

Lista över definitioner och begrepp inom miljöbalken



Tillsyns- och föreskriftsrådet
Arbetsgruppen för allmänna råd/tillsynsvägledning

Tillsyns- och föreskriftsrådets (ToFR:s) arbetsgrupps lista över definitioner och begrepp inom miljöbalken

I ToFR:s begreppslista finns centrala begrepp

- flera myndigheter berörs av begreppet i regler under miljöbalken
- begreppet ingår i regler under miljöbalken som påverkar, berör annan lagstiftning inom en annan myndighets ansvarsområde

som ger upphov till praktiska problem med tillämpningen.

Grundinställningen hos ToFR:s myndigheter är att definitioner bör finnas i lagtexten eller genom rättspraxis och inte i allmänna råd och handböcker, eftersom dessa inte är juridiskt bindande. Det finns dock en tveksamhet till att definiera vissa svåra och omfattande begrepp då det kan vara bättre att ge tolkningsnycklar för tillämpning på korrekt och lagenligt sätt.

Begreppen i listan är grupperade i tre grupper: Grupp 1. Utredning, ändring, definition önskvärd. Grupp 2. Problem finns och utredning etc. bör/kan övervägas. Grupp 3. Följande begrepp har diskuterats i gruppen men ingen utredning etc. har bedömts behövas.

Listan är strukturerad efter följande rubriker:

- Begreppsnamn
- Problemställning
- Exempel på befintliga definitioner (underrubriker – Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten, Allmänna råd, handböcker etc., EG-rätt, Annan lagstiftning)
- Kommentar (från arbetsgruppen).

1. Utredning, ändring, definition önskvärd

I grupp 1 ingår begreppen anläggning, avfall, näringsidkare, operativ tillsyn, verksamhetsutövare och påverkan, effekt och konsekvens.

Anläggning

Problemställning:

Gäller framförallt gränsdragning i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Vad är en anläggning i köldmediekungörelsens bemärkelse?

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

Naturvårdsverkets föreskrifter om kyl- och värmepumpsanläggningar. NFS(1997:3)

I Definitioner 2 § anges följande definition på begreppet ”anläggning”:

”En anläggning kan bestå av ett eller flera aggregat inom samma verksamhet.

Ett aggregat (kylaggregat eller värmepump) omfattar de komponenter som fordras för att åstadkomma den kyltekniska processen samt den kringutrustning som kan påverka processen.”

Naturvårdsverket har till Miljööverdomstolen ang. begreppet ”anläggning” enligt SNI-kod 90.004-3 i bilagan till FMH yttrat följande att:

I AR 99:1 stadgas vad som omfattas men att någon direkt ledning avseende tolkning av begreppet ”anläggning” inte ges. Formuleringen ”speciellt iordningställd plats för skrotdäck, uppriven asfalt och slipers” indikerar dock att någon åtgärd som behövs för verksamhetens bedrivande skall ha vidtagits för att en anläggning skall anses föreligga. En sådan åtgärd kan vara en teknisk installation eller en utrustning för ett visst syfte. Det kan också vara en för ett visst ändamål i förväg iordninggjord plats. Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att innebörden av begreppet ”anläggning” är oklar. Begreppet kan endast anses tillämpligt om någon åtgärd vidtagits i förväg för att bereda verksamhetsutövaren möjlighet att bedriva den aktuella verksamheten. Enbart en verksamhets varaktighet på en viss plats bör däremot inte vara avgörande för bedömningen om det är en anläggning eller inte.

EG-rätt

I EG-förordningen om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS) (EG nr. 761/2001) definieras ”anläggning” som:

”hela det område på en viss geografisk plats som står under en organisations kontroll där verksamheten bedrivs, produkter framställs och tjänster utförs. Detta omfattar all infrastruktur, utrustning och materiel.”

Annat lagstiftning

Jordabalk (1970:994)

Förrarbeten: Prop. 1970:20, 142, 146 och 158, 3LU 80 och 82, rskr 443

2 kap 1 §

Till fastighet hör byggnad, ledning, stängsel och **annan anläggning** som anbragts i eller ovan jord för stadigvarande bruk, på rot stående träd och andra växter, naturlig gödsel.

Till fastighet hör även sådan byggnad eller annan **anläggning** som är uppförd utanför fastigheten, om den är avsedd för stadigvarande bruk vid utövning av servitut till förmån för fastigheten och icke hör till den fastighet där den finns. Detsamma gäller i

fråga om ledning för vilken beviljats ledningsrätt om vid förrättning enligt ledningsrättslagen (1973:1114) förordnats att rätten skall höra till fastigheten.

Djurskyddslagen

Definition enligt **Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:20) om uppfödning, förvaring, tillhandahållande och användning m.m. av försöksdjur:** ”en anläggning, byggnad, grupp av byggnader eller andra utrymmen inom- eller utomhus, i vilken försöksdjur hålls, används, föds upp eller förvaras, inbegripet flyttbara anläggningar. Föreskriften ligger utanför miljöbalksområdet och definitionen kan kritiseras eftersom anläggning definieras som bl.a. en anläggning.

Definition enligt **Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:95) om förprovning av djurstallar:** ”en eller flera byggnader för djurhållning som är belägna på samma fastighet”. Föreskriften ligger utanför miljöbalksområdet.

Definition på ”tillsynsobjekt” enligt **anvisningar för rapportering av djurskyddstillsyn, SJV:s blankett D105:** ”Ett eller flera djur som hålls ensamt eller i grupp i en eller flera byggnader eller annan yta som är belägen på samma fastighet. Begreppet tillsynsobjekt inkluderar därmed byggnader, beten, rasthagar, hägn, burar m.m. Ett tillsynsobjekt ska kunna inspekteras rationellt i en tidsmässig följd. Ett lantbruksföretag som är mycket stort och där djur hålls på flera ställen med långa avstånd däremellan kan således utgöra flera tillsynsobjekt. Även ett tillsynsobjekt som pga. Smittskyddsskäl eller tidsskäl inte kan inspekteras i en följd utgör flera tillsynsobjekt.

Kommentar:

Eftersom Miljööverdomstolen beviljat provningstillstånd i ärendet ovan, där Naturvårdsverket yttrade sig, bör vi avvakta domstolens avgörande och läsa ev. domskäl.

När det gäller begreppen fabrik och anläggning anser man från kommunalt håll att det är olämpligt med olika begrepp i förordningarna. Det som står i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd borde överensstämma med klassningen i förordningen om miljöskatt och förordningen om avgifter. (För SNI-kod: 21.111-3, 24.41-1, 24.42-1, 24.66-1, 24.66-2 användes tidigare begreppet ”anläggning” men nu används ”fabrik” i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Avfall

Problemställning:

Gäller framförallt gränsdragning. När är produkten en resurs och när är den avfall? Av betydelse för återvinning av avfall är att man kan få fram kriterier för när ett avfall upphör att vara avfall och då materialet kan överlätas, användas eller transporteras

utan att åtföljas av avfallsrestriktioner. Samordning behövs, stallgödsel och slam används ofta i jordbruket, men är på samma gång avfall.

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

Miljöbalken 15 kap 1 §

”Med avfall avses varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”

EG-rätt

EG:s avfallsdefinition (Direktiv (75/442/EEG) om avfall, artikel 1 (a))

”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”

NV:s regeringsuppdrag – ”Förslag till ändringar i utformning och tillämpning av den lagstiftning som berörs av avfallsdefinitionen och som är av betydelse för återvinning av avfall, Dnr 640-712-00, 2000-09-18

”Prejudicerande tolkning av EG:s avfallsdefinition kan endast göras av EG-domstolen. En genomgång av EG-domstolens praxis som har betydelse för begreppets tolkning återfinns i NV:s rapport 4950, 1998, EG:s avfallsdefinition – ett hinder för kretsloppsanpassningen”.

”Sammanfattningsvis kan följande slutsatser dras utifrån EG-domstolens praxis, som skiljer sig från den praxis som hade utvecklats i Sverige innan vi blev medlemmar i EU:

- Att materialet skall ekonomiskt återutnyttjas/tas tillvara ekonomiskt innebär inte att det inte skall klassificeras som avfall (EG-domstolens dom i mål C-206/88, C-207/88 och C-422/92)
- Att materialet kan bli föremål för en ekonomisk transaktion utesluter inte att det klassificeras som avfall (EG-domstolens mål i dom C 304/94).
- Att ”göra sig av med” innefattar både de typer av bortskaffande och de typer av återvinning som definieras i bilaga 3 och 4 till renhållningsförordningen (EG-domstolens dom i mål C 129/96)
- Att ett material är integrerat i en industriell tillverkningsprocess medför inte att det inte klassificeras som avfall (EG-domstolens dom i mål C 129/96. I denna dom påpekade EG-domstolen att denna slutsats inte strider mot den distinktion som måste göras mellan återvinning av avfall och normal industriell behandling av produkter som inte utgör avfall, hur svår denna distinktion än är att göra).”

Kommentar:

EG:s avfallsdefinition finns och är den som skall användas men den kan hindra återvinning. Om en ändring ska ske bör det göras inom ramen för EU-arbetet eftersom avfall regleras i ett EU-direktiv. Sverige bör därför arbeta internationellt med att försöka ändra EG-definitionen och klargöra gränser mellan avfall och t.ex.

återvinning. Avvägningar i varje enskilt fall kommer dock även i fortsättningen att bli det dominerande tillvägagångssättet. Det är olyckligt för den operativa tillsynsmyndigheten att avvägningar görs i varje enskilt fall, oklart och tidsödande samt kan dessutom ge olika bedömningar/behandlingar.

Näringsidkare

Problemställning:

Många myndigheter är intresserade av att reda ut detta begrepp, bl.a. för att kunna påföras MSA måste man vara näringsidkare. Är t.ex. statliga myndigheter såsom Fortifikationsverket och Vägverket näringsidkare? Miljöbalkskommitténs påföljdsgrupp utreder om begreppet är en bra avgränsning när det gäller miljöstraffavgifter eller om man skall ersätta det.

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

Prop 1997/98:45 (Miljöbalken), del 2, s 314 (30 kap 1§):

Uttrycket har samma betydelse som på andra håll i lagstiftningen exempelvis i 1§ i bokföringslagen (1976:125)

Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen Mål nr M 6957-00, 6958-00, 4660-00, 1175-00, Meddelade 2001-05-21.

Miljööverdomstolens slutsatser beträffande näringsidkarbegreppet

”Begreppen näringsidkare och näringsverksamhet har i svensk rätt en vidsträckt innebörd. I princip gäller att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art bedöms som näringsidkare och att det därvid inte krävs att syftet med verksamheten är att generera vinst. Beträffande verksamhet som bedrivs av det allmänna gäller att verksamhet som innefattar myndighetsutövning som regel inte är näringsverksamhet. För de verksamheter som inte utgör myndighetsutövning måste en närmare bedömning göras i frågan om verksamheten kan anses vara av ekonomisk art. Vid denna prövning skall hänsyn tas till den ekonomiska delen av verksamheten och då särskilt till verksamhetens finansiering, d.v.s. hur stor del av verksamheten som betalas av dess användare. Vid prövningen kan även hänsyn tas till om verksamheten är obligatorisk eller fakultativ samt huruvida verksamheten bedrivs i konkurrens med enskilda näringsidkare.”

Allmänna råd, handböcker etc.

Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift Handbok (2001:1) s. 38 f.

”Också när staten, kommun eller landstingskommun är huvudman för en verksamhet kan det anses vara fråga om näringsverksamheter. Ibland, men inte alltid drivs verksamheten i form av offentligt ägda bolag, t.ex. fastighetsbolag. Det som avgör om det är fråga om näringsverksamhet är verksamhetens art och sättet för dess bedrivande,

inte om verksamheten i det enskilda fallet drivs av en myndighet eller kommunal nämnd eller av ett bolag.”

”Gränsdragningsfrågor kan komma upp, om verksamheten bedrivs av en enskild person i mycket ringa omfattning och där verksamheten är av hobbykaraktär. Även om det skulle finnas tillstånds- eller anmälningsplikt i sådana fall, är det först om verksamheten är att betrakta som näringsverksamhet som miljöstraffavgift aktualiseras. Oavsett att bestämmelserna om miljöstraffavgift inte går att tillämpa beträffande en viss överträdelse, så kan överträdelsen vara straffbar och tillsynsmyndigheten vara skyldig att anmäla till åtal. I det sammanhanget spelar det i princip ingen roll, om det är en privatperson eller en näringsidkare som har begått överträdelsen. Om personen däremot bedriver näringsverksamhet t.ex. genom att som fastighetsförvaltare/-ägare hyra ut bostäder eller lokaler, är bestämmelserna om miljöstraffavgift tillämpliga.”

Annan lagstiftning

Bokföringslagen (1976:125)

1 § Näringsidkare är bokföringsskyldig enligt denna lag. Detsamma gäller aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar samt sådana europeiska ekonomiska intressegrupperingar som har sitt säte i Sverige, även om bolaget eller föreningen eller intressegrupperingen inte utövar näringsverksamhet. Förutsättningarna för att en stiftelse skall vara bokföringsskyldig framgår av stiftelselagen (1994:1220) och lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse.

Den som är skyldig att för inkomst av jordbruksfastighet föra räkenskaper enligt jordbruksbokföringslagen (1979:141) är ej bokföringsskyldig för inkomsten enligt denna lag. Hyr enskild person, dödsbo eller ideell förening ut byggnad eller del av byggnad föreligger bokföringsplikt på grund därav endast om verksamheten är att anse som hotell- eller pensionat rörelse eller omfattar mer än två lägenheter som regelmässigt uthyres och ej utgör del av egen bostad. Staten, kommun, landsting, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet är ej bokföringsskyldiga enligt denna lag.

Bestämmelserna i 11 och 13 21 §§ behöver ej tillämpas av enskild näringsidkare i vars verksamhet den årliga bruttoomsättningssumman normalt understiger ett gränobelopp som motsvarar 20 gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gäller under den sista månaden av räkenskapsåret. Lag (1994:1930).

Inkomstskattelagen (1999:1229)

Stöd för hur begreppet skall tolkas kan även hittas i 13 kap 1 § inkomstskattelagen (1999:1229): ”Till inkomstslaget näringsverksamhet räknas inkomster och utgifter på grund av näringsverksamhet. Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.

Innehav av näringsfastigheter och näringsbostadsrätter samt av avverkningsrätt till skog räknas alltid som näringsverksamhet. Privatbostadsfastigheter, privatbostadsrätter och andra privatbostäder kan inte ingå i en näringsverksamhet.

I 27 kap finns bestämmelser om att den som innehar vissa tillgångar anses bedriva näringsverksamhet i form av byggnadsrörelse eller handel med fastigheter...”

I 13 kap 2 § inkomstskattelagen utvidgas begreppet för juridiska personer: ”För juridiska personer räknas inkomster och utgifter på grund av innehav av tillgångar och skulder eller i form av kapitalvinster och kapitalförluster till inkomstslaget näringsverksamhet, även om inkomsterna eller utgifterna inte ingår i en näringsverksamhet enligt 1 §.”

Lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden

1 § Denna lag gäller avtalsvillkor som näringsidkare använder när de erbjuder varor, tjänster eller andra nyttigheter till konsumenter. Lagen gäller också avtalsvillkor som näringsidkare använder när de förmedlar sådana erbjudanden från en näringsidkare eller någon annan.

2 § I lagen avses med konsument: en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet, näringsidkare: en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med hans näringsverksamhet, oavsett om den är offentlig eller privat.

Kommunalskattelag (1928:370)

Kommunernas befogenheter i fråga om näringsverksamhet begränsas i bestämmelserna i 2 kap. 7-8 §§ kommunallagen.

Konkurrenslagen (1993:209)

3 § I denna lag avses med företag en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Till den del sådan verksamhet består i myndighetsutövning omfattas den dock inte av begreppet företag. (uttrycket har enligt prop. 1992/93:56, s. 67 , väsentligen samma innebörd som begreppet näringsidkare)

Företagsbotsutredningen (SOU 1997:127 s. 142 f.)

”Med näringsidkare avses var och en som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art oavsett om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst eller inte. Begreppet näringsidkare ska fattas i vidsträckt mening. Kravet på yrkesmässighet innebär att verksamheten ska ha en viss omfattning och varaktighet men kravet har, i vart fall i civilrättsliga sammanhang, varit ganska uttunnat. Näringsverksamhet eller näringsutövning är sådan verksamhet som drivs av en näringsidkare. I lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (1994:1512) definieras näringsidkare som en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med hans näringsverksamhet, oavsett om den är offentlig eller privat. Den definitionen har sin grund i ett EG-direktiv.

Stat och kommun bedriver omfattande ekonomisk verksamhet som är att betrakta som näringsverksamhet. I många fall, men inte alltid, sker detta inom ramen för statligt och kommunalt ägda bolag. Företagsbot kan tillämpas oberoende av ägarform och av om näringsidkaren är en fysisk eller juridisk person.”

Förarbetena till Prisregleringslagen (1989:978)

Prop. 1989:21 s 49 f. Även de verksamheter som bedrivs av stat eller kommun kan vara att hänföra till näringsverksamhet. Det saknas därvid betydelse om den ersättning som utgår för varan eller tjänsten betecknas som pris eller avgift. Det gäller till en början den rena affärsverksamheten där statens och kommunernas verksamheter konkurrerar med den fria företagsamheten. Utöver den rena affärsverksamheten får på det kommunala området också övrig fakultativ verksamhet som innebär att kommunerna tillhandahåller varor och tjänster mot ersättning anses som näringsverksamhet vid tillämpning av lagen. Med fakultativ verksamhet avses sådan verksamhet som kommuner och landsting inte är skyldiga att ombesörja enligt lag eller förordning, utan som bedrivs med stöd av den allmänna kompetensen. Exempel på sådana verksamheter är distribution elenergi, distribution av gas och fjärrvärme som inte sker genom allmänt värmesystem, badhus- och museiverksamhet, uthyrning av idrottsanläggningar samt bad- och campingverksamhet. Skyldighet att ombesörja kollektivtrafik är visserligen ålagd kommunerna i lag. Sådan verksamhet drivs emellertid med viss konkurrens från andra och oftast i sådana kommersiella former att de får anses som näringsverksamhet vid tillämpning av lagen.

Kommentar:

Mycket tolkningshjälp finns att hämta i de domar som nu har kommit från Miljööverdomstolen. Begreppen näringsidkare och näringsverksamhet, som är gemensamma för flera rättsområden, bör inte få en definition inom miljöbalkens område som avviker från de övriga rättsområdena. Den praxis som har utarbetats vid de allmänna domstolarna i mål rörande bokföringsbrott kan vara till stor hjälp vid tolkningen av begreppet näringsidkare. Rättsfall finns även från skatte- och moms lagstiftningen. Miljöbalkskommitténs utredning om näringsidkarbegreppet blir ett viktigt klargörande.

Operativ tillsyn**Problemställning:**

Gäller vad begreppet operativ tillsyn omfattar. Ur avgiftssynpunkt är det viktigt med en klar gränsdragning bl.a. när det gäller avgiftsfinansiering av miljö kvalitetsnormer och mätning/miljöövervakning. Många tillsynsmyndigheter har problem med olika tillsynsvägledande myndigheters syn på vad som ingår i operativ tillsyn. Det ställer till problem i deras tillsynsplanering. Beträffande en definition av det bredare begreppet tillsyn kan det vara lämpligt att ha ett vidare perspektiv. Det pågår en statlig tillsynsutredning (Lars Gustavsson) som bl.a. behandlar tillsynsbegreppet och den beräknas vara klar i början av 2002.

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

Miljöbalken 26 kap 1 § Allmänt om tillsynen

Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, 3 §

I denna förordning förstås med operativ tillsyn: sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

Allmänna råd, handböcker etc.

Ur allmänna råd till 7 § TiF

”I utredningen av tillsynsbehovet bör beaktas såväl regelbunden som oregelbunden tillsyn, såväl tillsyn genom kontroll som information, såväl tillsyn på myndighetens initiativ som förväntade tillsynsinsatser på verksamhetsutövares initiativ, exempelvis anmälningsärenden”

NV's handbok om operativ tillsyn; NFS 2001:4

”Tillsyn Operativ tillsyn (såvida inget annat anges)”.

”Alla tillsynsuppgifter är inte knutna till verksamheter i verksamhetsregistret. Själva utredningen av tillsynsbehovet, förändring av verksamhetsregistret, tillsynsplaneringen och myndighetens egna uppföljning och utvärdering av tillsynen är sådana exempel. Andra tillsynsuppgifter som behöver finnas med i utredningen är allmän information, rådgivning och handläggning av klagomål, tillsynskampanjer, inventeringar och samverkan med myndigheter och andra aktörer. Tid för att lämna uppgifter till tillsynsvägläggande myndigheters uppföljning och utvärdering av tillsynen bör också finnas med i utredningen. Myndigheten behöver också avsätta tid i planeringen för ledning och samordning av tillsynsfrågor, för att besvara remisser och enkäter om den operativa tillsynen, för administration och personalens kompetensutveckling”.

Annan lagstiftning

Livsmedelslagen. Allmänna råden till 1 § i tillsynskungörelsen.

Här framgår att avsikten med den offentliga livsmedelstillsynen är att se till att livsmedelslagstiftningens bestämmelser följs, så att konsumenterna skyddas mot hälsorisker och mot oredliga förfaranden. Samtliga led i livsmedelshanteringen skall kontrolleras, men tillsynsmyndigheten skall i varje enskilt fall välja det led där en undersökning är mest motiverad. I tillsynskungörelsen står att den offentliga tillsynen i första hand bör inriktas på inspektioner, utvärdering av företagets egentillsyn, provtagning och analys, samt information och rådgivning.

Livsmedelsverkets rapport nr 9/2000, "Effektivare livsmedelstillsyn"

"I föreliggande rapport används den definition av begreppet tillsyn, som den beskrivs i rapporten "Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet" (Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1998:50). Med tillsyn menas tillsynsmyndighetens; kontroll av att företaget efterlever gällande bestämmelser, kontroll av att företaget har en fungerande egenkontroll, åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Som exempel på aktiviteter som därigenom inte skall betraktas som tillsyn kan nämnas information till företag och konsumenter, planering och uppföljning av tillsynen, uppbörd av avgifter och utveckling av tillsynsmetodik. I förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken används begreppet operativ tillsyn och detta begrepp definieras som "sådan tillsyn som utövas direkt mot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd". Operativ tillsyn kan således anses vara synonymt med "tillsyn" som det används i denna rapport."

"Vad det gäller begreppet tillsyn föredrar Livsmedelsverket en snävare definition. Innehållet bör begränsas till den konkreta myndighetsutövningen och bör överensstämma med de uppgifter som ofta ligger till grund vid fastställandet av avgifter. Livsmedelsverket anser därför att information/rådgivning inte ingår i begreppet utan är ett komplement till den tillsynsverksamhet som myndigheten bedriver. Att det av Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn m.m. (SLVFS 1996:15 med ändring i SLVFS 1990:10) framgår att tillsynsmyndigheterna bör ta vara på de möjligheter till aktiv rådgivning som finns inom ramen för den offentliga tillsynsverksamheten ligger således i linje med verkets definition av begreppet". (Livsmedelsverket, 2001, Dnr 2412, saknr 419).

Jordbruksverkets allmänna råd (2000:4) i anslutning till Djurskyddslagen (1988:534) om tillsyn m.m.

"Målet med djurskyddstillsynen är att förbättra djurskyddet. För att uppnå detta mål bör nämnden utöva regelbunden, riktad och projektinriktad tillsyn samt tillsyn efter anmälan över efterlevnaden av djurskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, i förebyggande syfte bedriva den information som verksamheten föranleder samt vidta åtgärder vid överträdelser av bestämmelserna".

Kommunförbundet, information på webbplatsen (senast uppdaterad 2001-04-18)

"Tillsyn är att se till att lagstiftning efterlevs. I tillsynen ligger inte bara inspektioner utan också rådgivning och information för att förebygga och begränsa risker för skador och lagöverträdelser"

Begreppet operativ tillsyn och tillsynsbegreppet som sådant diskuteras i "**Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen**" (Ds 2000:67). Av särskilt intresse är sidorna 45-49. En klarare definition föreslås inte men vikten av en sådan betonas.

Kommentar:

Utgångspunkten när det gäller begreppet bör vara miljöbalkens definition enligt 26 kap. 1 § 1 st. MB d.v.s. Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och

föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Handbokens (NFS 2001:4) tolkning av omfattningen på operativ tillsyn upplevs som väl snäv. Avsikten var inte att definiera tillsynsbegreppet genom att snäva in det. Texten i handboken inkluderar det som står i tillsynsbegreppet men exkluderar inte vad som inte står. Från kommunalt håll finns oklarheter i gränsdragningen mellan miljöövervakning, miljö kvalitetsnormer och operativ tillsyn, som behöver lösas. Om den statliga tillsynsutredningen kan klara ut vad det generella begreppet tillsyn innebär skulle man sedan inom miljöbalksområdet kunna utreda vad begreppet operativ tillsyn innebär. Samsyn borde råda om begreppet.

Påverkan, effekt, konsekvens

Problemställning:

Frågeställningen kommer från miljöbalkskommittén. Det finns olika definitioner av begreppen i olika lagstiftning. Begreppen är inte entydiga och de uppfattas på olika sätt av skilda yrkeskategorier.

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten -

Allmänna råd, handböcker etc.

Socialstyrelsen, "Hälsa i miljökonsekvensbeskrivningar", 2001

"Det finns olika definitioner av de olika begreppen påverkan, effekter och konsekvenser. Inom den medicinska terminologin används hälsoeffekter om störning, symtom, sjukdom eller död som beror på en förorening. Konsekvensen blir sedan följden av vad symtomen leder till för de drabbade och samhället, t.ex. ekonomiska och sociala konsekvenser. I den tekniska terminologin som tillämpas inom MKB innebär effekten den kvantifierbara förändringen och konsekvensen själva störningen. Den tekniska terminologin innebär ofta att MKB stannar ett snäpp för tidigt. Den totala konsekvensen för människors hälsa beskrivs inte". (Sid. 9).

"Inom den medicinska terminologin förstås "effekter" som liktydigt med "symtom" m.m. på människan och "konsekvenserna" som de följder dessa symtom får för hälsotillståndet i befolkningen. Med ett tekniskt angreppssätt är "effekter" sådant som projektets/planens mätbara doser utsläpp m.m. kan ge upphov till och hur miljön kan påverkas. "Konsekvenserna" blir sedan följderna av dessa effekter. Begreppens mångtydighet visar på en viss begreppsförvirring. Dessutom skiljer sig det juridiska begreppet "hälsa" mellan MB och PBL". (Sid 57).

I arbetet med Handboken med allmänna råd för MKB enligt miljöbalken

presenterade Länsstyrelsen i Stockholm följande förslag på definition:

Effekter: En verksamhet eller åtgärds verkningar i något avseende
 Konsekvenser: Effekters och andra förändringars sammantagna följder för ett eller flera intressen. Med konsekvens avses dock inte en för

verksamheten, åtgärden eller dess brukare tillvaratagen kvalitet av den aktuella lokaliseringen.

OBS! Detta förslag togs inte med i slutliga utformningen av handboken och är inte en vedertagen definition på Naturvårdsverket.

EG-rätt

I EG-förordningen om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS) (EG nr. 761/2001)

definieras ”miljöpåverkan” ;

”Varje negativ eller positiv förändring i miljön som helt eller delvis är en följd av en organisations verksamhet, produkter eller tjänster.”

I svensk standard SS-EN ISO 14001 (Miljöledningssystem – Kravspecifikation med vägledning för användning (ISO 14001:1996)

definieras ”miljöpåverkan”;

”Varje förändring i miljön, antingen negativ eller positiv, som helt eller delvis är ett resultat av organisationens aktiviteter/verksamhet, produkter eller tjänster.”

Annan lagstiftning

Boverket, ”Boken om MKB för detaljplan”, 2000

”Regeringen betonar i förarbetena att miljökonsekvensbeskrivningar för planer så långt möjligt skall fylla samma funktion som en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken (MB). Där sägs även att den praxis som kommer att utvecklas för innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken även kommer att påverka miljökonsekvensbeskrivningar enligt PBL. Det finns därför all anledning att snegla på balkens bestämmelser om MKB, trots att PBL inte knutits till miljöbalken i detta avseende”. (Sid. 26).

” Påverkan på miljön syftar på förändringar i marken, vattnet, luften, klimatet och landskapet, på människor, djur och växter liksom på kulturvärden i byggd och odlad miljö. Påverkan såväl inom planområdet som inom planens influensområde skall beaktas. Med påverkan på hälsan avses i första hand människors hälsa och säkerhet. Säkerheten innefattar även risken för olyckor eller andra oförutsedda förlopp som kan skada både människor och miljön. Hälsa rör bl.a. frågor om störningar, sjukdom, inverkan på trivsel och välbefinnande. Det är inte bara gränsvärden för olika miljöfaktorer som skall beaktas. Även nivåer under gränsvärdena kan orsaka betydande ohälsa hos invånarna. Skadliga miljöfaktorer kan även förstärka varandra. Påverkan på miljön kan även innefatta materiella tillgångar, men dessa kan även behandlas som en hushållningsaspekt. Hushållning med mark, vatten och andra resurser gäller den fysiska miljön i sin helhet och innebär hänsyn till såväl ekologiska som sociala och samhälleliga aspekter”. (Sid. 43).

”Skilj på effekter och konsekvenser! I MKB-sammanhang är effekter den direkt mätbara påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen som en åtgärd eller

verksamhet orsakar, dvs. förändringar i något avseende till följd av en åtgärd eller verksamhet. Konsekvenser är en bedömning av effekterna jämfört med nollalternativet, genom analys (vetenskaplig) och värdering (subjektiv)". (Sid. 79). "För att illustrera detta kan exempelvis buller väljas. Med påverkan menas med denna terminologi att verksamheten ger upphov till buller. I effekt inkluderas även bullrets ljudvolym och hur bullret varierar under dygnet. Med konsekvens menas, t.ex. försämrad hälsa och att vissa fågelarter försvinner som resultat av den bullrande verksamheten". (Sid. 80).

Effekt = direkta mätbara förändringar till följd av planens genomförande, jämfört med nuläget.
Den inverkan som förändringar ger till följd av t.ex. ändrad markanvändning.

Konsekvens = effekternas följder, mätbara eller kvantitativa för ett intresse, med avseende på miljö, hälsa och säkerhet samt hushållning med mark, vatten och andra resurser och som värderade ur ett samhällsperspektiv är betydelsefulla. Konsekvenser bedöms genom analys (vetenskaplig) och värdering (subjektiv) av effekterna, jämfört med nollalternativet". (Sid. 148 – 149).

Kommentar:

Definitioner behövs och något bör göras åt detta.

Verksamhetsutövare

Problemställning:

Gäller att kunna ta reda på vem som är VU för att kunna rikta krav. Det finns en del oklara förhållanden t.ex. entreprenörsförhållande. Frågeställningen kommer också från miljöbalkskommittén.

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

10 kap 2 § miljöbalken (om förorenad mark)

Verksamhetsutövare definieras som "den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen."

Allmänna råd, handböcker etc.

NV:s allmänna råd om egenkontroll; NFS 2001:2: och Tillsyn; NFS 2001:3

den eller de juridiska (företag, organisation etc.) eller fysiska personer (människa) som ansvarar för en verksamhet eller del av en sådan.

IPPC-direktivet: Varje juridisk person som driver eller innehar en anläggning eller, om det finns bestämmelser om detta i den nationella lagstiftningen, varje person som har

givits rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på anläggningens tekniska funktion.

Handbok om Operativ tillsyn 2001:4 kap 4.8

I kap. 4.8 ges exempel på vem som kan anses vara verksamhetsutövare i olika fall.

Annan lagstiftning

Livsmedelsverkets rapport nr 9/2000

”I tillsynssammanhang har olika uttryck används för att beskriva dem som yrkesmässigt hanterar livsmedel; verksamhet, företag, anläggning, tillsynsobjekt, näringsidkare. I miljöbalken används det synonyma begreppet ”verksamhetsutövare”. Även om begreppet ”tillsynsobjekt” bäst anses täcka de verksamheter som omfattas av tillsyn, används alla de ovan nämnda begreppen i föreliggande rapport.

Kommentar:

Begreppet verksamhetsutövare är problematiskt. Definitionen borde stå i lagtexten och inte enbart i allmänna råd. Mot detta invändes att definitionen i lagtexten kan exkludera när det gäller vem som är verksamhetsutövare och att det finns en risk att låsa begreppet

AR egenkontroll, AR om operativ tillsyn och handbok om operativ tillsyn ger tolkningshjälpmedel för tillfället.

2. Problem finns och utredning etc. bör/kan övervägas

I grupp 2 ingår begreppen egenkontroll och yrkesmässighet, yrkesmässig användning.

Egenkontroll

Problemställning:

Gäller viss begreppsförvirring hos VU om begreppet. Det finns behov av att koordinera begreppet mellan olika lagstiftningsområden för verksamheter som lyder under MB såväl som annan lagstiftning när det gäller egenkontroll.

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

Miljöbalken 2 kap. 2 §:

2 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Miljöbalken 26 kap. 19 §:

19 § Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

Den som bedriver sådan verksamhet skall lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

5 § Verksamhetsutövaren skall ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick, för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön.

Det som föreskrivs i första stycket skall dokumenteras.

6 § Verksamhetsutövaren skall fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar skall dokumenteras.

Inträffar i verksamheten en driftsstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön, skall verksamhetsutövaren omgående underrätta tillsynsmyndigheten om detta.

7 § Verksamhetsutövaren skall förteckna de kemiska produkter samt biotekniska organismer som hanteras inom verksamheten och som kan innebära risker från hälso- eller miljösynpunkt.

Förteckningen skall uppta följande uppgifter om produkterna eller organismerna:

1. Produkten eller organismens namn,
2. omfattning och användning av produkten eller organismen,
3. information om produktens eller organismens hälso- och miljöskadlighet, samt
4. produktens eller organismens klassificering med avseende på hälso- eller miljöfarlighet.

Prop 1997/98:45 (Miljöbalken), del 2, s 279-280 (26 kap 5-7 §§ MB)

Ansvar för miljöbalkens efterlevnad ligger främst på verksamhetsutövarna. Det är verksamhetsutövarens skyldighet att se till att balkens regler Prop. 1997/98:45 inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syften uppfylls. Det är den som bedriver en verksamhet som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privat. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, t.ex. transporter, omfattas. Kravet på egenkontroll måste naturligtvis anpassas till varje verksamhet så att det inte får orimliga konsekvenser. Vad som kan fordras av den som utövar en hobby skiljer sig väsentligt från vad som bör ankomma på den som driver en industriell verksamhet. Samtidigt måste naturligtvis hälso- och miljöeffekterna av verksamheten vara

avgörande. Verksamhetsutövarens ansvar inskränker sig inte till att kontrollera att balkens bestämmelser och för verksamheten särskilt meddelade villkor efterlevs. Det ankommer därutöver på denne att aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön även i den mån det inte är fråga om en i och för sig otillåten påverkan. Ett sätt att få en uppfattning om en verksamhets miljöpåverkan är att använda livscykelanalyser. Verksamhetsutövaren skall planera sin verksamhet på ett sådant sätt att miljöbalkens syfte inte motverkas, utan tvärtom skall verksamheten bedrivas så att balkens syften nås. Detta förutsätter bl.a. att verksamheten organiseras så att en tydlig ansvarsfördelning föreligger. För tillståndspliktig verksamhet föreskrivs ofta i villkoren att kontrollprogram skall upprättas av verksamhetsutövaren, ibland i samråd med tillsynsmyndigheten. Det är rimligt att det finns en möjlighet att kräva att förslag till kontrollprogram skall lämnas även av den verksamhetsutövare som inte bedriver tillståndspliktig verksamhet i de fall tillsynsmyndigheten bedömer att det finns ett behov av ett sådant program. Enligt fjärde stycket får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om kontrollen. Sådana föreskrifter kommer framför allt att tas fram av Naturvårdsverket men även andra centrala tillsynsmyndigheter kan bemyndigas att meddela föreskrifter om kontrollåtgärder avseende frågor som rör deras ansvarsområde. Påverkan av direkt betydelse för människors hälsa är t.ex. en fråga för Socialstyrelsen. Det främsta syftet med generella föreskrifter avseende kontrollåtgärder är att få till stånd kvalitetssäkring och en metodmässig samordning i mätverksamheten. Föreskrifter har med stöd av gällande rätt meddelats t.ex. beträffande mätningar avseende avloppsutsläpp, svavel- och kväveoxidutsläpp från energianläggningar och utsläpp till vatten från massafabriker.

Annan lagstiftning

Livsmedelsverkets rapport nr 9/2000

”Inom livsmedelsindustrin används begrepp som internkontroll, kvalitetskontroll och egenkontroll för att beskriva företagens frivilliga system för att uppnå säkra produkter av god kvalitet”.

”Med egenkontroll avses tillsynsobjektets systematiska åtgärder som styr hanteringen så att bestämmelserna efterlevs”.

”Egentillsyn” i Livsmedelsverkets föreskrifter innebär ett förfarande där den som yrkesmässigt hanterar livsmedel skall identifiera de steg i verksamheten som är kritiska ur livsmedelshygienisk synpunkt och tillämpa erforderliga säkerhetsförfaranden för att eliminera eventuella risker”

Livsmedelsverkets skrivelse 2001-10-18 om definitioner och begrepp/ egenkontroll

”Livsmedelsverket använder idag begreppet egenkontroll endast när det gäller kontrollprogram. En näringsidkare inom livsmedelshanteringen är skyldig att utöva tillsyn över verksamheten (entillsyn) och att ha program som närmare reglerar hur kontrollen skall utövas (egenkontrollprogram) (2-3 §§ SLVFS 1996:15 livsmedelstillsynskungörelsen). För att underlätta och systematisera egentillsynen fastställs alltså ett egenkontrollprogram”.

”När det gäller verksamhet som lyder under miljöbalken avser bestämmelserna i 13 kap. 1 § miljöbalken bl.a. produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer. Med organism avses en biologisk enhet som kan föröka sig eller föra över genetiskt material. I dag används inte, såvitt Livsmedelsverket känner, levande organismer vid framställning av livsmedel i Sverige. Livsmedelsverket ser därför i dagsläget inte behov av att delta i en samordning mellan tillsynsmyndigheter avseende GMO och förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll. Om sådana organismer framöver kommer att användas vid livsmedelsframställning är vi positiva till att undersöka möjligheten till samordning”.

Arbetsmiljöverket

”Med internkontroll menas arbetsgivarens skyldighet att systematiskt planera, genomföra och följa upp verksamheten så att arbetsmiljökraven i lag och föreskrifter uppfylls, se även arbetsmiljöverkets kungörelse AFS 1996:6”

Arbetsmiljöverkets PM 2001-01-16 om verksamhetsutövarens egenkontroll enligt miljöbalken för innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer

”Förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll har tydliga paralleller med Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1996:6) om internkontroll av arbetsmiljön”. ”Verksamhetsutövaren är motsvarigheten till arbetsgivaren, den som är ytterst ansvarig i en organisation. Det är normalt samma (juridiska) person, som är både verksamhetsutövare och arbetsgivare. Det är viktigt att den som har verksamhetsutövarens uppdrag för egenkontroll enligt miljöbalken och arbetsgivarens uppdrag för internkontroll av arbetsmiljön ser till att samordna detta, oavsett om det är samma person eller olika personer. För den enskilda GMM- verksamheten ute i organisationen kan det vara lämpligt att samma funktion för egen-, respektive internkontroll ligger på samma person. Det är viktigt att denna person har kunskaper om vad som ligger i uppdraget, t.ex. vilka bestämmelser som det ligger inom dennes uppdrag att se till efterlevnaden av, men också de kunskaper i övrigt som behövs för att fullgöra uppdraget liksom tillräckliga befogenheter och resurser. Saknas något av detta måste uppdraget returneras uppåt. Om olika personer har uppgifter som gäller olika aspekter av samma verksamhet (t.ex. för lokaler eller vad som görs i dem) är det viktigt att det är klart för dessa, och även för andra i organisationen, vem som ansvarar för vad”.

Kommentar:

Livsmedelsverket har tittat lite närmare på begreppet ur deras synpunkt och anser inte att det för tillfället finns behov av samordning. Arbetsmiljöverkets PM behandlar hur man kan samordna egenkontroll och internkontroll (Obs! att begreppet internkontroll har bytt namn till systematiskt arbetsmiljöarbete). Begreppet kan finnas kvar på listan som information. Det är problematiskt för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter att skilja på egenkontroll och kontrollprogram, egna åtaganden och vad som är tvingande, därför behövs informationsinsatser.

Yrkesmässighet, yrkesmässig användning

Problemställning:

Många myndigheter är intresserade av att reda ut detta begrepp framförallt när det gäller gränsdragning. Det är angeläget bl.a. för att ta reda på när anmälningsskyldighet och tillståndsplikt inträder.

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten -

Begreppet *yrkesmässig användning* finns i 11 § i förordning (1998:947) om bekämpningsmedel: "När ett bekämpningsmedel godkänns skall medlets hälso- och miljöfarliga egenskaper bedömas med hänsyn till användningsområdet. På grundval av en sådan bedömning skall medlet hänföras till någon av följande klasser.

Klass 1: Medel som får användas endast för yrkesmässigt bruk av den som har tillstånd.

Klass 2: Medel som får användas endast för yrkesmässigt bruk."

Jordbruksverket har i 2 § i sina föreskrifter (1994:94) om skyldighet att föra anteckningar vid användning av bekämpningsmedel som är särskilt skadliga för pollinerande insekter definierat yrkesmässig spridning av bekämpningsmedel: "sådan spridning av bekämpningsmedel som sker i driften av ett jordbruks-, skogsbruks- eller trädgårdsföretag."

Allmänna råd, handböcker etc.

Egenkontroll en fortlöpande process Naturvårdsverkets handbok 2001:3, s. 15 f.

"Det finns ingen rättslig definition av begreppet yrkesmässig och det finns heller ingen rättspraxis ännu om innebörden.

Vid bedömningen av om en verksamhet eller en åtgärd är yrkesmässig eller inte kan nedanstående exempel eller tecken tyda på att den är det. Om den som bedriver eller vidtar den,

- är näringsidkare (exempelvis i skatterättsligt hänseende),
- kallar sig företagare,
- uppenbarligen bedriver verksamheten kommersiellt,
- utför tjänster åt någon annan,
- tar betalt,
- gör något som faller under MB inom en i övrigt yrkesmässig verksamhet,
- gör så i större omfattning, med viss varaktighet eller periodiskt återkommande,
- har att följa yrkestrafiklagen,
- inte agerar som privatperson.

Det kan räcka med att din verksamhet uppfyller en av punkterna ovan. Ibland behöver fler än en vara uppfylld för att din verksamhet eller det du gör ska kunna bedömas vara yrkesmässig.

En verksamhet som vid ett tillfälle bedöms inte vara yrkesmässig, kan vid ett senare tillfälle bedömas vara det enbart beroende på att en ny omständighet har tillkommit. Det får då till följd att MB:s krav på din verksamhet och på din egenkontroll kan förändras över tiden.

Kommentar:

Jordbruksverkets föreskrifter, Naturvårdsverkets Allmänna råd och handbok ger vägledning och tolkningshjälpmedel för tillfället.

3. Följande begrepp har diskuterats i gruppen men ingen utredning etc. har bedömts behövas

I grupp 3 ingår begreppen besiktning, dumpning, fabrik, farliga ämnen, förorening, hantering och användning samt innesluten användning och avsiktlig utsättning som har undersökts lite innan ställningstagande hos arbetsgruppen. I grupp 3 ingår också begreppen information, rutiner, instruktioner, ”god växtskyddssed”, skogsmark, jordbruksmark, verksamhet, åtgärd, kemisk produkt, olägenheter för människors hälsa, skador och olägenheter för miljö, recipientkontroll, hazard, harm, risk, riskhantering etc., åtgärdsplan/åtgärdsprogram, fjärtrafik, tillsynsvägledning och förvärvssyfte som endast har listats.

Besiktning

Problemställning:

Det råder begreppsförvirring, man använder olika ord för samma sak t.ex. besök, syn, besiktning.

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

Miljöbalken 26 kap 8 §

8 § Den tillsynsmyndighet som har ansvar för tillsynen kan uppdra åt någon som inte är anställd vid en tillsynsmyndighet att utföra i tillståndsbeslut föreskriven besiktning av en anläggning.

Kommer från Hälsoskyddslagen och vattenlagen (följdlagstiftningar).

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

18 § I beslut om tillstånd att inrätta en avloppsanordning som avses i 13 § får den kommunala nämnden föreskriva att anordningen inte får tas i bruk förrän den har besiktigats och godkänts av nämnden. Detsamma gäller ett beslut om tillstånd att inrätta en värmepumpsanläggning som avses i 17 §.

Prop 1997/98:45 (Miljöbalken), del 2, S 271 (26 kap 8 § MB)

”I MB införs en möjlighet att föreskriva att besiktning skall ske av utförda anläggningar för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde (22 kap 25 §). Det bör dock understrykas att det är själva anläggningen och inte verksamheten som är föremål för besiktningen”.

Allmänna råd, handböcker etc.

Naturvårdsverket Handbok 2001:3 ”Egenkontroll en fortlöpande process”, s. 59-61.

Något som myndigheten utför eller uppdrar åt någon att utföra åt sig i enlighet med 26:8 MB.

Annan lagstiftning

I t.ex. **6 § 2 st och 55 § djurskyddsförordningen (1988:539)** används ordet besiktning om den inspektion som ska göras av när en nyligen genomförd byggnadsåtgärd har genomförts (ny-, till- eller ombyggnad etc.), innan anläggningen tas i bruk.

Däremot används ordet inspektion i **Statens Jordbruksverks allmänna råd (2000:4) i anslutning till djurskyddslagen (1988:534) om tillsyn m.m.** när det gäller tillsyn som bör göras; både beträffande den fortlöpande verksamheten med regelbunden tillsyn som bör göras med viss minimifrekvens i enlighet med de allmänna råden och beträffande tillsyn efter anmälan samt annan tillsyn.

Kommentar:

Besiktning skiljer sig från t.ex. utredning (ta fram uppgifter om hur en viss åtgärd påverkar miljön), undersökning (t.ex. provtagning, besiktning och utredning för att ge tillsynsmyndigheten underlag för bedömning av påverkan från verksamheten) och upplysning (uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen och som inte kräver någon särskild utredning av verksamhetsutövaren) (jfr 26 kap 21-22 §§; s 281-283 i del 2 Miljöbalkspropositionen) . Definition på besiktning behövs inte. Problemet är snarare en informationsfråga än en definitionsfråga.

Dumpning

Frågeställningen kommer från miljöbalkskommittén.
Arbetsgruppen har inte fått fram någon problemställning. Ingen åtgärd bedöms behövas.

Fabrik

Problemställning:

Vad är en fabrik till skillnad från en anläggning? Gränsdragningar vid små verksamheter (kvantitet). Kontinuitet i produktionen t.ex. ”kampanj” 2-3 månader (sockerfabrik). Syftet med produktionen (t.ex. testverksamhet vid läkemedelstillverkning).

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

Allmänna råd, handböcker etc.

Rapport från Naturvårdsverket (Dnr 719-2808-01 Rt bil. 4 sid. 8)

En fabrik är en anläggning där tillverkningen sker i industriell skala, dvs. tillverkningen är omfattande och har syftet att producera för försäljning, direkt eller efter vidare förädling.

Kommentarer:

Inte säkert att det är lämpligt att definiera fabrik. "Fabrik" finns med i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (SNI-kod: 21.111-3, 24.41-1, 24.42-1, 24.66-1, 24.66-2). Dessa punkter använde tidigare begreppet "anläggning". Begreppet finns också med i förordning (1998:950) om miljöskattavgifter och förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Se även kommentaren till begreppet anläggning.

Farliga ämnen

Problemställning:

??

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

5 § Det är förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken

1. anlägga eller driva fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,
2. släppa ut avloppsvatten, eller
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om åtgärden har beteckningen A eller B i bilagan till denna förordning.

Det är också förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken anlägga eller driva en miljöfarlig verksamhet i de fall **farliga ämnen** som innebär en miljöfarlig hantering enligt bilagan ingår eller avses ingå i verksamheten. Se bilagan. Den består av Avsnitt 1 som innehåller en **förteckning över farliga ämnen** och Avsnitt 2 som innehåller en förteckning över särskilda kategorier av farliga ämnen. Där står också vad som gäller för tillämpning av denna del av bilagan.

Kemikalieinspektionens föreskrifter om klassificering och märkning av kemiska produkter

5 § *Hälso- eller miljöfarliga kemiska produkter*: ämnen och beredningar som uppfyller ett eller flera av kriterierna i bilaga 3 till dessa föreskrifter samt hälso- eller miljöfarliga ämnen som är upptagna i bilaga 5 eller 6 till dessa föreskrifter;

Kommentarer:

Arbetsgruppen har inte fått fram någon problemställning.
Bedömningsfråga, olika definitioner beroende på vilken lagstiftning och situation.
Kemi har en egen "lista" t.ex. KIFS 1994:12 omtryck 1999:3

Förorening

Problemställning:

Frågeställningen kommer från Miljöbalkskommittén. Vad är en förorening i 10:2?
Exempelvis PCB i fogar i ett hus som fortfarande används? Enligt synpunkter lämnade från referensgruppen råder det inga oklarheter beträffande hur begreppet skall definieras.

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

Prop. 1997/98:45 (Miljöbalken), del. 2 s. 118 f.

Föroreningar kan vara av många olika slag, komma från skiftande anläggningar och verksamheter och ge upphov till olika slags störningar. Det kan vara fråga om tungmetaller och andra metaller, lösningsmedel, olja, bensen, förorenade fibersediment o.s.v. I många fall kan verksamheten vara nedlagd. Det finns emellertid även många föroreningar som kommer från verksamheter som fortfarande är i drift och som fortfarande orsakar denna typ av föroreningar i området. Givetvis omfattar paragrafen även s.k. förvaringsfall som medfört förorening. Inom tillämpningsområdet faller sålunda t.ex. avslutade deponier eller förvaring av avfall eller kemikalier sedan en verksamhet har upphört.

Prop 1980/81:107 f. s 103 Bilaga 3

LRF konstaterar att ...

Begreppet förorening har i dag en vedertagen betydelse inom miljölagstiftningen. Med förorening avses tillförsel av olika ämnen som ändrar mottagarens (recipientens) naturliga sammansättning. Enligt lagförslaget skulle även andra spridningar och ingrepp i miljön som brukar jämföras med föroreningar komma att täckas av begreppet. Upplag och nedgrävning av farligt avfall i jorden är straffvärda handlingar som bör räknas som föroreningar. Även t.ex. strålning bör omfattas av föroreningsbegreppet.

Kommentarer:

Synpunkter från referensgruppen ger att det inte är något definitionsmässigt problem med begreppet förorening. Ingen åtgärd bedöms behövas.

Hantering och användning

Problemställning:

AV menar att begreppet ”hantering” och ”användning” inte är lika i 13 och 14 kapitlet och tycker att det vore bra med en samstämmighet. Frågeställningen om samordning av definitionerna i 14 och 15 kapitlet kommer från miljöbalkskommittén. Definitionen av ”hantering” skiljer sig när det gäller kemiska produkter och avfall. De föreslås samordnas genom att ”omhändertagande, destruktion, konvertering” i 14 kap 4 § bör bytas ut mot ”återvinning, bortskaffande”, se 15 kap 3 § (SOU 1999:142, bilaga 4).

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

14 kap 4 § i miljöbalken

4 § Med **hantering** av kemisk produkt eller bioteknisk organism avses en verksamhet eller åtgärd som utgörs av tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

13 kap 5 § i miljöbalken

5 § Med innesluten **användning** avses en verksamhet där någon modifierar organismer genetiskt eller odlar, förvarar, använder, transporterar, destruerar eller gör sig kvitt sådana genetiskt modifierade organismer och där specifika inneslutningsåtgärder används för att begränsa dessa organismers kontakt med allmänheten och miljön. *Lag (2000:119)*

15 kap 3 § i miljöbalken

3 § Med hantering av avfall avses en verksamhet eller åtgärd som utgörs av insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall.

Kommentar:

Definitioner finns. Vi ställer oss frågan om det är ett problem med skillnaden mellan 13 och 14 kapitlet. Ordet användning syftar till innesluten användning som ju är lite speciellt. För tillämpligheten av lagen är det nog skrivet på dessa olika vis. Det nya EG direktivet 98/91 kan tydliggöra problemet kring hantering och användning i kap 13 respektive 14. Bör definitionerna i 14 och 15 kapitlet samordnas? För att en samordning av begreppet hantering i 14 kap. 4 § och 15 kap. 3 § miljöbalken skall vara motiverad bör det finnas ett identifierat problem och vi har inte identifierat något problem. Begreppen är olika just för att de avhandlar tre helt olika saker som visserligen delvis överlappar varandra. Inga åtgärder bedöms behövas.

Innesluten användning och avsiktlig utsättning (GMO)

Problemställning:

Problemet har främst handlat om vilken myndighet som ansvarar för vad, inte själva definitionerna. Problemen med ansvarsförhållandena verkar ha löst sig.

Exempel på befintliga definitioner:

Miljöbalken, föreskrifter och förarbeten

13 kap 5,6, 7 §§ i miljöbalken

5 § Med innesluten användning avses en verksamhet där någon modifierar organismer genetiskt eller odlar, förvarar, använder, transporterar, destruerar eller gör sig kvitt sådana genetiskt modifierade organismer och där specifika inneslutningsåtgärder används för att begränsa dessa organismers kontakt med allmänheten och miljön. *Lag (2000:119)*.

6 § Med avsiktlig utsättning avses ett avsiktligt införande av genetiskt modifierade organismer i miljön utan någon särskild inneslutning.

Prop 1997/98:45, del 2 (Miljöbalkspropositionen), s 157-158(13 kap 5,6 §§ MB)

5§: Med innesluten användning avses all hantering där det finns hinder som begränsar de genetiskt modifierade organismernas kontakt med allmänheten och miljön, t.ex. ett laboratorium med särskilda ventilations- och avloppssystem eller en industriell produktion med organismer i reaktortankar. En innesluten användning kan också ske i ett växthus, om detta är tillräckligt slutet. Se vidare om förhållandet mellan innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden i specialmotiveringen till 7 § nedan.

6§: Avsiktlig utsättning kan avse både försöksutsättning och produktion. Som exempel kan nämnas lösgående genetiskt modifierade får och odling med genetiskt modifierade fiskar. Avsiktlig utsättning definieras som ett avsiktligt införande av genetiskt modifierade organismer i miljön utan någon särskild inneslutning. Det betyder att allt som inte är innesluten användning är att anse som avsiktlig utsättning. Om det inte finns någon inneslutning är verksamheten således att bedöma som en utsättning. Se vidare om förhållandet mellan innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden i specialmotiveringen till 7 § nedan.

7§: I kommissionens handbok om direktivet om avsiktlig utsättning (XI/322/92-EN) diskuteras innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden och hur begreppen förhåller sig till varandra (handboken s. 86 f.). Där sägs att om genetiskt modifierade organismer har framställts av ett företag och levererats till ett annat företag för en försöksutsättning, torde organismerna inte anses ha släppts ut på marknaden, trots att de egentligen har tillhandahållits och gjorts tillgängliga för andra. I handboken finns även en rad andra exempel på förfaranden som, enligt kommissionens uppfattning, inte är att bedöma som utsläppande på marknaden.

EG-rätt

Begreppet *avsiktlig utsättning* (GMO) definieras i artikel 2 (3) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG: ”varje form av avsiktligt införande av en genetiskt modifierad organism eller en kombination av genetiskt modifierade organismer i miljön för vilka inga specifika inneslutningsåtgärder används för att begränsa deras kontakt med allmänheten och miljön för att åstadkomma en hög grad av säkerhet för allmänheten och miljön”. Den svenska definitionen måste anses vara förenlig med den EG-rättsliga. *Innesluten användning av genetiskt modifierade organismer, med undantag för mikroorganismer*, definieras dock inte i EG-rätten, men stöd för en tolkning kan hämtas i de EG-rättsliga definitionerna av dels avsiktlig utsättning, dels innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer. Det senare begreppet definieras i direktiv 90/219/EEG om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer, ändrat genom direktiv 98/81/EG: ”varje verksamhet där mikroorganismer modifieras genetiskt eller där man odlar, förvarar, transporterar, destruerar, blir kvitt, eller på annat sätt använder sådana genetiskt modifierade mikroorganismer och där specifika inneslutningsåtgärder används för att begränsa dessa mikroorganismers kontakt med allmänheten och miljön”. Definitionen i 90/219/EEG överensstämmer med den svenska definition som har använts i 13 kap 5 § miljöbalken för innesluten användning av genetiskt modifierade organismer. I svensk rätt har begreppet senare begränsats genom att det, i 10 § i förordning (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer, har införts ett krav på fysisk avgränsning: ”Vid innesluten användning av genetiskt modifierade organismer skall fysiskt hinder eller en kombination av fysiska och andra hinder användas för att begränsa organismernas kontakt med allmänheten eller miljön.”

Kommentar:

Befintliga definitioner är tillräckliga.

Information, rutiner, instruktioner

Ingen problemställning funnits.

”God växtskyddssed”

Närings-, Jordbruksverket och KemI arbetar med att ta fram nationell definition. Inväntar den.

Skogsmark

Ingen problemställning funnits

Jordbruksmark

Ingen problemställning funnits

Verksamhet

Ingen problemställning funnits

Åtgärd

Ingen problemställning funnits

**UNDERLAGSMATERIAL
ToFR:s BEGREPPSLISTA**

<u>Kemisk produkt</u>	Ingen problemställning funnits
<u>Olägenheter för människors hälsa</u>	Ingen problemställning funnits
<u>Skador och olägenheter för miljö</u>	Ingen problemställning funnits
<u>Recipientkontroll</u>	Ingen problemställning funnits
<u>Hazard, harm, risk, riskhantering etc</u>	Definitioner finns i handboken paragrafer mot stora kem.olyckor
<u>Åtgärdsplan/åtgärdsprogram</u>	Hoppas på klargörande av MB-kommittén i samband med koordineringen med ramdirektivet för vatten
<u>Fjärrtrafik</u>	Ej generellt begrepp, bör definieras av sektorsmyndighet
<u>Tillsynsvägledning</u>	Ingen problemställning funnits
<u>Förvärvssyfte</u>	Ingen problemställning funnits

FÖRKORTNINGAR

Följande förkortningar har samlats bl.a. från olika föreskrifter och allmänna råd under miljöbalken.

AR	Allmänna råd
FAPT	Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
FMH	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
FMSA	Förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter
FOM	Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
FTS	Förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd
FVE	Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarers egenkontroll
IPPC	Integrated pollution prevention and control (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)

2002-01-25

**UNDERLAGSMATERIAL
ToFR:s BEGREPPSLISTA**

MB	Miljöbalken
MB prop	Regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk
MP	Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
TiF/ Tillsynsförordningen	Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken