inte äger den aktuella fastigheten kan sökanden få rätt att använda fastigheten genom avtal med

Prop. 2015/16:178 fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastigheten (t.ex. servitut eller nyttjanderätt). Det ankommer på sökanden att innan verksamheten påbörjas lösa frågan om markåtkomst. Tillstånd till miljöfarlig verksamhet skiljer sig från tillstånd till vattenverksamhet där sökanden måste styrka sin rådighet vid tillståndsprövningen. Om sökanden inte har rådighet ska ansökan om tillstånd till markavvattning avvisas. Bestämmelserna om rådighet finns i 2 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Av 1 kap. 3 § miljöbalken framgår att miljöbalken gäller parallellt med bestämmelser i annan lag.

Tillstånd, anmälan och dispenser

Att utvinna odlingstorv kräver i de flesta fall tillstånd eller anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och 4 kap. 1, 3 eller 5 § miljöprövningsförordningen (2013:251). För att bedriva torvtäkt är det nödvändigt att avvattna torvmarken (dika ut). Markavvattning får enligt 11 kap. 13 § miljöbalken inte utföras utan tillstånd.

Beroende på var en verksamhet är lokaliserad kan det t.ex. även krävas ett s.k. Natura 2000-tillstånd enligt bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken, dispens från artskyddet enligt artskyddsförordningen och dispens från markavvattningsförbud enligt 11 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

En ansökan om tillstånd till odlingstorvtäkt enligt 9 kap. miljöbalken prövas av miljöprövningsdelegationen, som är ett särskilt organ hos länsstyrelsen. Av 11 kap. 9 b § miljöbalken framgår att tillstånd till markavvattning prövas av länsstyrelsen, förutsatt att den inte ska prövas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Enligt 14 och 15 §§ artskyddsförordningen och 11 kap. 14 § miljöbalken ska även frågan om dispens från artskydd respektive förbud mot markavvattning prövas av länsstyrelsen. Ett beslut från miljöprövningsdelegationen eller länsstyrelsen kan enligt 19 kap. 1 § miljöbalken överklagas till mark- och miljödomstolen.

Av 1 kap. 2 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar framgår att domar från en mark- och miljödomstol kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, Svea hovrätt. Enligt 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar och 39 § lagen (1996:242) om domstolsärenden krävs prövningstillstånd för att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva målet. Målen avgörs av lagfarna domare, tekniska råd och särskilda ledamöter (2 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar). Ett tekniskt råd ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana frågor som domstolen prövar (2 kap. 2 §). En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde eller av industriell, kommunal eller arell verksamhet. Mark- och miljödomstolen ska hålla syn på stället om det behövs (3 kap. 5 §). Bedömningen av om syn behövs bör göras med hänsyn till målets beskaffenhet och till de utredningsåtgärder som har vidtagits i målet i övrigt.

Miljöbalken innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om sökandens lämplighet. Tillstånd kan dock enligt 16 kap. 6 § miljöbalken vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd. Detsamma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om nödvändigt till-

stånd. I sådana fall kan tillstånd även vägras någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till en verksamhet där underlåtelse har förekommit. Av 2 kap. 2 § och 16 kap. 2 § miljöbalken framgår att det även finns möjlighet att ställa krav på kunskap och att föreskriva om de villkor som tillståndsmyndigheten bedömer behövs för verksamheten. Ett tillstånd gäller dock endast om verksamhetsutövaren väljer att ta det i anspråk. Det finns ingen möjlighet att återkalla ett tillstånd som inte utnyttjas utan godtagbara skäl. Tillståndsmyndigheten har dock möjlighet att ansöka om att återkalla tillstånd om verksamheten slutligt upphört (24 kap. 3 § miljöbalken). I 32 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges att en ny verksamhetsutövare som tagit över en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig ska anmäla det till tillsynsmyndigheten. Det krävs dock inget tillstånd för överlåtelse.

I 9 kap. 6 g § miljöbalken finns en stoppregel som ska tillämpas vid prövning av torvtäkter som kräver tillstånd eller anmälan. Bestämmelsen anger att en torvtäkt som kräver tillstånd eller anmälan inte får komma till stånd i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö. Syftet med bestämmelsen är att där det är möjligt värna om våtmarker som i huvudsak är orörda och att lämna möjlighet för restaurering av skadade våtmarker. I förarbetena till bestämmelsen om stoppregeln hänvisas till miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker (se prop. 2008/09:144 s. 20).

I 3 kap. 1 § miljöbalken anges att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov och att företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Det finns även enligt 20 e § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd en möjlighet för länsstyrelsen att förelägga den som ansöker om tillstånd till täkt att lägga fram en utredning som belyser behovet av täkten samt en täktplan av den omfattning som behövs.

Av 19 kap. 5 § första stycket 5 och 22 kap. 6 § miljöbalken framgår att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun får enligt samma bestämmelse föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Enligt 2 kap. 8 § miljöbalken ansvarar alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön, till dess att skadan eller olägenheten upphört, för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. En dom eller ett beslut som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla de villkor som behövs med avseende på avhjälpan av miljöskada (19 kap. 5 § första stycket 9 och 22 kap. 25 § miljöbalken). I de fall det är fråga om anmälan enligt 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska tillsynsmyndigheten vid handläggning av ärendet meddela de försiktighetsmått som behövs.

Ett beslut eller en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet får, enligt 22 kap. 25 § miljöbalken, begränsas till en viss tid, men det är, till skillnad från vad som gäller enligt torvlagen, inget krav. När ett tids-

Prop. 2015/16:178 begränsat tillstånd går ut kan verksamhetsutövaren ge in en ny ansökan om tillstånd.

Säkerhet

Enligt miljöbalken är kravet på säkerhet obligatoriskt vid tillstånd till täkt. En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten får ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet. Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten (9 kap. 6 e § och 16 kap. 3 § miljöbalken). Enligt miljöbalken är utgångspunkten att skada eller olägenhet för miljön ska avhjälpas för att främja en hållbar utveckling. Detta innebär att det inte finns möjlighet att träffa överenskommelse om säkerhetens storlek.

Tillsyn

Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken (26 kap. 1 §). Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften till en kommunal nämnd att utöva tillsyn över verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen eller som innebär markavvattnings (2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen). I förarbetena till miljöbalken framhålls att utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret bör vara att erhålla en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens som kunskap om miljöpåverkan och teknik samt närheten till tillsynsobjektet. När det gäller frågor vid tillsyn över egen verksamhet konstateras i förarbetena att det inte är någon ny företeelse. Det framhålls dock att kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn bör vara av betydelse vid fråga om övertagande av tillsyn över kommunala anläggningar (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 499 f.).

För att fullgöra sina uppgifter enligt miljöbalken har en myndighet rätt att få tillträde bl.a. till fastigheter, byggnader och andra anläggningar och där utföra undersökningar och andra åtgärder (28 kap. 1 § miljöbalken).

Om tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande eller ett förbud och det inte blir åttlytt ska kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa beslutet (26 kap. 17 §). Kronofogdemyndigheten får meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse, om någon begått en gärning som är straffbar enligt utpekade bestämmelser i 29 kap. miljöbalken.

Straffbestämmelser och förverkande

I 29 kap. miljöbalken finns ansvarsbestämmelser bl.a. gällande otillåten miljöverksamhet för den som påbörjar eller bedriver en verksamhet utan tillstånd och för den som lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddspunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn, förutsatt att uppgiften lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska lämnas in enligt vissa bestämmelser.

Utbrutet material vid täktverksamhet som varit föremål för brott enligt utpekade bestämmelser får förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt (29 kap. 12 §). Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av ett sådant brott.

Undersökning

I miljöbalken finns ingen motsvarighet till bestämmelserna om undersökningskoncession. Miljöprövningsförordningen innehåller inga krav på anmälan eller tillstånd för undersökning inför ansökan om torvtäkt. Om en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken väsentligt kan komma att ändra naturmiljön ska anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsyn enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Eftersom undersökningar i de flesta fall endast innebär en begränsad påverkan anmäls de sällan eller aldrig. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är dock tillämpliga vid undersökning. Det innebär bl.a. att man ska vidta de skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö.

Om någon som inte äger en fastighet vill göra undersökningar som går längre än vad som faller inom allemansrättens ramar, kan den få rätt att göra detta genom avtal med fastighetsägaren.

Miljörapport

Den som utövar en verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt 26 kap. 20 § miljöbalken ska varje år lämna en miljörapport. Bestämmelser om miljörapporter finns i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport.

Avgift

I förarbetena till miljöbalken framhålls vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras. Utgångspunkten bör vara att avgifterna ska täcka en myndighets kostnad för verksamhet enligt miljöbalken, främst prövningen och tillsynen (självkostnadsprincipen). I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser om avgifter som ska betalas för mark- och miljödomstolars och statliga förvaltningsmyndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt för förvaltningsmyndigheters kostnader i övrigt som rör sådan prövning och tillsyn. Av 27 kap. 1 § miljöbalken framgår att kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Förhållandet till minerallagen

Om en fastighet omfattas av ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession enligt minerallagen, är fastighetsägarens möjlighet att disponera över fastigheten begränsad. Koncessionshavaren har rätt att utföra bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet och inneha-

Prop. 2015/16:178 varen av ett undersökningstillstånd får bedriva undersökningsarbete. I de fall en koncession enligt minerallagen avser ett område där någon har tillstånd att bedriva odlingstorvtäkt blir minerallagens bestämmelser om ersättning tillämpliga.

6.3 Förhållandet mellan torvlagen och miljöbalken

Vid prövning av koncessioner enligt torvlagen är vissa bestämmelser i miljöbalken tillämpliga. Andra bestämmelser i miljöbalken kan vara tillämpliga på verksamheten men ska prövas i den ordning som anges i miljöbalken, dvs. inte i koncessionsprövningen.

Det framgår av torvlagens grundläggande bestämmelser att för utvinning av energitorv gäller, utöver torvlagen, också tillämpliga föreskrifter bl.a. i miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken framhålls att torvlagen och miljöbalken gäller parallellt. Detta innebär att den som utför undersökningsarbete och bearbetning enligt torvlagen är skyldig att följa miljöbalken. Om koncession har lämnats enligt torvlagen har frågor om markavvattning behandlats vid handläggningen av ärendet om koncession. Av 11 kap. 13 § fjärde stycket miljöbalken framgår att det då inte behövs tillstånd till markavvattning enligt miljöbalken. Det behövs inte heller tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken eller miljöprövningsförordningen. Detta framgår av bestämmelserna om prövning av torvtäkt i 4 kap. miljöprövningsförordningen.

Det kan vara svårt att avgöra vilka bestämmelser som ska tillämpas när en skada konstateras efter att en bearbetningskoncession har upphört eftersom flera bestämmelser kan gälla samtidigt. Enligt 34 § torvlagen ska koncessionshavaren ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning om detta är motiverat från allmän eller enskild synpunkt när en koncession har upphört. Bestämmelsen har vissa likheter med 2 kap. 8 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse ska alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara till dess skadan eller olägenheten har upphört för att skadan avhjälpas i den omfattning som kan anses skälig enligt 10 kap. miljöbalken. I förarbetena framhålls att man har möjlighet att ingripa med stöd av bestämmelserna i miljöbalken även om det är fråga om en verksamhet som bedrivits med stöd av en koncession enligt torvlagen. Av bestämmelsen i 34 § tredje stycket torvlagen framgår uttryckligen att även bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken är tillämpliga. Det betonas i förarbetena att det inte bör ställas lägre krav vid utvinning av energitorv än vad som gäller för annan verksamhet (se prop. 1997/98:90 s. 220 f.).

I 7 § torvlagen anges de bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas i koncessionsprövningen. Vid denna prövning ska miljöbalkens allmänna hänsynsregler och bestämmelser om hushållning och miljö kvalitetsnormer tillämpas. Vid prövning av bearbetningskoncessioner ska ytterligare bestämmelser i miljöbalken och i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet tillämpas, bl.a. om miljökonsekvensbeskrivningar, miljöorganisationers talerätt och markavvattningssakkunniga. Anledningen till att fler bestämmelser ska tillämpas vid en prövning av en bearbet-

7 En samlad torvprövning

7.1 Prövningen av torvtäkter ska göras samlat

Regeringens förslag: Utvinning av energitorv regleras på samma sätt som utvinning av odlingstorv, i miljöbalken. Torvlagen upphävs.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den övervägande delen av remissinstanserna stöder förslaget och delar bedömningen att det leder till en enhetlig, mer rättssäker och effektiv tillståndsprövning för alla inblandade parter. *Svensk energi* och *Svensk fjärrvärme* anser att torvtäkt bör villkoras av att det sker på dikade marker eftersom det inte bidrar till ökade utsläpp av klimatpåverkande gaser och att ett borttagande av torvlagen kan innebära att möjligheten till förlängda tillstånd kan minska varigenom en torvtäkt måste lämnas innan den är färdigarbetad. Vidare tycker de att frågan om ett avskaffande av koncessionssystemet kan leda till problem ur ett beredskapsperspektiv bör uppmärksammas.

Branschföreningen Svensk Torv anser följande. Det finns allvarliga nackdelar med att undersökningskoncession försvinner. Det innebär att en enskild markägare som motsätter sig undersökning av sin torvmakt kan göra det omöjligt för en verksamhetsutövare att utvinna energitorv på en torvtäkt vilket kan leda till att de lämpligaste områdena för torvtäkt, geografiskt, miljömässigt och från klimatsynpunkt, inte kommer i fråga för utvinning av energitorv. En rätt att undersöka torvmarker utan markägarens godkännande måste därför finnas kvar. Vid en ändring av miljöbalken måste klimatpåverkan från nuvarande dikade torvmarker vägas in i den samlade bedömningen för ett täktillstånd liksom betydelsen av PEFC- och FSC-certifiering. Tillstånd bör kunna ges utan tidsbegränsning eftersom det enligt miljöbalken alltid finns möjlighet att ompröva ett tillstånd.

Sveriges Lantbruksuniversitet anser följande. En nackdel med det föreslagna systemet är att enskilda, små markägare kan omöjliggöra nyttjande även om merparten av markägare och företag är positiva. Det kan påverka utkomsten av en naturresurs och samhället i stort och lokalt. Ändringar i markägarsituationen kan också försvåra förnyade tillstånd och ansökan om förnyat tillstånd innebär extra kostnader för verksamhetsutövarna.

Neova AB anser följande. En möjlighet att undersöka torvmarker i någon form bör finnas kvar för att bibehålla möjligheten att klarlägga förutsättningarna att ta torvmark i anspråk för energiändamål. Regeringen bör tydligt markera att mark som är lämplig för torvbruk, bl.a. för att den har låga värden för biologisk mångfald och läcker koldioxid, bör kunna tas i anspråk utan hinder av att skogsmarken är certifierad. Det är viktigt att all torv ur en torvmark utvinns och att detta fortsatt bör gälla

Prop. 2015/16:178 även om möjligheterna att förlänga tillstånd och att införa tidsbegränsade tillstånd vid en tillämpning av miljöbalken kommer att bli mer restriktiva.

Mark och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt anser följande. Det bör förtydligas att 7 kap. 19 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är tillämplig även på miljöprövningsdelegationen. För att uppnå en samlad torvprövning är det vid ett överlämnande enligt nyss nämnda bestämmelse mest ändamålsenligt att hela ärendet om torvbrytning överlämnas till domstolen. Det bör framgå direkt av författningstexten även om domstolen enligt 21 kap. 3 § miljöbalken redan kan ta till sig alla frågor som rör torvtäkten. Det bör övervägas om alla dispenser som kan aktualiseras vid torvbrytning, även dispenser enligt 7 kap., ska kunna prövas i samma ärende och om 19 kap. 3 § ska utvidgas så att den möjliggör en gemensam handläggning av aktuella tillstånd och dispenser i torvarendet.

Skälen för regeringens förslag

Koncessionssystemet avskaffas

Energitorv omfattas i dag av ett koncessionssystem. Det betyder att en fastighetsägare som opponerar sig mot att fastigheten tas i anspråk för undersökning eller bearbetning av energitorv har små möjligheter att påverka ianspråktagandet eftersom den som ansöker om koncession kan få tillgång till marken genom markanvisning. Koncessionssystemet har kritiserats bl.a. för att det inte tar hänsyn till de grundläggande förutsättningarna för fastighetsägarnas långsiktiga bruk av och ansvar för marken. Fastighetsägare som motsätter sig en torvtäkt på sin mark har inte stora möjligheter att påverka att någon annan får ta marken i anspråk för undersökning och utvinning av energitorv. Påverkan på de arealer som utnyttjas är drastisk. Fastighetsägarna har under den tid som verksamheten bedrivs inte möjlighet att bruka det berörda området. Om man vid efterbehandling väljer att odla skog måste fastighetsägaren vidmakthålla markavvattning på lång sikt.

Förslaget innebär att rätten att undersöka och utvinna energitorv utan fastighetsägarens samtycke tas bort. Det innebär att fastighetsägaren får en principiell möjlighet att välja om energitorv ska utvinnas på fastigheten och vem ägaren vill teckna avtal om torvutvinning med. På så sätt stärks fastighetsägarens rättigheter.

Ett krav på fastighetsägarens samtycke skulle kunna medföra svårigheter vid utvinningen av torv genom att en enskild fastighetsägare kan motsätta sig verksamheten. Ett par remissinstanser anser vidare att det finns en risk att ett avskaffande av koncessionssystemet, framför allt möjligheten till undersökningskoncession, kan leda till att den från miljömässig synpunkt mest lämpliga marken inte kan användas för torvtäkt.

Torv som marktyp är inte ovanlig. I Sverige finns det 5–6 miljoner hektar torvmarker. Därav har cirka 350 000 hektar ansetts vara torvmark med utvinningsbar torv lämpad för energiändamål. Torv kan därför inte anses vara en sådan typ av fyndighet som det är svårt att hitta alternativa lokaliseringar för. Detta skiljer torven från de mineraler som regleras i minerallagen där det i de flesta fall är betydligt svårare att hitta alternativa lokaliseringar.

För närvarande samverkar inblandade parter kring torvtäkter på ett bra sätt och ofta träffas avtal med fastighetsägaren för att få åtkomst till marken. Utsikten att träffa avtal med fastighetsägaren kan vara större på grund av att det finns en möjlighet att få rätt att disponera fastigheten genom koncession, men den möjligheten bedöms inte ha en avgörande betydelse.

Enligt Statens energimyndighet behöver inte tillgången på energitorv påverkas negativt av att utvinningen regleras på samma sätt som odlings- torvtäkter, utan det kan snarare potentiellt innebära en högre tillgång eftersom de villkor som fastighetsägaren måste uppfylla blir färre om fastighetsägaren önskar utvinna både energitorv och odlings- torv.

Den som vill utföra undersökning inför en planerad energitorvtäkt kan i dag välja mellan att avtala med fastighetsägaren eller att ansöka om undersökningskoncession. I miljöbalken finns ingen motsvarighet till bestämmelserna om undersökningskoncession utan allemansrätten samt bestämmelserna om anmälan för samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas i stället. Att undersökning av torv regleras enligt miljöbalken betyder därför att den som vill undersöka möjligheterna att utvinna energi ur en torvfyndighet på en fastighet som ägs av någon annan behöver träffa ett avtal med fastighetsägaren om undersökningen, förutsatt att åtgärderna som ska utföras inte faller inom ramen för allemansrätten. I avtalet kan det närmare regleras vilka åtgärder som får vidtas och i vilken utsträckning den som utför undersökningen får använda den torv som tagits ut. Vidare kan det avtalas om ersättning för intrång och eventuell skada. Avtalet kan även omfatta rätt för den som undersöker att i ett senare skede få utvinna torv. Även i dag regleras undersökning av marken ofta genom avtal med fastighetsägaren.

De undersökningar som behöver utföras för att avgöra om en torvmark går att utnyttja är oftast inte särskilt omfattande. I första hand syftar de till att bestämma torvens mäktighet och kvalitet samt förutsättningarna att dränera marken. Vid undersökning tas borrhärdar upp i ett rutnät över torvmarken och torvens egenskaper på djupet bestäms. Några andra motstående intressen än fastighetsägarens berörs i regel inte av undersökningen.

Att möjligheten till undersökningskoncession tas bort innebär en för- enkling för myndigheterna som inte längre kommer att behöva handlägga ansökningar rörande det.

I frågan om lämplig mark för torvtäkt ska, i likhet med det som gäller i dag, stoppregeln i 9 kap. 6 g § miljöbalken tillämpas vid prövning av torvtäkter som kräver tillstånd eller anmälan. Således får en sådan torvtäkt inte komma till stånd i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö. Syftet med bestämmelsen är att värna om våtmarker som i huvudsak är orörda och att lämna möjlighet för restaurering av skadade våtmarker. Vidare ska, enligt 3 kap. 1 § miljöbalken, mark- och vatten- områden användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov och att företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Förslaget innebär inte någon försämring från miljösyn- punkt eller försvårande av utvinning av torv.

Mot den nu angivna bakgrunden bedöms ett krav på fastighetsägarens samtycke inte påverka möjligheterna att undersöka eller att utvinna torv på lämplig mark på något avgörande sätt. Det saknas vidare skäl att ha andra regler för undersökning av energitorvtäkter än för andra torvtäkter.

I frågan om en tillämpning av miljöbalkens regler och kravet på fastighetsägares samtycke skulle kunna försvåra förnyade tillstånd och därmed leda till att torvtäkter lämnas utan att vara färdigarbetade bör hänsyn tas till följande.

I 19 kap. 5 § första stycket 9 och 22 kap. 25 § miljöbalken anges att en dom eller ett beslut som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada. I de fall det är fråga om anmälan enligt 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska tillsynsmyndigheten vid handläggning av ärendet besluta om de försiktighetsmått som behövs. Bestämmelserna innebär att det går att ställa samma typ av villkor för torvtäkter enligt miljöbalken som enligt torvlagen. Möjligheterna att se till att all torv utvinns ur en torvtäkt försämras därmed inte genom en tillämpning av miljöbalkens tillståndsregler.

En koncession ska enligt 11 § torvlagen gälla en viss tid. Enligt miljöbalken får ett beslut eller en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet tidsbegränsas, men det är inget krav. När ett tidsbegränsat tillstånd enligt miljöbalken går ut kan verksamhetsutövaren ge in en ny ansökan om tillstånd. Den prövning som då ska göras kan väntas bli mindre omfattande än för en ny verksamhet eftersom lokaliseringsfrågan inte på samma sätt blir aktuell när det gäller en befintlig verksamhet. Vid prövningen ska samma lämplighetsavvägningar som vid den första ansökan göras. Även om det skett förändringar i fastighetsägarförhållandena vid ansökan om förnyat tillstånd är det sannolikt att det även för den nya fastighetsägaren framstår som mer ändamålsenligt att fortsätta torvtäkten till dess att den är färdigarbetad och kan avslutas än att avsluta innan all torv utvunnits och marken återställts till någon form av våtmark, skogsmark eller jordbruksmark. Således bör en förändrad fastighetsägarsituation i de allra flesta fall inte försvåra en förnyat tillstånd.

För det fall en fastighetsägare motsätter sig förnyat tillstånd gäller dock fortsatt villkoren i det tidigare tillståndet. Det innebär att marken ska återställas på det sätt som bestämdes då tillståndet gavs och som då ansågs uppfylla relevanta miljökrav. Vidare ansvarar, enligt 2 kap. 8 § miljöbalken, alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön, till dess att skadan eller olägenheten upphört, för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken. Därmed bör en tillämpning av miljöbalken för energitorvtäkter inte heller i detta avseende leda till några större förändringar för möjligheterna till torvutvinning.

En ansökan om förlängd koncession enligt torvlagen är kostnadsfri. Vid ansökan om förnyat tillstånd enligt miljöbalken ska däremot en ansökningsavgift betalas. Avgiften är dock inte så hög att den på något avgörande sätt kan antas påverka en verksamhetsutövers benägenhet att ansöka om förnyat tillstånd.

Regeringens förslag rör den processrättsliga frågan om hur prövningen av torvtäkter ska gå till och är inte avsett att leda till någon ändring i de bedömningar som ska göras vid prövningar av torvtäkter. Frågor om

torvmarkers miljö- och klimatpåverkan, särskilt med avseende på klimatmålen Begränsad miljöpåverkan och Myllrande torvmarker, är dock mycket viktiga. Regeringen har därför gett Naturvårdsverket i uppdrag att analysera torvutvinningens klimat- och miljöpåverkan. Utredningen ska redovisas senast den 30 juni 2016. De frågorna behandlas inte i detta lagstiftningsärende.

Torvens roll i ett förändrat energisystem

Vid valet mellan ett system där torven som huvudregel tillfaller fastighetsägaren och ett koncessionssystem bör hänsyn tas till torvens roll i energisystemet.

Den svenska energipolitiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Grundläggande för den långsiktiga energipolitiken är generella ekonomiska styrmedel som koldioxidskatt, internationell utsläppshandel och certifikat för förnybar el. Den svenska energipolitiken rymmer ett inslag av torv, om än i begränsad omfattning. Energitorv kan under vissa villkor användas som bränsle med ett samlat bidrag till växthuseffekten som kan vara mindre än vad som motsvarar torvbränslets innehåll av kol (prop. 2008/09:163 s. 35).

EU:s system för handel med utsläppsrätter är ett styrmedel för att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Principen för systemet är att utsläppen begränsas genom att en övre gräns, dvs. ett utsläppstak, sätts för hur stora de totala utsläppen får vara från företagen i systemet. Nuvarande utsläppstak innebär att utsläppen från berörda företag ska minska med 21 procent till 2020 jämfört med 2005. Utsläpp från förbränning av torv ingår i handelssystemet. Detta innebär att de utsläpp av koldioxid som sker från förbränning av torv ska redovisas och läggas till de utsläpp som omfattas av Kyotoprotokollet och den efterföljande bördefördelningen inom EU. Att anläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter behöver utsläppsrätter för torvanvändningen försämrar torvens relativa konkurrenskraft gentemot trädbränslen trots torvens ursprungligen lägre bränslepris. Priset på utsläppsrätter har dock sjunkit kraftigt sedan 2012, vilket gynnat både inhemsk och importerad torv.

Sedan 2004 är el producerad med torv berättigat till tilldelning av elcertifikat på samma sätt som el från förnybara energikällor. Vid förbränning av torv tas inte någon energi- eller koldioxidskatt ut. Torven är dock belastad med svavelskatt.

Samhällets reglering av energisystemet och synen på torv har förändrats sedan man på 1970-talet beslutade att reglera torvutvinning inom ramen för ett koncessionssystem. Den långsiktiga energipolitiken bygger i dag på generella ekonomiska styrmedel och koncessionssystemet är därför inte längre motiverat med hänsyn till energipolitiken. Vid jämförelse med andra energikällor och andra verksamheter kan konstateras att det finns många verksamheter av stor betydelse för samhället som inte omfattas av koncessionssystem. Koncessionssystemet för energitorv bör därför avskaffas.

Att avskaffa koncessionssystemet skulle kunna innebära ett problem ur beredskapsperspektiv eftersom kravet på fastighetsägarnas samtycke skulle kunna hindra torvutvinning i en krissituation. Mot bakgrund av att

Prop. 2015/16:178 Sveriges behov av importerade bränslen minskat och den förändrade energipolitiken finns det dock inte heller av beredskapsskäl anledning att behålla speciallagstiftningen för torv.

En enhetlig prövning av torvverksamhet med gemensamma tillsynsregler

Vid utvinning av torv kan verksamhetsutövare i dag behöva både koncession enligt torvlagen och tillstånd eller dispens enligt miljöbalken. Det kan bero på att torven ska användas både för att utvinna energi och för annat ändamål. De beslut som fattas enligt de olika lagstiftningarna kan innehålla olika villkor och dessutom innehåller torvlagen och miljöbalken olika bestämmelser om tillsyn. Verksamhetens lokalisering kan också medföra krav på tillstånd eller dispens enligt miljöbalken, som t.ex. Natura 2000-tillstånd och artskyddsdispens. Sådana tillstånd och dispenser kan innehålla andra villkor än beslutet om koncession och vid tillsynen tillämpas miljöbalkens bestämmelser om tillsyn. Sammantaget leder detta till svårigheter både för verksamhetsutövare och för tillsynsmyndigheter. Flera myndigheter anser att den parallella lagstiftningen är komplicerad. Det finns flera situationer när det är oklart vilka regler som ska tillämpas.

Genom att reglera energitorv på samma sätt som odlingstorv, i miljöbalken, förenklas prövningen och dubbelprövningen enligt både miljöbalken och torvlagen undviks. Dessutom innebär det att verksamhetsutövare kan få ett tillstånd som möjliggör utvinning av både energi- och odlingstorv enligt 9 kap. miljöbalken. På så sätt uppnås en ökad flexibilitet för verksamhetsutövare. Det blir även tydligare vilka villkor som gäller för täkten, vilken tillsyn som ska utövas och vem som är tillsynsansvarig. Tillsynsbestämmelserna i 26 kap. miljöbalken ska tillämpas för alla typer av torvtäkter. Därmed underlättas myndigheternas tillsynsutövning och det blir lättare att avgöra vilka regler som gäller.

En koncession enligt torvlagen innebär att frågan om markavvattning har behandlats vid handläggningen av koncessionsärendet och något tillstånd till markavvattning enligt miljöbalken krävs då inte. Att miljöbalkens regler tillämpas även på energitorv innebär att en verksamhetsutövare i de flesta fall behöver tillstånd till både miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och markavvattning enligt 11 kap. miljöbalken. Dessutom kan dispens från artskyddet bli aktuellt vid prövning av tillstånd till torvtäkt. Frågan om tillstånd för den miljöfarliga verksamheten prövas av miljöprövningsdelegationen medan tillstånd till markavvattning och dispens från ett eventuellt markavvattningsförbud eller artskydd prövas av länsstyrelsen. Det saknas i dag möjlighet att handlägga dessa frågor i samma ärende och förslaget leder därför i denna del till att en verksamhetsutövare i många fall skulle behöva ansöka om två tillstånd i stället för ett, utöver de dispenser som kan bli aktuella. För att undvika dubbla ansökningsförfaranden och uppnå en mer samlad och effektiv prövning planerar regeringen dock att genom förordningsändringar möjliggöra att de frågor som har samband med en torvtäkt ska kunna prövas i samma ärende av miljöprövningsdelegationerna (se Ds 2015:54 s. 22 f. och s. 57 f.). I det arbetet kommer regeringen att se över om även dispenser enligt 7 kap. miljöbalken bör prövas i samma ärende.

Frågan om en utvidgning av 19 kap. 3 § miljöbalken i syfte att möjliggöra en gemensam handläggning av samtliga aktuella frågor i ett torv-ärende, liksom frågan om att kunna samla alla aktuella tillstånds- och dispensfrågor hos miljöprövningsdelegationerna, omfattades inte av den remitterade promemorian. Frågorna kommer därför att behöva behandlas i ett annat lagstiftningsärende, t.ex. i arbetet med de förordningsändringar som de nu föreslagna lagändringarna medför.

En enhetlig instansordning

Frågor om koncession enligt torvlagen prövas av länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen. Ansökningar om tillstånd till odlingstorvtäkt enligt 9 kap. miljöbalken prövas däremot av miljöprövningsdelegationen, ett särskilt organ hos länsstyrelsen, och överklagas till mark- och miljödomstolen. Tillstånd till markavvattning enligt 11 kap. miljöbalken prövas i sin tur av länsstyrelsen och överklagas till mark- och miljödomstolen. Detsamma gäller för frågor om markavvattning och dispens från artskydd. Prövning enligt olika instansordningar innebär ökad risk för motstridiga avgöranden. Prövningarna enligt torvlagen och miljöbalken har vidare olika högsta instanser, regeringen respektive Mark- och miljööverdomstolen. Båda ansvarar för prejudikatbildningen rörande utvinning av torv, bl.a. tillämpningen av stoppregeln i 9 kap. 6 g § miljöbalken. Det kan medföra en risk för att likartade frågor bedöms olika av de två prejudikatinstanserna.

I syfte att främja en mer enhetlig och förutsägbar rättstillämpning krävs en enhetlig instansordning vilket blir följden av att energitorv regleras genom miljöbalken i stället för torvlagen. På så sätt kommer beslut om tillstånd till energitorvtäkt att överklagas till mark- och miljödomstolar och Mark- och miljööverdomstolen blir den enda högsta instansen vilket minskar risken för motstridiga avgöranden. Mark- och miljödomstolarna avgör i dag andra mål om täkter och har en sammansättning som är väl lämpad för att avgöra denna typ av mål. Förslaget innebär att regeringens arbetsbörda begränsas när prövningen av dessa ärenden flyttas till mark- och miljödomstolar. Vid prövning av tillstånd till torvtäkt kan det i vissa fall finnas behov av syn för att få ett avgörande av hög kvalitet och av denna anledning är det en fördel att prövningen görs av mark- och miljödomstolar. Handläggningstiden för prövning av överklagade energitorvtäkter bedöms inte öka i förhållande till dagens handläggningstider trots att domarna från mark- och miljödomstol kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, där det dock krävs prövningstillstånd.

År 1984 fastställde riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätten att överklaga beslut till regeringen. I enlighet med dessa riktlinjer har man strävat efter att lyfta bort sådana ärenden från regeringen som inte kräver ställningstaganden från regeringen som politiskt organ och i stället pröva dessa ärenden hos domstol. Detta har motiverats av omsorgen om den enskildes rättssäkerhet, strävanden att begränsa regeringens arbetsbörda samt nödvändigheten av att uppfylla internationella åtaganden. Förslaget är i linje med dessa riktlinjer.

Torvlagen och miljöbalken har olika bestämmelser om vilka hänsyn som ska tas vid prövning av om en verksamhet ska tillåtas. I förarbetena betonas att samma miljökrav ska gälla vid regeringens prövning som vid

Prop. 2015/16:178 annan prövning enligt miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 433). De energipolitiska aspekterna är sällan aktuella i torvärenden men om en mark- och miljödomstol skulle bedöma att ett mål rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt ska domstolen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Utgångspunkten för ett sådant överlämnande bör vara att bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida, t.ex. om miljöskyddskrav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter.

Kvalificerad och effektiv prövning av miljöprövningsdelegationerna

Frågor om koncession prövas i dag av länsstyrelsen i det län där det område som avses med ansökningsområdet ligger. Det finns energitorvtäkter i sammanlagt femton län men det är framför allt i fem län där energitorvtäkter prövas regelbundet. Vissa länsstyrelser prövar sällan energitorvtäkter. Det kan därför vara svårt att på alla länsstyrelser upprätthålla den kompetens som krävs för att fatta beslut enligt torvlagen. Prövningen av energitorvtäkter är också komplicerad bl.a. på grund av lagstiftningen. Prövning av andra täkter än energitorvtäkter görs inte längre på alla länsstyrelser utan har koncentrerats till tolv miljöprövningsdelegationer. En följd av denna ändring är att myndigheternas möjligheter att bygga upp kompetens har ökat samt möjliggjort för dem som arbetar med tillståndsprövningen att i större utsträckning arbeta heltid med dessa frågor. Detta bedömdes bidra till en mer kvalificerad och effektiv prövning samt ge bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning (prop. 2009/10:215 s. 95 f.). Samma resonemang är relevant för prövningen av tillstånd till energitorvtäkter.

Om energitorv regleras på samma sätt som odlingstorv, kommer prövningen i första instans av ansökningar om energitorvtäkt enligt 9 kap. miljöbalken att flyttas från länsstyrelserna till miljöprövningsdelegationerna där även tillstånd till odlingstorvtäkter prövas. Vid prövningen av tillstånd till energitorvtäkter ska miljöprövningsdelegationerna tillämpa samma bestämmelser som vid prövning av andra miljöfarliga verksamheter. Länsstyrelserna kommer att vara remissinstanser. De skäl som anfördes för att minska antalet miljöprövningsdelegationer för andra miljöfarliga verksamheter har relevans även när det gäller prövningen av energitorvtäkter. I betänkandet Uthållig användning av torv ifrågasattes lämpligheten av att splittra prövningen av de fåtaliga torvärendena på alla länsstyrelser mot bakgrund av den ringa erfarenhet som handläggarna får. Utredningen föreslog ingen ändring av prövande myndigheterna och hänvisade bl.a. till att det inte fanns anledning att skilja ut torvkoncessionerna från övriga ärenden gällande täkter (SOU 2002:100 s. 54 f.). Att koncentrera torvprövningar till miljöprövningsdelegationerna innebär bättre möjligheter till kompetensförsörjning för prövning av energitorvtäkter.

Möjlighet att överlämna tvistiga markavvattningsärenden till domstol

I 7 § torvlagen anges vilka bestämmelser i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet som ska tillämpas vid prövning av bearbetningskoncession. Denna uppräkningslista omfattar inte 7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I den bestäm-

melsen anges att länsstyrelsen i vissa situationer ska överlämna ärenden till domstol, bl.a. när det råder oenighet mellan personer som deltar i en markavvattningsärenden. Domstolarna anses vara bäst lämpade att bedöma vilka hänsyn som ska tas till de enskildas intressen i dessa prövningar. I förarbetena framhålls att det är mindre lämpligt att länsstyrelsen prövar sådana ärenden. Trots det gjordes bedömningen att något överlämnande av energitorvärenden inte ska ske i dessa situationer eftersom det skulle innebära att domstolen fick överta hela koncessionsprövningen (prop. 1997/98:90 s. 224 f.). I de fall där bestämmelsen varit tillämplig är det visserligen få markavvattningsärenden som överlämnats från länsstyrelsen till mark- och miljödomstolen (SOU 2009:10 s. 348 f.). Det är ändå en nackdel att länsstyrelserna inte har möjligt att överlämna mål som lämpar sig bättre för en prövning av domstol. Genom regeringens förslag kommer ett överlämnande att kunna ske. 7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är tillämplig även på miljöprövningsdelegationerna.

När det gäller frågan om det bör framgå i författning att hela ärendet om torvbrytning bör överlämnas till mark- och miljödomstol vid ett överlämnande enligt 7 kap. 19 § lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet så har något sådant förslag inte remitterats. Det finns dock redan en möjlighet för domstolen att handlägga ärendena gemensamt enligt 21 kap. 3 § miljöbalken. Regeringen anser därför inte att det för närvarande är nödvändigt att ytterligare reglera handläggningen av torv-ärenden i samband med ovan nämnda överlämnanden till domstol.

En samlad bedömning av Natura 2000-tillstånd

Det krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Det är inte möjligt att i ett koncessionsärende göra en sådan prövning, utan det krävs ett särskilt s.k. Natura 2000-tillstånd.

EU-domstolen har i sin rättstillämpning uttryckt att prövningen av planers och projekts påverkan på ett Natura 2000-område ska vara allsidig. Alla aspekter av planerna och projekten ska identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information och kunnande. En prövning uppfyller inte kraven i direktivet om den innehåller brister eller saknar fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser (se mål C-258/11). Vidare har Högsta domstolen framhållit att en uppdelning av en prövning i två etapper inte får leda till att tillstånd ges utan att samtliga frågor som ska ingå i tillståndsprövningen verkligen blir bedömda i något skede. Tillståndsprövningen ska omfatta alla de effekter som den sökta verksamheten kan få på ett Natura 2000-område. Det innebär att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig (se NJA 2013 s. 613).

Ett Natura 2000-tillstånd ska enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken prövas av länsstyrelsen i det län där det berörda området finns. Om en verksamhet eller åtgärd omfattas av tillståndsplikt till följd av bestämmelserna i 9 eller 11 kap. miljöbalken ska dock frågan om Natura 2000-tillstånd prövas av den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan. Prövningen av Natura 2000-tillståndet kan dock inte samordnas med prövningen enligt torvlagen vilket leder till en uppdelning av prövningen i två etapper.

Prop. 2015/16:178 Det är en nackdel att det inte går att handlägga frågan om Natura 2000-tillstånd och tillståndet till den miljöfarliga verksamheten i samma ärende. Om energitorv regleras i miljöbalken, kommer dock frågan om Natura 2000-tillstånd att bedömas av samma myndighet vilket innebär att denna nackdel undanröjs. Därmed ökar förutsättningarna att leva upp till kravet på en samlad bedömning av frågan.

Ökad överensstämmelse med MKB-direktivet

EU:s direktiv om miljökonsekvensbedömningar (MKB-direktivet) gäller för bedömning av ett projekts inverkan på miljön. Direktivet genomförs i svensk rätt framför allt med 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Med en hänvisning från torvlagen till 6 kap. miljöbalken genomförs direktivet för de torvtäkter som prövas enligt torvlagen. I direktivet anges att torvutvinning med ett verksamhetsområde över 150 hektar ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. För annan torvutvinning får medlemsstaterna själva bestämma om en miljökonsekvensbedömning ska göras genom granskning från fall till fall eller genom fastställande av gränsvärden eller kriterier. Enligt artikel 4 ska de kriterier som fastställs i bilaga III beaktas vid en sådan granskning. Dessa kriterier motsvarar de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

En torvtäkt antas enligt 3 § första stycket 2 förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar alltid medföra en betydande miljöpåverkan om den omfattas av 4 kap. 1 eller 3 § miljöprövningsförordningen och är större än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår. I 3 § andra stycket förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar anges att om det är fråga om prövning av andra verksamheter eller ändring av verksamheter ska länsstyrelsen besluta om huruvida verksamheterna och åtgärderna kan antas ha en betydande miljöpåverkan med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen. För energitorvtäkter finns det inga bestämmelser om att täkter över viss storlek alltid ska anses ha en betydande miljöpåverkan. För dessa täkter görs bedömningen i det enskilda fallet med stöd av bilaga 2 till förordningen. Detta gäller även för energitorvtäkter som har ett verksamhetsområde över 150 hektar. Prövningen av miljöpåverkan för verksamheter som prövas enligt torvlagen skulle därmed i dagsläget kunna kritiseras för att inte på ett tillräckligt tydligt sätt uppfylla kraven i direktivet. Förslaget innebär att energitorvtäkter prövas enligt bestämmelserna i miljöbalken och miljöprövningsförordningen. En sådan förändring skulle innebära att en torvtäkt som är större än 150 hektar alltid skulle anses medföra en betydande miljöpåverkan oavsett torvens användningsområde. Bestämmelserna uppfyller därigenom direktivets krav på ett bättre och tydligare sätt.

7.2 Bestämmelser i torvlagstiftningen som inte överförs till miljölagstiftningen

Regeringens bedömning: Övriga bestämmelser i torvlagstiftningen behöver inte överföras till miljöbalken.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Forshaga kommun* anser att tillsynsuppgifter inte bör kunna delegeras till kommunerna eftersom de inte har den kompetens och tid som krävs för att ansvara för tillsynen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* påpekar att en liten kommun med få resurser inte alltid har möjlighet att överta tillsynen.

Länsstyrelsen i Hallands län ser behov av att det, i likhet med vad som gäller enligt torvlagen, sker någon form av lämplighetsprövning av verksamhetsutövaren vid överlåtelse av tillstånd även i framtiden.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller torvlagens bestämmelser om villkor i samband med koncession så motsvaras de i stora delar av de miljörättsliga bestämmelserna om villkor. En koncession ska dock enligt 11 § torvlagen gälla en viss tid. Enligt miljöbalken får ett beslut eller en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet tidsbegränsas, men det är inget krav.

I förarbetena till torvlagen betonas att en tidsbegränsning är lämplig med hänsyn till den tekniska utvecklingen. Tiden ska bestämmas efter vad som är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter. En undersökningskoncession ska enligt 11 § torvlagen ges för en tid av högst två år från beslutet, om inte särskilda skäl föranleder annat, och en bearbetningskoncession i regel inte för längre tid än 25 år (se prop. 1984/85:120 s. 341 och prop. 1974:146 s. 81 f.)

En miljöfarlig verksamhet får begränsas i tid enligt 16 kap. 2 § miljöbalken. Ett tillstånd till täkt skiljer sig från tillstånd till andra miljöfarliga verksamheter genom att uttag vanligen avser en viss mängd under viss tid (se prop. 2004/05:129 s. 76). En täktverksamhet medför pågående förändringar i miljön under verksamhetstiden och skiljer sig i detta avseende från exempelvis en vattenverksamhet där det huvudsakliga ingreppet i naturmiljön vanligen sker i ett sammanhang när anläggningen byggs ut.

I förarbetena till miljöbalken betonas att tillstånd i ökad utsträckning ska kunna meddelas för begränsad tid (se prop. 1997/98:45 s. 344 och s. 478 f.). Skälen till detta är att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav ändras och skärps. En fördel med tidsbegränsade tillstånd är att det medför regelbundna prövningar av verksamheten. Det gör att villkoren aktualiseras och att man i samband med detta ser över att bästa möjliga teknik används. Tidsbegränsade tillstånd medför att verksamhetsutövaren innan tillståndet går ut måste utreda och lämna in ny ansökan om verksamheten ska fortsätta.

De skäl för tidsbegränsning som anges i förarbetena till torvlagen och miljöbalken gäller fortsatt i förhållande till alla typer av torvtäkter. Det är därför lämpligt att tidsbegränsa tillstånd även för täkter som prövas enligt miljöbalken. Något skäl att behandla energitorvtäkter annorlunda än andra

Prop. 2015/16:178 torvtäkter finns inte. Tillstånd för odlingstorvtäkter begränsas vanligtvis till 25 eller 30 år, vilket även kan vara en lämplig tidsram för energitorvtäkter.

En koncession får enligt 15 § torvlagen överlåtas endast med länsstyrelsens tillstånd. Något motsvarande krav finns inte i miljöbalken utan enligt 32 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd gäller i stället att en ny verksamhetsutövare ska göra en anmälan till tillsynsmyndigheten. En ny verksamhetsutövare måste dock uppfylla de villkor som gäller enligt tillståndsbeslutet. Annars kan tillståndsmyndigheten vidta åtgärder. Enligt 2 kap. 2 § och 16 kap. 2 § miljöbalken är det möjligt att ställa krav på kunskap och att föreskriva om de villkor för verksamheten som tillståndsmyndigheten bedömer behövs. Därigenom finns tillräckliga möjligheter att säkerställa att verksamheten bedrivs av en lämplig verksamhetsutövare. Det finns inte heller skäl att reglera överlåtelse av tillstånd för energitorv på annat sätt än tillstånd för övrig torv.

Enligt 35 § torvlagen ska Sveriges geologiska undersökning eller en annan myndighet som regeringen bestämmer på begäran ges tillfälle att följa koncessionshavarens arbete i geologiskt hänseende och ta del av de geologiska resultaten av arbetet. Miljöbalken innehåller ingen motsvarande bestämmelse. Bestämmelsen i torvlagen tillämpas aldrig eller i mycket begränsad omfattning. Det saknas därför behov av att införa en motsvarande bestämmelse i miljöbalken.

Miljöbalkens bestämmelser om tillsyn är mer omfattande än tillsynsbestämmelserna i torvlagen och det finns därför inget behov av att införa nya tillsynsbestämmelser med anledning av förslaget. Det finns inte heller behov av att införa straffbestämmelser eller bestämmelser om skadestånd eller förverkande.

Enligt 36 § torvlagen utövas tillsynen av länsstyrelsen och någon möjlighet att delegera tillsynsansvaret till kommunerna finns inte. Förslaget innebär att tillsynen för energitorvtäkter kommer att utövas i enlighet med 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen. För tillsyn enligt dessa regler kan uppgiften att utöva tillsyn över verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen eller som innebär markavvattningsöverlåtelse till en kommunal nämnd. I förarbetena till miljöbalken framhålls att utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret bör vara att få en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till såväl resurser och kompetens som kunskap om miljöpåverkan och teknik samt närheten till tillsynsobjektet. När det gäller frågor vid tillsyn över egen verksamhet konstateras i förarbetena att det inte är någon ny företeelse. Det framhålls dock att kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn bör vara av betydelse vid fråga om övertagande av tillsyn över kommunala anläggningar (se prop. 1997/98:45 del 1, s. 499 f.).

Det saknas skäl att ha andra regler för delegering av tillsyn för energitorvtäkter än för övriga täkter. Förslaget innebär att länsstyrelserna har möjlighet att överlåta tillsynen till kommuner i de fall det bedöms leda till en mer effektiv tillsyn. Detta kan vara en fördel bl.a. med hänsyn till den geografiska närheten mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjektet.

7.3 Följdändringar

Regeringens förslag: Hänvisningar till torvlagen och torvförordningen tas bort i miljöbalken, minerallagen och lagen om skyldighet för utländska kärke att ställa säkerhet för rättegångskostnader.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i regeringens förslag eller har inte lämnat synpunkter i de delar som behandlas här.

Skälen för regeringens förslag: Utvinning av energitorv kommer enligt regeringens förslag att regleras på samma sätt som utvinning av odlingsorv och torvlagen upphävs. Det saknas därför anledning att ha kvar de bestämmelser i 11 kap. 13 och 23 §§ miljöbalken som reglerar tillstånd för markavvattning i de fall då koncession har getts och hänvisningarna bör därför tas bort.

I lagen om skyldighet för utländska kärke att ställa säkerhet för rättegångskostnader ställs krav på utländska medborgare att i vissa fall ställa säkerhet för eventuella rättegångskostnader då talan förs i svensk domstol. Enligt 2 § behöver säkerhet emellertid inte ställas i mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt torvlagen. Hänvisningen i 2 § bör tas bort eftersom torvlagen föreslås upphävas.

Genom hänvisningar till torvlagen i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 11 § minerallagen ges en sökande eller innehavare av koncession för energitorvfyndigheter samma företrädesrätt som gäller för en mineralkoncession. I och med att det nu gällande koncessionssystemet överges bör hänvisningarna i de nämnda paragraferna i minerallagen tas bort. Vid prövning enligt miljöbalken blir fastighetsägarens rådighet över fastigheten begränsad om fastigheten omfattas av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt minerallagen. Regeringens förslag innebär således att i de fall en koncession enligt minerallagen beviljas i ett område där någon har tillstånd att bedriva torvtäkt blir minerallagens bestämmelser om ersättning tillämpliga. En koncession enligt minerallagen får därigenom företräde framför ett tillstånd till energitorvtäkt.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2017.

Tillstånd (koncession) som har getts enligt torvlagen ska fortsatt gälla till dess att koncessionen upphör. Tillstånden ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. För tillstånd (koncessioner) som har getts enligt torvlagen ska dock 19–33 och 37 §§ i den lagen fortfarande gälla.

Torvlagen ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före den 1 januari 2017 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

De äldre bestämmelserna i 11 kap. 13 och 23 §§ miljöbalken ska fortfarande gälla för bearbetningskoncessioner som har meddelats med stöd av torvlagen.

Den äldre bestämmelsen i 2 § lagen om skyldighet för utländska kärke att ställa säkerhet för rättegångskostnader ska fortfarande gälla för mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt torvlagen.

De äldre bestämmelserna i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 11 § minerallagen ska fortfarande gälla i fråga om koncession enligt torvlagen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Lantbrukarnas riksförbund* anser att om förlängning av en befintlig koncession begärs ska en sådan förlängning endast kunna ske med markägarens samtycke samt att eventuella oklarheter som kan innebära ett oväntat ansvar för markägaren vid återställande av torvtäkt efter koncession bör undanröjas i övergångsbestämmelser. Enligt *Havs- och vattenmyndigheten* bör det fastställas en borte gräns, förslagsvis 2027, efter vilken gamla torvkoncessioner ska prövas enligt miljöbalken. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser följande. Hela torvlagen bör upphöra att gälla även för koncessioner meddelade före den 1 januari 2017, förslagsvis fem år efter att lagen om upphävande träder i kraft. Gemensamma regler för alla torvtäkter bör underlätta både för tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare. Markägare skulle också inom rimlig tid ha möjlighet att skriva nya avtal alternativt säga upp dem.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

De ärenden som handläggs hos länsstyrelser och regeringen bör avgöras enligt de processuella bestämmelser som gällde när ärendena inledes. De ärenden som har inletts hos länsstyrelser och regeringen bör därför avslutas där. Det innebär att ett ärende som före ikraftträdandet har inletts hos en länsstyrelse kommer att överklagas till regeringen.

Det är visserligen viktigt att de nya reglerna tillämpas på alla torvtäkter så snart som möjligt så som påpekats av flera remissinstanser. De äldre föreskrifter som upphör att gälla behöver dock i vissa avseenden tillämpas på meddelade koncessioner, eftersom det inte är rimligt att rätten till marken upphör under den tid som en koncession är gällande. I de fall det inte finns avtal om rätten till marken mellan koncessionshavaren och fastighetsägaren skulle ett sådant avtal behöva träffas och det skulle då föreligga en ojämnlik avtalssituation. Vidare är det i de flesta fall önskvärt ur ett hushållningsperspektiv och klimatperspektiv att fortsätta utvinningen på en plats som bedömts vara lämplig och som påverkats av utvinningen i stället för att ta ett nytt område i anspråk. Även detta talar för att vissa bestämmelser i torvlagen bör fortsätta gälla för koncessioner som redan har getts. Om bestämmelserna om rätten till marken ska gälla under en övergångsperiod måste även reglerna om ersättning gälla under motsvarande period. De bestämmelser i torvlagen som således bör fortsätta gälla är 19–22 §§ för undersökning och 23–33 och 37 §§ för bearbetning.

Det som nu har sagts innebär bl.a. att en verksamhetsutövare måste uppfylla sina skyldigheter, exempelvis vad gäller efterbehandling och ersättning, enligt den givna koncessionen inom den tid som koncessionen gäller. Bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken om ansvar för miljöskada är dessutom tillämpliga. Något oförutsett ansvar för markägare bör därmed inte uppstå och således finns det inte behov av ytterligare övergångsbestämmelser. Att övriga bestämmelser enligt torvlagen upphör att gälla innebär vidare att det inte går att ansöka om förlängning av en koncession. Om det finns skäl att fortsätta torvutbrytningen efter det att beslutet om koncession slutat gälla, får verksamhetsutövaren ansöka om tillstånd enligt miljöbalken.

Till följd av att torvlagen fortsatt bör gälla för koncessioner som meddelats enligt den lagen bör också relevanta bestämmelser i miljöbalken, lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader och minerallagen gälla för de koncessionerna.

I övrigt bör miljöbalkens bestämmelser tillämpas på beslut om koncessioner som getts med stöd av torvlagen, bl.a. bestämmelserna om tillsyn och avgifter. Dessa bestämmelser kommer därmed att tillämpas även på de koncessioner som redan getts. I fråga om avgifter för redan givna koncessioner innebär det att verksamhetsutövaren, utöver den avgift för ansökan om koncession som redan betalats, ska betala en årlig prövnings- och tillsynsavgift för den miljöfarliga verksamheten. Om tillståndet avser markavvattning gäller också en avgift för tillsyn per hel timme handläggningstid. Mot bakgrund av självkostnadsprincipen och det faktum att avgiften för ansökan om koncession är mycket låg bedöms detta inte utgöra någon oskälig kostnad för verksamhetsutövarna.

Genom att vissa bestämmelser i torvlagen fortsatt ska gälla kommer tillsynsmyndigheten under en viss tid att behöva tillämpa dessa bestämmelser jämte relevanta bestämmelser i miljöbalken. Oavsett detta bör den föreslagna regleringen förenkla tillsynsmyndighetens arbete avsevärt.

9 Konsekvenser

Förslaget syftar till att komma till rätta med de problem som nuvarande regelverk bidrar till och har beskrivits i avsnitt 7. Avsikten är att förenkla prövningen för att undanröja de oklarheter som föreligger och undvika krav på prövning enligt både miljöbalken och torvlagen. Förslaget innebär att verksamhetsutövare kan få ett tillstånd som möjliggör utvinning av både energi- och odlingstorv. Genom detta uppnår man en ökad flexibilitet för verksamhetsutövare. Förslaget syftar även till att förändra prövningssystemet så att det endast finns en instans som ansvarar för prejudikatbildning. Vid utformningen av förslaget har eftersträvat att skapa processuella förutsättningar för en mer effektiv prövning där det är möjligt att göra en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på miljön. Avsikten är även att förslaget ska utmönstra alla omotiverade skillnader mellan prövningen av energi- och odlingstorvtäkter.

Enligt förslaget ska torvlagen upphävas och utvinning av energitorv ska prövas enligt miljöbalken och de förordningar som meddelats med stöd av balken. Detta innebär att all täktverksamhet kommer att prövas enligt samma lagstiftning. Om ändringarna inte genomförs kommer torvlagen fortsatt att gälla.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär att prövningen i första instans av ansökningar om energitakt flyttas från länsstyrelserna till miljöprövningsdelegationerna, där även tillstånd om odlingstorvtäkt prövas. Länsstyrelserna kommer att vara remissinstanser. Länsstyrelserna kommer inte heller längre att pröva övriga ärenden enligt torvlagen, som exempelvis ärenden om markanvisning. Förslaget innebär att miljöprövningsdelegationerna kommer att vara första beslutande myndighet vid prövning av ansökan om tillstånd till energitorvtäkt.

Utifrån antagandet att handläggning av ansökan om tillstånd till energitorvtäkt skulle innebära en motsvarande kostnad som nuvarande handläggning av ansökan om tillstånd till odlingstorvtäkter enligt 9 kap. miljöbalken uppskattas den sammanlagda kostnadsökningen för miljöprövningsdelegationerna i genomsnitt uppgå till cirka 250 000–350 000 kronor per år.

Av remissvaren framgår att några länsstyrelser anser att det kan finnas behov av att tillskjuta resurser till miljöprövningsdelegationerna, särskilt de som kommer att hantera ett flertal ytterligare ärenden. Regeringen bedömer att den föreslagna ordningen innebär samordningsvinster och de ökade kostnaderna bedöms därför kunna rymmas inom befintliga anslagsramar.

Kommuner

Förslaget innebär att länsstyrelserna har möjlighet att överlåta tillsynen till kommuner. Energitorvtäkter finns i dag i cirka 50 kommuner. Kom-

munfullmäktige får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och utgångspunkten är att dessa avgifter ska täcka myndighetens kostnad. Kommunens kostnad för tillsyn efter eventuell delegation kommer därför finansieras av avgiften.

Konsekvenser för rättsväsendet

Förslaget innebär att ärenden som rör energitorvtäkter kommer att överklagas till mark- och miljödomstol. Kostnaderna kommer att öka marginellt men bedöms kunna rymmas inom befintliga anslagsramar.

Konsekvenser för företag

Några av de företag som utvinner energitorv utvinner även odlingstorv med stöd av tillstånd enligt miljöbalken. Dessa företag har därför redan i dag kunskaper om hur prövningen enligt miljöbalken går till. För de företag som endast utvinner energitorv krävs inhämtande av viss kunskap om prövningsprocessen enligt miljöbalken. Branschföreningen Svensk Torv uppskattar den totala kostnaden för en bearbetningskoncession enligt torvlagen till cirka en miljon kronor. Kostnaden för tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken uppskattas till motsvarande belopp. I detta belopp ingår kostnad för ansökan, miljökonsekvensutredning, eventuella kompletteringar och arbete efter eventuellt överklagande.

Förslaget innebär även att en torvtäkt kan överlåtas utan tillstånd från länsstyrelsen. Om en torvtäkt överlåts till ny verksamhetsutövare, ska den som tagit över verksamheten anmäla det till tillsynsmyndigheten. Det innebär en administrativ lättnad för företagen.

En samordning av prövningen av de tillstånd och dispenser som behövs för verksamheten innebär större möjligheter att tidsmässigt koordinera förfarandena, vilket bör leda till en ökad effektivitet. Det bör även medföra att företagens administrativa kostnader för prövning minskar.

Ett upphävande av koncessionssystemet innebär att fastighetsägarna får ökat inflytande. Förslaget skulle därmed kunna innebära att det kan bli svårare för företag som utvinner energitorv att få tillgång till mark för torvtäkter och därmed påverka aktuella arbetstillfällen i företrädesvis glesbygd. Enligt uppgift från torvbranschen uppnås emellertid markåtkomst vid tillämpningen av torvlagen ofta genom frivilliga överenskommelser. Det är rimligt att anta att sådana frivilliga överenskommelser kan träffas även om koncessionssystemet upphör. Det finns vidare vissa torvmarker i Sverige som är kraftigt påverkade genom bl.a. utdikning och saknar naturvärden och som kan vara möjliga för torvutvinning. Den samlade bedömningen blir därför att berörda företag även i framtiden bör kunna bedriva sin verksamhet utan negativ inverkan på arbetstillfällena i berörda regioner.

Förslaget innebär att miljöbalkens regler om säkerhet blir tillämpliga för energitorvtäkter. Det betyder att utgångspunkten för ställande av ekonomisk säkerhet är att skada eller olägenhet för miljön ska avhjälpas och det finns därför ingen möjlighet att träffa överenskommelse om säkerhetens storlek. Förslaget ger verksamhetsutövaren en större flexibilitet genom att alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden kan godtas, vilket inte är möjligt vid ställande av säkerhet enligt torvlagen. I fråga om avgifter för redan meddelade koncessioner innebär det

Prop. 2015/16:178 att verksamhetsutövare, utöver den avgift för ansökan om koncession som denne redan betalat, ska betala en årlig prövnings- och tillsynsavgift för den miljöfarliga verksamheten och, för tillstånd till markavvattning, en avgift för tillsyn per hel timme handläggningstid. Regeringen bedömer emellertid att avgiften inte är så hög att den på något avgörande sätt bedöms påverka en verksamhetsutövers benägenhet att ansöka om förnyat tillstånd.

För de företag som ägnar sig åt energitorvtäkt innebär förslaget i allt väsentligt endast att man i fortsättningen behöver vända sig till en annan prövningsinstans och i övrigt är ändringarna så små att någon mer utförlig redovisning av beräknade kostnader och tidsåtgång inte skulle fylla någon funktion.

En ansökan om tillstånd till en torvtäkt är förknippad med ekonomiska risker. Dessa beror på en osäkerhet kring frågan om tillstånd kommer att beviljas och vilka villkor ett tillstånd kommer att förenas med. Beroende på vilka villkor som bestäms kan kostnaden för att bedriva verksamheten variera. Förslaget innebär att förutsägbarheten i tillståndsprövningen ökar eftersom det endast kommer att finnas en prejudikatbildande instans. Det kommer att bli tydligt vilka tillsynsbestämmelser som ska tillämpas.

Förslaget bedöms inte medföra några effekter i övrigt som särskilt påverkar små företag.

Konsekvenser för företag som är fastighetsägare

Förslaget skulle innebära att fastighetsägare får en principiell möjlighet att välja om energitorv ska utvinna på fastigheten och vem som ska utvinna torv. Beroende på vilken efterbehandling som väljs kan markägaren vara tvungen att vidmakthålla markavvattningen.

Möjligheten att utvinna torv för flera användningsområden inom ramen för samma tillstånd kommer att ge företagen en ökad flexibilitet att anpassa verksamheten efter marknaden och de fysiska förutsättningarna i torvmarken. Den torv som exporteras i dag är främst odlingsstorv. Förslaget innebär att företagen har ökade möjligheter att anpassa sig till den efterfrågan som finns och därmed öka sin konkurrenskraft internationellt.

EU-rättsliga krav

Förslaget motiveras av inhemska politiska överväganden och är således inte en följd av att internationell lagstiftning ska genomföras i svensk rätt. Tre direktiv är relevanta vid bedömningen av förslagens överensstämmelse med EU-rätten. Dessa är MKB-direktivet, art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Vid prövning av torvtäkter kan även utvinningsavfallsdirektivet (2006/21/EG) och EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) bli aktuella för energitorvtäkter som har ett verksamhetsområde över 150 hektar. Förslaget bedöms inte påverka hur dessa direktiv uppfylls annat än på så sätt att Sverige efter ändringarna kommer att uppfylla direktiven på ett bättre sätt i förhållande till en samlad Natura 2000-prövning och prövningen av miljöpåverkan för energitorv.

Informationsinsatser

Miljöprövningsdelegationerna och länsstyrelserna tillämpar redan bestämmelserna i miljöbalken och för dessa behövs endast en begränsad

informationsinsats. Om förslaget genomförs finns det ett behov av information till de företag som utvinner energitorv och till ägare av fastigheter som är aktuella för energitorvtäkt.

Prop. 2015/16:178

Övrigt

Förslaget har inga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för de integrationspolitiska målen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

11 kap. 13 §

Ändringen i paragrafen innebär att fjärde stycket tas bort.

I paragrafen regleras tillståndsplikt för markavvattning, och om regeringen föreskriver det, andra åtgärder för avvattning av mark. Tillstånd krävs enligt första stycket i princip för varje åtgärd som utgör markavvattning enligt definitionen i 11 kap. 2 §. Enligt fjärde stycket krävs dock inte tillstånd för markavvattning i samband med torvtäkt, om koncession har getts enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter. I och med att undantaget för energitorv tas bort kommer fortsättningsvis tillstandsreglerna för markavvattning att gälla oavsett torvtyp.

11 kap. 23 §

Ändringen i paragrafen innebär att fjärde punkten tas bort.

I paragrafen regleras att en tillåtlighetsprövning enligt 11 och 16 kap. av de uppräknade vattenverksamheterna inte ska ske och att den såvitt gäller prövningen enligt 2 kap. ska begränsas till en bedömning enligt 2 kap. 9 §. I *fjärde punkten* undantas på sådant sätt vattenverksamhet för vilken en bearbetningskoncession har meddelats enligt lagen om vissa torvfyndigheter. I och med att undantaget för energitorv tas bort kommer prövningen av torvtäkt, oavsett torvtyp, i fortsättningen omfatta även frågan om verksamheten kan tillåtas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 januari 2017. Av övergångsbestämmelsen följer att undantagen i 11 kap. 13 och 23 §§ avseende energitorv, fortfarande gäller för bearbetningskoncessioner som har meddelats med stöd av lagen om vissa torvfyndigheter.

Enligt övergångsbestämmelserna till lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter gäller tillstånd som har meddelats enligt den upphävda lagen fortfarande och för dessa tillstånd ska 19-33 och 37 §§ i den upphävda lagen fortsatt tillämpas. På samma sätt ska, enligt övergångsbestämmelserna i denna lag, bestämmelserna i 11 kap. 13 och 23 §§ fortsatt tillämpas för bearbetningskoncessioner som har meddelats med stöd av lag om vissa torvfyndigheter. Det innebär att något

Prop. 2015/16:178 markavvattningstillstånd inte krävs samt att tillstånd till vattenverksamhet ska lämnas för verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt torvlagen.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader

2 §

Ändringen i paragrafen innebär att hänvisningen till lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter tas bort från förteckningen i första stycket 2.

I paragrafen regleras att säkerhet för rättegångskostnader inte behöver ställas av utländska käreande i vissa typer av mål och ärenden i mark- och miljödomstolen, bl.a. enligt lagen om vissa torvfyndigheter. Enligt den senare lagen är det mål om ersättning för expropriativa ianspråktaganden av mark som prövas i mark- och miljödomstol. I och med att koncessionssystemet överges genom upphävandet av lagen om vissa torvfyndigheter är regleringen i lagen om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader inte längre nödvändig.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 januari 2017. Av övergångsbestämmelsen följer att utländska käreande även fortsättningsvis inte behöver ställa säkerhet för rättegångskostnader i mål i mark- och miljödomstolen enligt lagen om vissa torvfyndigheter.

Enligt övergångsbestämmelserna till lagen om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter gäller tillstånd som har meddelats enligt den upphävda lagen fortfarande och för dessa tillstånd ska 19–33 och 37 §§ i den upphävda lagen fortsatt tillämpas. De övergångsbestämmelserna samt övergångsbestämmelsen i denna lag innebär att om frågor om ersättning till följd av att mark tas i anspråk enligt 27–33 §§ torvlagen uppkommer i samband med en koncession för vilka dessa bestämmelser gäller så ska också undantaget att käreanden inte behöver ställa säkerhet i sådana mål och ärenden vid mark- och miljödomstol tillämpas.

10.3 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Förslaget innebär att lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ska upphöra att gälla.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 januari 2017, vilket innebär att lagen upphör att gälla vid utgången av 2016. Övergångsbestämmelserna reglerar vad som ska gälla för tillstånd som meddelats enligt lagen om vissa torvfyndigheter och för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Enligt *andra punkten* ska tillstånd (koncession) som har meddelats enligt lagen om vissa torvfyndigheter fortfarande gälla. Tillstånden ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Av *tredje punkten* följer emellertid att för sådana tillstånd (koncessioner) ska 19–33 och 37 §§ i den upphävda lagen fortfarande gälla. Det innebär att lagens bestämmelser om rättigheter och skyldigheter för den som har fått undersökningskoncession (19–22 §§) eller bearbetningskoncession (23–26 och 37 §§) och om ersättning till följd av att mark tas i anspråk (27–33 §§) fortfarande ska tillämpas. Av *fjärde punkten* följer vidare att lagen om vissa torvfyndigheter fortfarande ska gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

10.4 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Ändringarna i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 11 § minerallagen (1991:45) innebär att hänvisningarna till lagen (1985:62) om vissa torvfyndigheter tas bort.

Ändringarna är en följd av att koncessionssystemet överges och att lagen om vissa torvfyndigheter upphävs.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 januari 2017. Av övergångsbestämmelserna följer att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla i fråga om koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Enligt övergångsbestämmelserna till lagen om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter gäller tillstånd som har meddelats enligt den upphävda lagen fortfarande och för dessa tillstånd ska 19–33 och 37 §§ i den upphävda lagen fortsatt tillämpas. På samma sätt ska, enligt övergångsbestämmelserna i denna lag, vissa bestämmelser i mineralagen tillämpas i fråga om koncession enligt lagen om vissa torvfyndigheter. Det innebär att om frågor som omfattas 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 11 § minerallagen uppkommer i förhållande till en koncession som är meddelad enligt torvlagen och som fortfarande gäller så ska de äldre föreskrifterna i mineralagen tillämpas.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 13 och 23 §§ miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

13 §

Markavvattning får inte utföras utan tillstånd. Vidare krävs tillstånd, i den utsträckning regeringen föreskriver det, för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark i de fall åtgärden kan förväntas få en bestående negativ effekt på växt- och djurlivet.

För dränering av jordbruksmark genom täckdikning med dräneringsrör som har en största diameter av 300 millimeter krävs det dock tillstånd endast om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamheten.

Ett tillstånd till markavvattning eller annan åtgärd för att avvattna mark *skall* förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka skada på allmänna eller enskilda intressen. I tillståndet *skall* anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda.

Ett tillstånd till markavvattning eller annan åtgärd för att avvattna mark *ska* förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka skada på allmänna eller enskilda intressen. I tillståndet *ska* anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda.

Tillstånd enligt denna balk behövs inte för markavvattning i samband med torvtäkt om koncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m.

23 §

Tillstånd *skall* lämnas till följande vattenverksamheter, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

Tillstånd *ska* lämnas till följande vattenverksamheter, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

1. vattenverksamhet som vid prövning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 § har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,

2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar, *och*

4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och

5. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

4. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för bearbetningskoncessioner som har meddelats med stöd av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Förslag till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Säkerhet behöver inte ställas i

1. mål som handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister,

2. mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt

– jordabalken,

– 21 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken som är ansökningsmål eller 21 kap. 1 § första stycket 5 miljöbalken som avser ersättning vid ingripande av det allmänna,

– lagen (1933:269) om ägofred,

– lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m.,

– fastighetsbildningslagen (1970:988),

– rennäringslagen (1971:437),

– väglagen (1971:948),

– lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering,

– lagen (1972:114) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning,

– expropriationslagen (1972:719),

– lagen (1973:1084) om avveckling av vissa godmanskap för delägare i skifteslag,

– ledningsrättslagen (1973:1144),

– anläggningslagen (1973:1149),

– lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter,

– bostadsförvaltningslagen (1977:792),

– lagen (1978:160) om vissa rörledningar,

– jordförvärvslagen (1979:230),

– skogsvårdslagen (1979:429),

– lagen (1985:139) om ersättning för intrång i enskild fiskerätt,

– *lagen (1985:620) om vissa*

torvfyndigheter,

– kulturmiljölagen (1988:950),

– minerallagen (1991:45),

– bostadsrättslagen (1991:614),

– lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,

– ellagen (1997:857),

– lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar,

- naturgaslagen (2005:403), och
 - plan- och bygglagen (2010:900),
 - 3. växelmål och checkmål,
 - 4. mål som har tagits upp efter offentlig stämning, och
 - 5. mål vid förvaltningsdomstol eller marknadsdomstolen.
- Säkerhet behöver inte heller ställas i annat fall om talan väcks genom genstämning.
-

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden vid mark- och miljödomstol enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Förslag till lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Härigenom föreskrivs att lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
2. Tillstånd (koncession) som har meddelats enligt den upphävda lagen gäller fortfarande. Tillstånden ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, om det inte följer något annat av denna lag.
3. För tillstånd (koncessioner) som har meddelats enligt den upphävda lagen gäller 19–33 och 37 §§ i den upphävda lagen fortfarande.
4. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före den 1 januari 2017 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 11 § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Omfattas ett område av flera ansökningar om undersökningstillstånd enligt denna lag *eller koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, har den sökande som först kom in med sin ansökan företräde. Om ansökningarna har kommit in samma dag, har sökandena lika rätt inom det gemensamma området.

Omfattas ett område av flera ansökningar om undersökningstillstånd enligt denna lag, har den sökande som först kom in med sin ansökan företräde. Om ansökningarna har kommit in samma dag, har sökandena lika rätt inom det gemensamma området.

4 §

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag *eller koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får inte någon annan beviljas undersökningstillstånd för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får annan beviljas undersökningstillstånd för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag, får inte någon annan beviljas undersökningstillstånd för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får annan beviljas undersökningstillstånd för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

3 kap.

8 §

Gäller för samma tillståndsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag *eller enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får arbete som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete med stöd av en rättighet som tillkommit senare.

Gäller för samma tillståndsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag, får arbete som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete med stöd av en rättighet som tillkommit senare.

4 kap.

4 §

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag *eller koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får inte någon annan beviljas koncession för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får annan beviljas koncession för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

Om någon inom ett område innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt denna lag, får inte någon annan beviljas koncession för samma mineral inom området. Om det finns särskilda skäl, får annan beviljas koncession för mineral inom området som inte omfattas av tillståndet eller koncessionen.

5 kap.

11 §

Gäller för samma koncessionsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag *eller enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter*, får arbete eller verksamhet som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete eller verksamhet med stöd av en rättighet som har tillkommit senare.

Gäller för samma koncessionsområde flera undersökningstillstånd eller koncessioner enligt denna lag, får arbete eller verksamhet som utförs med stöd av en rättighet som tillkommit först inte hindras eller uppehållas av arbete eller verksamhet med stöd av en rättighet som har tillkommit senare.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Förteckning över remissinstanserna

Riksdagens ombudsmän (JO), Mark- och miljööverdomstolen, Svea Hovrätt, Mark- och miljödomstolen, Umeå tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, Växjö tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, Östersunds tingsrätt, Domstolsverket, Bergsstaten, Havs-och vattenmyndigheten, Kommerskollegium, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Väster-norrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Naturvårdsverket, Regelrådet, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statskontoret, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Askersunds kommun, Bergs kommun, Bjurholms kommun, Bodens kommun, Bollebygd kommun, Borlänge kommun, Forshaga kommun, Gislaveds kommun, Haninge kommun, Haparanda kommun, Härjedalens kommun, Jokkmokks kommun, Jönköpings kommun, Ljusdals kommun, Lycksele kommun, Motala kommun, Pajala kommun, Solna kommun, Storumans kommun, Strömsunds kommun, Surahammar kommun, Timrå kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vaggeryds kommun, Vännäs kommun, Växjö kommun, Älmhults kommun, Älvkarleby kommun, Örnsköldsviks kommun, Östersunds kommun, Branschföreningen Svensk Torv, Fastighetsägarna, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Neova AB, Skogsindustrierna, Stiftelsen Svensk torvforskning, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska bioenergiföreningen (SVEBIO), Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Ornitologiska förening, Världsnaturfonden (WWF)

Härutöver har Holmen Skog AB inkommit med yttrande.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-05-03

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Anita Saldén Enérus och Ingemar Persson.

En samlad torvprovning

Enligt en lagrådsremiss den 28 april 2016 (Miljö- och energidepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärlande att ställa säkerhet för rättegångskostnader,
3. lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,
4. lag om ändring i minerallagen (1991:45).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Ida Kärnström.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Miljö- och energidepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 maj 2016

Närvarande: statsrådet Wallström, ordförande, och statsråden Romson, Baylan, Persson, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Lövin, Regnér, Andersson, Ygeman, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Hadzialic

Föredragande: statsrådet Baylan

Regeringen beslutar proposition En samlad torvprövning

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
Lag om vissa torvfyndigheter	15 § andra stycket, 18 § tredje stycket och 35 §	
