

Regeringens proposition

1984/85: 10

om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387), m. m.;

beslutad den 30 augusti 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

SVANTE LUNDKVIST

Propositionens huvudsakliga innehåll

För att komma till rätta med vissa akuta problem med övergödning av föroreningskänsliga vattenområden, bl. a. Ringsjön i Skåne, föreslås i propositionen ändringar i miljöskyddslagen (1969: 387). Förslaget innebär att regeringen skall kunna förklara ett vattenområde och angränsande marker som ett särskilt föroreningskänsligt område. Regeringen och länsstyrelsen skall ha rätt att ge generella föreskrifter om de skyddsåtgärder, begränsningar av verksamheter och försiktighetsmått i övrigt som behövs för att tillgodose syftet med regeringsförordnandet. Sådana föreskrifter kan t. ex. avse hanteringen av gödsel och avloppsslam inom området.

I syfte att få en bättre samordning mellan miljöskyddslagen och vattenlagen (1983: 291) och undvika onödig dubbelprövning av vissa verksamheter i vatten, bl. a. musselodlingar, föreslås också ändringar i fråga om miljöskyddslagens tillämpningsområde och tillståndsplikten enligt vattenlagen.

I propositionen föreslås också vissa förtydligande ändringar rörande vattenlagens tillämpning på värmeutvinningsföretag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1985.

Lagförslaget i denna proposition har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 7), lagrådets yttrande (s. 75) och föredragande statsrådets ställningstaganden till lagrådets synpunkter (s. 79).

För att få skälen till lagförslagen helt klara för sig måste läsaren ta del av alla tre texterna.

1 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)¹

dels att 1, 45 och 48 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 8 a och 43 a §§, av nedan angivna lydelse,

dels att närmast före 8 § skall införas en ny rubrik med lydelsen "Skydd mot förorening av vissa vattenområden".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Denna lag är tillämplig på

1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, *om åtgärden inte utgör vattenföretag enligt vattenlagen (1983: 291).*

2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, *om användningen inte utgör vattenföretag enligt vattenlagen (1983: 291),*

3. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig.

Lagen är icke tillämplig på sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971: 1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten eller på störning i radiomottagningsapparat. Ej heller är lagen tillämplig i fråga om joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

Åtgärd eller användning som enligt vad nu sagts omfattas av lagen kallas miljöfarlig verksamhet.

Denna lag är tillämplig på

1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde,

2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde,

8 a §

Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett vattendrag, en sjö eller ett annat vattenområde mot förorening, får regeringen förklara vattenområdet och angränsande marker som ett särskilt föroreningskänsligt område.

För ett sådant område skall regeringen eller, efter regeringens be-

¹ Lagen omtryckt 1981: 420.

² Senaste lydelse 1983: 656.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

myndigande, länsstyrelsen ge närmare föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området. Sådana föreskrifter innehåller inte ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut.

Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket.

43 a §

Bestämmelserna i 38–40, 42 och 43 §§ gäller också i fråga om sådan verksamhet som omfattas av föreskrifter enligt 8 a § andra stycket.

45 §³

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot förbud som har meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § eller åsidosätter sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 2 § tredje stycket,

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 10 §,

3. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 17 §, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §.

3. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 a § andra stycket, 17 §, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §,

4. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket eller i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för prövning av en fråga om tillstånd eller för tillsynen.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

48 §⁴

Beslut enligt denna lag får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnden, och hos regeringen, om beslutet har meddelats av länsstyrelsen, koncessionsnämnden eller statens naturvårdsverk. Dock överklagas beslut om ersättning för

³ Senaste lydelse 1983: 656.

⁴ Senaste lydelse 1983: 296.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut om förbud vid vite enligt 51 § hos kammarrätten genom besvär. Om klagan över beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns särskilda bestämmelser i 59–62 §§.

Naturvårdsverket får *föra talan* mot beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 40, 41 eller 43 § andra stycket.

Rätt att *föra talan mot* beslut som har meddelats i frågor om tillstånd har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

Naturvårdsverket får *överklaga* beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena, 40, 41 §§ eller 43 § andra stycket.

Rätt att *överklaga* beslut som har meddelats i frågor om tillstånd *och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena* har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

2 Förslag till

Lag om ändring i vattenlagen (1983: 291)

Härigenom föreskrivs i fråga om vattenlagen (1983: 291)

dels att 1 kap. 4 §, 2 kap. 4 § och 4 kap. 1 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 4 kap. 1 a §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 kap.

4 §

I denna lag avses med

1. *vattenreglering*: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annat vattenföretag,

2. *vattenöverledning*: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat,

3. *vattentäkt*: bortledning av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning eller bevattning,

3. *vattentäkt*: bortledning av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, *värmeutvinning* eller bevattning,

4. *markavvattning*: åtgärder enligt 3 § första stycket 4.

5. *avloppsvatten*: spillvatten eller annan flytande orenlighet, vatten som använts för kylning vid driften av en fabrik eller annan inrättning, vatten

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

som avleds för sådan avvattning inom stadsplan eller byggnadsplan som inte sker för en viss eller vissa fastigheters räkning samt vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.

2 kap.

4 §

Den som vill utföra

1. en vattenreglering,
 2. en vattentäkt för allmän vattenförsörjning eller bevattning,
 2. en vattentäkt för allmän vattenförsörjning, *allmän värmeförsörjning* eller bevattning,
 3. ett markavvattningsföretag,
 4. ett vattenföretag som behövs för allmän väg, allmän farled, allmän hamn eller allmän flottled eller
 5. ett vattenföretag som behövs för att motverka förorening genom avloppsvatten
- har för ändamålet rådighet som anges i 1 §.

4 kap.

1 §

För vattenföretag krävs tillstånd enligt denna lag. *Tillstånd behövs dock inte, om det endast är fråga om vattentäkt för att förse en viss fastighet med vatten för hushovsförbrukning. Inte heller behövs tillstånd i fall som avses i 2 § första stycket, 3 eller 4 §.*

För vattenföretag krävs tillstånd enligt denna lag, *om inte annat följer av 1 a §, 2 § första stycket, 3 eller 4 §.*

När det krävs tillstånd till ett vattenföretag får arbeten av större omfattning i anslutning till företaget inte påbörjas innan sådant tillstånd har meddelats.

Den som vill utföra ett vattenföretag har rätt att begära prövning även om tillstånd inte krävs.

I 14 kap. 5 § finns bestämmelser om skyldighet att begära prövning innan en anläggning för bortledning av grundvatten tas ur bruk.

1 a §

Tillstånd krävs inte för

1. vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets hushovsförbrukning eller värmeförsörjning,
2. utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur,
3. utförande av anläggningar för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

I fråga om vattentäkter för andra fastigheter än sådana som anges i 4 kap. 1 a § 1 som pågår vid ikraftträdandet samt före ikraftträdandet utförda vattenanläggningar för sådana täkter gäller 4 kap. 1 § första stycket i dess äldre lydelse.

JORDBRUKSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-05-10

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom

Föredragande: statsrådet Lundkvist

Lagradsremiss med förslag till ändring i miljöskyddslagen (1969: 387), m. m.

1 Inledning

I betänkandet (SOU 1983: 10) Användning av växtnäring har utredningen om användning av kemiska medel i jord- och skogsbruket¹ bl. a. lämnat förslag till lagstiftning om gödselhanteringen inom vissa områden.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena i denna del bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

I delbetänkandet (Ds Jo 1983: 1) Förening av mark och grundvatten har miljöskyddsutredningen² bl. a. lämnat förslag i fråga om samordningen mellan miljöskyddslagen (1969: 387), ML, och vattenlagen (1983: 291), VL.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena i berörd del bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

I nämnda betänkanden samt i miljöskyddsutredningens betänkande (SOU 1983: 20) Bättre miljöskydd II, som också har remissbehandlats, har lämnats förslag också i andra avseenden. Förslagen övervägs i jordbruksdepartementet.

Regeringen uppdrog den 16 september 1982 åt statens naturvårdsverk att utreda det framtida behovet av förprovning enligt ML av musselodlingar.

¹ Generaldirektören Arne Engström, ordförande, samt riksdagsledamöterna L. Arne Andersson, John O. Andersson, Einar Larsson, Grethe Lundblad, Karl Erik Eriksson och Åke Wictorsson.

² F. d. vattenrättsdomaren Lennart af Klintberg, ordförande, riksdagsledamöterna Tage Adolfsson, Per Olof Håkansson, Lars-Åke Larsson, Kjell A. Mattsson och Maj-Britt Theorin samt förutvarande riksdagsledamoten Torkel Lindahl.

Naturvårdsverket har i skrivelse till jordbruksdepartementet den 18 januari 1984 lämnat förslag till en ändrad prövningsordning beträffande sådana anläggningar. Skrivelsen har inte remissbehandlats.

Problemen med övergödning av vissa föroreningskänsliga vattenområden i landet kräver snabba insatser. Jag vill därför nu ta upp frågan om hur man bl. a. lagstiftningsvägen bör kunna bidra till en lösning av sådana problem.

Frågan om en lämplig samordning mellan ML och VL fordrar också en snar lösning. I det sammanhanget bör vissa förtydligande ändringar i VL:s regler om värmeutvinningsföretag vidtas. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet vill jag nu ta upp även dessa frågor till behandling.

2 Allmän motivering

2.1 Problemen med övergödning av vattenområden

2.1.1 Allmänna utgångspunkter

Den stora satsning på vattenvården som särskilt från slutet av 1960-talet har gjorts genom utbyggnad av de kommunala avloppsreningsverken och begränsningar av industrins avloppsutsläpp har varit framgångsrik. I många sjöar, vattendrag och kustvatten medförde åtgärderna mot utsläppen av vissa växtnäringssämnen och andra förorenande ämnen redan efter några få år stora förbättringar.

Emellertid har i många fall de positiva effekterna av reningsåtgärderna varit små eller uteblivit, beroende bl. a. på föroreningstillskott från annat håll. Överflödet av växtnäringssämnen i sjöar och vattendrag inom vissa av Sydsveriges jordbruksområden utgör i detta sammanhang ett allvarligt problem. Som exempel kan nämnas Ringsjön i Skåne. Gjorda undersökningar tyder på att moderna jordbruksmetoder med bl. a. ökad gödsling bidrar till att påverka vattnets näringsstillstånd negativt inom dessa områden. Även kvarvarande utsläpp av föroreningar från industrier, tätorter och fritidsbebyggelse bidrar till överflödet av växtnäringssämnen i vattnet.

Den intensiva näringsstillförseln till vattenområden medför negativa effekter av olika slag. Vegetationen, främst alg tillväxten, ökar och vattnet blir grumligt. Som exempel kan nämnas att siktdjupet i Ringsjön sommartid på ett par decennier har minskat från 2,5 till 0,5 meter. Vattnet får av vissa alger en dålig lukt och smak som gör det odrickbart. Vissa algtyper är giftiga. Bad- och fiskemöjligheterna försämras. Även fiskreproduktionen skadas. På kort tid kan en kraftigt näringsbelastad sjö växa igen eller få andra svåra skador av bestående karaktär.

Övergödning förekommer inte bara i sötvattenområden. I skärgårdar och i vissa andra avgränsade kustområden, som har fått ta emot stora mängder växtnäringssämnen från tätorter och industrier, har problemen sedan länge varit kända. Under de senaste åren har emellertid övergöd-

ningsproblem uppkommit också längs öppnare kuststräckor. I Laholmsbukten och angränsande delar av södra Hallands och norra Skånes kustvatten har kraftiga algbloomingar och följdverkningar härav inverkat skadligt på fiskeförhållandena, medfört omfattande skador på bottenarna och gjort vattnet otrevligt att bada i. I kustvatten på västkusten har vidare giftiga alger börjat uppträda i en omfattning som inte torde ha förekommit där tidigare.

Även grundvattnet påverkas negativt av gödsling. Främst inom områden med sandjordar påträffas ofta höga kvävehalter i vattnet. Detta utgör en hälsorisk för människan.

Många ämnen har betydelse som växtnäringssämnen. De i samband med övergödning viktigaste ämnena är kväve och fosfor. I främst jordbruket används i stor utsträckning gödselmedel, både handelsgödsel och stallgödsel, som innehåller dessa ämnen.

2.1.2 Förslag i betänkandet (SOU 1983:10) Användning av växtnäring

I betänkandet (SOU 1983:10) Användning av växtnäring konstaterar utredningen om användning av kemiska medel i jord- och skogsbruket att användningen av handelsgödsel i jordbruket har ökat snabbt under efterkrigstiden, bl. a. på grund av relativt låga priser på sådana gödselmedel. Förbrukningen har dock minskat något under de senaste fem åren. Skogsgödsling har sedan mitten av 1960-talet blivit mera allmän inom storskogsbruket i norra och mellersta Sverige.

Utredningen redogör vidare för de negativa effekterna av övergödningen på yt- och grundvattentillgångarna, som jag har berört tidigare. Utredningen anser att fosfor oftast är den begränsande faktorn för produktionen och förekomsten av alger i inlandsvatten, medan kvävetillgången oftast är begränsande för produktionen i havet. Utredningen konstaterar också att höga kvävehalter i grundvattnet är vanligt förekommande i södra Sveriges jordbruksbygder. En annan hälsorisk som behandlas är kadmium i livsmedel. Växternas kadmiuminnehåll härrör dels från den naturliga kadmiumförekomsten i marken och dels från tillförsel från atmosfären och genom gödsel och jordförbättringsmedel.

Enligt utredningen talar olika undersökningar för att gödselgivorna i många jordbruksföretag borde kunna sänkas utan någon försämring av lönsamheten. Ett bättre utnyttjande av stallgödseln och en anpassning till de lokala förutsättningarna för gödsling bör enligt utredningen ske.

Utredningen föreslår flera åtgärder för att åstadkomma en anpassning av gödselanvändningen med minskade växtnäringsförluster som följd. Bl. a. föreslås följande:

- Förstärkningar av lantbruksnämndernas gödslingsrådgivning och länsstyrelsernas tillsynsverksamhet. Underlagsmaterialet visar att risken för förorening av yt- och grundvatten till följd av odlingsåtgärderna varierar beroende på lokala förutsättningar. Rådgivnings- och tillsynsarbetet

bör därför enligt utredningen i inledningsskedet koncentreras på sådana områden som bedöms som särskilt föroreningskänsliga. Utredningen bedömer åtgärderna särskilt angelägna i Hallands, Kristianstads och Malmöhus län.

- En kartläggning av jordbruksmarken med avseende på risken för förorening av yt- och grundvatten genomförs. Arbetet syftar till att redovisa föroreningskänsliga områden.

- En särskild lag om gödselhantering inom vissa områden. Regeringen skulle därigenom få befogenhet att bestämma omfattningen av de områden som är särskilt föroreningskänsliga. I fråga om dessa områden skulle länsstyrelsen få meddela de föreskrifter avseende gödselhanteringen som behövs för att motverka vattenförorening.

- Produktkontrollnämnden och naturvårdsverket ges i uppdrag att utarbeta ett program för en successiv nedtrappning av kadmiumtillförseln till jordbruksmarken. Detta kan innefatta föreskrifter om högsta tillåtna halt av kadmium och andra föroreningar i gödsel och avloppsslam samt utredning om olika vägar att minska kadmiumtillförseln till åkermark.

Vid remissbehandlingen har flertalet remissinstanser allmänt förordat åtgärder för en bättre anpassad gödsel användning. Bl. a. pekas det på att frågan om stallgödsels miljöpåverkande roll inte har uppmärksamats tillräckligt. Några remissinstanser, bl. a. Industriförbundet och Kemikontoret, anser att utredningen i stället för att behandla frågan om en minskning av användningen av handelsgödsel i större utsträckning borde ha koncentrerat sig på åtgärder för att minska riskerna.

Flertalet remissinstanser stödjer förslaget om en förstärkning av rådgivningsverksamheten. Ett stort antal remissinstanser tillstyrker också förslaget om ökade resurser för tillsyn, medan andra på denna punkt är tveksamma eller avvisande.

Flera remissinstanser har påtalat det angelägna i att ytterligare åtgärder vidtas beträffande kadmiumtillförseln till jordbruksmark. Ett antal remissinstanser anser att ytterligare åtgärder beträffande skogsgödslingen är påkallade med hänsyn bl. a. till försurningen.

2.1.3 Ett allmänt åtgärdsprogram

Såsom framgår av min tidigare redogörelse är det nödvändigt att övergödningen av våra vattentillgångar motverkas. En rad åtgärder måste sättas in i syfte att komma till rätta med övergödningssproblemen på både kort och lång sikt. Jag ansluter mig därvid till flera av de förslag som framlagts av utredningen. De lagstiftningsåtgärder som jag tar upp i det följande måste således ses som ett led i ett större åtgärdsprogram. Jag vill här i korthet redovisa även vissa andra åtgärder som jag nu anser nödvändiga, även om dessa inte kräver något ställningstagande av riksdagen. Dessa åtgärder berör de areella näringarna, främst jordbruket.

Jag vill i sammanhanget erinra om att regeringen nyligen i prop.

1983/84: 176 om avgifter på gödsel- och bekämpningsmedel föreslagit riksdagen att anta en lag om avgift på gödselmedel. Avsikten är att genom en sådan avgiftsbeläggning uppnå en från hälso- och miljösynpunkt nödvändig minskad användning av gödselmedel.

Verksamheten inom de areella näringarna har ett betydande inflytande på beskaffenheten av mark och vatten. I framtiden måste enligt min mening ökad hänsyn tas till det betydande läckaget av växtnäringssämnen från jordbruksmark till vatten i de områden där övergödning av sjöar, vattendrag och kustvatten nu blivit ett problem. Hänsyn måste också tas till nitratförorening av grundvatten och till försurning och annan påverkan på marken till följd av gödsling. På många håll tillförs i dag näringsämnen i en omfattning som överstiger vad marken och grödan kan tillgodogöra sig. Minskade gödselgivor och andra åtgärder kan i sådana fall innebära en besparing av gödslingskostnaderna utan någon negativ inverkan på produktionen.

På motsvarande sätt som gäller för annan näringsutövning ankommer det i första hand på dem som bedriver jord- och skogsbruk att själva svara för att miljöskyddshänsyn integreras i jord- och skogsbrukets driftsformer. Det är min förhoppning att den ökade kunskapen om bl. a. övergödningssproblemen också skall medföra en ökad förståelse för miljöskyddets intressen bland dem som bedriver jord- och skogsbruk. Detta bör underlättas av att miljöskyddsintresset till stor del kan antas sammanfalla med intresset av en långsiktigt hög produktion.

Insatser av skilda slag behövs emellertid också av olika samhällsorgan. Rådgivning och tillsyn är viktiga samhällsuppgifter som bör kunna medverka till att ökad hänsyn tas till miljöskyddet inom jord- och skogsbruket. Skogsstyrelsen och naturvårdsverket utfärdade 1977 anvisningar för hantering av handelsgödselmedel vid skogsgödsling. De båda myndigheterna har dessutom nyligen i samråd utarbetat allmänna råd för användning av kvävegödselmedel vid skogsgödsling. Därutöver behövs nu insatser beträffande jordbruket från framför allt lantbruksnämnderna och länsstyrelserna i jordbrukslänen. I första hand är det därvid nödvändigt att miljöskyddet ges en ökad uppmärksamhet i lantbruksnämndernas rådgivning. Det är också nödvändigt att länsstyrelserna inom ramen för den vanliga miljöskyddstillsynen intensifierar sin tillsyn över miljöskyddet inom jord- och skogsbruket. Ett närmare samarbete mellan länsstyrelserna och lantbruksnämnderna bör komma till stånd i dessa frågor.

Vad jag nu anfört ligger helt i linje med den ändring i lagen (1979: 525) om skötsel av jordbruksmark som nyligen antagits av riksdagen (prop. 1983/84: 96, JoU 24, rskr 198) och som syftar till att allmänt öka hänsynstagandet till naturvårdens intressen inom jordbruket. Detta är självfallet av betydelse också i nu förevarande sammanhang. Vissa särskilda insatser därutöver behövs emellertid nu. Jag kommer i det följande att föreslå vissa ändringar i ML som syftar till att möjliggöra en effektivare tillsyn inom

särskilt föroreningskänsliga områden. För att de lagstiftningsåtgärder som redan genomförts och som nu föreslås skall leda till konkreta resultat behövs bl.a. också nya råd och riktlinjer från berörda centrala myndigheter som underlag för den rådgivning och tillsyn som lantbruksnämnder och länsstyrelser har att svara för.

En grundläggande utgångspunkt för sådana nya råd och riktlinjer bör vara hänsynstagandet till miljöskyddets intressen i samband med användningen av handelsgödsel och stallgödsel. Riktlinjerna bör bl.a. också behandla sådana frågor om markkartering, markbearbetning och produktionen i övrigt som har betydelse i sammanhanget. Hänsyn måste vidare tas till försurningseffekter och annan påverkan på mark av vissa gödselmedel. Behovet av ytterligare kalkning bör också uppmärksammas.

Det är en uppgift för lantbruksstyrelsen att ge ut sådana råd och rekommendationer som behövs när det gäller hänsynstagandet till miljön vid jordbruksdrift i allmänhet. På motsvarande sätt är det en uppgift för naturvårdsverket att ge ut råd och riktlinjer för tillämpningen av ML. När det gäller de nya råd som nu behövs för att minska övergödningen i vissa områden är det självfallet nödvändigt att myndigheternas arbete samordnas. Jag utgår därför från att naturvårdsverket och lantbruksstyrelsen gemensamt och skyndsamt utarbetar de nya råd som nu behöver ges ut.

Det är vidare angeläget att ett bättre underlag tas fram för bedömning av belägenheten och karaktären av olika geografiska problemområden, dvs. särskilt föroreningskänsliga områden. Jag avser därför att återkomma till frågan om de uppdrag som kan behövas för att sådana områden skall kartläggas. I första hand bör naturvårdsverket i samarbete med länsstyrelserna genom sammanställning av tillgänglig information ange områden som är särskilt föroreningskänsliga.

För att lättare förena de produktionsekonomiska intressena med miljöskyddsintressena krävs – utöver vad jag nu angivit – också en utveckling av alternativa produktionsformer och av en maskinell utrustning inom jordbruket som är anpassad till miljöskyddets krav. Frågan om alternativa produktionsformer inom jordbruket och trädgårdsnäringen har jag nyligen tagit upp i prop. 1983/84: 107 om forskning. Den angelägna miljöskyddsanpassningen av maskinell och annan utrustning inom jordbruket bör vara ett naturligt led i verksamheten hos olika berörda organ och företag.

2.1.4 Lagstiftning

Jag vill i fortsättningen behandla den av utredningen väckta frågan om lagstiftning, eftersom den fordrar beslut av riksdagen. I utredningens förslag till åtgärdsprogram ingår som närhets också ett förslag till en särskild lag om gödselhantering inom vissa områden.

Utredningens lagförslag innebär att regeringen får befogenhet att avsätta vissa områden som särskilt föroreningskänsliga. I fråga om dessa områden skall länsstyrelsen få meddela de föreskrifter avseende gödselhanteringen

som behövs för att motverka vattenförorening. Sådana föreskrifter får avse bl. a. förbud mot spridning av gödselmedel under vissa tider, skyldighet att anskaffa planeringsunderlag för gödsling, utrymmen för lagring av stallgödsel och storleken av spridningsarealer för stallgödsel.

Vid remissbehandlingen har utredningens förslag till lagreglering fått ett blandat mottagande. Flertalet remissinstanser anser att det kan finnas ett behov av ytterligare författningsreglering beträffande gödselhantering men är tveksamma till eller avstyrker den särskilda lagstiftning som utredningen föreslår. Ett antal remissinstanser föreslår att erforderlig författningsreglering bör ske i miljöskyddslagstiftningen. Några remissinstanser, bl. a. LRF, avstyrker utredningens förslag. De kritiska instanserna anser bl. a. att man bör kunna komma till rätta med problemen genom ökad information och rådgivning.

För egen del kan jag konstatera att *gällande lagstiftning* ger vissa möjligheter att kontrollera och ingripa mot verksamheter som förorenar vattenområden. Det är främst *ML* som reglerar sådana frågor. *ML* innehåller bestämmelser till skydd mot olika slag av miljöstörringar i form av bl. a. vatten- och luftföroreningar. Lagen är bl. a. tillämplig på utsläpp av avloppsvatten och fasta ämnen i vattendrag, sjöar och andra vattenområden samt på användning av mark, byggnader eller anläggningar på sätt som kan medföra att ett vattenområde förorenas.

Åtgärder eller användning som omfattas av *ML* kallas miljöfarlig verksamhet. Beteckningen ger bl. a. uttryck för grundtanken att även risken för olägenhet skall beaktas.

För att en miljöfarlig verksamhet skall få utövas krävs som huvudregel att den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten skall vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. För många olika verksamheter krävs därutöver tillstånd enligt *ML* för att de skall få bedrivas. Någon sådan förprövningsplikt gäller inte beträffande t. ex. spridning av gödsel, men verksamheten faller under lagen. I lagens förarbeten anges sålunda som exempel på miljöfarlig verksamhet anordnande av upplag som kan medföra vattenförorening och vidare utspridning av gödselmedel och andra ämnen som genom avrinning kan spridas till sjöar och andra vattenområden (prop. 1969: 28 s. 259).

Även *VL* innehåller i 19 kap. vissa vattenskyddsbestämmelser. Dessa avser skyddet för yt- och grundvattentillgångar som utnyttjas eller kan komma att utnyttjas för vattentäkter, dvs. till kommunal eller industriell vattenförsörjning eller bevattning. För verksamheter som bedrivs vid en sådan vattentillgång gäller en allmän aktsamhetsregel, men om denna inte är tillräcklig kan länsstyrelsen inrätta särskilda skyddsområden och föreskriva de ytterligare inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området.

Hälsoskyddslagen (1982:108) reglerar åtgärder för att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter och för att undanröja sådana olägenheter. Enligt 11 och 12 §§ *hälsoskyddsförordningen (1983:616)* får en kommun, om det behövs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet inom kommunen, meddela föreskrifter om spridande av naturlig gödsel, slam och annan orenlighet inom tätbebyggda områden eller om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter.

Naturvårdslagen (1964:822) innehåller bestämmelser till skydd för naturmiljön. Länsstyrelsen kan förklara ett område som naturreservat om det är värdefullt ur vetenskaplig eller kulturell synpunkt eller om området är av väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv. I samband med beslut om bildande av naturreservat skall anges bl. a. de inskränkningar i rätten att förfoga över ett sådant område som behövs för att trygga ändamålet med reservatet.

Som exempel på sådana inskränkningar nämns i lagen bl. a. förbud mot användning av bekämpningsmedel. Som ytterligare exempel på åtgärder som kan förbjudas har i förarbetena nämnts användning av handelsgödsel (L3U 1964:41 s. 84). Om reservatsförordnandet medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras, är innehavaren av marken berättigad till ersättning för det intrång reservatsförordnandet medför.

Ett område, inom vilket särskilda åtgärder behövs för att skydda eller vårda naturmiljön kan av länsstyrelsen förklaras som naturvårdsområde. Länsstyrelsen kan föreskriva inskränkningar i fastighetens nyttjande eller skyldighet att tåla vissa landskapsvårdande åtgärder. Institutet naturvårdsområde används i sådana fall då erforderliga vård- och kontrollåtgärder är förenliga med bedrivandet av ett normalt jord- och skogsbruk.

Som tidigare nämnts har riksdagen nyligen antagit en ändring i *lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark*, som innebär att hänsyn till naturvårdens intressen skall tas vid bedrivande av jordbruk.

Även enligt *skogsvårdslagen (1979:429)* skall hänsyn tas till naturvårdens och andra allmänna intressen i samband med skogsavverkning och skogsvård.

Av min nu lämnade redogörelse framgår att den gällande lagstiftningen i viss utsträckning också kan tillämpas på frågor rörande det nu aktuella problemet med övergödning av vattenområden. Alla från allmän synpunkt önskvärda styr- och kontrollmedel ryms emellertid inte inom ramen för den gällande lagstiftningen. Sålunda medger ML i sin nuvarande utformning endast möjligheter till ingripanden i individuella fall mot miljöfarliga verksamheter. VL:s vattenskyddsbestämmelser har en mera generell inriktning, men de är begränsade till skyddet av sådana vattentillgångar som behövs för vattenförsörjning eller bevattning. Hälsoskyddslagstiftningen är begränsad till åtgärder mot sanitär olägenhet. Naturvårdslagen och övriga angivna lagar slutligen tar sikte på speciella naturvårdssynpunkter, vari inte alltid föroreningsaspekten kan inbegripas.

Vid mina överväganden har jag kommit till den slutsatsen att det bör skapas ytterligare möjligheter i lagstiftningen till ett mera generellt skydd mot förorening av särskilt föroreningskänsliga vattenområden. Utredningen har också föreslagit en sådan lagstiftning, såvitt gäller användningen av gödsel inom sådana områden.

Jag har tidigare anfört att användningen av gödsel inom främst jordbruket är en bidragande orsak till övergödningen av vissa vattenområden. Gödselansvändningen är emellertid inte den enda orsaken till detta. Bl. a. bidrar utsläpp av avloppsvatten i vissa fall också till övergödningssproblemen. En lag som endast reglerar gödselhanteringen är därför enligt min mening inte en ändamålsenlig lösning. En lösning i linje med utredningsförslaget skulle dessutom kräva ytterligare utbyggnader av regelsystemet.

Det ligger enligt min mening närmare till hands att åstadkomma den önskvärda lagregleringen inom ramen för miljöskyddslagstiftningen. Denna reglerar redan nu frågor om sådan mark- och vattenanvändning som kan orsaka vattenförorening. ML tillhandahåller genom sina tillåtighets-, tillstånds-, tillsyns- och ansvarsbestämmelser ett regelsystem som med inte alltför omfattande ändringar kan göras tillämpligt på de nu aktuella frågorna. Det bör därför enligt min mening införas regler i ML som gör det möjligt att, utöver individuell prövning och andra ingripanden beträffande olika miljöstörande verksamheter, mera generellt meddela föreskrifter om skydd mot förorening inom särskilt föroreningskänsliga områden.

En regel av mera generell innebörd finns redan i dag i 8 § ML. Bestämmelsen ger möjligheter för regeringen att, om det är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt eller annars med hänsyn till något allmänt intresse, med avseende på viss del av landet förbjuda allt utsläppande av avloppsvatten m. m. i ett vattenområde.

Den lagreglering av övergödningsspörsmålen som nu är i fråga bör kunna anknytas till nu angivna bestämmelse. Jag förordar därför att det i ML, efter denna bestämmelse, införs en ny 8 a §, enligt vilken paragraf regeringen bemyndigas förklara ett vattenområde och angränsande marker som ett särskilt föroreningskänsligt område, om det från allmän synpunkt är angeläget att skydda vattenområdet mot förorening.

Ett förordnande av regeringen av angivet slag innebär ett konstaterande av att det behövs skärpta krav på mark- och vattenanvändningen inom området redan vid tillämpningen av de vanliga tillåtighetsreglerna i 4–7 §§ ML, och då särskilt 5 och 7 §§. Regeringens ställningstagande bör därför grundas på noggranna överväganden, bl. a. i fråga om den geografiska omfattningen av området. Min tanke är att till en början låta något eller några vattenområden i södra Sverige, främst Ringsjön i Skåne och angränsande marker, beträffande vilken sjö betydande erfarenheter och kunskaper om övergödningssproblematiken redan finns, omfattas av ett förordnande av angivet slag.

Genom ett sådant förordnande som jag nu berört slås således fast att

miljön är så känslig att det måste ställas långtgående krav på t. ex. skyddsåtgärder vid miljöfarliga verksamheter inom området. Genom förordnandet bör emellertid, som jag tidigare berört, också skapas formella möjligheter att meddela särskilda föreskrifter för mark- och vattenanvändningen inom området. I viss överensstämmelse med utredningsförslaget och i enlighet med terminologin i 5 § första stycket ML föreslår jag därför att regeringen eller, efter bemyndigande av regeringen, länsstyrelsen får rätt att meddela föreskrifter om de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området som generellt behövs för att tillgodose syftet med regeringens förordnande. En sådan bestämmelse bör tas in som en ny 8 b § i ML.

Regeringen bör redan i samband med att ett område förklaras som särskilt föroreningskänsligt ange vilka föreskrifter som i huvudsak skall gälla. Inom ramen för vad regeringen sålunda bestämt bör de närmare föreskrifter som behövs meddelas av länsstyrelsen.

De föreskrifter som bör kunna komma i fråga kan t. ex. avse lagring av stallgödsel, spridning av gödsel på åkermark, doseringen vid sådan spridning, användning av avloppsslam på åkermark samt utsläpp av avloppsvatten från permanentbostäder och fritidshus. Länsstyrelsen bör samråda med lantbruksnämnden vid utarbetande av föreskrifter som rör jordbruket.

Föreskrifterna bör naturligtvis inte gå längre än som är nödvändigt för att tillgodose syftet med regeringens förordnande. Som jag tidigare berört syftar mina förslag framför allt till att komma till rätta med de på sina håll betydande övergivorna av gödsel inom jordbruket. Jag räknar därför med att det skall vara möjligt att nå betydande förbättringar från miljöskyddssynpunkt utan att produktionsresultatet för den skull påverkas negativt. Minskade gödselgivor kan som jag tidigare sagt i stället innebära besparingar av gödslingskostnaderna utan någon negativ inverkan på produktionen. Detta utesluter naturligtvis inte att längre gående föreskrifter kan behövas i vissa fall. De avvägningar som i sådana fall behöver göras får ske med stöd av ML:s allmänna tillåtlighetsregler. Eftersom dessa föreskrifter är betingade av miljöskydds- och hälsoskäl, kan inte de som drabbas av inskränkande föreskrifter hävda någon rätt till ersättning.

2.2 Samordningen ML – VL

2.2.1 Allmänna utgångspunkter

Genom den markpolitiska lagstiftningen kan samhället styra och kontrollera mark- och vattenanvändningen. Exempel på sådan lagstiftning är byggnads-, expropriations-, naturvårds-, miljöskydds-, fastighetsbildnings-, hälsoskydds-, vatten-, fiske- och väglagstiftningen.

Genom reglerna ges samhället möjligheter att kontrollera att sådana verksamheter inte kommer till stånd som står i strid med mera långsiktiga bedömningar av hur landets mark- och vattenresurser bäst skall utnyttjas.

Även i ett mera begränsat perspektiv möjliggörs avvägningar mellan olika anspråk på utnyttjande eller bevarande av mark- och vattenresurserna. Ibland är skyddet mera begränsat till ett visst eller vissa intressen, t. ex. i hälsoskydds-, naturvårds- och fiskelagstiftningen.

Ett viktigt kontroll- och styrinstrument för samhället är krav på tillstånd för verksamheter som innebär användning av mark eller vatten. För många verksamheter krävs i dag tillstånd enligt flera olika författningar. I vissa författningar förutsätts en allsidig bedömning av ett företags verkningar, medan det enligt andra skall göras en mera begränsad, sektoriell bedömning.

En tillståndsprövning tar i många fall betydande resurser i anspråk. Detta gäller naturligtvis beträffande den tillståndsprövande myndigheten själv, men prövningen medför också mycket arbete för andra statliga och kommunala myndigheter. För de enskilda medborgarna, såväl de som vill bedriva den verksamhet som är föremål för prövning som de som på olika sätt berörs av verksamheten, innebär en tillståndsprövning en besvärlig och i många fall kostsam procedur. Som än mera besvärligt upplevs systemet naturligtvis av den enskilde, när en och samma verksamhet kräver tillstånd enligt olika författningar.

Enligt min mening måste man acceptera att åtskilliga verksamheter även i fortsättningen kommer att kräva tillstånd enligt olika specialförfattningar och då prövas av olika myndigheter. Det är emellertid ett berättigat krav att samhällets resurser utnyttjas så effektivt som möjligt. En prövning av olika tillståndsmyndigheter av i stort sett samma frågor kan enligt min mening inte anses innebära ett effektivt resursutnyttjande. Därtill kommer att en sådan ordning för den enskilde är kostsam och upplevs som onödigt byråkratisk. En strävan måste därför vara att försöka förenkla tillståndsprövningen, då det kan ske utan att motstående allmänna och enskilda intressen eftersätts.

Mot den nu angivna bakgrunden har jag funnit att det bör vara möjligt att ha en enklare och rationellare prövningsordning beträffande vissa verksamheter som ligger inom mitt ansvarsområde. Jag avser då närmast behovet av en bättre samordning mellan ML:s och VL:s regelsystem. Jag vill också redovisa vissa överväganden som rör prövningen av fisk-, muskel- och kräftdjursodlingar enligt fiskelagstiftningen.

2.2.2 Gällande ordning

I både VL och ML regleras frågor som rör vattenanvändningen. VL, som fr. o. m. den 1 januari 1984 har ersatt 1918 års vattenlag, är tillämplig på vattenföretag. Med vattenföretag avses bl. a. utförande av anläggningar i vattendrag, sjöar och andra vattenområden, utfyllnader i vattenområden samt bortledning av vatten från vattenområden (1 kap. 3 § första stycket punkt 1 VL).

ML är bl. a. tillämplig på sådan miljöfarlig verksamhet som består i utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om åtgärden inte utgör vattenföretag enligt VL eller omfattas av lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten (1 § första stycket punkt 1 och andra stycket). ML är vidare tillämplig på användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som annars kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om användningen inte utgör vattenföretag enligt VL (1 § första stycket punkt 2).

Gränsen mellan VL:s och ML:s tillämpningsområden har alltså dragits så att ML inte är tillämplig på åtgärder som utgör vattenföretag. Trots detta kan det förekomma fall då båda lagarna blir tillämpliga. VL är sålunda tillämplig på uppförandet av en anläggning i vatten, medan användningen av anläggningen kan falla under ML. Exempel på sådana fall är fisk- och musselodlingar.

Även annan lagstiftning kan bli tillämplig på vattenanvändningsfrågor. I det nyss angivna exemplet med fisk- och musselodlingar blir en tillämpning av 35 § fiskeriförordningen (1982: 126) och strandskyddsbestämmelserna i 16 § naturvårdslagen (1964: 822) också aktuell.

Det anförda visar att det kan förekomma vissa samordnings- och gränsdragningsproblem när ett företag i vatten omfattar olika moment och när en och samma verksamhetstyp faller inom tillämpningsområdet för flera författningar. En prövning av flera myndigheter kan då komma i fråga.

Reglerna om tillståndsplikt i angivna författningar är motiverade från olika utgångspunkter. Sålunda skall vid en bedömning enligt ML främst föroreningsfrågorna beaktas. Även annan inverkan på omgivningen skall emellertid bedömas, t. ex. inverkan på fisket, landskapsbilden och friluftslivet. Bedömningar av motsvarande slag skall också göras vid tillståndsprövningen enligt VL, och då kan även föroreningsaspekter vägas in. Vid en prövning enligt strandskyddsbestämmelserna i naturvårdslagen skall bedömas företagets inverkan på möjligheterna för allmänheten att bada och idka friluftsliv i övrigt. Prövningen av fisk-, mussel- och kräftdjursodlingar enligt fiskeriförordningen slutligen är, även om det inte direkt framgår av författningstexten, inriktad enbart på biologiska förhållanden, dvs. på riskerna för spridning av smittsamma sjukdomar och av ej önskade arter eller stammar.

Anförda exempel visar att prövningen av vissa företag i vatten enligt de olika författningarna åtminstone delvis avser likartade frågor. Insikten om detta har medfört att man i 16 § naturvårdslagen har infört ett undantag från prövningsplikten enligt det stadgandet i fråga om företag vartill tillstånd lämnats enligt VL eller ML. I övrigt kan i stort sett samma prövning enligt de olika författningarna behöva ske beträffande ett företag i vatten.

Före VL:s ikraftträdande vid det senaste årsskiftet torde en dubbelprövning enligt både ML och 1918 års vattenlag av ett företag i vatten inte

ha varit så vanlig. Anledningen härtill har varit att reglerna i 1918 års vattenlag om tillståndsplikt var så utformade att tillstånd enligt den lagen sällan inhämtades till mindre vattenföretag, som ingick som ett led i en miljöfarlig verksamhet som prövades enligt ML, bl. a. fisk- och musselodlingar.

VL:s regler om tillståndsplikt har emellertid inneburit skärpningar i förhållande till 1918 års vattenlag. Man kan därför anta att ett större antal vattenföretag än tidigare kan behöva tillståndsprövas enligt VL, och då även sådana företag som utgör ett led i en miljöfarlig verksamhet som också skall prövas enligt ML.

2.2.3 Framförda förslag om ändringar i provningssystemet

2.2.3.1 Riksdagsuttalande (JoU 1982/83: 30)

Vid sin behandling av prop. 1981/82: 130 med förslag till ny vattenlag m. m. efterlyste jordbruksutskottet en rationellare gränsdragning mellan provningen enligt ML och VL. Som exempel på fall där gränsdragningsfrågan var särskilt aktuell anförde utskottet muddrings- och muddertippningsföretag, fisk- och musselodlingar samt anläggningar för utvinning av värme ur yt- eller grundvatten. Utskottet utgick från att regeringen, efter beredningen av ett förslag i gränsdragningsfrågan av miljöskyddsutredningen i delbetänkandet Ds Jo 1983: 1, skulle återkomma till riksdagen med förslag i frågan. Riksdagen godtog vad utskottet anförde.

2.2.3.2 Miljöskyddsutredningens förslag i Ds Jo 1983: 1

Enligt miljöskyddsutredningen är det synnerligen angeläget att få tillstånd en rationell gränsdragning mellan VL och ML, särskilt när det gäller provningen av muddringar och muddertippningar, fisk- och musselodlingar samt värmeutvinningsföretagen.

Utredningen anser att huvudorsaken till den olämpliga ordningen f. n. är att man har dragit gränsen mellan de båda lagarnas tillämpningsområden genom definitionen av miljöfarlig verksamhet i 1 § ML. Utredningen föreslår att man helt avskaffar den gränsen och i stället drar en gräns mellan lagarna i fråga om förprovningssplikten. Detta borde enligt utredningen ske på det sättet att regeringen genom ett tillägg till reglerna i 4 kap. VL om tillståndsplikt med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 4 regeringsformen bemyndigas att medge undantag från tillståndsplikten enligt VL. Med stöd av ett sådant bemyndigande skulle regeringen sedan i förordning meddela undantag från tillståndsplikten enligt VL beträffande vissa vattenföretag som är omfattade av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt ML.

Utredningens förslag har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Fyra vattendomstolar och LRF avstyrker dock förslaget. Vattenöverdomstolen anser sig inte kunna vare sig till- eller avstyrka förslaget på grundval av det av utredningen förebragta materialet.

2.2.3.3 Rapporten (82: 14) Vattenbruk för Sverige

För att närmare precisera problemen och utreda förutsättningarna för en positiv utveckling av ett svenskt vattenbruk, innefattande bl. a. fisk-, muskel- och kräftdjursodling, tillsatte forskningsrådsnämnden och delegationen för samordning av havsresursverksamheten en särskild styrgrupp för vattenbruk. I en rapport (82: 14) till regeringen har av nämnden och delegationen föreslagits åtgärder för svenskt vattenbruk. Bl. a. föreslås att tillståndsprövningen beträffande fisk- och skaldjursodlingar förenklas i riktning mot ett enda provningssystem. Remissinstanserna har ställt sig positiva till ett förenklat provningsförfarande.

I prop. 1983/84: 10 om svensk havsresursverksamhet framhöll jag (bilaga 5) att jag fäste stor vikt vid att provningsförfarandet får en utformning som är så enkel och obyråkratisk som möjligt. Samtidigt måste samhällets intressen tillgodoses i fråga om miljöskydd och skydd mot sjukdomsspridning. Med hänsyn till att statens naturvårdsverk då utredde frågor om tillståndsprövning för fisk- och musselodlingar, bl. a. förenklingar i provningsförfarandet, förklarade jag mig inte beredd att i det sammanhanget ta ställning till eventuella ändringar i provningsförfarandet.

2.2.3.4 Förslag av statens naturvårdsverk angående förprovning av musselodlingar

I skrivelse till jordbruksdepartementet den 18 januari 1984 har naturvårdsverket föreslagit att tillståndsplikten för musselodlingar enligt ML slopas och att i stället anmälningsplikt enligt ML bör gälla för sådana anläggningar. Vid sidan av denna anmälningsplikt bör enligt naturvårdsverket tillståndsplikt enligt VL gälla för musselodlingar.

Naturvårdsverket arbetar också med ett förslag till ändring av miljöskyddsförordningen, som bl. a. rör fiskodlingar. Verket avser att senare återkomma i denna fråga.

2.2.4 Reformbehovet

Genom regler om tillståndsplikt och tillståndsprövning i olika författningar rörande utnyttjande av vatten för olika ändamål kan samhället se till att rimliga avvägningar kommer till stånd. Samtidigt är det, som jag har sagt tidigare, viktigt att provningsformerna är enkla och obyråkratiska. Därför måste onödiga fall av dubbelprovning undvikas. För detta talar såväl samhällsekonomiska som företagsekonomiska skäl.

Av min nyss lämnade redogörelse framgår att det beträffande vissa företag i vatten kan bli fråga om besvärande dubbelprovningar enligt i första hand ML och VL. Det är enligt min mening angeläget att försöka få till stånd förenklingar i provningssystemen. Jag vill dock betona att den nuvarande gränsdragningen mellan ML och VL i stort sett fungerar bra, varför det inte är fråga om några stora ingrepp i provningsordningarna. De fall som nu närmast motiverar en ändring är de av jordbruksutskottet och

miljöskyddsutredningen särskilt nämnda, nämligen muddrings- och mudertippningsföretagen, fisk- och musselodlingar samt vissa anläggningar för utvinning av värme ur yt- eller grundvatten.

2.2.5 Lagteknisk principlösning

Vid mina överväganden om den lämpligaste lagtekniska lösningen har jag funnit att det inte är en framkomlig väg att, som föreslagits av några remissinstanser, ytterligare detaljreglera tillämpningsområdet för de båda lagarna, dvs. definiera vad som är vattenföretag enligt VL resp. miljöfarlig verksamhet enligt ML. En sådan detaljreglering skulle kunna leda till att ännu fler företagstyper kommer att falla under båda lagarnas tillämpningsområde. Syftet med min översyn av samordningsfrågorna, nämligen att undvika en dubbelprövning enligt både ML och VL, skulle därigenom komma att motverkas.

Jag anser att det ligger närmare till hands att söka en lösning av dubbelprövningsproblemet med utgångspunkt i miljöskyddsutredningens förslag. Enligt detta förslag bör man helt avskaffa den nuvarande gränsen mellan de båda lagarnas tillämpningsområden och i stället dra gränsen mellan lagarna såvitt gäller förprövningsplikten. En förprövning som företas enligt endera av de båda lagarna skulle alltså medföra att någon motsvarande förprövning inte skall behöva vidtas enligt den andra lagen.

Jag har nyss avvisat tanken på att dra en ny gräns mellan ML och VL genom ändrade definitioner i resp. lags inledande bestämmelser om tillämpningsområdet. I sammanhanget vill jag erinra om vad jag tidigare har anfört om att det inte är möjligt att alltid göra en lag exklusivt tillämplig på en viss verksamhet i vatten. Man måste acceptera att det finns speciallagstiftning, så att vissa frågor får en speciell belysning och kan bedömas av myndigheter med särskild sakkunskap. Å andra sidan bör man, som jag också sagt, naturligtvis sträva efter att samma bedömningar inte behöver göras av flera olika prövningsmyndigheter som har i stort sett samma sakkunskap. Så är delvis fallet med de myndigheter som prövar frågor om tillstånd enligt ML och VL, dvs. koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna resp. vattendomstolarna. Det är i sådana fall angeläget att prövningen kan göras enligt den lag och av den prövningsmyndighet som framstår som lämpligast för just den verksamhet det gäller.

Vad jag nu har anfört talar för en lösning i huvudsak enligt miljöskyddsutredningens förslag. Från myndighetssynpunkt är den lösningen tilltalande. Man bör emellertid också beakta hur de enskilda rättsägarnas ställning påverkas vid en ändring av systemet. Den som vill bedriva en verksamhet i vatten är naturligtvis betjänt av en så enkel prövningsprocedur som möjligt. Samtidigt måste man se till att möjligheterna för enskilda sakägare som företräder motstående intressen att tillvarata sin rätt vid prövningen inte försämrats i nämnvärd mån. Jag vill därför diskutera frågan om de enskilda intressenternas ställning från olika utgångspunkter.

Som miljöskyddsutredningen påpekar, bör vid överväganden av nu angivet slag komma i blickpunkten främst frågor som rör möjligheterna till en frivillig tillståndsprövning, tillsynen och möjligheterna för enskilda sakägare att föra talan om ersättning och andra enskilda anspråk. Därtill bör enligt min mening läggas möjligheterna för enskilda sakägare att i erforderlig mån ta tillvara sin rätt vid tillståndsprövningen.

Vad först gäller frågan om *den frivilliga tillståndsprövningen* innebär miljöskyddsutredningens förslag att den som vill bedriva en verksamhet i vatten, som utgör både miljöfarlig verksamhet enligt ML och vattenföretag enligt VL men som inte är förprövningspliktig enligt någondera lagen, får vidgade möjligheter att frivilligt söka tillstånd enligt en av eller båda lagarna. Ett tillstånd som har lämnats enligt den ena lagen har visserligen inte någon laglig rättskraft enligt den andra men tillståndet får i alla fall giltighet i enlighet med sitt innehåll. En viss fördel kan företagaren ha av att söka tillstånd enligt VL på grund av bevisbörderegeln i 4 kap. 6 §, som kan få betydelse i en eventuell skadeståndsprocess senare. Detta innebär inga nackdelar för den enskilde och inte heller några olägenheter för det allmänna.

I fråga om samhällets möjligheter att utöva *tillsyn* är det enligt min mening viktigt att framhålla att VL:s tillsynsregler är utformade efter mönster av ML. Länsstyrelserna är tillsynsmyndigheter och har att tillämpa regler som i stort sett är desamma, bortsett från att ML:s i några avseenden är mera detaljerade. Några avgörande skäl mot en lösning i enlighet med miljöskyddsutredningens förslag föreligger därför inte heller såvitt avser tillsynsmöjligheterna.

När det gäller *ersättningsanspråk* av den som drabbas av skador av en verksamhet i vatten, föreligger vissa skillnader enligt ML och VL. Enligt ML kan ersättningsfrågan inte behandlas i samband med tillståndsprövningen, utan vid fall av skada får ersättningstalan väckas i efterhand vid fastighetsdomstolen. Vid prövningen enligt VL behandlas däremot ersättningsfrågorna i samband med tillståndsprövningen i ansökningsmålet. Skadeersättningarna för ett vattenföretag skall i princip vara betalda innan företaget får utföras. En skillnad föreligger också i fråga om sakägarnas rätt att få ersättning för sina *kostnader* i samband med tillståndsprövningen. Sådan rätt föreligger i princip enligt VL men inte enligt ML.

Nu angivna skillnader mellan ML och VL måste beaktas när man tar ställning till hur förprövningsplikten skall fördelas enligt de båda lagarna. Förprövning enligt ML av företag som också faller under VL bör sålunda ske främst i sådana fall då några skador för enskilda sakägare typiskt sett inte uppstår på grund av den ifrågavarande verksamheten och några omfattande insatser inte heller i övrigt krävs av sakägarna för att de skall kunna bevaka sin rätt vid tillståndsprövningen.

Det kan uppkomma ersättningsfrågor också i andra fall, nämligen då en verksamhet i vatten, som orsakar skador, inte har förprövats enligt vare

sig ML eller VL. I sådana fall har den skadelidande att genom stämning väcka ersättningstalan. Eftersom tillämpningsområdet för ML genom miljöskyddsutredningens förslag kommer att utvidgas, kommer den skadelidande att ha större frihet än tidigare att välja forum för sin ersättningstalan. Jag vill dock anmärka att, om en ersättningstalan enligt 34 § ML väcks vid fastighetsdomstolen, denna inte är behörig att pröva sådana skadeståndsanspråk som grundas på annat än ML (se rättsfallet NJA 1973 s. 1). Vattendomstolen kan däremot vara behörig att också bedöma yrkanden som grundas på ML. 3 kap. jordabalken, skadeståndslagen (1972: 207) och allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser i övrigt (se 13 kap. 17 § VL). Från den enskildes synpunkt innebär den angivna ordningen inga nackdelar utan snarare fördelar.

Jag vill i sammanhanget erinra om att miljöskadeutredningen i betänkandet (SOU 1983: 7) Ersättning för miljöskador har föreslagit att ML:s ersättningsregler bryts ut ur ML och förs in i en särskild lag, miljöskadelagen. Enligt förslaget skall fastighetsdomstolen som har att pröva ersättningsfrågor enligt den lagen också kunna pröva yrkanden som har samband med den verksamhet det är fråga om men rör rättsförhållanden som inte skall bedömas enligt miljöskadelagen. Efter remissbehandling övervägs förslaget i regeringskansliet.

Inte heller i fråga om *andra enskilda anspråk* än rena ersättningsanspråk torde den av miljöskyddsutredningen föreslagna ändringen innebära några olägenheter för en sakägare. Så bör t. ex. en talan om utrivning av eller vidtagande av andra skyddsåtgärder beträffande en anläggning i vatten, som inte är laglig enligt någondera lagen, enligt sakägarens önskan kunna väckas vid antingen fastighetsdomstolen eller vattendomstolen.

Sammanfattningsvis anser jag att det inte föreligger några avgörande skäl mot en parallell tillämpning av ML och VL i vissa fall, om man samtidigt, för att slippa en icke önskad dubbelprövning, ändrar reglerna om förprövningsplikt i de båda lagarna.

2.2.6 Närmare om den lagtekniska lösningen

Utgångspunkten för ändringarna i fråga om tillståndsplikten enligt ML och VL är, som jag har sagt tidigare, att åstadkomma en från både allmän och enskild synpunkt rationell uppdelning av de förprövningspliktiga företagen mellan prövningsmyndigheterna och undvika en onödig dubbelprövning.

Lagstiftningstekniken i ML och VL är olika när det gäller att ange vilka verksamheter som är förprövningspliktiga. I ML anges i 10 och 17 §§ endast huvudprinciperna för förprövningsplikten (dvs. tillstånds- eller anmälningsplikt), medan befogenheten att meddela närmare föreskrifter här om har delegerats till regeringen. Sådana föreskrifter har därefter meddelats i miljöskyddförordningen genom uppräkningslistor av de typer av anläggningar eller verksamheter som är förprövningspliktiga.

I VL är däremot tillståndsplikten fullständigt reglerad i lagen. I själva lagen preciseras sålunda under vilka förutsättningar tillståndsplikt föreligger. Anledningen till detta är att vissa frågor som behandlas i VL faller utanför det delegeringsbara området enligt 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen.

Miljöskyddsutredningens förslag innebär som tidigare nämnts att i VL:s kapitel om tillståndsplikt (4 kap.) tas in ett bemyndigande för regeringen att medge undantag från VL:s regler om tillståndsplikt i vissa fall. Enligt min mening ligger dock frågan om tillståndsplikt enligt VL utanför det delegeringsbara området enligt 8 kap. 7 § första stycket 4 regeringsformen. De fall för vilka undantag bör göras från VL:s tillståndsplikt bör i stället anges särskilt i 4 kap. VL.

Sammanfattningsvis skulle den lagtekniska lösningen se ut så här.

Reglerna om VL:s tillämpningsområde lämnas oförändrade, medan i 1 § första stycket punkterna 1 och 2 ML de nuvarande undantagen från ML:s tillämpningsområde beträffande vattenföretag enligt VL tas bort.

Bland reglerna om tillståndsplikt för vattenföretag i 4 kap. VL införs regler om undantag från tillståndsplikten enligt VL i fråga om vissa vattenföretag som utgör ett led i en miljöfarlig verksamhet, för vilken föreligger tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt ML. I en ny bestämmelse i 4 kap. VL – 1 a § – bör alltså räknas upp de vattenföretag som inte behöver prövas enligt VL utan i stället enligt ML.

I miljöskyddsförordningen tas in bestämmelser om att förprovning enligt ML inte behöver ske av vissa miljöfarliga verksamheter som har prövats enligt VL (jfr 16 § naturvårdslagen).

2.2.7 De verksamheter som bör omfattas av den föreslagna ordningen

Jag har tidigare angett de verksamheter där ett reformbehov finns nu. Det gäller muddringar och muddertippningar, fisk-, mussel- och kräftdjursodlingar samt vissa företag i vatten för utvinning av värme.

Muddring – muddertippning. Enligt 2 § första stycket 5 miljöskyddsförordningen och punkt 2.3 i bilaga A till denna föreligger f. n. tillståndsplikt i fråga om utsläpp av fast avfall eller annat fast ämne från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde samt i fråga om uppläggning av sådant ämne på ett sätt som kan förorena ett vattenområde. Utsläpp eller uppläggning av detta slag sker ofta i samband med ett muddringsarbete, vilket utgör ett vattenföretag. För att undvika provning vid två olika myndigheter bör vattendomstolen i sådana fall – med stöd av stadgandet i 13 kap. 16 § VL – pröva också utsläppet eller uppläggningsen av muddermassorna, även om syftet med utsläppet eller uppläggningsen inte är att åstadkomma en anläggning som kan komma till nyttig användning. Självfallet skall miljöskyddsaspekterna beaktas av vattendomstolen, vilket följer av tillåtlighetsbestämmelsen i 3 kap. 3 § VL. På grund härav bör i 2 § miljöskyddsförordningen införas en bestämmelse av innebörd att tillstånd

till en åtgärd som avses i paragrafens första stycke 5 inte behöver sökas, om åtgärden prövats i samband med ett vattenföretag enligt VL.

Musselodling. Anläggningar för odling av musslor med en årsproduktion överstigande 50 ton är tillståndspliktiga enligt punkt 2.1.19 i bilaga A till miljöskyddsförordningen.

Naturvårdsverket har i sin skrivelse till regeringen föreslagit att det skall föreligga anmälningssplikt enligt ML för musselodlingar av alla storlekar samt dessutom den vanliga tillståndsplikten enligt VL för större musselodlingar. Skälen för naturvårdsverkets förslag är att musselodlingar kan ge störningar i miljön. Enligt verkets uppfattning är dessa emellertid inte av den omfattningen att en separat miljöskyddsprövning behövs vid sidan av prövningen enligt VL.

Naturvårdsverkets förslag i fråga om musselodlingar innebär att tillståndsplikten enligt ML ersätts av en anmälningssplikt enligt samma lag. Eftersom föroreningsproblemen i fråga om musselodlingar normalt torde vara av mindre allvarligt slag, bör det enligt min mening i varje fall beträffande mindre odlingar räcka med en anmälningssplikt. För större odlingar bör dock enligt min mening tillståndsplikten enligt ML kvarstå. Enligt naturvårdsverkets förslag bör sådana odlingar emellertid även i fortsättningen tillståndsprövas enligt VL. Enligt min mening bör dock samhället anses få tillräckliga kontroll- och styrmöjligheter beträffande musselodlingarna genom ett tillstånds- resp. anmälningssförfarande enligt ML. Att därutöver kräva tillståndsplikt enligt VL för i varje fall vissa musselodlingar strider mot de ställningstaganden mot dubbelprövning som jag har gjort tidigare. Riksdagen (JoU 1982/83: 30 s. 15) har också uttalat att fiskodling och liknande verksamheter inte bör hindras genom ett administrativt regelsystem som är onödigt komplicerat. På grund härav bör musselodlingarna omfattas av tillstånds- eller anmälningssplikt enligt ML och undantas från tillståndsplikt enligt VL.

I sammanhanget avser jag att närmare överväga om det går att bättre samordna prövningen av musselodlingar enligt ML med tillståndsprövningen av fiskeristyrelsen enligt 35 § fiskeriförordningen.

Fiskodling och kräftdjursodling. Alla anläggningar för odling av fisk är tillståndspliktiga enligt punkt 2.1.19 i bilaga A till miljöskyddsförordningen samt enligt 35 § fiskeriförordningen. Samma synpunkter i fråga om dubbelprövning gör sig gällande här som beträffande musselodlingar. En prövning enligt ML är enligt min mening tillräcklig och bör alltså ersätta en prövning enligt VL. Detsamma bör gälla anläggningar för odling av kräftdjur, vilka för närvarande inte är prövningspliktiga enligt ML. Naturvårdsverket utreder f. n. frågan om förprövningsplikt i miljöskyddsförordningen beträffande fiskodling. Jag avser att återkomma till regeringen i den frågan, liksom beträffande kräftdjursodling, när resultatet av den utredningen föreligger.

Anläggningar för utvinning av värme ur vatten. F. n. stadgas i punkt

1.1.38 och 2.1.41 i bilaga A till miljöskyddsförordningen tillståndsplikt enligt ML såvitt gäller anläggningar för en uttagen effekt överstigande 10 MW och enligt 1.19 i bilaga B anmälningsplikt beträffande anläggningar mellan 1 och 10 MW. Värmeutvinningsföretagen har ansetts utgöra miljöfarlig verksamhet främst på grund av att de är ägnade att orsaka väsentlig ändring av temperaturförhållandena i mark och vatten, s. k. termisk förorening, eller på grund av risken för läckage av miljöfarlig frostskyddsvätska. Anläggningar av detta slag omfattas också i viss utsträckning av VL. Det är fallet om företaget innefattar uppförande av en anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde. Definitionen av ytvattenföretag i 1 kap. 3 § första stycket punkt 1 omfattar således utläggning av rör- och slangsystem e. d. i vattenområde för värmeutvinningsändamål. Är systemet slutet, som t. ex. då en värmebärarvätska cirkulerar i rörsystemet, utgör endast själva uppförandet av anläggningen ett vattenföretag. I ett öppet system, där vattnet utnyttjas som värmebärare, förekommer dessutom ett kontinuerligt bortledande av ytvatten som i sig utgör vattenföretag enligt nyssnämnda punkt.

I andra typer av värmeutvinningsanläggningar utnyttjas grundvatten i jord och berg som värmekälla. VL:s tillämplighet på dessa företag är beroende av om det förekommer ett bortledande av grundvatten eller ej. Såväl bortledande av grundvatten som utförande av anläggningar härför utgör vattenföretag enligt 1 kap. 3 § första stycket punkt 2 VL.

Enligt min mening talar övervägande skäl för att slutna värmeutvinningsföretag, som inte är kombinerade med bortledning av yt- eller grundvatten för vattnets tillgodogörande, bör kunna prövas enbart enligt ML. Värmeutvinningsföretag som innefattar bortledande av yt- eller grundvatten bör däremot prövas enligt VL och inte enligt ML. Vattendomstolens prövning kan därvid enligt 13 kap. 16 § VL eller såsom en skadeförebyggande åtgärd omfatta även ett eventuellt återledande av det använda vattnet. Från tillstånds- och anmälningsskyldigheten enligt ML bör i så fall göras undantag för dylika kombinerade företag, samtidigt som i 4 kap. 1 a § VL undantag från tillståndsplikten enligt VL görs beträffande övriga värmeutvinningsföretag.

Efter samråd med chefen för justitiedepartementet har jag funnit att det i detta sammanhang är lämpligt att göra vissa förtydliganden rörande VL:s tillämpning på vissa typer av värmeutvinningsföretag. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom jordbruksdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387),
2. lag om ändring i vattenlagen (1983: 291).

Förslaget under 2 har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

1 §

I *första stycket* har i punkterna 1 och 2 undantagen från ML:s tillämplighet beträffande åtgärder som utgör vattenföretag enligt VL tagits bort (jfr. prop. 1982/83: 26).

I frågan om gränsdragningen mellan ML:s och VL:s tillämpning är det i *punkt 1* endast åtgärder som innebär utsläppande av fasta ämnen i ett vattenområde som blir aktuella. För det fallet innebär upphävandet av undantaget i sak ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller. Med "utsläppande" avses tippningar och liknande åtgärder som endast avser kvittblivning av de fasta ämnena. VL är däremot som förut direkt tillämplig på åtgärder som sker i utfyllnadssyfte, även om en avsikt med åtgärden är kvittblivning (jfr prop. 1981/82: 130 s. 395). Som jag har sagt i den allmänna motiveringen skall det emellertid vara möjligt att med stöd av 13 kap. 16 § VL pröva frågor om tippning av muddermassor enligt VL samtidigt med provning av upptagningen av muddermassorna. Jag ämnar senare föreslå regeringen en ändring i 2 § miljöskyddsförordningen som innebär att tillståndsplikt enligt ML till bl. a. sådan tippning inte föreligger, om företaget provats enligt VL.

Ändringen i *punkt 2* innebär däremot en viss utvidgning av ML:s tillämpningsområde. Vattenförorening som orsakas av vattenföretag, t. ex. regleringar eller vattenbortledningar, omfattas efter ordalydelsen av stadgan- det. Verkningar av den arten kommer dock normalt att även i fortsättningen prövas i samband med tillståndsprövningen av vattenföretaget enligt VL. Någon utökad dubbelprovning kommer därför enligt min mening inte att bli följden.

Rubrik före 8 §

En *ny mellanrubrik* med lydelsen "Skydd mot förorening av vissa vattenområden" har införts före den nuvarande 8 §. Denna paragraf har

hittills funnits bland tillåtlighetsreglerna, men eftersom paragrafen enligt min mening har ett större sakligt samband med skyddsområdesbestämmelserna i de nya 8 a och b §§, har jag ansett att även denna bör hänföras under den nya rubriken.

8 a §

Om det från allmän synpunkt är angeläget att skydda ett vattendrag, en sjö eller ett annat vattenområde mot förorening, får regeringen förklara vattenområdet och angränsande marker som ett särskilt föroreningskänsligt område.

Paragrafen är ny.

Genom paragrafen bemyndigas regeringen att förklara ett vattenområde och markområdena kring detta som ett särskilt föroreningskänsligt område.

Omfattningen av området får regeringen bestämma efter förhållandena i varje särskilt fall. Först och främst bör det naturligtvis omfatta själva vattenområdet som sådant. Det torde ofta bli aktuellt att också låta käll- och biflöden till vattenområdet bli omfattade. Även angränsande markområden bör inrymmas för att t. ex. förhindra direkta utsläpp därifrån av avloppsvatten och andra förorenande ämnen eller att sådana ämnen vid t. ex. häftiga regn sköljs ut direkt i vattenområdet eller genom ytvattendrag och dräneringsdiken så småningom tillförs detta. Området bör även bestämmas med hänsyn till läckage av förorenande ämnen till grundvattenådror som mynnar i vattenområdet.

Gränserna för området bör utmärkas på en karta, som bör fogas till regeringens beslut.

Som framgår av paragrafen och som jag har sagt i den allmänna motiveringen, skall grunden för regeringens beslut vara att det är från allmän synpunkt angeläget att skydda vattenområdet mot förorening. Befogenheten bör inte utnyttjas i sådana fall, då skyddsintresset kan tillgodoses genom tillämpning av VL:s eller hälsoskyddslagens vattenskyddsbestämmelser. Tanken är att den inte heller bör utnyttjas i sådana fall, då det är möjligt att komma till rätta med föroreningsproblemen med stöd av ML:s vanliga bestämmelser, t. ex. i fall då föroreningarna härrör från endast någon eller några få verksamheter, som man kan ingripa mot genom individuella åtgärder. Detta gäller t. ex. i fråga om utsläpp av avloppsvatten från industrier och tätorter. Det skall alltså vara fråga om ingripanden mot förorenande verksamheter som bedrivs av en större krets av personer, t. ex. jord- och skogsbruk på markerna runt en sjö eller utsläpp av avloppsvatten från bebyggelse vid denna.

Inom ett område som av regeringen har förklarats som särskilt föroreningskänsligt gäller de vanliga tillåtlighetsreglerna i 4–7 §§ ML för den som bedriver miljöfarlig verksamhet. Vad avser den individuella bedömningen av ett företag inom området innebär förordnandet närmast ett

konstaterande att det föreligger förutsättningar för mera långtgående krav för att en förorenande verksamhet skall få bedrivas. Närmast är dock syftet med förordnandet att göra det möjligt att på ett smidigare sätt, dvs. genom generella föreskrifter, reglera verksamheten vid ett större antal företag av samma slag. Sådana föreskrifter avses enligt den nya 8 b § skola meddelas av regeringen eller länsstyrelsen.

8 b §

Om ett område har förklarats som särskilt föroreningskänsligt enligt 8 a §, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen föreskriva de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med regeringens förordnande.

Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket.

Paragrafen, som är ny, avses ge regeringen och länsstyrelsen befogenhet att meddela vissa föreskrifter om mark- och vattenanvändningen inom ett område, som av regeringen har förklarats som särskilt föroreningskänsligt. Eftersom de generella föreskrifterna kan avse stora mark- och vattenområden och sålunda får sägas vara av normgivningskaraktär, har med hänsyn till 8 kap. 11 § regeringsformen normgivningsbefogenheten givits regeringen men med möjlighet för regeringen att överlåta åt länsstyrelsen att meddela föreskrifter i ämnet.

Av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen framgår att tanken är att regeringen, i samband med att ett förordnande meddelas om att ett område är särskilt föroreningskänsligt, också skall ange vilka föreskrifter som i huvudsak skall gälla. Inom ramen för vad regeringen sålunda bestämt kan länsstyrelsen sedan meddela mera detaljerade föreskrifter.

Som jag har sagt i specialmotiveringen till 8 a §, innebär redan ett regeringsförordnande enligt den paragrafen ett klarläggande av att stränga tillåtlighetskrav skall gälla för förorenande verksamheter inom det ifrågasvarande området.

Första stycket. Om regeringen finner, att det behövs särskilda föreskrifter beträffande verksamheter inom området, får regeringen meddela sådana. Regeringen kan också överlämna åt länsstyrelsen att meddela närmare föreskrifter. Dessa föreskrifter, som är att betrakta som preciseringar av ML:s tillåtlighetsregler i 4–7 §§ för miljöfarliga verksamheter, bör naturligtvis inte sträcka sig längre än som i varje särskilt fall anses nödvändigt för att tillgodose syftet med regeringens förordnande.

Som exempel på föreskrifter som bör kunna komma i fråga kan nämnas föreskrifter rörande gödselanvändningen, dosering av gödselmedel i jord- och skogsbruket, gödsellagring i jordbruket samt utsläppande av avloppsvatten från ekonomibyggnader, permanentbostäder och fritidshus.

Ingenting hindrar att regeringen eller länsstyrelsen, sedan föreskrifter en gång har meddelats, meddelar beslut om nya eller ändrade föreskrifter.

Föreskrifterna skall naturligtvis upphävas, om de inte längre behövs.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen, har ägare och innehavare av särskilda rättigheter till de fastigheter som kan omfattas av föreskrifter inte någon rätt till ersättning för de inskränkningar i möjligheterna att förfoga över fastigheterna som föreskrifterna kan medföra.

Enligt *andra stycket* kan länsstyrelsen medge undantag från meddelade föreskrifter, även sådana som har meddelats av regeringen. Ingenting hindrar heller att föreskrifter i vissa fall meddelas i form av förbud att vidta vissa åtgärder utan länsstyrelsens tillstånd.

Eftersom föreskrifterna är av generell natur, gäller de också för sådan miljöfarlig verksamhet som vid tidpunkten för meddelande av föreskrifterna utövas med stöd av ett tillstånd enligt ML (se förslaget till ändring av 22 §). För tillståndsgivna verksamheter kan det dock finnas skäl för medgivande av undantag enligt *andra stycket*. Ett lagakraftvunnet tillstånd enligt ML, som meddelas efter det föreskrifterna har meddelats, gäller däremot enligt sitt innehåll, såvida inte nya föreskrifter därefter meddelas med stöd av första stycket.

Länsstyrelsens beslut enligt denna paragraf får överklagas hos regeringen genom besvär, se 48 § första stycket. Enligt de allmänna reglerna i förvaltningslagen (1971:290) får den klaga som beslutet angår, dvs. ägare och innehavare av särskild rätt till berörda fastigheter. Jag har också ansett det vara lämpligt att ge statens naturvårdsverk, kommunerna och lokala arbetstagarorganisationer rätt att överklaga beslut av nu angivet slag. Därför har ändringar gjorts i 48 § andra och tredje styckena.

Utöver de nu behandlade lagbestämmelserna behövs vissa regler om förfarandet vid meddelande av föreskrifter, jfr. 11 och 12 §§ naturvårdsförordningen (1976:484). Jag återkommer senare till regeringen med förslag om ändringar i miljöskyddsförordningen i detta hänseende.

22 §

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan ej på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsoskyddslagen (1982:1080) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna vidtaga försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om ej annat följer av 8 b, 23–25 §§, 29 § *andra stycket* eller 40 § *andra stycket*.

I paragrafen, som innehåller den grundläggande bestämmelsen om rättsverkan av ett tillståndsbeslut enligt ML, har den nya 8 b § tagits in bland de stadganden som kan medföra inskränkningar i ett tillståndsbesluts rättskraft. Som jag har anfört i specialmotiveringen till sistnämnda paragraf, skall nämligen föreskrifter om mark- och vattenanvändningen inom ett särskilt föreningskänsligt område kunna innebära också inskränkningar i sådana miljöfarliga verksamheter, vartill tillstånd meddelats enligt ML.

43 a §

Bestämmelserna i 38–40, 42 och 43 §§ gäller också i fråga om en verksamhet som omfattas av föreskrifter enligt 8 b §.

Paragrafen är ny.

De föreskrifter som regeringen och länsstyrelsen kan meddela med stöd av 8 b § avser miljöfarliga verksamheter av olika slag. Därför är ML:s tillsynsbestämmelser i och för sig tillämpliga på åtgärderna. ML:s tillsynsregler inriktar sig emellertid på de enskilda verksamheterna. Som jag har utvecklat tidigare, har de nu aktuella föreskrifterna en mera generell inriktning. Tillsynen i dessa fall bör därför också kunna ges samma inriktning. För att undanröja varje tveksamhet om tillsynsbestämmelsernas tillämpning i nu angivna fall, har jag ansett det vara lämpligt att denna paragraf införs bland ML:s tillsynsregler. Tillsynsmyndigheterna kan alltså se till att de föreskrifter som meddelats med stöd av 8 b § följs och kan ingripa med råd och olika förelägganden m. m.

Som framgår av paragrafen har 41 § undantagits från tillämpligheten i nu angivna fall. Regeringen och länsstyrelsen har befogenhet att med stöd av 8 b § direkt utfärda förbud eller föreskrifter av motsvarande innehåll.

45 §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot förbud som har meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § eller åsidosätter sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 2 § tredje stycket,

2. underlåter att iaktta föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 10 §,

3. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 b, 17 §, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §,

4. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket eller i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för prövning av en fråga om tillstånd eller för tillsynen.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Genom ett tillägg till *punkt 3 i första stycket* har åsidosättande av föreskrifter som regeringen eller länsstyrelsen meddelat med stöd av 8 b § straffsanktionerats. På grund av hänvisningar i 47 § första stycket och 52 § första stycket blir bestämmelserna om handräckning och miljöskyddsavgift också tillämpliga.

48 §

Beslut enligt denna lag får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnden, och hos

regeringen, om beslutet har meddelats av länsstyrelsen, koncessionsnämnden eller statens naturvårdsverk. Dock överklagas beslut om ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut om förbud vid vite enligt 51 § hos kammarrätten genom besvär. Om klagan över beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns särskilda bestämmelser i 59–62 §§.

Naturvårdsverket får överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 b, 40, 41 eller 43 § andra stycket.

Rätt att överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 b § har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

Statens naturvårdsverk, kommunerna och lokala arbetstagarorganisationer har genom tillägg till *andra och tredje styckena* givits rätt att överklaga beslut av länsstyrelsen enligt 8 b § om föreskrifter inom ett område, som av regeringen har förklarats som särskilt föroreningskänsligt. I stadgandena har dessutom vidtagits några redaktionella ändringar.

4.2 Förslaget till ändring i vattenlagen (1983: 291)

Förslaget till ändring i VL avser dels undantag från tillståndsplikten enligt VL för vissa vattenföretag som förprövas enligt ML, dels förtydliganden rörande VL:s tillämpning i vissa fall på bortledande av yt- och grundvatten för värmeutvinningsändamål.

1 kap. 4 §

I *punkt 3* har genom tillägg av ordet "värmeutvinning" gjorts klart att med vattentäkt även avses bortledande av yt- och grundvatten för värmeutvinningsändamål. Även om vattnet leds åter till samma vattentillgång, är det fråga om ett bortledande i VL:s mening.

4 kap. 1 §

För vattenföretag krävs tillstånd enligt denna lag, om inte annat följer av 1 a §, 2 § första stycket, 3 eller 4 §.

När det krävs tillstånd till ett vattenföretag får arbeten av större omfattning i anslutning till företaget inte påbörjas innan sådant tillstånd har meddelats.

Den som vill utföra ett vattenföretag har rätt att begära prövning även om tillstånd inte krävs.

I 14 kap. 5 § finns bestämmelser om skyldighet att begära prövning innan en anläggning för bortledande av grundvatten tas ur bruk.

Det nuvarande undantaget från tillståndsplikten enligt VL för husbehovsvattentäkter i *första stycket* har utgått ur stadgandet. Det har i stället tagits in bland undantagen i den nya 1 a § i kapitlet, till vilken hänvisas.

4 kap. 1 a §

Tillstånd krävs inte för

1. vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning.

2. utförande av anläggning för odling av fisk, musslor eller kräftdjur,

3. utförande av anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

Paragrafen, som är ny, innehåller vissa undantag från tillståndsplikten enligt VL.

I *punkt 1* har tagits in det nuvarande undantaget i 4 kap. 1 § första stycket andra meningen från tillståndsplikten enligt VL för husbehovsvattentäkter. Det har visat sig att det nuvarande uttrycket i nämnda stadgande "viss fastighet" har föranlett vissa tolkningssvårigheter i praktiken. Det har därför ersatts med uttrycket "en- eller tvåfamiljsfastighet eller jordbruksfastighet."

Det har ansetts tveksamt om i uttrycket "husbehovsförbrukning" kan innefattas värmeförsörjningen för en fastighet. Samma skäl som talat för att undanta husbehovsvattentäkterna från tillståndsplikten enligt VL talar för att värmeutvinningstäkterna för samma fastigheter undantas. Ett uttryckligt stadgande härom har intagits i punkt 1.

Jag vill erinra om att riksdagen nyligen har givit regeringen tillkänna att det behövs en ytterligare översyn av regler och normer m. m. beträffande användning av värmepumpar (BoU 1983/84: 21, rskr 195). Denna översyn pågår i regeringskansliet.

I *punkterna 2 och 3* har gjorts undantag från tillståndsplikten enligt VL för vissa andra vattenföretag, som i stället förprövas enligt ML. Jag hänvisar till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.6 och 2.2.7).

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387),

2. lag om ändring i vattenlagen (1983: 291).

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

*Bilaga 1***Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet (SOU 1983: 10) Användning av växtnäring beträffande frågan om lagstiftning för att reglera gödselhantering inom vissa områden.****Remissinstanserna**

Efter remiss har yttranden över betänkandet i ovan angivet avseende avgetts av socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens livsmedelsverk, statens jordbruksnämnd, statens naturvårdsverk, domänverket, länsstyrelserna i Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Västernorrlands och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Sveriges grossistförbund, Kooperativa förbundet (KF), Sveriges industriförbund, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Trädgårdsnäringsens riksförbund.

Lantbruksstyrelsen har bifogat yttranden från samtliga lantbruksnämnder. Statens naturvårdsverk har bifogat ett yttrande från produktkontrollnämnden.

Några länsstyrelser har bifogat yttranden från bl. a. kommuner, länsorgan och naturvårdsföreningar.

Yttranden har dessutom inkommit från statens planverk, Sveriges kemiska industrikontor (kemikontoret) och Hushållningssällskapens förbund.

Remissyttrandena

Socialstyrelsen: Socialstyrelsen har ingenting att erinra mot att frågan om gödselhanteringen inom vissa områden lagregleras. Styrelsen anser emellertid att man i stället för att skapa en särskild lag jämte förordning om gödselhantering inom vissa områden bör använda miljöskyddslagen för att ingripa vid risk för vattenföroreningar på grund av gödselhantering.

Socialstyrelsen finner sålunda att det i samband med att ställning tas till de förslag som förs fram i betänkandet "Bättre miljöskydd II" (SOU 1983: 20) bör övervägas om inte 8 § ML kan utvidgas att även gälla gödselhantering. Skyddet av miljön bör på detta sätt kunna bedömas utifrån den avvägning mot övriga intressen och den ambitionsnivå som miljöskyddslagen innehåller. Därigenom skapas en enhetlighet vad gäller bedömning av miljöfarlig verksamhet. Man gör inte heller avsteg från den etablerade principen att undvika branschlagar.

Lagförslaget omfattar inte generella eller lokala restriktioner vad avser handelsgödselanvändningen, vilket från hälsosynpunkt kunde tyckas vara befogat i vissa områden. Det sägs dock i utredningstexten att om de

föreskrifter som utfärdas för ett föroreningskänsligt område inte är tillräckliga kan länsstyrelsen med stöd av miljöskyddslagens tillsynsbestämmelser i enskilda fall meddela föreläggande om de ytterligare begränsningar i fråga om gödselmedelsanvändning som behövs för att motverka olägenhet. Detta är ytterligare ett argument för förslaget att tillämpa miljöskyddslagen i angivet syfte.

Lantbruksstyrelsen: — — — Det är enligt lantbruksstyrelsens mening svårt att genom lagstiftning effektivt reglera användningen av växtnäring inom jordbruket. Behovet av växtnäring varierar inte endast för olika grödor utan även år från år. Därtill kommer att växtnäring, särskilt kväve, kan tillföras jorden i flera former. Mot denna bakgrund framgår att en lagstiftning på området blir svår att tillämpa och så gott som omöjlig att kontrollera. Den av utredningen föreslagna lagen har emellertid till syfte att i särskilt föroreningskänsliga områden utgöra stöd för rådgivning om bättre gödselhantering och att göra det möjligt att gripa in i flagranta fall. Lantbruksstyrelsen tillstyrker från dessa utgångspunkter den föreslagna lagen. Styrelsen förutsätter därvid att beslut om geografiska områden präglas av restriktivitet.

— — —

Fiskeristyrelsen: Fiskeristyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Statens livsmedelsverk: Livsmedelsverket tillstyrker utredningens förslag.

Statens jordbruksnämnd: Jordbruksnämnden ställer sig tveksam till förslaget till lag om gödselhantering jämte förordningen om gödselhantering inom vissa områden. Frågan är om inte nu gällande lagar, främst miljöskyddslagen, utgör tillräckligt stöd för tillsynen. Tillsynen av att nuvarande bestämmelser efterlevs bör däremot skärpas. Enligt nämndens mening bör en intensifiering av rådgivningen prövas innan ytterligare lagstiftning tillgrips. Det är troligt att rådgivning är ett smidigare medel än lagstiftning för att åstadkomma önskad anpassning av gödselgivorna.

Statens naturvårdsverk: — — — För särskilt föroreningskänsliga områden bör speciella restriktioner gälla. Kriterierna för dessa områden utgörs dels av den geologiska förutsättningen, som bör bedömas av SGU, samt dels av en bedömning avseende recipientens värde. Den senare bedömningen bör utföras av länsstyrelsen. Genomgången av dessa kriterier kommer att fordra viss tid och början görs i södra Sverige. De begränsningar som krävs inom föroreningskänsliga områden (bl. a. sandjordar) innebär främst att jordbrukarna följer de gödslingsplaner som rådgivningen utarbetar, som regel för varje företag. Därmed avses att i första hand komma bort från överdosering av gödselmedel antingen det gäller handelsgödsel eller stall-

gödsel. Därvid skall lämplig storlek på gödselvårdsanläggning också beräknas. I princip bör spridning nära vårbruket eftersträvas. Anvisningar för denna verksamhet bör utarbetas av naturvårdsverket efter samråd med lantbruksstyrelsen såsom utredningen föreslagit. Naturvårdsverket instämmer i huvudsak i utredningens lagförslag.

Eftersom åtgärderna inom föroreningskänsliga områden innebär restriktioner för jordbruket, bör en första etapp omfatta 2–3 vattendragsområden i södra Sverige, där kunskaper redan finns om kväve- och fosfortransporterna i vattendraget. Inom dessa försöksområden införs de begränsningar som utredningen föreslagit och mätningar utförs i vattenmiljön under en fyraårsperiod för att avläsa effekten av åtgärderna. Därefter fattas beslut om hur och i vilken omfattning verksamheten skall fortsätta. — — —

Domänverket: — — — Föreslagen kartläggning bör först utvärderas innan ny lagstiftning föreslås för att begränsa spridning av gödselmedel inom vissa områden. Avgörande för om en lagstiftning behövs och hur den skall utformas, blir hur avgränsningen av föroreningskänsliga och försurningskänsliga områden kan göras. Dessutom behöver som tidigare sagts effekten av den förstärkta rådgivningen först utvärderas. Domänverket avstyrker därför bestämt förslaget till lag om gödselhantering inom vissa områden.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Länsstyrelsen anser att den föreslagna lagen kan vara betydelsefull främst beträffande grundvattenförorening i avgränsade områden, föroreningssituationen i mindre vattendrag och i havsvikar. För den totala belastningen på större inlandsrecipienter och på den marina miljön kan lagen inte väntas få några mera avgörande positiva effekter.

En minoritet av ledamöterna i länsstyrelsen anför i reservation: — — — Vi motsätter oss också att en ny lagstiftning införes för att reglera användningen av handelsgödsel. Redan befintlig lagstiftning är tillräcklig på detta område genom bl. a. den nya hälsoskyddslagen, miljöskyddslagen och vattenlagen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen har tidigare vid flera tillfällen framhållit värdet av en samlad miljölagstiftning. Att införa en särskild lag om gödselhantering inom vissa områden vore ett steg i motsatt riktning. Länsstyrelsen föreslår istället att miljöskyddslagen utformas så att den även kan tjäna som styrmedel för generella restriktioner i gödselmedelsanvändningen om sådana anses nödvändiga.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Landshövdingen samt en minoritet av ledamöterna i länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag och anför i reservation: — — — Vi anser att

den föreslagna särskilda lagstiftningen kan försvåra den samordning som erfordras med andra miljöskyddsregler. Vi förordar därför i stället en komplettering av miljöskyddslagstiftningen. En sådan komplettering bör dels innehålla möjligheter till prövning av animalieproducerande företag (med mindre än 100 djurenheter) om de egna spridningsarealerna för naturgödsel är små i förhållande till djurhållning, dels att inom "föreningens-känsliga områden" kunna pröva växtnäringshanteringen. Vi anser att man därmed får bättre överensstämmelse med miljöskyddslagens huvudprinciper. Naturvårdsverkets råd och riktlinjer (RR 1982: 1) "Miljöskydd vid djurhållning.." skulle därvid också i huvudsak kunna tillämpas.

Dessutom reserverar sig en ledamot och en suppleant mot beslutet och ansluter sig till kommittéledamoten L. Arne Anderssons reservation över utredningens betänkande.

Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen är av flera skäl emot att införa ny lagstiftning för spridning och hantering av gödsel. En lag med detta innehåll skulle vara ett klart avsteg från den i miljöskyddssammanhang etablerade principen om att undvika "branschvis lagstiftning". Man riskerar nämligen att mista helhetssynen vad gäller kraven på "miljöfarlig verksamhet". Kraven på skyddet av miljön bör ställas utifrån den ambitionsnivå och med den avvägning mot andra intressen som finns formulerade i miljöskyddslagen. Om "branschvisa" lagar uppstår finns risken att ambitionsnivån påverkas i någon riktning till men antingen för den aktuella branschen eller – vilket kan ligga nära till hands – till men för alla de andra branscher som finns medtagna i miljöskyddslagen som miljöfarlig verksamhet.

En alternativ handlingslinje borde vara att undersöka möjligheterna att få viss ändring av miljöskyddslagen (t. ex. 8 § ML för att kunna tillgodose önskemålet om att kunna avgränsa ett visst område inom vilket särskilda restriktioner skall gälla). Detta förslag bör undersökas bl. a. med tanke på att sådant arbete pågår och för närvarande är föremål för remissbehandling nämligen, Bättre miljöskydd II, SOU 1983: 20.

Ytterligare ett skäl till att avstå från en mera detaljerad lagstiftning är de brister i kunskap som fortfarande finns. Utredningen har själv pekat på behovet av grundläggande forskning. Att som myndighet ha ansvaret för efterlevnaden av en lagstiftning inom ett område där kunskaperna är relativt begränsade är mycket svårt bl. a. därför att myndighetens åtgärder eller brist på åtgärder hela tiden blir ifrågasatta. Detta leder till att myndighetens arbete blir tungrott och ineffektivt. Dessutom riskerar myndigheten att ett sådant förhållande undergräver allmänhetens förtroende för myndigheten vilket på sikt kan komma att återspegla sig också på andra områden av myndighetens verksamhet.

Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag och anför.

— — —

Beträffande förslaget till lagstiftning anser länsstyrelsen att en kriminalisering av en på försök och forskning grundad växtodling och växtnäringstillförsel faller utanför vad som är värdigt ett demokratiskt samhälle.

I övrigt ansluter länsstyrelsen sig till den av utredningsledamoten L. Arne Andersson avgivna reservationen.

Landshövdingen, en minoritet av ledamöterna samt tre tjänstemän anför i skiljaktig mening att länsstyrelsens yttrande borde haft följande lydelse:

— — —

Länsstyrelsen anser inte att en utökad rådgivning och tillsyn räcker för att åstadkomma den nödvändiga begränsning av växtnäringsläckaget som dagens miljösituation otvetydigt påkallar. En lagfäst reglering av gödselhanteringen inom särskilt känsliga områden är därför, enligt länsstyrelsens mening, befogad. Länsstyrelsen är emellertid tveksam till om en särskild lag — såsom utredningen föreslagit — behöver införas. Miljöskyddslagen är nämligen tillämplig även på användning av mark (ML § 1: 2). Denna lag bör därför enligt länsstyrelsens mening kompletteras i den mån det är lagtekniskt nödvändigt för att uppnå syftena med utredningens förslag. — — —

Länsstyrelsen i Malmöhus län: — — —

För att komma tillrätta med miljöproblemen inom jordbruket föreslår utredningen dels att tillsynen enligt miljöskyddslagen (ML) ökas och dels att möjlighet skapas att ge generella föreskrifter och begränsningar av växtnäringstillförseln genom en ny lagstiftning. Av utredningen framgår ej klart hur en uppdelning mellan tillsynen enligt ML och tillämpningen av den nya lagen skall ske. För att minimera behovet av resursförstärkning bör enligt länsstyrelsens mening den nya lagen utnyttjas för att administrativt underlätta för myndigheterna att komma till rätta med miljöproblemen inom större sammanhängande föroreningskänsliga områden, såsom Ring-sjöområdet. Inom dylika områden behöver således normalt ingen detaljreglering av det enskilda jordbruksföretaget göras. Tillsynen bör, å andra sidan, i första hand inriktas mot föroreningskänsliga områden av mindre geografisk utbredning, som ej är särskilt utvalda enligt den föreslagna nya förordningen. — — —

En minoritet av ledamöterna i länsstyrelsen anför i skiljaktig mening: — — — I länsstyrelsens yttrande har inte föreslagen lagstiftning med mycket hård straffpåföljd kommenterats och har således godtagits av länsstyrelsen. Vi anser inte att nämnda förslag kan läggas till grund för beslut om lagstiftning. En kriminalisering av en på försök och forskning grundad växtodling och växtnäringstillförsel faller utanför vad som är värdigt ett demokratiskt samhälle.

I övrigt ansluter vi oss till den av utredningsledamoten L. Arne Andersson avgivna reservationen.

Länsstyrelsen i Hallands län: — — — När det gäller bestämmelser till skydd för yt- eller grundvatten som utnyttjas eller kan komma att utnyttjas för vattentäkt får länsstyrelsen med stöd av den nya vattenlagen som träder i kraft den 1 januari 1984 möjlighet att besluta om behövliga vattenskyddsområden och föreskriva inskränkningar i rätten att förfoga över berörda fastigheter för att erforderligt skydd skall erhållas. Genom hälsoskyddsförordningen som trädde i kraft den 1 juli 1983 får kommun om det behövs för att förhindra sanitär olägenhet meddela föreskrifter om spridning av naturgödsel, slam och annan orenlighet inom område med stads- eller byggnadsplan eller intill sådant område. Vidare får kommun meddela skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter. När det gäller lagstiftning till skydd för yt- eller grundvatten som utnyttjas eller kan komma att utnyttjas för vattentäktändamål anser länsstyrelsen att dessa bestämmelser är tillfyllest.

Vad gäller skyddet av vattenmiljön i övrigt ger miljöskyddslagen möjligheter till ingripande i individuella fall. Enligt länsstyrelsens mening motiverar det vetenskapliga underlaget inte att det härutöver införs möjlighet till generella föreskrifter. — — —

Om forskningen inom vattenmiljön kommer fram till att jordbruksverksamheten inom vissa tillrinningsområden har en avgörande betydelse för uppkomsten av negativa miljöförändringar inom värdefulla vattenmiljöer — sedan vad göras kan är gjort genom rådgivning och tillsyn — torde längre gående inskränkningar vara erforderliga än vad framlagt lagförslag avser. Ett lagförslag till skydd för särskilt värdefulla natur- och vattenmiljöer borde vid sådant förhållande utformas analogt med skyddet för yt- eller grundvatten i vattenlagen. I denna lag föreskrivs bl. a. rätt till ersättning om föreskrift medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Om reglerna i det av utredningen redovisade författningsförslaget trots allt kommer att införas bör enligt länsstyrelsens mening dessa lämpligen intagas i miljöskyddslagen i analogi med bestämmelserna i 8 § miljöskyddslagen som ger regeringen rätt att förbjuda avloppsvattenutsläpp inom vissa områden. En sådan reglering skulle tillgodose intresset av en samlad lagstiftning inom miljöskyddsområdet.

Vad gäller arten och omfattningen av de föreskrifter som föreslås kunna meddelas framgår av utredningen att miljöskyddslagens tillåtlighetsregler bör tjäna som utgångspunkt. Detta torde innebära att den framtida reglering som föreslagits i princip inte kan avse annat än en precisering i vissa avseenden av de tillåtlighetskrav som redan nu gäller enligt miljöskyddslagen. Härigenom kommer de enskilda jordbrukarna att få ett visst skydd mot alltför ekonomiskt betungande krav. De föreslagna föreskrifterna ger vid handen att generella restriktioner endast skall kunna meddelas i begränsad omfattning i fråga om handelsgödsel. Föreskrifterna synes närmast ha sin udd riktad mot användningen av naturlig gödsel och dito slam, vilket mot bakgrund av utredningsdirektiven ter sig något förbryllande. De

föreslagna möjligheterna till restriktioner i fråga om naturlig gödsel kan, i avsaknad av motsvarande bestämmelser rörande handelsgödsel rent av befaras få en i förhållande till intentionerna i lagförslaget motsatt effekt på användningen av handelsgödsel. T. ex. kan krav på utbyggnad av lagringsutrymmen för naturgödsel bedömas vara allt för ekonomiskt betungande och leda till att djurhållningen läggs ner. Detta torde i de flesta fall komma att beröra anläggningar med mindre än hundra djurenheter.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län: — — — Enligt länsstyrelsens mening kan värdet av en ny lag ifrågasättas. Med tanke på att förslaget bara ger möjlighet att reglera själva gödselhanteringen och inte tillförda mängder av växtnäringssämnen anser länsstyrelsen att effekten av en sådan lagstiftning kan bli begränsad. Miljöskyddslagen ger redan idag möjlighet att reglera gödselhanteringen. Att så inte gjorts i önskad utsträckning är snarast en fråga om resurser på länsstyrelserna.

Länsstyrelsen anser att man bör söka andra vägar inom ramen för en långsiktig miljöplanering för att uppnå ett bättre utnyttjande av växtnäringssämnen inom jordbruket och samtidigt minska påverkan på vattenmiljön. Länsstyrelsen bör därför i samarbete med lantbruksnämnden utarbeta rekommendationer för jordbrukets bedrivande från hälso- och miljöskyddssynpunkt. I dessa rekommendationer bör avgränsningar av de från förorenings synpunkt mest känsliga och föroreningsbelastade områdena anges. Rekommendationerna bör sedan vara vägledande för lantbruksnämndens rådgivningsarbete och länsstyrelsens tillsynsverksamhet.

Länsstyrelsen i Värmlands län: Länsstyrelsen ifrågasätter om det finns behov av en särskild lag för att reglera användningen av växtnäringssämnen inom vissa känsliga områden. Enligt länsstyrelsens uppfattning är det möjligt och lämpligt att använda miljöskyddslagen. Det kräver dock en komplettering av miljöskyddsförordningen.

En minoritet av ledamöterna i länsstyrelsen reserverar sig mot beslutet och ansluter sig till kommittéledamoten L. Arne Anderssons reservation över utredningens betänkande.

Länsstyrelsen i Örebro län: — — — Genom komplettering av förslagsvis 8 § miljöskyddslagen borde användandet av gödselmedel kunna regleras generellt för vissa områden. Föreslagen tillämpning och anpassning av miljöskyddslagen skulle dessutom medföra att även den tillsynsapparat som samhället förfogar över inom miljöskyddslagens ram blir tillämplig på gödselhanteringen. Enligt länsstyrelsens uppfattning är någon lagstiftning som enbart skall reglera gödselhantering inte nödvändig.

— — —

Länsstyrelsen i Kopparbergs län: — — — Enligt länsstyrelsens mening är det tveksamt om det för närvarande föreligger behov att införa legala restriktioner — utöver nu gällande — för gödselhantering.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen är tveksam till införandet av en särskild lag om gödselhantering och anser i princip att miljöskyddsfrågorna bör hanteras med stöd av miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

— — —
Svenska kommunförbundet: — — — Om föreningssituationen — trots omfattande informationsinsatser inom jord- och skogsbruk samt trädgårdsnäring — ej har påtagligt förbättrats synes det rimligt att införa en särskild lagstiftning om gödselhantering inom vissa känsliga områden. Denna lagstiftning bör i så fall även avse bevattning, markberedning och andra liknande åtgärder som kan medföra skador på eller olägenheter i vattenmiljön. Frågan om förutsättningarna för regionala myndigheter att — vid sidan av miljöskyddslagstiftningens regler m. m. — utfärda lokala föreskrifter bör klarläggas. Styrelsen vill även peka på de möjligheter att skydda yt- och grundvattentillgångar som finns i den nya vattenlagen. — — —

En minoritet av ledamöterna i kommunförbundets styrelse anför i reservation: I styrelsens yttrande har inte föreslagen lagstiftning med mycket hård straffpåföljd kommenterats. Vi anser inte att nämnda förslag kan läggas till grund för beslut om lagstiftning. En kriminalisering av en på försök och forskning grundad växtodling och växtnäringstillförsel faller utanför vad som är värdigt ett demokratiskt samhälle.

I övrigt ansluter vi oss till den av utredningsledamoten L. Arne Andersson avgivna reservationen.

Ytterligare en minoritet i kommunförbundets styrelse anför i särskild reservation: — — — Enligt vår uppfattning finns idag inom lantbruksnäringen en vilja att begränsa utnyttjandet av växtnäringens medel. Inte minst prisutvecklingen främjar denna inställning. Upplysning, rådgivning och allmän debatt i frågan bidrar ytterligare härtill. Vi kan därför inte biträda den linje som utredningsmajoriteten förordar utan vill i stället finna lösningar i linje med vad ledamoten i utredningen Einar Larsson anger i sin reservation.

Sveriges grossistförbund: Förbundet anser att det inte finns behov av någon ny lag. De lokala hälsovårdsnämnderna, som har bästa kunskap om vilket område inom en kommun som kan anses "särskilt föreningsskänsligt", kan utfärda föreskrift i de fall gödselmedel bevisligen är orsak till vattenförening.

— — —
I stället för en ny lag kan berörda myndigheter öka sin rådgivning bl. a. beträffande lönsamhet.

Kooperativa förbundet (KF): — — — KF ifrågasätter utredningens förslag till lag om gödselhantering inom särskilt föroreningskänsliga områden, där vidare länsstyrelsen skulle meddela föreskrifter om gödselanvändningen. En intensifierad rådgivning från lantbruksnämnder m. fl. organ och information via olika massmedia bör vara mera verkningsfullt och lokalt anpassat än en generellt verkande lagstiftning, vars efterlevnad det torde vara mycket svårt att kontrollera.

Sveriges industriförbund: — — — användningen av handelsgödsel ger i själva verket de bästa möjligheterna att anpassa näringstillförseln till växternas behov. Detta minskar risken för näringsläckage. Att sådan anpassning inte alltid sker torde mera bero på bristande kunskap hos användaren av gödselmedlen än på valet av gödselmedel.

Enligt förbundets mening bör denna brist på kunskap avhjälpas genom intensiv rådgivning och information, ej genom lagstiftning. Av denna anledning avvisar vi förslaget om särskild lag om gödselhantering. Existerande lagstiftning ger för övrigt möjlighet att ingripa mot uppenbara missförhållanden.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF): — — — Naturvårdsverket har tidigare i år skärpt kraven på lagringsutrymme för gödsel och urin i den nya utgåvan av "Råd och riktlinjer för miljöskydd vid djurhållning". De nya kraven har tillkommit efter samråd med lantbruksstyrelsen och LRF. Mot denna bakgrund kan inte LRF se att det nu finns anledning att ytterligare skärpa kraven. Bl. a. av denna anledning bortfaller motiv för införande av den lag om hantering av gödsel som föreslås. En rad andra motiv anförs i reservationer och särskilda yttranden till betänkandet.

— — — LRF avstyrker införande av den lag om hantering av gödsel som föreslås.

Trädgårdsnärings riksförbund: — — — Riksförbundet vill framhålla vikten av att hänsyn tas till enskildas intressen och att inte nya lagar gör intrång som åsidosätter bruksrätten. I den mån detta trots allt kommer att ske måste vederbörande erhålla kompensation för sådant intrång.

Statens planverk: — — — Konstruktionen med en särskild lagstiftning för reglering av gödselanvändningen verkar i detta fall inte vara motiverad. Att för en mängd arbetsföretag ha speciallagar som enbart reglerar en viss fråga har blivit allt vanligare men innebär en utveckling som är tveksam då den försvårar en samordning av lagstiftningen. Regelsystemet blir därmed också oöverskådligt för medborgarna.

Gödselspridning regleras redan nu genom miljöskyddslagen och de allmänna hänsynsreglerna har sin plats där. De bör dessutom kopplas till den allmänna aktsamhetsregel som enligt riksdagens uttalande (JoU 1982/83: 4)

bör införas i lagen om skötsel av jordbruksmark (1979: 425). Planverket har vid flera tillfällen hävdad att miljöpåverkande verksamheter måste tåla de begränsningar som allmänna miljöhänsyn kräver. Det är enligt verket angeläget att detta framgår av lagstiftningen för respektive näring. I detta fall lagen om skötsel av jordbruksmark (1979: 425).

Detta utesluter inte att särskilda regler bör införas för regeringen att ta initiativ i enlighet med vad som nu föreslås beträffande gödselhanteringen. De områden som det är fråga om (nederbördsområden) har ju ofta en betydande omfattning och följer i allmänhet inte några kommungränser. Planverket tillstyrker därför att regeringen ges i förslaget angivna befogenheter. Dessa bestämmelser bör dock införas i miljöskyddslagen och inte som i förslaget utgöra en särskild lag.

Sveriges kemiska industrikontor: — — — Kemikontoret anser det ej motiverat att införa en särskild lag om gödselhantering. Redan existerande lagar ger möjligheter till de ingrepp som kan anses påkallade. — — —

Hushållningssällskapens förbund: — — — Om en lag trots alla betänkligheter som framförts i reservationer och särskilda yttranden, och som sålunda också delas av förbundet, ändå skulle komma till stånd, vill förbundet särskilt understryka att redan misstanken om att spridning av gödselmedel kan ge upphov till vattenförorening rimligtvis ej kan vara tillräckligt skäl att betrakta ett område som föroreningskänsligt. Det skulle kunna medföra gränsdragningsproblem och också kunna leda till långtgående inskränkningar för den enskilde jordbrukaren i hans sätt att bedriva jordbruk. Lagförslaget innehåller ingenting om ersättning för detta och ej heller för kostnader för eventuell utbyggnad av lagringsutrymmen för stallgödsel m. m.

Vidare motsätter sig förbundet på det bestämdaste att man genom en tvångslagstiftning mer eller mindre "kriminaliserar" tillförsel av växtnäring med möjlighet till polisiära åtgärder. Förbundets ställningstagande i denna fråga får ses mot bakgrund av att en väl avvägd tillförsel av växtnäring med såväl stallgödsel som handelsgödsel är en av grundförutsättningarna för att man även i framtiden skall kunna trygga vårt lands livsmedelsförsörjning.

— — —

*Bilaga 2***Sammanställning av remissyttrandena över miljöskyddsutredningens delbetänkande (Ds Jo 1983: 1) Förorening av mark och grundvatten****Remissinstanserna**

Efter remiss har yttranden över förslaget i delbetänkandet rörande gränsdragningen mellan miljöskyddslagen och vattenlagen avgetts av kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket, lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, statens planverk, statens industriverk, statens vattenfallsverk, Svea hovrätt, vattendomstolarna vid Växjö tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Umeå tingsrätt och Luleå tingsrätt, delegationen för samordning av havsresursverksamheten, forskningsrådsnämnden, länsstyrelserna i Gotlands, Göteborgs och Bohus, Hallands, Jämtlands, Kristianstads, Malmöhus, Norrbottens, Skaraborgs, Södermanlands, Uppsala, Västernorrlands, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län, Svenska kommunförbundet, Sveriges industriförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska värmeverksföreningen och Sveriges fiskares riksförbund.

Fiskeristyrelsen har bifogat yttranden från fiskeriintendenterna i nedre norra, mellersta, övre södra, nedre södra, östra och västra distrikten. Länsstyrelsen i Gotlands län har bifogat yttranden från Gotlands kommun och lantbruksnämnden i Gotlands län.

I följande sammanställning återges de refererade yttrandena i regel i oavkortat skick.

Remissyttrandena

Kammarkollegiet: Kollegiet tillstyrker utredningens förslag. I anslutning till vad som sägs om nuvarande dubbelprövning av muddringsföretagen uttalar kollegiet följande:

Före tillkomsten 1969 av en särskild miljöskyddslag (ML) prövades tippning av muddermassor enligt reglerna i vattenlagen (VL). ML innebär att denna typ av företag i fortsättningen skulle prövas enligt reglerna i ML – i vart fall var det så tänkt. Samtidigt gjordes emellertid inte någon ändring i VL för att undanta muddertippningsföretagen från VL:s prövningsområde. Det medför att muddertippning alltså kan prövas enligt reglerna i VL. Så sker också ibland, nämligen då sökanden till ett muddringsföretag i sin ansökan till vattendomstolen begär att domstolen också prövar muddermassornas deponering. Det vanliga har dock varit att vattendomstolen först prövat själva muddringsarbetena enligt VL och länsstyrelsen därefter prövat deponeringen enligt ML. Men det finns också exem-

pel på muddringsföretag som först prövats av vattendomstolen med avseende på såväl muddringsarbetena som massornas deponering, varefter sökanden – förmodligen därför att det varken i 1 § första stycket 1 ML eller i 2 § miljöskyddsförordningen (MF) gjorts undantag för företag som prövats enligt VL – hos länsstyrelsen begärt prövning av muddertippningen enligt ML. Länsstyrelsen i det åsyftade exemplet prövade ärendet enligt 2 § MF och meddelade i samband med detta allehanda råd enligt 39 § ML. Dessa råd avsåg såväl muddringsarbetena som deponeringen av massorna. Kollegiet vill med det sagda understryka behovet av samordnade bestämmelser om förprovningsskyldigheten enligt ML och enligt VL.

Statskontoret: Statskontoret konstaterar med tillfredsställelse att utredningens förslag möjliggör en rationell ärendefördelning mellan ML:s och vattenlagstiftningens prövningsmyndigheter. En sådan ärendefördelning kan förutses bli av positiv betydelse bland annat i samband med prövning av ansökningar om tillstånd rörande vattenbruksföretag.

Statskontoret noterar att lagtexten, i vissa avsnitt som är lika i nuvarande och föreslagen lydelse, inte är helt entydig. Som exempel kan nämnas, i 1 § första stycket punkt 1 ML och i 8 § första stycket ML, risken för den felaktiga anknytningen "anläggning (som finns) i vattendrag, sjö...". Förslagsvis bör "i vattendrag" ändras till "till vattendrag" eller också bör kommatecken tillfogas efter "gas" och efter "anläggning".

Riksrevisionsverket (RRV): RRV anser att utredningens målsättning – att genom samordning av miljöskyddslagstiftningen med vattenlagstiftningen – förenkla tillämpningen av två delvis parallella lagstiftningskomplex är principiellt riktig. RRV menar dock att utredningens exempel inte övertygar om att förslagen leder till den eftersträlvade förenklingen.

Utredningen föreslår en gränsdragning enbart i fråga om förprovningssplikten för att undvika dubbelprövning och få en bättre uppdelning mellan de båda lagarnas tillämpningsområden. RRV förutsätter därvid att talan om ersättning och den praktiska tillämpningen i samband härmed löses i och med miljöskadeutredningens betänkande. Frågor om tillsyn menar RRV bör kunna lösas om länsstyrelserna ges det samlade ansvaret enligt båda lagstiftningarna.

Vad beträffar förprovningsskyldigheten instämmer RRV i vad utredningen anför om samordning, rationell uppdelning och onödig dubbelprövning. Utredningens exempel på hur samordningen av förprovningsskyldigheten kan ske finner RRV föga övertygande. Förslagen innebär inte att gränsdragningsproblemen blir färre. RRV kan också instämma i att en översyn behövs av miljöskyddsförordningen och tillhörande förteckningar över tillståndspliktig och anmälningspliktig verksamhet.

I det sammanhanget bör även värdet av dessa förteckningar prövas. RRV menar att dessa är ett otympligt instrument för att klassificera miljö-

farlig verksamhet. Listorna är grovhuggna och innehåller oklarheter vilket medför flera tolkningsproblem. Dessutom kan ifrågasättas om kriterierna för klassificering är aktuella. En översyn av miljöskyddsförordningen med tillhörande förteckningar kan föranleda sådana förändringar att de borde beaktas i ett förslag till ändringar av miljöskyddslagstiftningen.

Lantbruksstyrelsen: Styrelsen har ingen erinran mot utredningens förslag i denna del.

Fiskeristyrelsen: I dag sker provning av muddringsarbeten enligt VL medan tipping eller deponering av muddermassor även måste provas enligt ML. Fiskeristyrelsen tillstyrker miljöskyddsutredningens förslag att vattendomstolen prövar samtliga delar enligt den nya vattenlagen med stöd av dess 16 § i 13 kap.

I dag krävs för alla anläggningar för odling av fisk och större musselodlingar (mer än 50 ton) tillstånd enligt miljöskyddsförordningen. Utredningens förslag innebär att dessa odlingar inte skall behöva provas enligt den nya vattenlagen. I stället föreslås att all fisk- och musselodling oberoende av storleken skall provas enbart enligt miljöskyddslagen. Då fråga är om direkt byggande i vatten förutsätts dock tillståndsprövning enligt vattenlagen. Fiskeristyrelsen tillstyrker de av utredningen avgivna förslagen.

Vad gäller anläggningar för utvinning av värme ur mark, grundvatten och ytvatten innebär utredningens förslag att provning skall ske enligt den nya vattenlagen för värmeutvinningsföretag som är kopplade till bortledning av yt- eller grundvatten dvs. öppna system, medan övriga anläggningar, dvs. slutna system, skall provas enligt miljöskyddslagen. Fiskerintendenten i nedre norra distriktet har i denna fråga anfört att förslaget bör tillstyrkas under förutsättning att själva anläggningsarbetet även för slutna system t. ex. i en sjö, bör kunna provas enligt vattenlagen med hänsyn till muddring m. m. Fiskeristyrelsen delar intendents uppfattning i denna fråga. Samtidigt får styrelsen framhålla vikten av komplettering av bil. A och B till miljöskyddsförordningen i enlighet med vad som statens naturvårdsverk föreslagit.

Enligt miljöskyddsutredningens förslag finns även möjlighet till frivillig tillståndsprövning. Har företagen därvid rätt att välja mellan provning enligt ML och enligt VL kommer de sannolikt att välja det provningsförfarande som är mest ekonomiskt fördelaktigt, dvs. provning enligt ML.

— — —

Miljöskyddsutredningen berör i det nu avgivna delbetänkandet även frågor om ersättningstalan m. m. och anför att det är betydelsefullt att lagregleringen här blir entydig och förhindrar tvekan om vilka materiella bestämmelser och formregler m. m. som skall tillämpas i det enskilda fallet. Enligt vad utredningen uppger avser en annan utredning den s. k. miljöskadeutredningen (Ju 1976: 08) med direktiv att se över ML:s ersätt-

ningsbestämmelser föreslå att dessa bestämmelser bryts ut ur ML till en särskild miljöskadlag.

Flera av de hörda fiskeriintendenterna berör i sina remissyttranden vissa påtagliga skillnader i fiskerimyndigheters möjligheter att bevaka fiskefrågor vad gäller prövning enligt ML och VL och styrelsen vill därför något närmare beröra denna fråga.

I flertalet fall berörs fiskefrågor vid prövning enligt ML. För närvarande bereds fiskerimyndighet endast *möjlighet* att avge yttrande samt får inom eget anslag bestrida kostnader för yttrande, eventuell inställelse vid sammanträden, egna undersökningar m.m. Ej heller har av fiske berörda sakägare möjlighet till kostnadsfri sakkunnighjälp. Kammarkollegiet är vidare ej heller remissinstans och kan inte på samma sätt som i vattenmål bevaka fiskefrågor. Fiskeristyrelsen finner liksom intendenterna denna behandlingsordning högst otillfredsställande.

Styrelsen har bl. a. i yttrande 1975-12-30 (dnr 3514) till jordbruksdepartementet över fiskeintressenternas rätt i samband med tillstånd eller dispens enligt miljöskyddslagen påtalat de stora bristerna i ovan nämnda behandlingsordning. Styrelsen vill från nämnda skrivelse citera följande som fortfarande är relevant för vad nyss anförts:

”Uppstår till följd av vattenförorening skada av betydelse på allmänt fiskeriintresse kan ett stort antal människor bli lidande därav. Yrkesfiskarena kan då få mindre fångster och/eller högre omkostnader för fisket, medan fritidsfiskarna kan få sämre möjligheter till meningsfull fritidssysselsättning. Det är i sådana fall synnerligen otillfredsställande, att ingen statlig myndighet kan föra talan inför fastighetsdomstol för att få skadan på fiskbeståndet kompenserad genom fiskevårdsåtgärder. I byggnadsmål enligt vattenlagen har kammarkollegiet att bevaka allmänna intressen. Styrelsen vill starkt förordna att kollegiet tilläggis samma befogenhet i föroreningsärenden inför fastighetsdomstol.

För att kammarkollegiet med utsikt till framgång skulle kunna föra talan inför fastighetsdomstol blir det i många fall nödvändigt för kollegiet att föranstalta om undersökningar av fiskesakkunnig. Eftersom, då allmänt fiskeriintresse skadas, även enskilda fiskerättsägare ofta blir lidande, skulle dessa få stor nytta av kollegiets utredningar för sin egen talan. Deras rättsställning skulle således väsentligt stärkas, om kammarkollegiet får föreslagen befogenhet i föroreningsärenden. Det bör emellertid uppmärksammas, att kammarkollegiet skulle komma in i föroreningsärendena först när skada redan uppstått. För kollegiets bevisföring inför fastighetsdomstolen skulle då erfordras, att utgångsförhållandena i recipienten redan vore belagda. Om förfarandet med talan inför fastighetsdomstol om ersättning eller kompensationsåtgärder skall få någon verklig betydelse måste således basundersökningar utföras i recipienten redan i samband med att prövning sker inför koncessionsnämnden.”

Sammanfattningsvis anser fiskeristyrelsen att det för fiskets del är vä-

sentligt att de miljöskyddsärenden, som berör fiskefrågor, ges en rättslig behandling vad gäller främst ersättning för undersökningskostnader, provotid m. m. i likhet med vattenlagens bestämmelser.

Statens naturvårdsverk: Verket delar utredningens uppfattning, att en parallell tillämpning av miljöskyddslagen och vattenlagen eller nya vattenlagen i fråga om vissa av de verksamheter som omnämns i 1 § första stycket miljöskyddslagen inte skulle försämra möjligheterna att tillgodose syftena med dessa lagar. En lämplig väg för att förhindra onödiga dubbelprövningar synes vara att i en särskild förordning reglera vilka verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöskyddslagen och vilka som är det enligt vattenlagen i enlighet med utredningens förslag. Naturvårdsverket är berett att ta fram förslag till en sådan uppdelning.

Den nya hälso- och miljöskyddslagstiftningen med dess inriktning på sanitära frågor begränsar hälso- och miljöskyddsnämndernas möjligheter att ingripa mot vattenförorening. På grund härav och då möjligheterna att ingripa med stöd av miljöskyddslagen ökar, vill naturvårdsverket framhålla att det är motiverat att hälso- och miljöskyddsnämnderna snarast får ställning som tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen, så att de kan utnyttja miljöskyddslagen för att förhindra eller motverka vattenförorening.

Koncessionsnämnden för miljöskydd: Såsom utredningen föreslagit bör i den nya vattenlagen (4 kap.) införas en bestämmelse, som ger regeringen befogenhet att medge undantag från den tillståndsplikt som föreskrivs i lagen beträffande sådana vattenföretag som är förprövningspliktiga enligt miljöskyddslagen.

Statens planverk: Verket finner förslaget om gränsdragningen mellan miljöskydds- och vattenlagstiftningen rationellt och tillstyrker att det genomförs.

Statens industriverk (SIND): När det gäller avgränsningen mellan ML och förslaget till ny vattenlag i det vällovliga syftet att möjliggöra en rationell ärendefördelning mellan respektive prövningsmyndighet och undvika dubbelprövningsfall föreslår miljöskyddsutredningen en ändring i 1 § ML. Man vill ta bort undantaget som görs i fråga om byggande i vatten i ML. Därigenom ökar oklarheterna ifråga om gränsdragning mellan de båda lagarna. För att undvika dubbelprövning görs gränsdragningen i bestämmelserna som reglerar förprövningsplikten. Utredningen menar att det inte är möjligt att åstadkomma en detaljerad och praktisk lämplig uppdelning redan i ML. Konkret innebär förslaget att en översyn av miljöskyddsförordningen (MF) och dess förteckning över tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter måste göras. Dessutom måste regeringen via nya vattenlagen ges möjlighet att i en administrativ författning medge undantag från

den vattenrättsliga tillståndsplikten i de fall det anses lämpligt med den förprövningsskyldighet som föreligger enligt ML och MF. Härigenom torde dubbelprövning av flertalet nu kända verksamheter undvikas. Utredningen exemplifierar med fallen muddertippning, fisk- eller musselodling och värmepumpar för utvinning av värme ur vatten eller mark.

En konsekvens av det föreslagna förfarandet är att miljöfarlig verksamhet som utgör vattenföretag enligt nya vattenlagen i vissa fall kan bli underkastad tillsyn enligt ML. SIND har svårt att överblicka de praktiska konsekvenserna för den enskilda verksamheten och om detta kan gälla verksamhet som inte omfattas av föreslagen prövningsuppdelning. För att undvika eventuella oklarheter vore det önskvärt att åstadkomma sådan systematik att prövning och tillsyn sker enligt samma lagsystem. Detta torde knappast föranleda någon olägenhet ur allmän synpunkt eftersom tillsynsreglerna i förslaget till ny vattenlag skärps mot den nuvarande.

Med beaktande av nämnda påpekande avseende överensstämmelse av prövning och tillsyn har SIND i övrigt inget att erinra mot utredningens förslag. SIND vill dock betona att det är nödvändigt att föreslagna lag- och författningsförändringar genomförs konsekvent och vid samma tidpunkt (inklusive nya vattenlagen) för att undvika tidsmässiga luckor och därmed oklarheter och risker för dubbelprövning.

Statens vattenfallsverk: I delbetänkandet föreslås en ändring i 1 § miljöskyddslagen så att det undantag med avseende på lagens tillämplighet som nu gäller beträffande vissa vattenbyggnadsföretag utgår. En sådan ändring skulle möjliggöra en rationell ärendefördelning mellan miljöskyddslagens och vattenlagstiftningens prövningsmyndigheter och nedbringa förekomsten av dubbelprövningsfall. I delbetänkandet understryks att den föreslagna ändringen förutsätter att samordnade bestämmelser om förprövningsskyldigheten enligt miljöskyddslagen och enligt vattenlagstiftningen meddelas av regeringen.

Enligt Vattenfalls erfarenhet skulle för verkets del dylika bestämmelser om förprövningsskyldighet bli särskilt aktuella när det är fråga om:

- Föreningssituationer i vatten i samband med vattenföretag för vilka enhetlig förprövning bör förekomma.
- Grumling genom älvrensningar och spillvatten från bergbörning och sprängningar.
- Nitritrester från sprängmedel som följer med borrsvatten eller vid vattenpåsläpp när idrifttagningen görs.
- Kvittblivning och/eller nyttiggjord uppläggning av rensningsmassor kontaminerade med förorenade sediment som frigörs t.ex. från cellulos- eller annan industri.
- Läckage från värmeupptagande medium vid värmeutvinningsanläggningar.

Det är enligt Vattenfalls uppfattning angeläget att företag med ovan nämnda inslag kan genomföras på ett smidigt sätt.

Svea hovrätt: Hovrätten använder i fortsättningen beteckningarna ML för miljöskyddslagen, VL för nu gällande vattenlag och NVL för den i propositionen 1981/82: 130 föreslagna nya vattenlagen.

Enligt propositionen 1982/83: 26 om ändring i bl. a. ML skall ML inte vara tillämplig på vattenföretag enligt NVL. Miljöskyddsutredningen föreslår nu i sitt delbetänkande att denna reglering utgår och ersätts med en reglering i administrativ ordning av skyldigheten att i förväg söka tillstånd enligt ML och NVL. Härvid skulle i NVL införas en bestämmelse med bemyndigande för regeringen att medge undantag från den tillståndsplikt som stadgas i lagen. Med stöd härav skulle regeringen utfärda en administrativ författning med angivande av undantagen. Vidare skulle miljöskyddsförordningens bestämmelser om vilka företag som är förprövningsskyldiga enligt ML utsträckas till att omfatta även vissa vattenföretag enligt NVL. Den av miljöskyddsutredningen åsyftade gränsdragningen skulle alltså genomföras uteslutande genom en administrativ reglering av förprövningskyldigheten.

Syftet med utredningsförslaget är att möjliggöra en rationell ärendefördelning mellan ML:s och NVL:s prövningsmyndigheter och nedbringa förekomsten av "dubbelprövningsfall". – Mot denna målsättning finns i och för sig intet att erinra. Delbetänkandet innehåller emellertid enligt hovrättens mening inte tillräckligt material för att medge ett ställningstagande till vare sig angelägenheten eller konsekvenserna av en reform enligt förslaget. Hovrätten anser sig därför på den föreliggande utredningen inte kunna vare sig tillstyrka eller avstyrka förslaget i denna del. – Någon möjlighet att, som angivits i remissen, föreslå tillägg eller ändringar i NVL, vilka kan föranledas av delbetänkandet, anser sig hovrätten inte ha, men utgår från att de synpunkter på förslaget som lämnas i det följande kan vara av värde för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Som motiv för sitt förslag anför miljöskyddsutredningen *dels* angelägenheten av att undvika "dubbelprövning" i de "många" fall där det "kan räcka" med prövning hos en myndighet, *dels* det olämpliga i att viss typ av företag – värmeutvinning och värmelagring – i den mån de ej är underkastade "dubbelprövning", nu fördelas mellan prövning enligt VL (NVL) och ML "utan att skillnaden i prövningssystem är sakligt motiverad".

Det hittillsvarande undantagandet av byggande i vatten från prövning enligt ML har såvitt är känt inte ansetts föranleda något men för intressen som skyddas av ML. I den mån vid vattenbyggnaden skall utövas en miljöfarlig verksamhet, har tillstånd enligt ML fordrats för verksamheten, och vid den vattenrättsliga prövningen av vattenbyggnaden torde den miljöfarliga verksamheten ej ha beaktats. I rättsfallet NJA 1977 s. 558 har Högsta domstolen dock vid en prövning enligt VL bedömt de miljömässiga effekterna av verksamheten vid en byggnad i vatten. Konsekvenserna av en sålunda utvidgad vattenrättslig prövning är svårbedömda i flera hänseenden, såsom i fråga om en avgränsning av sakägarkretsen i vattenmålet

och i anslutning härtill omfattningen av vattendomstolens kungörande av ansökan om tillstånd enligt VL, tillämpligheten av VL:s och ML:s ersättningsbestämmelser och den vattenrättsliga prövningens prejudicerande verkan vid en senare prövning enligt ML. Utgången i rättsfallet aktualiserar enligt hovrättens mening i högre grad än de av utredningen anförda exemplen behovet av en mer distinkt författningsmässig reglering av gränsen mellan VL (NVL) och ML. Hovrätten vill tillägga att hithörande ersättningsfrågor enligt stadgad vattenrättslig praxis hittills lösts genom att sökanden medgivit tillämpning av VL:s materiella bestämmelser på miljömässiga störningar. Jämför dock i anslutning härtill propositionen med förslag till ny vattenlag s. 522 f.

Vad så beträffar frågan hur angeläget det kan vara att undvika "dubbelprövning" vill hovrätten anföra följande. Det framstår självfallet som angeläget att, främst till förmån för allmänheten, såvitt möjligt begränsa den procedur som föregår meddelandet av tillstånd till en anläggning eller en verksamhet. Ett led i denna strävan kan vara att begränsa det antal myndigheter som en företagare har att taga kontakt med för att erhålla sitt tillstånd. I nu förevarande sammanhang är det dock inte fråga om en dubbelprövning i den bemärkelsen att en anläggning eller verksamhet, enligt gällande rätt eller enligt NVL, *i sin helhet* prövas enligt såväl vatten- som miljörättsliga regler. "Dubbelprövningen" inskränker sig till att viss anläggning, där miljöfarlig verksamhet skall bedrivas, kan vara att hänföra till byggande i vatten (enligt VL) eller vattenföretag (enligt NVL), varför, utöver tillstånd enligt ML till *verksamheten*, fordras tillstånd enligt VL eller NVL till *anläggningen* (och i förekommande fall den "verksamhet" som består i bortledande av ytvatten eller tillgodogörande av grundvatten). Mot bakgrund av att VL och NVL, å ena sidan, samt ML, å den andra, inte har identiska syften och inte heller erbjuder samma förmåner för företagaren eller samma skydd för motstående intressen är detta förhållande i och för sig inte särskilt anmärkningsvärt; en likartad reglering återfinns f. ö. inom andra rättsområden.

Innan en prövning enligt båda systemen utesluts eller begränsas, torde böra övervägas om så kan ske utan men för företagarens och motstående sakägares intressen. Andra frågor som aktualiseras i detta sammanhang är: Skall den prövande myndigheten i de fall där "dubbelprövning" elimineras tillämpa även det eliminerade prövningssystemets materiella bestämmelser? Vilken prejudicerande verkan skall den första prövningen eljest ha vid en efterföljande prövning enligt det andra systemet? Vilka fullföljdsregler skall gälla vid en sammanhållen prövning enligt de materiella bestämmelserna i båda systemen?

Vad särskilt angår företagarens intresse av att erhålla prövning enligt viss lag må framhållas den möjlighet till tvångsrätt till mark och vatten som VL och NVL erbjuder utöver ML i dess nuvarande utformning. — *Rättigheten* att söka tillstånd enligt båda systemen förutses i betänkandet stå

kvar oförändrad. Utan en reglering om prejudicerande verkan av prövning enligt det ena systemet för bedömning enligt det andra minskar emellertid under sådana omständigheter företagarens vinst av att slippa *skyldigheten* att söka tillstånd även enligt det andra systemet. Ett tillstånd enligt ML eliminerar ju exempelvis inte risken för att företagaren enligt VL (NVL) kan bli ålagd att taga bort eller ändra en såsom olaga betraktad byggnad i vatten.

Motstående sakägares intressen behandlas olika enligt de båda systemen i fråga om bl. a. kungörelseförfarandet samt rätt till ersättning för skada och rättegångskostnader. VL och NVL tillgodoser i dessa och andra hänseenden i högre grad än ML en grannelagsrättslig reglering fastigheter emellan.

I delbetänkandet redovisas inte några överväganden i anslutning till de nu antydda problemen.

Miljöskyddsutredningen har med tre exempel belyst hur en samordnad reglering av förprövningsskyldigheten skulle kunna utfalla. Hovrätten delar utredningens uppfattning att tyngdpunkten i muddringsfallet ligger på den vattenrättsliga bedömningen samt att vattenbruk såsom odling av fisk och musslor får förutsättas medföra en huvudsakligen miljömässig påverkan. En anläggning för utvinning av värme låter sig knappast med hänsyn till sin inverkan på motstående intressen av olika art hänföras väsentligen till antingen vattenrätt eller miljö rätt. – Det sagda innebär att en prövning uteslutande enligt NVL av muddarföretag och uteslutande enligt ML av vattenbruksföretag kan övervägas men först efter en närmare analys av konsekvenserna. Ett hänförande av värmeutvinningsföretag till endera NVL eller ML framstår som slumpartat och svårt att acceptera med hänsyn till vad som förloras vid en prövning enligt den eliminerade lagen. – De anförda exemplen får förutsättas vara de situationer då utredningen funnit en omreglering av gränsen mellan NVL och ML mest angelägen. Enligt hovrättens uppfattning utgör, i belysning av vad tidigare anförts, de genom exemplen påtalade olägenheterna inte tillräckligt motiv för den föreslagna omregleringen. Hovrätten vill tillägga att det i fråga om vattenbruk och värmeutvinningsanläggningar ännu så länge bara finns begränsade erfarenheter.

Utredningen uttalar att det måste anses betydelsefullt att "lagregleringen blir entydig och förhindrar tvekan om vilka materiella bestämmelser och forumregler m. m. som skall tillämpas i varje särskilt fall". Denna målsättning tillgodoses knappast genom att under hänvisning till en eventuell senare miljöskadelag lämna de angivna frågorna oreglerade vid en omläggning av förprövningsskyldigheten i enlighet med utredningsförslaget.

Hovrätten anser det vara en brist i delbetänkandet att andra tekniska lösningar att eliminera en "dubbelprövning" inte närmare övervägts. Utredningen avfärdar sålunda tanken på att söka nå det angivna målet genom

att, som i gällande rätt, utforma definitionerna för vattenföretag och miljöfarlig verksamhet på visst sätt och sedan stadga undantag från dessa definitioner. En sådan teknik har dock den fördelen framför en uppdelning i fråga om förprovningsskyldighet att man därigenom helt utesluter tillämpningen av endera regelkomplexet på en viss typ av företag eller anläggning och sålunda åstadkommer en klar gränsdragning. En annan lösning som kan vara förtjänt av att övervägas är att i "dubbelprovningsfallen" ordna ett remissförfarande från den myndighet som fått mottaga en ansökan till provningsmyndigheten enligt det andra regelkomplexet.

Stockholms tingsrätt, vattendomstolen: Den andra i betänkandet behandlade huvudfrågan, gränsdragningen mellan miljöskyddslagen och vattenlagen, är väsentligen av rättslig art och av inte ringa betydelse för vattendomstolens verksamhet. Givetvis är det angeläget att få till stånd en sådan gränsdragning att såvitt möjligt dubbelprovning undviks och likartade företag provas enligt samma lag. Vattendomstolen vill emellertid samtidigt framhålla att dubbelprovning och andra olägenheter aldrig kan elimineras när nu lagstiftaren valt att anordna olika provningsförfaranden för närbesläktade företeeser. Vid tillkomsten av miljöskyddslagen gjorde också föredragande departementschefen uttalanden (prop. 1969: 28 s. 197 f) som visar att han var medveten härom.

Sedan statsmakterna i skilda sammanhang (prop. 1980/81:92, 1981/82: 130 och 1982/83:26) beslutat att den vid miljöskyddslagens tillkomst gjorda uppdelningen mellan vattendomstolens och administrativa myndigheters kompetens skall bestå står det enligt vattendomstolens mening klart att gränsdragningsproblem inte heller i framtiden kan undvikas. Detta hindrar givetvis inte att man bör sträva efter att begränsa olägenheterna så långt det är möjligt. Utredningens förslag får ses som ett försök härtill. Försöket kan enligt vattendomstolens mening inte betecknas som lyckat.

Till en början må framhållas att det från rättssystematisk och lagteknisk synpunkt framstår som minst sagt tvivelaktigt att, som utredningen förordat, helt avskaffa den nuvarande gränsdragningen mellan lagarnas tillämpningsområden och i stället "göra en gränsdragning i fråga om förundersökningsplikten". Att fastslå olika lagars tillämpningsområden är enligt vattendomstolens mening en uppgift för lagstiftaren. Såvitt domstolen har sig bekant har den av utredningen använda tekniken tidigare inte tillämpats i svensk rätt och det saknas anledning att i förevarande fall bryta mot vedertagna principer. Det synes nämligen fullt möjligt att genom bestämmelser i de olika lagarna och därtill anknyttande motivuttalanden få till stånd en lämplig gränsdragning. Utredningens förslag är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att syftet med 1 § miljöskyddslagen är att ange lagens tillämpningsområde och dra upp gränsen mot annan lagstiftning.

Förslaget företer också ett flertal andra bristfälligheter. Då utredningen

påtagit sig uppgiften att få till stånd en rationell gränsdragning borde den givetvis ha gjort en kartläggning av de företag som i förevarande hänseenden ger anledning till svårigheter och sedan – med utgångspunkt i de motiv som ligger bakom kompetensfördelningen mellan de olika prövningsmyndigheterna – söka sig fram till en fråga såväl principiella som praktiska synpunkter godtagbar gränsdragning varvid beträffande varje typ av företag borde ha angetts huruvida prövning skall ske enligt den ena eller andra lagen eller enligt båda lagarna. Utredningen har, av inte närmare angivna skäl, inte ansett sig kunna göra en kartläggning ens av de enligt miljöskyddsförordningen tillstånds- eller anmälningspliktiga företagen utan endast lämnat några exempel på hur samordningen kan ske. Enligt vattendomstolens mening har utredningen härigenom undandragit sig en av sina viktigaste uppgifter. Utredningen har härigenom avsevärt försvårat remissgranskningen av förslaget.

Vad gäller de exempel utredningen redovisat har vattendomstolen inte blivit övertygad om att den förordade kompetensfördelningen mellan olika prövningsorgan är rationell. Vattendomstolen kommer senare att redovisa sin uppfattning hur kompetensfördelningen bör ske i fråga om de företag som här avses men vill redan i detta sammanhang anföra några kritiska synpunkter på vad utredningen föreslagit rörande musselodlingar och värmeutvinningsanläggningar.

Beträffande musselodlingar med mindre årsproduktion än 50 ton innebär utredningsförslaget att dessa inte skall vara tillståndspliktiga vare sig enligt miljöskyddslagen eller enligt vattenlagen. Även sådana mindre odlingar kan emellertid – låt vara endast undantagsvis – förutsätta byggande i vatten som i och för sig är tillståndspliktigt enligt vattenlagen. Att byggandet skall undantas från all tillståndsplikt enbart därför att det sker för musselodlingsändamål synes inte rimligt. Större musselodlingar skall enligt förslaget prövas endast enligt miljöskyddslagen. Sådana odlingar kan emellertid kräva vattenbyggnadsåtgärder som påverkar vattenförhållandena och som bör prövas av vattendomstol.

I fråga om företag för utvinning av värme ur vatten gör utredningen av till synes oförklarlig anledning skillnad mellan å ena sidan sådana företag som är kombinerade med bortledning av yt- eller grundvatten för vattnets tillgodogörande och å andra sidan sådana som endast skall utnyttja värmeenergin i vattnet. Förstnämnda företag, vilka såvitt vattendomstolen förstår kommer att bli mycket sällsynta, skall prövas enbart enligt vattenlagen och övriga företag enbart enligt miljöskyddslagen samt med tillämpning av vissa av naturvårdsverket lanserade prövningsbestämmelser. Sistnämnda bestämmelser innebär att från all tillståndsplikt undantas värmeutvinningsföretag där den uttagna effekten inte överstiger 10 MW. Detta synes anmärkningsvärt eftersom det här kan vara fråga om ganska stora vattenanläggningar som väsentligt inverkar på vattenförhållandena. Som ännu mer anmärkningsvärt framstår att någon vattenrättslig prövning inte

skall ske av de mycket betydande vattenanläggningar som krävs för att utvinna ännu högre effekter ur vatten.

Utredningen tar enligt vattendomstolens mening vidare alltför lätt på frågan om sambandet mellan tillstånds- och ersättningsreglerna genom att hänvisa till miljöskadeutredningens pågående arbete med översyn av miljöskyddslagens ersättningsbestämmelser. Såvitt vattendomstolen förstår kan det knappast komma i fråga att ändra det för de enskilda sakägarna förmånliga system för prövning av ersättningsfrågor i samband med handläggningen av tillståndsfrågan som gäller såväl enligt den nuvarande vattenlagen som enligt den föreslagna nya vattenlagen. Om detta är riktigt kan lagstiftaren inte undgå att vid övervägande av ändring i kompetensfördelningen mellan vattendomstol och administrativ myndighet såvitt gäller tillståndsgivning beakta vilka konsekvenser ändringarna kan få i fråga om skadeståndsregleringen.

Vattendomstolen anser sig i förevarande sammanhang böra peka på ett antal felaktiga eller i vart fall tvivelaktiga uttalanden i betänkandet. I sin redogörelse för brister i den nuvarande och den i prop. 1982/83: 26 föreslagna gränsdragningen mellan miljöskydds- och vattenlagstiftningen hävdar utredningen (s. 24) att vattenbortledning inte omfattas av undantaget för byggande i vatten i 1 § första stycket 2 miljöskyddslagen eftersom enligt 2 kap. 1 § andra stycket vattenlagen (den nuvarande) bortledande av vatten ur ett ytvattenområde inte utgör byggande i vatten utan bara är jämställt med sådant byggande såvitt gäller tillämpningen av vattenlagen. Detta påstående strider mot ett klart motivuttalande i förarbetena till miljöskyddslagen (prop. 1969: 28 s. 258). Vidare sägs (s. 26) att någon motsvarighet till reglerna i 39–41 §§ miljöskyddslagen inte finns i förslaget till ny vattenlag. Utredningen synes härvid ha förbisett föreskriften i 21 kap. 3 § nämnda förslag som ger länsstyrelsen rätt att meddela förelägganden om rättelse m. m. Om tillsynsbestämmelserna i vattenlagsförslaget skulle anses otillräckliga finns givetvis alltid möjligheten att komplettera dem. Det måste anses orimligt att, som utredningen föreslagit låta ett företag som skall tillståndsprövas endast enligt vattenlagen omfattas av de speciella tillsynsreglerna i miljöskyddslagen, vilka bl. a. medför rätt för koncessionsnämnden att förbjuda företaget. Slutligen kan vattendomstolen inte undgå att reagera mot utredningens påstående (s. 27) att talan om enskilt anspråk av annat slag än ersättningsanspråk inte är vanlig vid vattendomstol. Förhållandet är enligt vattendomstolens erfarenhet precis det motsatta; yrkanden om åläggande för sökanden att utföra åtgärder till förebyggande eller minskande av skada på grund av vattenföretag framställs ofta i vattenmål. En inskränkning av tillståndsplikten enligt vattenlagen skulle otvivelaktigt vara till nackdel för den som vill föra sådan talan.

På grund av vad som nu anförts finner vattendomstolen att förslaget till ändrad gränsdragning mellan vattenlagen och miljöskyddslagen är behäftad med sådana brister att det inte bör läggas till grund för lagstiftning.

Frågan om en ändring av gränsdragningen bör därför göras till föremål för ytterligare överväganden. Vattendomstolen vill nedan i korthet ange sin syn på dessa frågor.

Av skäl som tidigare redovisats bör gränsdragningen ske genom lagstiftning. Utgångspunkten vid gränsdragningen bör som tidigare framhållits vara de motiv som föranlett lagstiftaren att anförtro tillståndsprovningen enligt de olika lagarna åt skilda myndigheter. I propositionen med förslag till den nya vattenlagen övervägdes mycket ingående frågan huruvida tillståndsfrågor i vattenmål skulle prövas av administrativa myndigheter, i första hand koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna, eller av vattendomstolarna (se prop. 1981/82: 130 s. 68 ff). Föredragande departementschefen kom därvid till slutsatsen att vattendomstolarna borde vara provningsorgan såväl i tillstånds- som i ersättningsfrågor. De skäl som åberopades till stöd för detta ställningsagande har bärkraft också när det gäller vattenföretag som ger upphov till miljöstörningar. Att märka är härvid att begreppet vattenföretag innefattar dels utförandet av anläggningar i vatten, dels driften vid sådana anläggningar (prop. 1981/82: 130 s. 264). I tillståndsprovningen enligt vattenlagen ingår också normalt ett bedömande av miljöstörningar som uppkommer såväl vid utförandet som vid driften av vattenanläggningen (jfr 2 kap. 3 § 2 st. nuvarande vattenlag och 3 kap. 3 § förslaget till ny vattenlag samt NJA 1977 s. 558).

Vid tillkomsten av miljöskyddslagen gjorde föredragande departementschefen det ställningstagandet att man borde ha en gemensam provningsordning för ärenden om vattenförorening – departementschefen synes härvid i första hand haft förorening genom avloppsutsläpp i åtanke – och ärenden om andra miljöstörningar från fast egendom samt att tillståndsprovningen enligt miljöskyddslagen borde ske i administrativ ordning (prop. 1969: 28 s. 195 ff). Beträffande andra vattenföroreningar än sådana som härrör från utsläpp uttalade dock departementschefen i annat sammanhang (s. 258) att det i den mån vattenbyggnadsföretag medförde olägenheter ankom på vattendomstolarna att föreskriva åtgärder också i vattenvårdens intresse. Departementschefen hänvisade till bestämmelserna i 11 kap. 36 § sista stycket vattenlagen och ansåg att det där stipulerade förfarandet gav de vattenvårdande myndigheterna möjlighet att i tid få kännedom om vattenbyggnadsföretag som kunde medföra föroreningsverknningar samt att följa handläggningen och bevaka vattenvårdsintresset.

Nu anförda överväganden låg till grund för den gränsdragning mellan miljöskyddslagen och vattenlagen som kom till uttryck i bestämmelserna i 1 § första stycket punkterna 1 och 2 i miljöskyddslagen. Gränsdragningen innebär att frågor om vattenförorening genom utsläpp alltid skall prövas enligt miljöskyddslagen medan andra vattenföroreningsfrågor skall prövas enligt vattenlagen om de har samband med vattenföretag (utförande och drift av vattenanläggning) och eljest enligt miljöskyddslagen. Vattendomstolen kan inte finna annat än att detta i stort sett innebär en lämplig avvägning mellan de intressen som här gör sig gällande.

Förslaget till följdlagstiftning till den nya vattenlagen (prop. 1982/83: 26) upptar en ny lydelse av 1 § miljöskyddslagen. Någon saklig ändring synes inte vara åsyftad därmed (se nyssnämnd prop. s. 51 och prop. 1981/82: 130 s. 395). Med hänsyn till att begreppet vattenföretag i den nya vattenlagen omfattar även driften av vattenanläggning kan punkt 1 i första stycket i sin nya lydelse dock tolkas så att vattendomstol i samband med prövning av fråga om byggande av avloppsledning skall kunna pröva även frågan om förorening genom utsläppet från ledningen. Detta är inte förenligt med de uttalanden om kompetensfördelningen mellan administrativ myndighet och domstol som gjordes vid tillkomsten av miljöskyddslagen och som synes ha bekräftats i prop. 1980/81: 92. Vattendomstolen anser därför att den föreslagna ändringen av punkt 1 inte bör genomföras. Detta innebär att vid byggande av avloppsledning i vattenområde prövning enligt såväl vattenlagen som miljöskyddslagen kan vara erforderlig.

Enligt vattendomstolens mening bör även i annat avseende den gränsdragning mellan miljöskydds- och vattenlagstiftning som föreslagits i samband med införandet av den nya vattenlagen ändras. Vattendomstolen syftar härvid på den reglering av frågan om tillstånd till tippning som framgår av vissa motivuttalanden i anslutning till 1 kap. 3 § i den nya lagen (prop. 1981/82: 130 s. 395). Enligt dessa uttalanden skall det avgörande för frågan huruvida prövning skall ske enligt vattenlagen eller miljöskyddslagen vara syftet med åtgärden; är syftet endast att bli av med tippningsmassorna skall prövning ske enligt miljöskyddslagen, i annat fall enligt vattenlagen. En sådan gränsdragning är från principiell synpunkt svårförståelig och från praktisk synpunkt olämplig. Tippning är oavsett ändamålet ett typiskt vattenrättsligt företag eftersom åtgärden påverkar vattnets läge och djup. I den mån föroreningsfrågor uppkommer kan de här som eljest beaktas vid den vattenrättsliga tillståndsprövningen. Härtill kommer att tippning ofta förekommer i samband med muddring. Ett sådant kombinerat företag bör uppenbarligen bedömas i ett sammanhang även när syftet med tippningen enbart är att bli av med muddermassorna. Vattendomstolen föreslår därför att all tippning i vattenområde hänförs till byggande i vatten och lämnas utanför miljöskyddslagens tillämpningsområde.

Vad gäller övriga i miljöskyddsutredningens betänkande exemplifierade företag bör anläggningar för odling av musslor och fisk prövas enbart enligt vattenlagen om utförandet och driften av anläggningen är att hänföra till vattenföretag. Till stöd härför kan åberopas i stort samma synpunkter som ovan angetts beträffande tippning i vattenområde.

Anläggningar för utvinning av värme ur vatten med öppna system förutsätter bortledning av yt- och grundvatten och – i regel – byggande av ledning i vatten. Även anläggningar med slutna system där värmen uttas ur vatten eller ur bottensediment i vattenområden torde kräva byggande i vatten. I sådana fall bör tillåtligheten av företaget i dess helhet prövas enligt vattenlagen. Frågor om temperaturförändringar ("termiska förore-

ningar”) i vatten till följd av vattenföretag, exempelvis driften av kraftverk och vattenregleringsföretag, har sedan länge bedömts av vattendomstolarna som på detta område torde ha minst lika stor kunskap och erfarenhet som prövningsmyndigheterna enligt miljöskyddslagen.

Vad vattendomstolen här förordat synes lagtekniskt kunna genomföras så att i 1 § miljöskyddslagen ges den lydelse som föreslagits i prop. 1982/83: 26 med den ändringen i punkt 1 att orden ”fast ämne” och ”om åtgärden inte utgör vattenföretag enligt vattenlagen (1982:000)” får utgå. Vissa ändringar bör vidare göras i miljöskyddsförordningen. Måhända krävs också att ordet ”fyllning” i 1 kap. 3 § förslaget till ny vattenlag ersätts med ”tippning”. Med dessa ändringar och därtill anslutande motivuttalanden uppnås så långt vattendomstolen kan bedöma en tillfredsställande gränsdragning mellan vattenlagen och miljöskyddslagen även i fråga om andra företag än de ovan angivna.

I remisskrivelsen har vattendomstolen anmodats att särskilt yttra sig över vilka tillägg eller ändringar i förslaget till ny vattenlag som kan föranledas av miljöskyddsutredningens delbetänkande. Såvitt vattendomstolen kan finna kräver ett genomförande av utredningens förslag endast den ändringen i vattenlagsförslaget att detta kompletteras med en bestämmelse som ger regeringen befogenhet att medge undantag från den tillståndsplikt som föreskrivs i lagen. Bestämmelsen kan placeras i slutet av 4 kap. 1 § första stycket och ges följande lydelse: ”Regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från tillståndsskyldigheten.”

Växjö tingsrätt, vattendomstolen: I uttalat syfte att möjliggöra en rationell ärendefördelning mellan ML:s prövningsmyndigheter och vattendomstolarna och därmed nedbringa förekomsten av dubbelprövningsfall har miljöskyddsutredningen föreslagit, att det undantag med avseende på ML:s tillämplighet som enligt punkt 2 i 1 § första stycket ML nu gäller beträffande vissa vattenföretag skall utgå ur lagtexten. Miljöskyddsutredningen har därvid förutsatt, att samordnade bestämmelser om förprövningsskyldigheten enligt ML och enligt vattenlagstiftningen kommer att meddelas av regeringen. Förslaget syftar även till ändring av regeringens propositioner till ny VL och till följdlagstiftning. Om detta förslag uttalar vattendomstolen följande.

I regeringens proposition 1981/82: 130 med förslag till ny VL s. 395 har departementschefen uttalat, att vattendomstol vid den vattenrättsliga tillåtlighetsprövningen av muddring, tippning och sandsugning har möjlighet att också meddela föreskrifter till skydd mot förorening. Å s. 396 klargörs vidare att vattendomstol har att pröva bortledande av grundvatten för tillgodogörande av vattnets värmeenergi. I överensstämmelse härmed har i regeringens proposition 1982/83: 26 med förslag till följdlagstiftning till den nya VL ansetts inte behöva föreslås annan ändring i ML än att verksamhet enligt punkterna 1 och 2 i 1 § första stycket samma lag undantas från lagens

tillämpning om den utgör vattenföretag enligt den nya VL. I dessa bägge lagförslag har regeringen således redan dragit gränsen mellan VL:s och ML:s tillämpningsområden. Gränsdragningen överensstämmer i huvudsak med nuvarande rättstillämpning. Det har nämligen på grund av bl. a. uttalanden i ML:s förarbeten (proposition 1969: 28 s. 258) ansetts, att det ankommer på vattendomstol att föreskriva åtgärder också i vattenvårdens intresse, om ett byggande i vatten skulle medföra olägenheter från vattenföroreningssynpunkt. Sådan prövning av vattenmål med föroreningsfrågor har visat sig fungera väl. Eftersom gränsdragningen mellan punkterna 1 och 2 i 1 § första stycket ML inte kan sägas vara entydig, innebär den i propositionen 1982/83: 26 föreslagna utvidgningen av undantaget för vattenföretag i ML i huvudsak inte någon ändring av nuvarande rättstillämpning. Den nuvarande gränsdragningen mellan ML och VL har enligt vattendomstolens erfarenhet inte medfört några större olägenheter och kommer sannolikt inte heller att göra det i framtiden.

Vattendomstolen anser därför anledning saknas att frångå den i propositionerna föreslagna gränsdragningen mellan VL och ML. Miljöskyddsutredningen har enligt vattendomstolens mening inte förmått att på övertygande sätt motivera det ändamålsenliga i att ändra regeringens lagförslag. Utredningen har endast diskuterat några exempel på hur den kommande gränsdragningen bör ske för att undvika prövning enligt både VL och ML, och inte ens framlagt något författningsförslag. Gränsdragningen mellan VL och ML bör – såsom redan skett i propositionerna – lösas i lagstiftningens form och inte som miljöskyddsutredningen föreslagit genom förprövningskungörelse. Som ytterligare skäl härför kan anföras följande.

Miljöskyddsutredningens förslag att avskaffa nuvarande gränsdragnin mellan de bägge lagsystemen och nöja sig med att göra en gränsdragnin i fråga om förprövningsplikten kommer att framstå som förvirrande både för de domstolar och myndigheter, som skall tillämpa dessa lagar, och särskilt för parterna. Eftersom miljöskyddsutredningen inte presenterat något genomarbetat förslag utan endast allmänna resonemang med utgångspunkt från några exempel på dubbelprövning, är det svårt att framföra detaljkritik. Vattendomstolen tillåter sig ändå att starkt betvivla utredningens uttalande, att den i proposition föreslagna gränsdragningen mellan ML och nya VL skulle leda till större olägenheter än den nuvarande gränsdragningen. Till följd av departementschefens klara uttalanden blir motsatsen fallet.

Vad nu sagts gäller även skadeståndstalan angående miljöförhållanden vid fastighetsdomstol, allmän domstol eller vattendomstol. Uttrycklig lagreglering är nödvändig för den som skall väcka sådan talan vid domstol. Negativa processuella följder med förnyad prövning inför ny domstol kan bli konsekvensen, om talan ogillas på åberopad grund enligt t. ex. ML. Som framgår av rättsfallet NJA 1973 s. 1 kan sålunda talan vid fastighetsdomstol i sak komma att ogillas, om fråga ej är om miljöfarlig verksamhet. Part kan då, efter dryga rättegångskostnader och omfattande utredning i målet vid fastighetsdomstol, få föra sin talan på nytt vid annan domstol.

Vattendomstolen avstyrker på anförda skäl miljöskyddsutredningens förslag om ändring av 1 § ML, såvitt gäller förslaget att undanta vattenföretag från ML:s tillämpning. För framtiden förordas den i propositionen 1982/83: 26 föreslagna gränsdragningen mellan ML och VL.

Vattendomstolen anser på grund av vad nu sagts om delförslaget det vara föga meningsfullt att i enlighet med remissen särskilt yttra sig över vilka tillägg eller ändringar i förslaget till ny VL som kan föranledas av delbetänkandet.

Vänersborgs tingsrätt, vattendomstolen: Vad beträffar frågan om gränsdragning mellan miljöskyddslagen och vattenlagen har den nuvarande gränsdragningen mellan lagsystemen, såvitt oss är bekant, ej medfört några större olägenheter. Endast i undantagsfall torde i praktiken ha förekommit någon onödig dubbelprövning. Även om den nya vattenlagstiftningen kan komma att leda till någon ökning av sådana fall ställer vi oss starkt tvivlande till såväl lämpligheten som behovet av en så radikal åtgärd som att, såsom utredningen föreslagit, överge metoden med gränsdragning mellan lagarnas tillämpningsområden och i stället göra en gränsdragning i fråga om förprövningsplikten. Utredningen har ej ens ansett sig kunna verkställa den översyn som behövs för samordning av förprövningsskyldighet enligt de båda lagsystemen. Det framstår även som tveksamt om utredningens förslag medför några mera påtagliga fördelar. Inte heller med utredningens förslag kan ju dubbelprövning helt undvikas. Vidare kan ej uteslutas att ett borttagande av undantaget i 1 § miljöskyddslagen för "byggande i vatten" respektive "vattenföretag enligt vattenlagen" kan ge upphov till nya gränsdragningsproblem och även till kompetenskonflikter. Gränsdragningsfrågan synes dessutom vara av sådan art att den bör regleras i lag.

Enligt vår mening bör man alltså bibehålla nuvarande gränsdragningsmetodik. Sådan onödig dubbelprövning som särskilt berörs i betänkandet skulle kunna undvikas bl. a. genom en reglering av samma typ som den i 16, 18 och 20 §§ naturvårdslagen.

Med hänsyn till den uppfattning vartill vi sålunda kommit samt till den korta tid som stått oss till buds för detta remissvar finner vi oss ej kunna yttra oss särskilt över vilka tillägg eller ändringar i förslaget till ny vattenlag som kan föranledas av delbetänkandet.

Östersunds tingsrätt, vattendomstolen: Utredningen har vidare föreslagit att 1 § 1 st. 2 p. i lagen skall ändras så att det där gjorda undantaget i fråga om byggande i vatten skall borttagas, och att vattenlagens och miljöskyddslagens bestämmelser om förprövningsskyldighet skall samordnas på annat sätt, nämligen så att regeringen med stöd av grundlagen skall bemyndigas att i administrativ författning medge undantag från den vattenrättsliga tillståndsplikten i den mån det anses lämpligt med hänsyn till den

förprövningsskyldighet som kan föreligga enligt miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen.

Vattendomstolen är ej övertygad om att denna lösning är den lämpligaste för att komma till rätta med de gränsdragningsproblem som föreligger beträffande företag som kan vara underkastade förprövningsskyldighet såväl enligt vattenlagen som miljöskyddslagen. Ur formella synpunkter kan den av utredningen föreslagna konstruktionen i och för sig vara utan anmärkning, men förslaget torde inte vara ägnat att minska den svåröverskådlighet som för närvarande framstår som en allvarlig olägenhet med den nuvarande lagstiftningen. Redan ur systematisk synpunkt kan sålunda invändningar göras mot förslaget.

När det sedan kommer till den praktiska tillämpningen av det föreslagna systemet, sådant detta illustrerats i de exempel som utredningen andragit, i fråga om muddertippning, mussel- och fiskodling samt värmeutvinningsanläggningar, visar det sig att en undantagsregel av det slag utredningen förordat ingalunda kommer att bli entydig och lättillämpad. Sålunda kommer utredningen till, att förprövningen både i fall av muddertippning och vissa värmeutvinningsföretag i sin helhet — alltså även i fråga om miljöinverkningarna — lämpligen bör ske vid vattendomstol. Ur vattenbyggnadssynpunkt föreligger ofta olägenheter även med de slutna system för värmeutvinning ur sjöar och andra vattendrag som enligt nuvarande regler — vid en viss storlek — skall förprövas enligt miljöskyddslagen. Även anläggningar av mindre storlek kan få betydande negativa inverkningar i vattenområden. Endast i fråga om mussel- och fiskodlingar har utredningen funnit förutsättningar föreligga för att undanta dessa från prövning enligt nya vattenlagen. Även detta är i sig diskutabelt eftersom sådana odlingar ofta torde komma att kräva relativt omfattande anläggningar i vattenområden, rörande vilka dispositionsrätts- och intrångsfrågor alltför ofta bör prövas enligt vattenlagens regler. I sammanhanget kan erinras om att högsta domstolen på senare tid visat stor restriktivitet i fråga om omfattningen av den rätt som enligt vattenlagen kan tillkomma strandägare vid vattenområde att vid sin strand ha en mindre brygga. (NJA 1982 sid 653). Det är oklart hur utredningen tänkt sig att frågor om dispositionsrätt över annans vattenområde, liksom uppkommande intrångsersättningsfrågor skulle lösas, för det fall ingen vattenrättslig prövning skulle ske av sådana anläggningar.

Dubbelförövning av företag som avser såväl bortledning som utsläpp av exempelvis kylvatten bör undvikas.

Enligt vattendomstolens mening bör huvudregeln vara att de miljöinverkningar som kan uppkomma i samband med ett vattenföretag — enligt nya vattenlagens definition — i sin helhet skall prövas av vattendomstolen. I sådana fall skall sålunda tillstånd enligt miljöskyddslagen inte behöva sökas. Likaså bör ersättningsfrågor vid uppkommande miljöskador i samband med vattenföretag prövas av vattendomstolen. Detta är också inne-

bördan av det förslag till miljöskadelag som nyligen framlagts av miljöskadeutredningen (SOU 1983: 7). Vattendomstolen ställer sig bakom både detta och det förslag om ändring av 1 § miljöskyddslagen som framlagts i regeringens proposition 1982/83: 26, vari föreslagits tydligare undantag såväl i punkt 1 som punkt 2 från miljöskyddslagens tillämpningsområde i de fall fråga är om vattenföretag enligt vattenlagen.

Slutsatsen av det nu anförda blir sålunda, att vattendomstolen menar att utredningens förslag endast bör föranleda den ändringen i den föreslagna nya vattenlagen och i miljöskyddslagen, att ordet "grundvatten" bör fogas till den uppräkningslista som finns i 1 § 1 st. 2 p. miljöskyddslagen, samt orden "luften eller marken" fogas till uppräkningslistan i 3 p., varemot lagrummet i övrigt bör ges samma lydelse som föreslagits i propositionen 1982/83: 26. De av utredningen föreslagna ändringarna i 7, 8 och 10 §§ miljöskyddslagen bör genomföras. I stället för de av utredningen tilltänkta ändringarna i 4 kap. nya vattenlagen bör övervägas att komplettera den föreslagna bestämmelsen i 13 kap. 17 § i denna lag med en bestämmelse om att förprovning enligt miljöskyddslagen får företas av vattendomstol i de fall förprovningsskyldighet föreligger såväl enligt vattenlagen som miljöskyddslagen, och att vattendomstolen i sådana fall även skall pröva frågor om uppkommande miljöskador. I konsekvens härmed bör i 2 § miljöskyddsförordningen införas en föreskrift av innebörd att tillstånd till åtgärd som avses i paragrafens första stycke 5. inte behöver sökas, om åtgärden provas i samband med ett vattenföretag enligt vattenlagen.

Avslutningsvis vill vattendomstolen anförda följande synpunkter:

Den rådande svåröverskådligheten och andra olägenheter i samband med förprovning av miljöskadliga företag har sitt egentliga ursprung i att regeringen på initiativ av naturvårdsverket vid införandet av miljöskyddslagstiftningen frångick de immissionssakkunnigas intentioner i utredningen år 1966 (SOU 1966: 65) om att all tillstånds- och ersättningsprovning i immissionsmål skulle läggas på vattendomstolarna. Om de immissionssakkunnigas förslag hade genomförts, skulle den nuvarande besvärliga situationen på rättsområdet ha undvikits. Såsom vattendomstolen i flera sammanhang tidigare framfört, är det alltså möjligt att avsevärt förbättra förhållandena genom att sammanföra provningen enligt vattenlagen och miljöskyddslagen i ett enhetligt provningssystem. Härigenom skulle man kunna undvika de problem med gränsdragning och invecklad lagstiftning som nu diskuteras av olika utredningar. Ett enkelt och lämpligt sätt att lösa frågan är att genomföra den organisatoriska förändringen, att koncessionsnämnden för miljöskydd utlokaliseras och sammanföres med de nuvarande vattendomstolarna till regionala miljödomstolar, med samma verksamhetsområde som vattendomstolarna. Frågan har diskuterats under remissarbetet med det nya vattenlagsförslaget, men departementschefen har nu i propositionen (1981/82: 130 s. 75) funnit att tanken på regionala koncessionsnämnder, miljörätter eller miljödomstolar, som förutsätter en prov-

ning enligt både vattenlagen och miljöskyddslagen, måste falla. Som enda skäl för denna inställning har departementschefen anført att betydelsen av en samordnad prövning av vatten- och miljöskyddsärendena inte är så stor, eftersom vattenföretagen i allmänhet typiskt sett skiljer sig ganska mycket från sådan miljöfarlig verksamhet som skall prövas enligt miljöskyddslagen.

Om situationen däremot är sådan som miljöskyddsutredningen anser nämligen att uppenbara olägenheter och tillämpningssvårigheter föreligger med den nuvarande gränsdragningen mellan miljöskyddslagen och nya vattenlagen – vilken uppfattning vattendomstolen delar – bör starka skäl föreligga att på nytt pröva förslaget om regionala miljödomstolar. I sammanhanget skall också beaktas att sådana tilltänkta miljödomstolar skulle få betydligt bättre kompetens än nuvarande fastighetsdomstolar att pröva ersättningsfrågor enligt den av miljöskyddsutredningen föreslagna miljöskadelagen.

Vattendomstolen vill sålunda i första hand föreslå att – innan andra ändringar vidtages i nya vattenlagen och miljöskyddslagen – frågan om en samordning av prövningssystemet genom utlokalisering av koncessionsnämnden för miljöskydd och sammanföring av dessa enheter med nuvarande vattendomstolar överväges på nytt.

Umeå tingsrätt, vattendomstolen: Det av utredningen framlagda förslaget till ändring i miljöskyddslagen syftar till att undvika dubbelprövning av ärenden vid miljö- och vattenlagstiftningens prövningsmyndigheter. Tingsrätten finner förslaget välgrundat och tillstyrker att föreslagna ändringar snarast får träda i kraft.

Enligt tingsrättens mening föranleder delbetänkandet inga ytterligare tillägg eller ändringar i förslaget till ny vattenlag utöver de som föreslagits av utredningen.

Luleå tingsrätt, vattendomstolen: Domstolen har ingen erinran mot förslaget till lagstiftning.

Vad gäller de exempel som lämnats beträffande ärendefördelningen mellan ML:s och vattenlagstiftningens prövningsmyndigheter vill dock vattendomstolen ifrågasätta om inte vattendomstolen bör pröva samtliga företag som är kombinerade med vattenbortledning eller vattenreglering och således i dessa fall pröva även anläggningar för odling av musslor och fisk.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheten: – – – hälsar med tillfredsställelse miljöskyddsutredningens förslag att regeringen i en särskild förordning undantar bl. a. alla musselodlingsanläggningar oavsett storlek från den vattenrättsliga prövningen för att därmed hindra onödigt dubbelprövning.

Delegationen vill emellertid samtidigt fästa regeringens uppmärksamhet på att musselodlingarnas tillståndspå problem ändå inte är löst. Det finns av miljövårdsskäl ingen anledning att ha gränsen för tillståndsplikt för musselodling så lågt som till 50 ton/år, varför denna gräns från miljövårdssynpunkt borde kunna höjas till minst det dubbla. Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att för musselodlingar närmare se över bl.a. dessa förhållanden.

En höjning av gränsen för tillståndsplikten skulle emellertid innebära att mycket yrkrävande anläggningar skulle kunna komma till stånd utan att samhället har möjlighet att pröva lämpligheten av dess lokalisering. Samtidigt skulle musselodlaren gå miste om den säkerhet för sin verksamhet som ett tillstånd enligt ML ger. En dispens enligt 16 § naturvårdslagen löser inte odlarens behov av säkerhet för sin verksamhet.

Musselodlingarnas huvudproblem är för närvarande deras krav på utrymme och därmed sammanhängande konflikter med andra intressen t. ex. sjöfart, friluftsliv, båtsport m. m. Med en rationell vattenbruksplanering skulle i lämpliga områden flera odlingsanläggningar kunna samlokaliseras och förhållandet mellan odlingsytor och olika slag av friytor kunna regleras liksom frågor om anläggningars utseende, dimensionering m. m. Detta under förutsättning att musselodlingsanläggningar vore prövningspliktiga enligt byggnadslagen. Delegationen har i en försöksverksamhet avseende fysisk planering i havsområden i Göteborgs och Bohus län med inriktning på Strömstads kommun närmare studerat dessa frågor. Med utgångspunkt i erfarenheter från denna försöksverksamhet har delegationen till dem som arbetar med förslaget till ny plan- och bygglag framfört sina synpunkter på behovet av att vattenplaneringen kopplas till byggnadslagstiftningen.

Delegationen finner det sålunda angeläget att regeringen närmare överväger förslaget att föra in musselodlingar under byggnadslagens bestämmelser och klargöra kopplingen mellan byggnadslagen och miljöskyddslagen, där detta blir aktuellt.

Forskningsrådsnämnden: Nämnden har framfört en del principiella synpunkter på utformningen av miljöskyddslagstiftningen utan någon direkt anknytning till det remitterade förslaget.

Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen ställer sig helt bakom förslaget till avgränsning så att dubbelprövning undviks dvs. för vissa verksamheter tar prövningen enligt vattenlagen över och onödiggör prövning enligt miljöskyddslagen, typ muddertippning. Även det omvända förhållandet avses kunna gälla, typ odling av musslor eller fisk. Vad däremot gäller skyddet av mark bör kanske närmare utvecklas avgränsningen mellan å den ena sidan miljöskyddslagen och å den andra sidan lagen om hälso- och miljöfarliga varor. — — —

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen har inget att erinra mot förslaget.

Länsstyrelsen i Hallands län: Nuvarande gränsdragning mellan miljöskyddslag och vattenlag ger i vissa fall upphov till onödig dubbelprövning och kan därutöver medföra svårigheter i tillsynssammanhang. Den ändring av 1 § miljöskyddslagen som föreslagits i prop. 1982/83: 26 torde medföra att dubbelprövningsfallen ökar och att problemen beträffande tillsynsutövning delvis kvarstår. Genom denna ändring skulle dessutom sådana "typiskt miljöfarliga" verksamheter som utsläpp av avloppsvatten, fast ämne eller gas falla utanför miljöskyddslagens tillämpningsområde i fall då dessa verksamheter ingår i "vattenföretag". Ett sådant undantag kan inte länsstyrelsen anse ändamålsenligt.

Övervägande skäl talar istället för att gränsdragningsproblemen löses såsom utredningen föreslår genom att samordnade bestämmelser om förprovningsskyldigheten enligt miljöskyddslagen och vattenlagstiftningen meddelas av regeringen. Dubbelprövningsfall skulle då endast kunna uppstå undantagsvis och gränsdragningsproblemen i tillsynsutövningen helt försvinna. Enligt länsstyrelsens bedömning bör dessutom på motsvarande sätt bestämmelser meddelas för frivillig prövning och omprövning av tillståndsbeslut.

Länsstyrelsen tillstyrker det framlagda förslaget till ändring av miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län: Länsstyrelsen anser att miljöskyddslagen bör ändras i enlighet med utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen har intet att erinra mot vad miljöskyddsutredningen anfört rörande gränsdragningen mellan tillämpningsområdena för miljöskydds- och vattenlagstiftningarna.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: — — — Genomförs den samordning som föreslås mellan miljöskydds- och vattenlagstiftningen kan stora rationaliseringsfördelar erhållas genom att onödig dubbelprövning undvikas.

— — —

— — — Länsstyrelsen har ingen invändning mot att den nuvarande gränsdragningen vattenlagen — miljöskyddslagen avskaffas. Ibland kan det snarare ses som en fördel att ett företag faller inom såväl miljöskyddslagen som vattenlagens tillämpningsområde. Någon unik situation tillskapas ju inte heller härigenom. Ofta kan t. ex. miljöskyddslagen, hälsovårdsstadgan och lagen om hälso- och miljöfarliga varor vara samtidigt tillämpliga på ett och samma företag. Det har emellertid inte alltid varit så enkelt att utan vidare avgöra när ett företag utgör byggande i vatten. Det är därför av allra

största vikt att det nya förslaget skapar större klarhet i frågan om tillämplig lagstiftning istället för tvärtom.

Det måste följaktligen ställas mycket höga krav på hur den "lämpliga" och "rationella" fördelningen mellan de olika prövningsmyndigheterna görs. Utredningen borde, enligt länsstyrelsens mening, ha närmare utvecklat hur man tänkt sig innehållet i den administrativa författning, enligt vilken undantag från tillståndsplikten enligt vattenlagen skulle kunna medges. Skall man i författningen "lista" alla tänkbara vattenföretag en gång för alla? Eller skall man överlämna dispensbefogenheten åt någon myndighet, och i så fall vilken?

Utredningen har särskilt kommenterat prövningen av mussel- och fiskodlingar och har därvid föreslagit att den vattenrättsliga prövningen helt bör bortfalla även när det gäller musselodlingar med mindre årsproduktion än 50 ton. Hur man däremot avsett att prövningen enligt miljöskyddslagen bör ske av dessa odlingar har inte berörts. Med hänsyn till rättssäkerhetsaspekterna, ifrågasätter länsstyrelsen om inte någon form av prövning bör föregå även anläggning av musselodling under 50 ton.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Länsstyrelsen tillstyrker föreslagna ändringar av miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Beträffande anläggningar för utvinning av värme ur mark, luft eller vatten anser utredningen att vattendomstol för att undvika dubbelprövning bör pröva sådana anläggningar om de är kombinerade med bortledning av yt-eller grundvatten. I övriga fall skall de provas av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan ej tillstyrka detta förslag. För det första blir det två olika prövningsmyndigheter med olika utgångspunkter i lagstiftningen som skall pröva dylika värmeanläggningar. Avsikten med naturvårdsverkets förslag att dessa anläggningar skall provas enligt miljöskyddslagen torde vara risken för förorening av mark och grundvatten från själva det tekniska systemet samt den påverkan på det biologiska livet som kan uppkomma i ytvattensediment. Därför bör alla dylika ärenden provas av samma tillståndsmyndighet. Olägenheterna av utredningens förslag minskas visserligen genom att länsstyrelsen från vattendomstolen får kungörelse om det sökta företaget och sålunda har möjlighet att anföra synpunkter i ärendet. Beaktas måste dock att länsstyrelsen har begränsade möjligheter att tillvarata allmänna intressen i vattenmål, eftersom länsstyrelsen inte får ärendet på remiss och därigenom tillgång till ansökningshandlingarna samt att kungörelsetiden för det mesta är kort. Länsstyrelsens knappa resurser räcker inte till för att kunna agera i de vattenmål som nu handläggs på detta sätt.

För det andra skall länsstyrelsen enligt förslaget till ny vattenlag bli tillsynsmyndighet över vattenföretag. En av förutsättningarna för att kunna utföra en effektiv tillsyn är att tillsynsmyndigheten vid prövningen har

haft möjlighet att sätta sig in i anläggningen och att den har alla provningshandlingarna hos sig.

Länsstyrelsen får föreslå att utredningen överväger ett annat provningssystem för dessa anläggningar utan att det uppstår en dubbelprovning. Förslagsvis kan tillståndsprövningen i dess helhet ske hos koncessionsnämnden eller länsstyrelsen medan vattendomstolen uttalar sig över lämpligheten av vattenföretaget. Om ett dylikt förfarande ej är tänkbart anser länsstyrelsen att vattenlagens bestämmelser måste ändras så att länsstyrelsen blir remissinstans i dessa ärenden.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen delar helt miljöskyddsutredningens målsättning att man skall åstadkomma en rationell uppdelning av tillståndspliktiga företag mellan olika provningsmyndigheter och att dubbelprovning förorsakad av skilda lagstiftningar är tidsödande och kostnadskrävande och därför i största möjliga utsträckning skall undvikas.

Regionala och lokala myndigheters ställningstaganden spelar ofta en stor roll vid provning av olika verksamheter. I de fall vattendomstol blir provningsmyndighet avseende viss miljöfarlig verksamhet förutsätter därför länsstyrelsen att regionala och lokala myndigheter blir remissinstanser. Detta innebär att även de beslut som fattas i vattendomstol kommer att spegla bl. a. länsstyrelsernas uppfattning om hur aktuell verksamhet skall bedrivas.

Någon anmälningssplikt enligt miljöskyddslagen för utvinning av värme ur grundvatten eller mark i anläggningar mindre än 1 MW föreligger inte. Enligt av vad som framgått av betänkandet kommer emellertid varje vattenföretag att kunna underkastas tillsyn med stöd dels av en allmän aktsamhetsregel i den kommande vattenlagen dels av 6 och 14 §§ i kommande hälsoskyddslag. Länsstyrelsen förutsätter att aktsamhetsregeln i vattenlagen utformas i princip så att tillsynen kan bedrivas såsom nu sker med stöd av miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen delar miljöskyddsutredningens uppfattning att det finns anledning att närmare överväga, på vilket sätt tillståndsprövning av värmeutvinning ur mark och vatten liksom värmelagring bör ske. Då man kan vänta sig ett ökat intresse från enskilda fastighetsägare att anordna mindre anläggningar för utvinning av värme kan man inte bortse från behovet av kompletterande lagstiftning som stöd vid tillsynen av dessa mindre företag. En sådan tillsyn bör lämpligen utföras genom de lokala myndigheternas försorg.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Såvitt gäller frågan om tillämpningsområdet för de båda lagstiftningarna och möjligheterna att undvika en dubbelprovning i vissa ärenden har det för länsstyrelsens del sedan länge varit ett önskemål att en förenkling kommer till stånd. Huruvida detta bör ske genom ändring i lagen eller förordningen synes närmast vara en lagteknisk fråga.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Västmanlands län: Länsstyrelsen finner de föreslagna lagändringarna motiverade.

Beträffande frågan om eventuell dubbelprovning förutsätter länsstyrelsen att det klart kommer att framgå i nya vattenlagen vilka typer av vattenföretag som skall undantas från provning enligt denna lag för att provas enligt miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Örebro län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

— — — Även om gränsdragningarna mellan nuvarande vattenlagstiftning och miljöskyddslagen inte i särskilt stor omfattning lett till dubbelprovningar av ärenden har dock problem i samband med vissa provningar förekommit i länet. Genom den nu föreslagna ändringen och föreliggande förslag till ändring av vattenlagen med en striktare förprovningsplikt kan dock dessa problem komma att öka såvida inte särskilda åtgärder vidtas. Den av utredningen föreslagna samordningen av de båda lagsystemens bestämmelser om förprovningsplikt synes dock i stort kunna förhindra dubbelprovning.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Länsstyrelsen finner att utredningens förslag är angelägna och bör genomföras omgående.

Svenska kommunförbundet: I samband med behandlingen av proposition 1981/82: 130 med förslag till ny vattenlag och i anslutning därtill framlagda förslag till följdlagstiftning påpekade förbundet den oklara och delvis olämpliga gränsdragning mellan vattenlagen och miljöskyddslagen, som skulle bli följderna om förslagen godtogs. Samtidigt påpekades den dubbelprovning eller olikartade provning som förslagen kunde leda till. Tveksamhet kring provningsproceduren avseende värmeutvinning och värmelagring gjorde det angeläget att snarast skapa klarhet kring gränsdragningen mellan de båda lagarnas tillämpningsområden.

Om föreliggande förslag till ändringar i miljöskyddslagen kompletteras med samordnande bestämmelser om förprovning torde kunna uppnås en allsidig provning och rationell handläggning av ärenden som faller både inom vattenlagen och miljöskyddslagen. Styrelsen tillstyrker därför förslaget.

Sveriges industriförbund: Förbundet har inget att erinra mot delbetänkandets förslag under förutsättning att en rationell ärendefördelning kan erhållas i den efterföljande översynen av miljöskyddsförordningen.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF): LRF konstaterar att en utbrytning av vissa vattenföretag från VL:s tillämpningsområde innebär avsteg från några av de principer som kommit till uttryck vid utarbetandet av förslaget till ny VL. Visserligen är det utomordentligt angeläget att dubbla tillståndsprövningar undviks men denna strävan får inte leda till att regler som föranleder att än större olägenheter tillskapas.

LRF konstaterar att utredningen utgår från att en rad lagstiftningsåtgärder kommer till utförande på visst sätt och med visst innehåll. Sålunda förutsätts, utöver detaljerade regler för obligatorisk förprovning, ändringar i framlagt förslag till VL och en översyn av miljöskyddsförordningen (MF). Härutöver krävs att den s. k. miljöskadeutredningen åstadkommer en ändamålsenlig gränsdragning mellan VL:s och ML:s ersättningsregler. Inte minst för berörda sakägare torde det, bl. a. med hänsyn till gällande regler för rättegångskostnader, vara av största betydelse om ett tillståndsärende handläggs enligt VL eller ML. Enligt LRF:s bedömning föreligger risk för att den av utredningen föreslagna ordningen leder till ett för den enskilde medborgaren svårförståeligt regelsystem. Detta gäller i högsta grad vid frivillig tillståndsprövning, där sökande skall äga rätt att välja mellan två helt skilda lagstiftningar. Ett dylikt system kommer med säkerhet att leda till en obenägenhet att ansöka om s. k. frivilliga tillstånd. Härtill kommer att utredningsförslaget innebär en överflyttning av vissa ärenden från VL till ML:s tillämpningsområde, något som i sig begränsar möjligheterna att fullt ut beakta olika motstående vattenrättsliga intressen. Att en sådan avvägning kommer till stånd har i förslaget till ny VL angivits som ett av huvudsyftena med lagförslaget. Som likaledes upptagits vid remissbehandlingen av förslaget till VL föreligger det ett högst påtagligt samband mellan VL:s regler för tillstånd, skadeförebyggande åtgärder och ersättning till sakägare. En överflyttning av vissa vattenföretag från VL:s till ML:s tillämpningsområde leder till att tillstånds- och ersättningsfrågor för företaget handläggs av olika organ.

Mot bakgrund av bl. a. ovan anförda synpunkter konstaterar LRF att miljöskyddsutredningen inte i betänkandet lyckats klarlägga att föreslagna lagändringar leder till en totalt sett förbättrad gränsdragning mellan ML och VL. Förbundet avstyrker därför att utredningens förslag i berörda hänseenden genomförs.

Svenska värmeverksföreningen: Föreningen anser att formuleringar som innebär att värmepumpar kan behöva prövas med hänsyn till såväl vattenlagen som miljöskyddslagen bör undvikas. Miljöskyddslagen bör i dessa fall vara övergripande vattenlagen och prövning sålunda endast ske enligt denna.

Sveriges fiskares riksförbund: Förbundet har inget att invända mot utredningens förslag.

Bilaga 3
De remitterade
förslagen

1 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)¹
dels att 1, 22, 45 och 48 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 8 a, 8 b och 43 a §§, av
nedan angivna lydelse,
dels att närmast före 8 § skall införas en ny rubrik med lydelsen "Skydd
mot förorening av vissa vattenområden".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Denna lag är tillämplig på

1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, *om åtgärden inte utgör vattenföretag enligt vattenlagen (1983:291),*

2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, *om användningen inte utgör vattenföretag enligt vattenlagen (1983:291),*

3. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig.

Lagen är icke tillämplig på sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten eller på störning i radiomottagningsapparat. Ej heller är lagen tillämplig i fråga om joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

Åtgärd eller användning som enligt vad nu sagts omfattas av lagen kallas miljöfarlig verksamhet.

Denna lag är tillämplig på

1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde,

2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde,

¹ Lagen omtryckt 1981: 420.

² Senaste lydelse 1983: 656.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Om det från allmän synpunkt är angeläget att skydda ett vattendrag, en sjö eller ett annat vattenområde mot förorening, får regeringen förklara vattenområdet och angränsande marker som ett särskilt föroreningskänsligt område.

8 b §

Om ett område har förklarats som särskilt föroreningskänsligt enligt 8 a §, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen föreskriva de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med regeringens förordnande.

Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket.

22 §³

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan ej på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsoskyddslagen (1982:1080) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna vidtaga försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om ej annat följer av 23–25 §§, 29 § andra stycket eller 40 § andra stycket.

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan ej på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsoskyddslagen (1982:1080) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna vidtaga försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om ej annat följer av 8 b, 23–25 §§, 29 § andra stycket eller 40 § andra stycket.

43 a §

Bestämmelserna i 38–40, 42 och 43 §§ gäller också i fråga om en verksamhet som omfattas av föreskrifter enligt 8 b §.

³ Senaste lydelse 1983: 296.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

45 §⁴

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som *uppsåtligt* eller av oaktsamhet

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som *med uppsåt* eller av oaktsamhet

1. bryter mot förbud som har meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § eller åsidosätter sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 2 § tredje stycket.

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 10 §,

3. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 17 §, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §,

3. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 b, 17 §, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §,

4. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket eller i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för prövning av en fråga om tillstånd eller för tillsynen.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

48 §⁵

Beslut enligt denna lag får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnden, och hos regeringen, om beslutet har meddelats av länsstyrelsen, koncessionsnämnden eller statens naturvårdsverk. Dock överklagas beslut om ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut om förbud vid vite enligt 51 § hos kammarrätten genom besvär. Om klagan över beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns särskilda bestämmelser i 59–62 §§.

Naturvårdsverket får *föra talan mot* beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 40, 41 eller 43 § andra stycket.

Rätt att *föra talan mot* beslut som har meddelats i frågor om tillstånd har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

Naturvårdsverket får *överklaga* beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 b, 40, 41 eller 43 § andra stycket.

Rätt att *överklaga* beslut som har meddelats i frågor om tillstånd *och i frågor som avses i 8 b §* har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

⁴ Senaste lydelse 1983: 656.

⁵ Senaste lydelse 1983: 296.

2 Förslag till

Lag om ändring i vattenlagen (1983: 291)

Härigenom föreskrivs i fråga om vattenlagen (1983: 291)
dels att 1 kap. 4 § och 4 kap. 1 § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 4 kap. 1 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

I denna lag avses med

1. *vattenreglering*: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annat vattenföretag,

2. *vattenöverledning*: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat,

3. *vattentäkt*: bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning eller bevattning.

3. *vattentäkt*: bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, *värmeutvinning* eller bevattning.

4. *markavvattning*: åtgärder enligt 3 § första stycket 4,

5. *avloppsvatten*: spillvatten eller annan flytande orenlighet, vatten som använts för kylning vid driften av en fabrik eller annan inrättning, vatten som avleds för sådan avvattning inom stadsplan eller byggnadsplan som inte sker för en viss eller vissa fastigheters räkning samt vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.

4 kap.

1 §

För vattenföretag krävs tillstånd enligt denna lag. *Tillstånd behövs dock inte, om det endast är fråga om vattentäkt för att förse en viss fastighet med vatten för hushovsförbrukning. Inte heller behövs tillstånd i fall som avses i 2 § första stycket, 3 eller 4 §.*

För vattenföretag krävs tillstånd enligt denna lag, *om inte annat följer av 1 a §, 2 § första stycket, 3 eller 4 §.*

När det krävs tillstånd till ett vattenföretag får arbeten av större omfattning i anslutning till företaget inte påbörjas innan sådant tillstånd har meddelats.

Den som vill utföra ett vattenföretag har rätt att begära prövning även om tillstånd inte krävs.

I 14 kap. 5 § finns bestämmelser om skyldighet att begära prövning innan en anläggning för bortledande av grundvatten tas ur bruk.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Tillstånd krävs inte för

1. vattentäkt för en en- eller två-familjsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning,

2. utförande av anläggning för odling av fisk, musslor eller kräftdjur,

3. utförande av anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1984-06-08

Närvarande: f. d. regeringsrådet Paulsson, regeringsrådet Mueller, justitierådet Jermsten.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 10 maj 1984 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet Lundkvist beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387),
2. lag om ändring i vattenlagen (1983: 291).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Rutger Öijerholm.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

De remitterade förslagen avser att lösa två skilda frågor, den ena att komma till rätta med föreliggande problem med övergödning av vissa särskilt föroreningskänsliga vattenområden, den andra att åstadkomma en bättre samordning mellan reglerna i miljöskyddslagen och vattenlagen samt att undvika dubbelprövning av vissa verksamheter i vatten.

Frågan om övergödning av vissa vattenområden

Förslagen i förevarande hänseende innebär att regeringen bemyndigas förklara att ett visst vattenområde, som från allmän synpunkt anses angeläget att skydda mot föroreningar, skall utgöra "särskilt föroreningskänsligt område" och att regeringen eller, efter bemyndigande, länsstyrelsen skall kunna utfärda allmänna föreskrifter om de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området som behövs för ändamålet. Bestämmelser härom har intagits i två nya paragrafer i miljöskyddslagen, 8 a § och 8 b §. Regleringen syftar enligt remissprotokollet främst till att komma till rätta med de på sina håll betydande övergivorna av gödsel inom jordbruket.

De förutsatta begränsningarna i pågående näringsverksamhet kan givetvis medföra vissa ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Någon rätt till ersättning härför föreligger inte enligt miljöskyddslagen. Oro för de ekonomiska följderna av sådana ingrepp har också kommit till uttryck både inom den utredning – utredningen om användning av kemiska medel i jord- och skogsbruket – vars betänkande (SOU 1983: 10) närmast föranlett de remitterade förslagen i förevarande del, och vid remissbehandlingen av betänkandet. Det finns i anslutning härtill anledning att framhålla att den föreslagna regleringen inte i och för sig är avsedd att innebära någon skärpning av de allmänna tillåtlighetsregler, som nu gäller enligt 4–7 §§

miljöskyddslagen, utan i princip endast torde innebära att ett moment i den avvägning, som skall göras enligt 5 §, ges särskild tyngd.

Vid bedömandet av hur långt nu aktuella begränsningar kan sträcka sig synes enligt lagrådets mening viss ledning kunna hämtas från reglerna i 19 kap. vattenlagen, avseende skydd för vattenförsörjningen m. m. I kapitlets 1 § finns till skydd för yt- eller grundvattentillgång en allmän aktsamhetsregel, som i allt väsentligt överensstämmer med motsvarande regel i 5 § första stycket miljöskyddslagen. Enligt 19 kap. 2 § vattenlagen kan länsstyrelsen besluta om ett särskilt skyddsområde till skydd för vattentäkt och därvid föreskriva begränsningar i rätten att förfoga över fastighet inom skyddsområdet. Enligt 7 § i samma kapitel utgår ersättning för sådan inskränkning av förfoganderätten endast om föreskriften innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller att mark tas i anspråk; begränsning som ligger inom ramen för den allmänna aktsamhetsregeln är den enskilde således skyldig att tåla utan ersättning. Den situation som uppkommer när länsstyrelsen enligt 19 kap. 2 § vattenlagen meddelar föreskrifter angående ett skyddsområde företer från systematisk synpunkt stora likheter med det fall, som uppstår när de föreslagna 8 a och 8 b §§ miljöskyddslagen tillämpas. Det ligger därför nära till hands att av vattenlagens nämnda reglering av ersättningsfrågorna dra den slutsatsen för miljöskyddslagens del att föreskrifter enligt 8 b § inte – i vart fall inte utan synnerligen tungt vägande skäl – får medföra sådant ingrepp att pågående markanvändning avsevärt försvåras. I sammanhanget må vidare hänvisas till uttalanden, som föredragande departementschefen vid tillkomsten av miljöskyddslagen gjorde angående behandlingen av verksamhet, som pågick när lagen trädde i kraft (prop. 1969: 28 sid. 214–216).

8 a § och 8 b § miljöskyddslagen

En förklaring enligt 8 a § kommer inte att få någon rättsverkan med mindre den följs av sådana föreskrifter som avses i 8 b §. Enligt lagrådets mening bör därför lagtexten utformas så att föreskrifter enligt 8 b § är obligatoriska när förklaring enligt 8 a § meddelas. Sambandet mellan de olika momenten i regleringen torde vidare komma fram bättre om de tilltänkta bestämmelserna i 8 a och 8 b §§ tas in i samma paragraf; i så fall kan innehållet i den föreslagna 8 b § lämpligen ingå som andra och tredje styckena av 8 a §. Lagrådet föreslår att en sådan ordning genomförs. (Jfr 19 kap. 2 § vattenlagen)

Vad angår det närmare innehållet i bestämmelserna torde den särskilda situation, som åsyftas i 8 a §, böra komma till tydligare uttryck i lagtexten. För att en förklaring enligt paragrafen skall kunna meddelas torde sålunda få förutsättas att skydd för ett visst vattenområde framstår inte bara som angeläget – detta torde kunna sägas om alla vattenområden – utan som särskilt eller måhända synnerligen angeläget. Lagtexten bör därför kompletteras i detta hänseende. Enklast kan detta ske genom att "särskilt" eller annat liknande ord skjuts in före ordet "angeläget".

Beträffande 8 b § i det remitterade förslaget synes den avsedda innebörden komma till tydligare uttryck om regeringens och länsstyrelsens befogenhet enligt första stycket utformas så att de kan meddela "närmare" föreskrifter om vad som skall iakttas. Med beaktande tillika av vad lagrådet tidigare anfört kan stycket lämpligen ges följande förenklade utformning: "Har förklaring meddelats enligt första stycket skall regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen ge närmare föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området." Lagrådet återkommer vid 22 § med förslag att stycket kompletteras med ytterligare en mening.

Det må slutligen påpekas att, om lagrådets lagtekniska lösning biträds, hänvisningarna till 8 b § i följande paragrafer behöver jämkas.

22 § miljöskyddslagen

Denna paragraf innehåller den grundläggande bestämmelsen om ett tillståndsbesluts rättsverkan. Bestämmelsens huvudsakliga innebörd är att ett enligt lagen meddelat tillstånd till viss verksamhet inte får upphävas eller ändras i skärpande riktning "om inte annat följer" av vissa särskilt uppräknade bestämmelser i lagen.

I remissprotokollet föreslås den ändringen att 8 b § införs bland de särskilt uppräknade bestämmelser som anges kunna utgöra grund för ett undantag från huvudregeln om ett beviljat tillstånd i princip oinskränkta giltighet.

Vid en jämförelse med de bestämmelser till vilka förevarande paragraf nu hänvisar framträder den väsentliga skillnaden att de föreskrifter som avses i 8 b § är av generell natur och kommer att beröra ett sannolikt ganska vidsträckt område medan det i samtliga andra fall gäller ett inskräddande i en given situation med nya föreskrifter beträffande en enskild verksamhet för vilken ett tillståndsbeslut redan har meddelats.

En ordning som sålunda medför att ett individuellt tillståndsbeslut i växlande utsträckning kan få ändrat innehåll på grund av senare meddelade generella föreskrifter inger så pass starka betänkligheter av principiell natur att den bör tillgripas endast om mycket tungt vägande skäl kan åberopas härför. Sådana skäl synes inte föreligga i nu aktuellt fall eftersom bestämmelserna i 24 och 25 §§ torde öppna tillräckliga möjligheter för de ändringar i skärpande riktning av enskilda tillståndsbeslut som kan tänkas bli erforderliga på grund av de förhållanden som motiverar att det område där verksamheten bedrivs förklaras som "särskilt föroreningskänsligt".

Det kan tilläggas att, i motsats till den som förebild närmast åberopade bestämmelsen i 8 § om generellt förbud mot utsläppande av avloppsvatten i visst vattenområde, de nu föreslagna bestämmelserna inte innehåller någon föreskrift om att hänsyn skall tas till bl. a. "fabrik eller inrättning som anlagts innan beslutet meddelats". Av specialmotiveringen till den föreslagna 8 b § framgår emellertid att det i varje särskilt fall beträffande

verksamheter för vilka tillstånd har beviljats innan de generella föreskrifterna meddelades kan "finnas skäl" att medge undantag enligt den föreslagna särskilda dispensregeln i andra stycket (tredje stycket enligt den av lagrådet förordade lydelsen av 8 a §).

Mot bakgrund av vad som nu anförts finner lagrådet att övervägande skäl talar för den lösningen att ifrågasättande generella föreskrifter inte skall bli direkt tillämpliga beträffande verksamheter för vilka särskilda tillståndsbeslut har meddelats. Godtas denna uppfattning bör lämpligen det av lagrådet föreslagna andra stycket i 8 a § kompletteras med förslagsvis följande mening: "Sådan föreskrift innebär inte ändring i tidigare meddelat tillståndsbeslut." Vidare bör i så fall förevarande paragraf lämnas i oförändrat skick.

Samordningen mellan miljöskyddslagen och vattenlagen

Punkten 1 i den nya 4 kap. 1 a § vattenlagen synes medföra en skärpning av gällande krav på tillstånd till vattentäkt. Den nuvarande bestämmelsen i 1 § första stycket innebär sålunda bl. a., enligt vad som framgår av uttalandet vid lagens tillkomst (se prop. 1981/82: 130, sid. 431), att vattentäkt för att förse hyreshus med vatten för husbehovsförbrukning inte kräver tillstånd. Med den föreslagna formuleringen av nämnda punkt erfordras i fortsättningen tillstånd för sådan vattentäkt. Skärpningen av bestämmelsen synes aktualisera behov av en övergångsregel i syfte att sådana vattentäkter, som kan ha inrättats före den nya lagens ikraftträdande utan att tillstånd erfordras, inte skall bli olagliga. Lagrådet föreslår att en sådan regel införs och att den utformas med förebild av 9 § lagen (1983: 292) om införande av vattenlagen. En bestämmelse av detta slag kan även vara påkallad av det förhållandet att ordet "värmeutvinning" införs i lagtexten i 1 kap. 4 § 3. vattenlagen.

JORDBRUKSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-08-30

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Petersson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Lundkvist

Proposition om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387), m. m.

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387),
2. lag om ändring i vattenlagen (1983: 291).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Lagrådet har anført att det ligger nära till hands att av VL:s reglering av ersättningsfrågorna i 19 kap., avseende skydd för vattenförsörjningen m. m., dra den slutsatsen för ML:s del att föreskrifter enligt 8 b § inte – i vart fall inte utan synnerligen tungt vägande skäl – får medföra sådana ingrepp att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Jag vill för egen del anföra följande. Begreppet pågående markanvändning infördes i byggnadslagen och vissa angränsande lagar – däribland naturvårdslagen – år 1972 i samband med lagstiftningen om den fysiska riksplaneringen för att avgränsa de intrång i markanvändningen som borde medföra rätt till ersättning. Bestämmelserna om ersättning i 19 kap. VL har utformats efter mönster av ersättningsbestämmelserna beträffande naturreservatsföreskrifter i naturvårdslagen. Ersättningsreglerna bygger på den grundsatsen att ersättning skall utgå endast om pågående markanvändning avsevärt försvåras genom föreskrifter för vattenskyddsområde eller om mark tas i anspråk.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 10 maj 1984.

Som jag framhållit i den allmänna motiveringen skall omfattningen av de generella föreskrifterna enligt 8 b § bestämmas med stöd av ML:s allmänna tillåtlighetsregler. Någon rätt till ersättning föreligger inte för den som drabbas av inskränkande föreskrifter enligt ML, oavsett hur långtgående inskränkningarna än är. Jag vill dock ytterligare understryka mitt uttalande i remissprotokollet att de generella föreskrifterna inte bör vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med regeringens förordnande.

Mot bakgrund av den funktion begreppet pågående markanvändning har som ersättningsnorm i den markpolitiska lagstiftningen bör någon koppling till detta begrepp enligt min mening inte göras när det gäller att bestämma omfattningen av de generella föreskrifterna enligt 8 b §.

Jag biträder lagrådets förslag att föra samman bestämmelserna i remissens 8 a och 8 b §§ till samma paragraf, 8 a §, som bör utformas i enlighet med lagrådets förslag. Jag godtar också lagrådets uppfattning att ett redan meddelat tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen inte bör kunna få ett ändrat innehåll på grund av generella föreskrifter som senare meddelats med stöd av de nya bestämmelserna. Föreskrifterna får anses innebära sådana ändrade förhållanden som enligt 24 och 25 §§ kan utgöra grund för omprövning av tillståndsbeslut. Någon ändring i 22 § bör därför inte vidtas. I stället bör det av lagrådet föreslagna tillägget till 8 a § andra stycket göras. Dessutom bör redaktionella jämkningar göras i 8 a, 43 a, 45 och 48 §§.

Förslaget till lag om ändring i vattenlagen (1983: 291)

Jag instämmer i vad lagrådet har anført i fråga om behovet av en övergångsregel beträffande sådana vattentäkter, som kan ha inrättats före den nya vattenlagens ikraftträdande utan att tillstånd då erfordrats. Jag föreslår att en sådan regel införs. Jag vill dock framhålla att den omständigheten att en vattentäkt för ett hyreshus inte omfattas av undantaget från tillståndsplikten i den nya 4 kap. 1 a § inte automatiskt medför att en sådan plikt föreligger. Frågan huruvida tillståndsplikt föreligger i dessa fall får bedömas enligt regeln i 4 kap. 2 § första stycket första meningen. Tillstånd skall alltså inte behöva inhämtas i de fall det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas.

Det remitterade förslaget innehåller en förtydligande ändring i 1 kap. 4 § beträffande vattentäkter för värmeutvinningsändamål. I konsekvens härmed bör en motsvarande ändring göras i 2 kap. 4 §, så att den grundläggande rådigheten över ett ytvattenområde eller en grundvattentillgång också tillkommer den som utför en vattentäkt för allmän värmeförsörjning, jfr. 2 kap. 3 § första stycket expropriationslagen (1972: 719).

Slutligen bör några redaktionella ändringar göras i den föreslagna nya 4 kap. 1 a §.

2 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag
att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade
lagförslagen med vidtagna ändringar.

3 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar
att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredra-
gen har lagt fram.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 10 maj 1984	7
1 Inledning	7
2 Allmän motivering	8
2.1 Problemen med övergödning av vattenområden	8
2.1.1 Allmänna utgångspunkter	8
2.1.2 Förslag i betänkandet (SOU 1983: 10) Användning av växtnäring	9
2.1.3 Ett allmänt åtgärdsprogram	10
2.1.4 Lagstiftning	12
2.2 Samordningen ML – VL	16
2.2.1 Allmänna utgångspunkter	16
2.2.2 Gällande ordning	17
2.2.3 Framförda förslag om ändringar i provningssystemet .	19
2.2.3.1 Riksdagsuttalande (JoU 1982/83: 30)	19
2.2.3.2 Miljöskyddsutredningens förslag i Ds Jo 1983: 1	19
2.2.3.3 Rapporten (82: 14) Vattenbruk för Sverige	20
2.2.3.4 Förslag av statens naturvårdsverk angående för- provning av musselodlingar	20
2.2.4 Reformbehovet	20
2.2.5 Lagteknisk principlösning	21
2.2.6 Närmare om den lagtekniska lösningen	23
2.2.7 De verksamheter som bör omfattas av den föreslagna ordningen	24
3 Upprättade lagförslag	27
4 Specialmotivering	27
4.1 Förslaget till ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)	27
4.2 Förslaget till ändring i vattenlagen (1983: 291)	32
5 Hemställan	33
6 Beslut	33
Bilaga 1 Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet (SOU 1983: 10) Användning av växtnäring beträffande frågan om lagstiftning för att reglera gödselhantering inom vissa områden	34
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttrandena över miljöskydds- utredningens delbetänkande (Ds Jo 1983: 1) Förorening av mark och grundvatten	44
Bilaga 3 De remitterade lagförslagen	70
Utdrag av lagrådets protokoll den 8 juni 1984	75
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 30 augusti 1984 .	79
1 Anmälan av lagrådsyttrande	79
2 Hemställan	81
3 Beslut	81