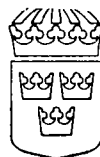


Regeringens proposition

1986/87: 135

om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

m. m.



Prop.
1986/87: 135

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 mars 1987.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Birgitta Dahl

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i miljöskyddslagen (1969: 387) i syfte att stärka miljöintressena och förenkla hanteringen av miljöskyddsärenden. Förslagen innebär bl. a. att tillsynsmyndigheternas befogenheter att besluta om förbud och förelägganden i fråga om icke tillståndsgiven verksamhet utvidgas. Föresattningarna för att miljöskyddsavgift skall utgå ändras i syfte att lätta naturvårdsverkets bevisbörda. Vidare förstärks miljöskyddsintressena i samband med byggande av allmän väg genom införande av krav på miljökonsekvensbeskrivning i väglagstiftningen.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1987.

1 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)¹
dels att 1, 8, 10, 40, 43, 44 a, 45 och 52 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 39 a, 41 a och 64 §§,
samt närmast före 64 § en ny rubrik av följande lydelse.

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,

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

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

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.

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 *be- träffande elektriska och magnetiska verkningar av en elektrisk anläggning*, varom särskilda bestämmelser gäller.

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

8 §

Är det av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt eller eljest med hänsyn till allmänt intresse, kan regeringen med avseende på viss del av landet förbjuda allt utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad

Är det av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt eller eljest med hänsyn till allmänt intresse, kan regeringen med avseende på viss del av landet förbjuda allt utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad

¹ Lagen omtryckt 1981: 420.

² Senaste lydelse 1984: 912.

eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om det kan ske utan oskäligt intrång för innehavare av fabrik eller inrättning som anlagts innan beslutet meddelats eller för kommun eller annan som dessförinnan börjat avleda avloppsvatten.

eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde *eller så att mark eller grundvatten kan förorenas*, om det kan ske utan oskäligt intrång för innehavare av fabrik eller inrättning som anlagts innan beslutet meddelats eller för kommun eller annan som dessförinnan börjat avleda avloppsvatten.

10 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar inte får anläggas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning inte får släppas ut,

3. fast avfall eller annat fast ämne inte får släppas ut eller läggas upp så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,

3. fast avfall eller annat fast ämne inte får släppas ut eller läggas upp så att *mark*, vattendrag, sjö eller annat vattenområde *eller grundvatten* kan förorenas,

4. vissa slag av inrättningar eller deras användning inte får ändras på ett sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden har lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan har gjorts hos den myndighet som regeringen bestämmer.

39 a §

En tillsynsmyndighet skall, om det behövs, med stöd av 43 § andra stycket meddela föreläggande om undersökning och kontroll av miljöfarlig verksamhet och dess verkningar enligt ett särskilt kontrollprogram.

40 §

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som *uppenbart* behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd.

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förelägga honom att vidta rättelse.

41 a §

Om någon underlåter att iaktta vad som har angivits i ett föreläggande enligt 40 § första stycket eller åsidosätter villkor som har angivits i ett tillståndsbeslut eller bryter mot förbud eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 40 § andra stycket eller 41 §, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på hans bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande enligt 40 § första stycket, får ett sådant förordnande ges utan att föreläggande har meddelats, om en tillsynsmyndighet med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör ske utan dröjsmål.

43 §

Kan verksamheten vid en anläggning befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen.

Om verksamheten vid en anläggning kan befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna en tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen. En tillsynsmyndighet får förelägga innehavaren att lämna sådana upplysningar.

Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndighet kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningen.

Det åligger den som utövar verksamheten att ersätta kostnad för undersökning som avses i andra stycket andra punkten med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

Det åligger den som utövar verksamheten att ersätta kostnad för undersökning som avses i andra stycket andra meningen med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

I beslut om föreläggande enligt andra stycket får tillsynsmyndighet utsätta vite.

I beslut om föreläggande enligt första och andra styckena får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

44 a §⁴

Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn enligt denna lag. Sker sådan överlåtelse, skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla även miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Tillsyn av sådan miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten får inte utövas av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

45 §⁵

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

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 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.

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

4. underlåter att *iaktta föreläggande som har meddelats med stöd av 43 § första stycket eller andra stycket första meningen,*

5. *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.*

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet.

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

⁴ Senaste lydelse 1983: 296.

⁵ Senaste lydelse 1984: 912.

52 §

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå, om en föreskrift som avses i 45 § första stycket 1–3 har överträtts och överträdelsen har medfört *dels* ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, *dels betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar*.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå, om en föreskrift som avses i 45 § första stycket 1–3 har överträtts och överträdelsen har medfört *betydande* ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten.

Miljöskyddet i totalförsvaret

64 §

Regeringen får, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna dag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.
 2. I fråga om överträdelser som har skett före ikraftträdandet gäller 45 § första stycket 4 och 52 § i sin äldre lydelse.

Härigenom föreskrivs att 15 och 16 §§ väglagen (1971: 948) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*15 §¹

För byggande av väg skall upprättas en arbetsplan.

I arbetsplanen skall anges den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för genomförandet av vägbyggnadsföretaget. Planen skall även innehålla de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra företaget.

I arbetsplanen skall anges den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för genomförandet av vägbyggnadsföretaget. Planen skall även innehålla *en miljökonsekvensbeskrivning* och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra företaget.

En miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla en redovisning av de väntade miljöeffekterna samt förslag till erforderliga skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar eller andra olägenheter från trafiken.

16 §²

Vid utarbetande av en arbetsplan skall samråd i fråga om vägens sträckning och vägförslagens utformning i övrigt ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken.

Vid utarbetande av en arbetsplan skall samråd i fråga om vägens sträckning och vägförslagens utformning i övrigt ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. *Samråd skall alltid ske med de naturvårdsmyndigheter som berörs.*

Förfarandet enligt första stycket får efter omständigheterna förenklas i fråga om en arbetsplan för väg, som enligt detaljplan skall ingå i allmän plats eller som är förutsatt i områdesbestämmelser.

Avser arbetsplan endast ombyggnad av väg, får förfarandet enligt första stycket efter omständigheterna förenklas med iakttagande av att ägare till en fastighet, av vilken mark skall tas i anspråk, alltid skall beredas tillfälle att yttra sig. Detta skall även tillämpas på en arbetsplan som innefattar endast ändring av planen för ett vägbyggnadsföretag som ännu ej är färdigställt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

¹ Med nuvarande lydelse avses den i prop. 1985/86: 118 föreslagna lydelsen.

² Med nuvarande lydelse avses den i prop. 1985/86: 118 föreslagna lydelsen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1987

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sigurd-
sen, Gustafsson, Leijon, Peterson, S. Andersson, Göransson, Gradin,
Dahl, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Lindqvist, G. Anders-
son, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Dahl

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

1 Inledning

I betänkandena (Ds Jo 1983: 1) Förorenning av mark och grundvatten och (SOU 1983: 20) Bättre miljöskydd II har miljöskyddsutredningen (fd vat-
tenrättsdomaren Lennart af Klintberg, ordförande, riksdagsledamöterna
Per Olof Håkansson, Kjell A. Mattsson och Maj-Britt Theorin, samt förut-
varande riksdagsledamöterna Tage Adolfsson, Lars-Åke Larsson och Tor-
kel Lindahl) lämnat förslag till ändringar i bl. a. miljöskyddslagen
(1969: 387), ML.

Betänkandena har remissbehandlats.

Vissa av förslagen i Ds Jo 1983: 1 har föranlett lagstiftning (prop.
1984/85: 10, JoU 10, rskr. 30). Jag tar nu upp vissa av utredningens övriga
förslag till närmare behandling. Andra frågor fordrar fortsatta övervägan-
den. En sammanfattning av utredningens betänkande Bättre miljöskydd II
i de delar som slutligt behandlas i förevarande proposition bör fogas till
protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Till protokollet i detta ärende bör, i
dessa delar, också fogas de lagförslag som läggs fram i betänkandena som
bilaga 2 och 3 och en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 4
och 5*.

Statens naturvårdsverk har genom skrivelser till jordbruksdepartemen-
tet den 6 juli 1984, den 4 december 1985 och den 15 april 1986 föreslagit
vissa ändringar i ML.

Skrivelserna har remissbehandlats. Vissa av naturvårdsverkets förslag
till ändringar i ML avser jag att behandla i detta sammanhang. Naturvårds-
verkets lagförslag i hithörande delar bör fogas till protokollet i detta ärende
som *bilaga 6* och en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 7*.

Regeringen beslutade den 5 mars 1987 att inhämta lagrådets yttrande
över ett inom miljö- och energidepartementet upprättat förslag till lag om
ändring i miljöskyddslagen (1969: 387) m. m. Lagförslaget och lagrådets
yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 8 och 9*.
Lagrådet har i sitt yttrande framfört vissa förslag till ändringar i det
remitterade lagförslaget. Jag återkommer till lagrådets yttrande i special-
motiveringen.

2 Allmän motivering

2.1 Allmänna utgångspunkter

Miljöskyddet har under 70- och 80-talen blivit en allt viktigare samhällsuppgift. Åtgärder för att skydda miljön har fortlöpande vidtagits. Bland de åtgärder som har vidtagits under de allra senaste åren kan här nämnas de åtgärder för förbättrad kemikaliekontroll som riksdagen beslutat år 1985 (prop. 1984/85: 118, JoU 30, rskr. 340). Vidare kan nämnas det program mot luftföroreningar och försurning för att minska utsläppen av försurande ämnen och minska skadeverkningarna av försurningen som har lagts fram (prop. 1984/85:127, JoU 28, rskr. 275) och de skärpta avgasreningskrav för personbilar som riksdagen nyligen har beslutat om (prop. 1986/87:56, JoU 7, rskr. 106). Dessutom bör nämnas att regeringen har vidtagit eller förberett ett flertal åtgärder för att komma till rätta med de problem som användningen av asbest i olika sammanhang har medfört.

Lagstiftningen är ett viktigt instrument för miljövårdsarbetet. Den viktigaste lagen är ML, som har varit i kraft sedan den 1 juli 1969. ML har starkt bidragit till väsentliga förbättringar av tillståndet i miljön. Långtgående åtgärder har vidtagits för rening av kommunalt avloppsvatten. Alla större industrier i Sverige som bedriver miljöfarlig verksamhet torde nu vara prövade enligt ML. Inom åtskilliga områden har stora utsläppsminskningar uppnåtts. Då miljöskyddsutredningen tillsattes år 1976 var en av utredningens viktigaste uppgifter att göra en översyn av lagen.

Utredningens första förslag ledde till en omfattande revidering av lagen år 1981 (prop. 1980/81: 92, JoU 21, rskr. 273). Bl. a. innebar översynen betydande ändringar i tillstånds- och tillsynsorganisationen.

Miljöskyddsutredningen har i de nu aktuella betänkandena lagt fram ytterligare förslag i syfte att göra miljöskyddet effektivare.

Viktiga förutsättningar för att miljöskyddet skall fungera är dels att lagstiftningen lämnar tillräckligt utrymme för ingripande då det behövs, dels att tillsynsorganisationen fungerar tillfredsställande. I samband med 1981 års revidering av ML vidtogs vissa åtgärder för att förstärka miljötillsynen. Enligt vad som framkommit av rapporter av naturvårdsverket (Naturvårdsverkets rapport 3087 Tillsynskampanj för järn- och stålindustrin) och riksrevisionsverket (revisionsrapport Dnr 1984:933 Miljöskyddslagens tillämpning — granskning utifrån regional nivå) fungerar emellertid tillsynen inte tillfredsställande. Betydande förbättringar behövs i det avseendet.

Tillsynen enligt ML bygger i stor utsträckning på ett samspel mellan företagen och tillsynsmyndigheterna, där företagens kontroll av den egna verksamheten, egenkontrollen, utgör ett mycket viktigt inslag. Egenkontrollen, som innebär att företagaren själv kontrollerar bl. a. att gällande villkor för verksamheten följs, styrs av ett kontrollprogram som fastställs av myndigheterna individuellt för verksamheten. Viktiga led i myndigheternas tillsyn är att granska kontrollrapporter från företagen och att se till att besiktningar utförs samt att genomföra inspektioner.

Av grundläggande betydelse för tillsynen är givetvis de villkor som miljöskyddsmyndigheterna fastställer för en miljöfarlig verksamhet. Vill-

korens utformning har emellertid visat sig kunna utgöra problem. Framför allt villkoren i äldre tillståndsbeslut är många gånger svårtolkade och dåligt anpassade till de praktiska kontrollmöjligheterna. På senare tid har ökad uppmärksamhet ägnats åt utformningen av villkoren bl. a. från kontrollsynpunkt. Inom naturvårdsverket pågår också ett arbete med att ta fram allmänna råd för att underlätta bl. a. länsstyrelsernas arbete med villkorskrivningen. Ett förslag till sådana råd har utarbetats och nyligen varit föremål för remissbehandling. I sitt förslag framhåller verket bl. a. vikten av att villkoren utformas så att det är möjligt att kontrollera att de efterlevs. Det arbete som således pågår för att förbättra utformningen av villkoren i det angivna hänseendet är enligt min mening viktigt. Det bör på sikt kunna leda till en klar förbättring av tillsynsmöjligheterna.

En stor del av myndigheternas tillsynsarbete enligt ML bygger, som jag nyss framhöll, på företagens egenkontroll. Skall tillsynen fungera är det viktigt, inte bara att villkoren är kontrollerbara utan också att egenkontrollen får en lämplig utformning. Kontrollprogrammen utgör således en mycket viktig del i tillsynsarbetet. Saknas ett kontrollprogram eller är ett sådant ofullständigt kan det innebära att ingen egentlig tillsyn eller kontroll sker.

Skall tillsynsverksamheten fungera och kunna bygga på egenkontroll måste också resultaten från egenkontrollen rapporteras till tillsynsmyndigheten så att myndigheten får underlag för att bedöma om verksamheten bedrivs i enlighet med villkoren. Naturvårdsverket har utfärdat allmänna råd (SNV RR 1984: 1) rörande tillsyn enligt ML, innehållande bl. a. grundläggande krav på journalföring och rapportering.

Såväl naturvårdsverkets som riksrevisionsverkets rapporter pekar på brister både i fråga om kontrollprogrammen och i fråga om rapporteringen. Även den tillsyn som skall ske från myndigheternas sida genom besiktningar och inspektioner samt uppföljning av rapporter från egenkontrollen har visat sig vara bristfällig i flera fall.

De brister jag nu har redovisat pekar på att det finns ett oundgängligt behov av att förbättra de olika leden i tillsynen.

Riksrevisionsverket menar i sin rapport att tillsynsarbetet skulle kunna effektiviseras genom bättre planering och uppföljning, en mer fältinriktad tillsyn, branschkampanjer, ett konsekvent utnyttjande av ADB-system, m. fl. ändringar.

Inom naturvårdsverket pågår sedan en tid ett utredningsarbete som syftar till att komma till rätta med en del av de redovisade problemen. Tillsynskampanjen för järn- och stålindustrin ingår som en del i det arbetet. Enligt vad som upplysts från verket är avsikten att satsa ytterligare resurser på sådana branschvisa tillsynskampanjer.

Vidare pågår inom verket arbete med att ta fram ett nytt datorbaserat informationssystem för miljödata. Systemet omfattar bl. a. recipient- och utsläppskontroll och är huvudsakligen inriktat på tillsynsverksamheten. Systemet, som skall ersätta nuvarande datasystem för miljödata, det s. k. MI-01-systemet, är avsett att bättre än det nuvarande systemet kunna anpassas till myndigheternas behov. Det nya systemet bör vidare ge rationaliseringsvinster i det löpande arbetet. Bl. a. bör det bli lättare att ta fram

bakgrundsmaterial, följa effekten av utsläpp över en tidsperiod och bearbeta inkomna data.

Prop.
1986/87: 135

Fristående konsulter spelar i dag en viktig roll i miljöskyddssystemet. De anlitas bl. a. i besiktningsverksamheten av både företagen och tillsynsmyndigheterna. Inom naturvårdsverket övervägs f. n. ett system för auktorisation av besiktningsmän och laboratorier. En auktorisation skulle innebära en kompetenskontroll och skulle i fråga om laboratorierna syfta till att höja kvaliteten på mätverksamheten och säkerställa över landet jämförbara data. Med tillgång till auktoriserade besiktningsmän och laboratorier borde enligt naturvårdsverket tillsynsmyndigheternas personal i fortsättningen i större utsträckning kunna utnyttjas för styrning av tillsynsverksamheten och uppföljning av denna. Verket överväger också möjligheten att inom ramen för den obligatoriska kontrollen införa krav på att en av staten auktoriserad revisor skulle genomföra revision av företagets verksamhet på likartat sätt som nu sker när det gäller den ekonomiska verksamheten.

Som framgår av vad jag nu har anfört pågår inom naturvårdsverket flera projekt i syfte att stärka miljöskyddstillsynen. Att ett sådant arbete med att utveckla tillsynen pågår är av stor betydelse. Situationen är emellertid sådan att jag har funnit skäl att göra en övergripande översyn av hela miljövårdsorganisationen.

Regeringen har sålunda på mitt förslag beslutat tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en sådan översyn. I utredarens uppdrag ingår särskilt att ta upp problemen med bristerna när det gäller den regionala tillsynen enligt ML.

Den översyn av miljövårdsorganisationen som har inletts medför, enligt min mening, att några sådana ändringar i ML som i mera betydande omfattning kan komma att påverka arbetssituationen hos de myndigheter som skall tillämpa lagen inte nu bör vidtas. Jag återkommer senare till denna fråga. Samtidigt är det emellertid viktigt att åtgärder för att förbättra och förstärka miljöskyddet så långt möjligt vidtas utan dröjsmål. En del av de förslag som har lagts fram av miljöskyddsutredningen och naturvårdsverket bör därför genomföras redan nu. Av de frågor utredningen har tagit upp i sina betänkanden kommer jag i det följande främst att behandla förslagen beträffande förorening av mark och grundvatten (avsnitt 2.2) samt vissa av förslagen beträffande fasta trafikanläggningar (avsnitt 2.4).

Avsikten med naturvårdsverkets förslag är också att åstadkomma förbättringar i ML:s regelsystem. Förslagen syftar bl. a. till att stärka myndigheternas tillsynsmöjligheter. Dessa förslag av verket kommer jag att behandla i följande avsnitt. Jag kommer också att behandla verkets förslag till ändringar i påföljdssystemet. Till viss del skulle verkets förslag i detta avseende medföra sådana ändringar i ML som, enligt vad jag nyss redovisat, inte nu bör genomföras med hänsyn till den pågående översynen av miljövårdsorganisationen. Jag återkommer emellertid till denna fråga.

En annan fråga som jag vill nämna och som också har samband med organisationsutredningen är det förslag till ändrade regler för överklagande som har lagts fram i departementspromemorian (Ds Jo 1985: 3) Ändrad instansordning i miljöskyddsärenden. Detta förslag innebär sådana änd-

ringar av arbetsuppgifterna hos några av miljömyndigheterna att det inte bör genomföras innan den pågående översynen har avslutats.

Prop.
1986/87: 135

Ett av miljöskyddsutredningens förslag rör skyldigheten för den som utövar miljöfarlig verksamhet att vidta återställningsåtgärder. Sedan utredningen lade fram sitt förslag har emellertid regeringen år 1985 beslutat tillkalla en särskild utredning som skall utreda hur ett fondsystem för bl. a. återställningsåtgärder bör vara uppbyggt. Bakgrunden härtill är att det kan föreligga svårigheter att få den som har orsakat en skada att svara för åtgärderna, t. ex. därför att det inte går att klargöra varifrån skadan härrör eller därför att den som skall vidta åtgärden saknar möjligheter att genomföra den. Dessa brister gör att man bör överväga ett kompletterande fondsystem som kan betala kostnaderna för återställningsåtgärderna i de fall detta inte kan ske på annat sätt. De frågor som jag nu har berört, dvs. ansvaret för återställningsåtgärder och omfattningen av ett eventuellt fondsystem, är enligt min mening så förbundna med varandra att de bör övervägas i ett sammanhang. Miljöskyddsutredningens förslag i dessa delar bör därför inte nu tas upp till behandling.

I diskussionen om ett fondsystem är naturligtvis finansieringsfrågan mycket viktig. I det sammanhanget kan frågan om en finansiering genom särskilda miljöavgifter, relaterade exempelvis till företagens utsläpp av olika förorenande ämnen, vara aktuell. Utsläppsrelaterade miljöavgifter har i debatten över huvud taget ansetts vara ett lämpligt alternativ till regleringar av olika slag. Jag vet att miljöavgiftsfrågan är förenad med olika komplikationer, bl. a. rättvis- och mätproblem, men jag anser att frågan nog bör provas. Frågan får tas upp i ett senare sammanhang.

2.2 Förorening av mark och grundvatten

Mitt förslag: ML kompletteras med uttryckliga bestämmelser om att lagen är tillämplig också på mark- och grundvattenföroreningar och bemyndigandet för regeringen att föreskriva förprövningsskyldighet ändras så att det också omfattar verksamhet med sådana verkningar. Befogenheten för regeringen i 8 § ML att förbjuda vissa utsläpp av hänsyn bl. a. till naturvården utvidgas så att den omfattar inte bara ytvattenområden utan även mark- och grundvattenförorening.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Därutöver har utredningen föreslagit att förbudet i 7 § ML att släppa ut vissa slag av avloppsvatten i ytvattenområde skulle utvidgas till att avse också utsläpp i marken och grunden.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till eller lämnar utredningens förslag utan erinran. Några remissinstanser anför dock betänkligheter mot eller avstyrker förslaget att ML skall vara tillämplig på förorening av mark. Livsmedelsverket anser att besvärande kollisioner kan uppstå mellan vattenlagen, miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen vid prövning av tillstånd enligt 7 § hälsoskyddslagen. Flera andra remissinstanser påpekar också att infiltration av avloppsvatten i många fall är en

normal och fullt acceptabel lösning. Andra remissinstanser påpekar att sådan spridning av urin från djurstallar och pressvatten som nu allmänt sker skulle bli förbjuden med utredningens förslag.

Skälen för mitt förslag: Generella bestämmelser till skydd för grundvattentillgångarna, omfattande främst en allmän aktsamhetsregel och föreskrifter om s. k. skyddsområden, finns i vattenlagen (1983:291). Bestämmelserna omfattar emellertid endast grundvattentillgångar som utnyttjas eller kan komma att utnyttjas för vattentäktändamål.

ML däremot innehåller inga särskilda bestämmelser till skydd för grundvattnet. Definitionen i 1 § av begreppet miljöfarlig verksamhet hänför sig sålunda, vad gäller vattenföroreningsfrågorna, enbart till påverkan av ytvatten. På samma sätt tar de särskilda bestämmelserna i ML om förbud mot utsläpp av vissa slag av avloppsvatten (7 §), om befogenheter för regeringen att förbjuda utsläpp av avloppsvatten, fast ämne eller gas inom viss del av landet (8 §) och om möjlighet att införa förprövningsskyldighet i fråga om utsläpp av fast avfall eller annat fast ämne (10 § 3) sikte enbart på att motverka ytvattenförorening.

Förorening av mark omnämns inte heller uttryckligen i ML.

Den omständigheten att grundvattenfrågorna inte reglerats särskilt i ML innebär inte att risken för grundvattenförorening lämnas obeaktad vid den tillståndsprövning som sker med stöd av lagen. Enligt fast praxis tas också stor hänsyn till risken för grundvattenförorening vid prövningen enligt ML, både vid fastställandet av försiktighetsmått enligt 5 § och vid lokaliserings- och tillåtlighetsprövningen enligt 4 och 6 §§.

Att vissa generella regler till skydd mot vattenförorening återfinns i vattenlagen innebär enligt utredningen inte att man kan avstå från att behandla vattenföroreningsfrågorna vid tillämpningen av ML. Många av de svåraste vattenföroreningsproblemen kan inte bemästras med det slag av generella skyddsföreskrifter som vattenlagen innehåller. I stället behövs en individuell prövning av det slag som ML ger möjlighet till både av frågan om erforderliga skyddsåtgärder och av risken för oacceptabla skadeverkningar. Utredningen anser att det är en brist i ML att lagen inte uttryckligen behandlar grundvattenfrågorna. Utredningen har därför föreslagit att ML kompletteras med bestämmelser till skydd mot förorening av mark och grundvatten. Utredningens förslag innebär dels att 1 § ML kompletteras så att verksamhet som kan medföra förorening av mark och grundvatten omfattas av definitionen av miljöfarlig verksamhet, dels att bestämmelserna i 7 och 8 §§ samt 10 § punkt 3 utvidgas så att mark och grundvatten behandlas lika som ytvatten.

Förslagen har i allmänhet fått ett positivt mottagande eller lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Även jag anser att det är en brist att inte mark- och grundvattenfrågorna uttryckligen tas upp i ML, eftersom särskilt i tillsynssammanhang avsaknaden av bestämmelser, som utredningen har påpekat, har föranlett osäkerhet i fråga om myndigheternas behörighet att ingripa. Liksom utredningen anser jag därför att bestämmelserna om ML:s tillämplighet bör kompletteras i det angivna hänseendet. I anslutning härtill bör också bemyndigandet för regeringen i 10 § ML att föreskriva förprövningsplikt,

Prop.
1986/87: 135

som utredningen föreslagit, utvidgas så att det omfattar sådan verksamhet.

Utöver en komplettering av lagens tillämpningsområde och bestämmelserna om förprövningsplikt har utredningen föreslagit att mark- och grundvattenförorening skall jämföras med ytvattenförorening i 7 och 8 §§ ML.

Enligt 7 § får avloppsvatten av vissa slag inte släppas ut i ytvattenområde om det inte är uppenbart att det kan ske utan olägenhet. Förbudet omfattar bl. a. avloppsvatten från vattenklosett och från tätbebyggelse som ej har undergått längre rening än slamavskiljning, pressaft från siloanläggning och urin från djurstall.

Några remissinstanser har invänt att pressaft och urin från djurstallar regelmässigt sprids på marken som ett led i normal jordbruksdrift. En del har också invänt att problemen med avloppsvatten framför allt inom fritidsbebyggelse har lösts genom markinfiltration, att detta i de flesta fall är en fullt acceptabel lösning och att lagen därför inte bör innehålla något principiellt förbud mot detta. Jag delar den uppfattningen. Att utvidga förbudet i 7 §, såsom utredningen har föreslagit, så att det blir förbjudet att släppa ut sådant avloppsvatten också på marken eller i grunden skulle enligt min mening föra för långt. I stället får det anses tillräckligt att sådana utsläpp omfattas av de allmänna reglerna i ML. I den mån grundvattnet behöver skydd som vattentäkt kan också bestämmelser om skyddsområde meddelas med stöd av vattenlagen. Dessutom gäller att avloppsanordning, om en vattentoilet är ansluten till anordningen, i princip kräver tillstånd enligt 7 § hälsoskyddslagen (1982: 1080).

Däremot anser jag, liksom utredningen, att bemyndigandet i 8 § ML för regeringen att av hänsyn till naturvårdsintresset eller annat allmänt intresse förbjuda vissa utsläpp i ytvatten bör utvidgas till att avse också utsläpp som kan orsaka mark- eller grundvattenförorening. Det torde i och för sig, som utredningen har anfört, knappast finnas något behov av att kunna tillämpa ifrågakvarande fridlysningsbestämmelse endast på utsläpp som kan orsaka sådana föroreningar. Däremot kan det ibland vara motiverat att kombinera en fredning av ett ytvattenområde med ett förbud mot sådana utsläpp som kan förorena marken eller grundvattnet. Risk finns annars att en fredning av ytvattenområdet får till följd att avloppsvatten i ökad omfattning infiltreras i marken. I likhet med vad som gäller i fråga om ytvattenområde bör förbudet, förutom avloppsvatten, avse utsläppande av fast ämne och gas.

2.3 Tillsynsmyndighetens befogenheter i fråga om icke tillståndsgiven verksamhet m. m.

Mitt förslag: Tillsynsmyndighetens befogenheter enligt ML att förordna om rättelse på utövarens bekostnad utvidgas. Vidare slopas uppenbarhetsrekvisitet som förutsättning för att tillsynsmyndigheten skall få meddela föreläggande enligt 40 § första stycket i fråga om icke tillståndsgiven verksamhet. Ett föreläggande enligt 40 § första stycket skall dock liksom hittills gå ut på förbud eller konkreta tekniska eller andra åtgärder.

Prop.
1986/87: 135

Utredningens förslag: Förslaget, som endast rör frågan om möjligheten att förordna om rättelse och möjligheten att förskotta kostnaden härför av allmänna medel, överensstämmer i huvudsak med mitt. Utredningens förslag omfattar dock inte det fallet då föreskrifter enligt 40 § andra stycket eller ett beslut av koncessionsnämnden enligt 41 § ML har åsidosatts.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer med mitt såvitt avser befogenheten att meddela förelägganden även i icke uppenbara fall. Verket har dessutom föreslagit att tillsynsmyndigheternas befogenheter också skall innefatta rätt att meddela förelägganden om att söka tillstånd enligt ML.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig är i allmänhet positiva till utredningens och naturvårdsverkets förslag eller lämnar förslagen utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som har angivits i tillståndsbeslutet, får tillsynsmyndigheten enligt 40 § tredje stycket ML förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidta rättelse. Någon motsvarande möjlighet att förordna om rättelse på utövarens bekostnad finns inte i fråga om verksamhet som saknar tillstånd enligt lagen eller då brådskande föreskrifter enligt 40 § andra stycket meddelats för tillståndsgiven verksamhet till följd av särskilda omständigheter. Om den som utövar verksamhet utan tillstånd enligt lagen inte efterkommer ett föreläggande av tillsynsmyndigheten enligt 40 § första stycket eller åsidosätter förbud eller föreskrifter som meddelats av tillsynsmyndigheten enligt andra stycket samma paragraf eller av koncessionsnämnden med stöd av 41 §, är tillsynsmyndigheten hänvisad till att begära verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg. I fall som avses i 41 § måste först handräckning beviljas.

Enligt min mening bör tillsynsmyndigheterna ha samma möjlighet att förordna om rättelse oberoende av om tillstånd till verksamheten har givits eller inte. Visserligen får det antas att möjligheten att åstadkomma verkställighet i enlighet med utskökningsbalkens regler i flertalet fall är den mest rationella. Ett föreläggande enligt 40 § första stycket är också enligt 47 § tredje stycket verkställbart. Att förordna om rättelse innebär emellertid ett alternativ som, trots exigibiliteten hos ett föreläggande, medger ett enklare men framför allt snabbare förfarande. I situationer då det är nödvändigt att åtgärder vidtas skyndsamt får det anses särskilt angeläget att tillsynsmyndigheterna har denna möjlighet, men även annars kan ett sådant förfarande utgöra ett alternativ till verkställighet genom kronofogdemyndigheten, exempelvis om det är fråga om mindre eller enklare åtgärder. Enligt min mening bör därför ML kompletteras med en regel som innebär att tillsynsmyndigheten även i fråga om icke tillståndsgiven verksamhet kan förordna om rättelse på utövarens bekostnad. Samma befogenheter bör tillsynsmyndigheten också ha då en föreskrift som har meddelats med stöd av 40 § andra stycket inte efterkoms. I sådana fall kan möjligheten till ett snabbt ingripande vara särskilt värdefull eftersom tanken bakom den bestämmelsen är att tillsynsmyndigheten skall kunna meddela provisoriska bestämmelser när extraordinära förhållanden påkallar ett snabbt ingripande.

För att i brådskande fall slippa den tidsutdräkt som det, i de fall då fråga är om att tillämpa 40 § första stycket, kan innebära om tillsynsmyndigheten

först måste invänta delgivning av ett föreläggande och ett skäligt rådrum för den som avses med föreläggandet att själv vidta rättelsen har utredningen föreslagit att tillsynsmyndigheten i brådskande fall skall kunna vidta rättelse utan att dessförinnan ha utfärdat något föreläggande. Jag delar utredningens uppfattning att tillsynsmyndigheterna bör ha denna möjlighet. Om fråga är om ett verkligt nödläge finns visserligen möjlighet att ingripa med stöd av bestämmelserna om räddningstjänst, men situationen kan vara brådskande och fordra ett snabbt ingripande utan att det ändå föreligger ett sådant nödläge som fordras enligt räddningstjänstreglerna. I sådana fall är det viktigt att tillsynsmyndigheterna kan ombesörja att åtgärder vidtas utan dröjsmål. En liknande befogenhet finns i 18 § hälsoskyddslagen.

Enligt 23 § miljöskyddsförordningen (1981: 574), MF, gäller att om en tillsynsmyndighet har sökt handräckning som avses i 47 § ML får kostnaden för handräckningen på begäran av kronofogdemyndigheten förskjutas av allmänna medel. Bestämmelsen anses omfatta förfarandena enligt både första och tredje styckena i 47 §, dvs. samtliga fall då verkställighet sker genom kronofogdemyndighetens försorg. Om myndigheterna effektivt skall kunna utnyttja möjligheten att förordna om rättelse bör de ha möjlighet att förskotta kostnaden också för detta av allmänna medel.

Tillsynsmyndigheternas befogenhet att ingripa mot icke tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet med förelägganden om försiktighetsmått eller förbud är enligt 40 § första stycket ML begränsad till uppenbara fall. När det inte är fråga om uppenbara fall kan sådana föreskrifter enligt 41 § ML meddelas bara av koncessionsnämnden på talan av naturvårdsverket. Skälen till att tillsynsmyndigheternas befogenheter att själva meddela förelägganden har beskrivits på detta sätt har inte närmare redovisats i förarbetena till lagen.

Enligt min mening bör man inte bibehålla kravet att det skall vara fråga om uppenbara fall för att tillsynsmyndigheterna skall få ingripa. Ett sådant krav avviker från vad som gäller i närliggande lagstiftning. Så t. ex. finns varken i hälsoskyddslagen eller i lagen (1985: 426) om kemiska produkter någon sådan begränsning av tillsynsmyndigheternas befogenheter. I prop (1984/85:118) om kemikaliekontroll anförde föredragande departementschefen (s. 56) att någon principiell begränsning av tillsynsmyndigheternas befogenheter att meddela förelägganden och förbud till klara fall av överträdelser inte förelåg. Med hänsyn till de bestämmelser om överklagande som fanns innebar detta enligt departementschefen ingen risk för rättssäkerheten. Liknande synpunkter kan anföras i fråga om bestämmelserna i ML. Vad gäller miljöfarlig verksamhet har utövaren dessutom, förutom rätten att överklaga tillsynsbeslutet, möjligheten att möta ett föreläggande med en ansökan om tillståndsprövning. I ett sådant fall kan enligt 50 § förordnas att föreläggandet inte får verkställas. Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att uppenbarhetsrekvisitetet i 40 § första stycket ML kan upphävas utan någon fara för rättssäkerheten.

Naturvårdsverket har vidare föreslagit att paragrafen ändras så att det blir möjligt för tillsynsmyndigheterna att utfärda föreläggande för företagen att söka tillstånd till verksamheten i sådana fall då föreskriven till-

ståndsplikt inte iakttagits.

Prop.
1986/87: 135

Frågan om ett föreläggande enligt ML skulle kunna avse också skyldighet att inom viss tid inkomma med ansökan om tillstånd enligt lagen berördes redan i prop. 1969: 28 med förslag till miljöskyddslag. Departementschefen anförde då att det inte kunde anses finnas något påtagligt behov av en sådan tillämpning av 40 §. Länsstyrelsens förelägganden borde, enligt departementschefen, gå ut på förbud eller konkreta tekniska eller andra åtgärder.

Jag anser inte heller att det finns skäl att införa möjligheter för tillsynsmyndigheterna att utfärda förelägganden som innebär att föreskriven tillståndsplikt skall iakttas. Underlåtenhet att söka tillstånd, där sådan skyldighet föreligger enligt de generella reglerna härom, är straffbar enligt 45 § ML. Förutom att verka för att överträdelser beivras torde tillsynsmyndigheterna ha goda möjligheter att ingripa med stöd av övriga bestämmelser i lagen i fall då tillstånd till verksamheten inte söks trots att en sådan skyldighet föreligger.

2.4 Vägar och gator m. m.

Mitt förslag: Väglagen kompletteras med krav på att den för byggande av väg föreskrivna arbetsplanen också skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit dels att väglagen kompletteras med krav på miljökonsekvensbeskrivning så snart fråga om byggande av väg väckts, dels att ML kompletteras med en regel varigenom regeringen bemyndigas att beträffande allmän väg och gata föreskriva att nyanläggning, ombyggnad eller trafikreglerande åtgärder i vissa fall inte får utföras utan tillstånd av koncessionsnämnden. Vidare har utredningen föreslagit att bestämmelsen i 6 § tredje stycket ML som innebär vissa inskränkningar i möjligheten att tillämpa ML:s förbudsregler på trafikanläggning upphävs.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag till miljökonsekvensbeskrivning är positiva till förslaget. Några remissinstanser anser att även byggnadslagstiftningen bör kompletteras med motsvarande krav vad gäller gator. Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i den delen är också positiva till eller lämnar förslaget att slopa den särskilda regeln i 6 § tredje stycket i fråga om trafikanläggningar utan erinran. Vägverket anser dock att ett slopande av regeln inte får nämnvärda konsekvenser eftersom de negativa miljöeffekterna endast i undantagsfall är så stora att det är realistiskt att i efterhand förbjuda användandet av en väg. Även statens järnvägar avstyrker förslaget, eftersom miljöprövningen i fråga om järnvägstrafik sker på ett tillfredsställande sätt. – Vad gäller utredningens förslag i fråga om förprövningsplikt för allmänna vägar och gator är inställningen bland remissinstanserna mycket delad. Flera remissinstanser, däribland vägverket, är negativa till förslaget. Vägverket anser att effekterna av ett vägbyggnadsföretag bör bedö-

mas samlat enligt väglagen, att förslaget medför ökad byråkrati och att en förprövning enligt ML begränsar sakägarnas rätt enligt väglagen. Riksrevisionsverket anser att utredningen inte visat att det verkligen finns brister i nuvarande system. Några remissinstanser förordar i stället för en förprövningsplikt att miljöskyddsbestämmelserna i väglagen konkretiseras. Flera remissinstanser är dock positiva till förslaget och några anser att det inte är tillräckligt långtgående.

Skälen för mitt förslag: Användningen av fasta trafikanläggningar såsom vägar utgör enligt definitionen i ML miljöfarlig verksamhet och ML är således tillämplig också på sådana anläggningar. Vägar ingår emellertid inte bland de anläggningar för vilka tillståndsplikt föreskrivits i MF. Skälet till att vägar inte har underkastats tillståndsplikt är att sådana anläggningar prövas i särskild ordning, varvid även anläggningarnas inverkan på omgivningen skall beaktas.

Frågan om byggande av allmän väg provas enligt väglagen (1971:948). Bestämmelserna i lagen innebär bl. a. att hänsyn till miljön skall tas vid vägbyggande. Så gäller enligt 4 § att vid väghållning, vilket innefattar byggande av väg, skall tillbörlig hänsyn tas till allmänna intressen, däribland miljöskydd, naturvård och fornminnesvård. Enligt 13 § skall också vid byggande av väg tillses att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Byggande av väg föregås av en omfattande och långvarig planeringsprocess, innefattande såväl ekonomisk som fysisk planering. En redogörelse för detta finns i utredningens betänkande (s. 89–94).

Vid den fysiska planeringen bestäms bl. a. vägens sträckning och standard. Planeringen följer en projekteringsprocess för varje enskilt vägobjekt och innebär successiva ställningstaganden under en period av 10–15 år. Väglagstiftningen innehåller ingen närmare reglering av planeringsförfarandet i de tidiga planeringsskedena. Inte förrän beträffande detaljplaneringsskedet, dvs. det skede då arbetsplan utformas, finns det närmare föreskrifter om hur planeringen skall ske och vad planen skall innehålla. Det är inte heller förrän i detta senare skede som det föreligger någon formell samrådsskyldighet med berörda fastighetsägare och myndigheter, däribland naturvårdsverket.

Att de tidigare planeringsskedena inte har reglerats innebär bl. a. att det då inte finns några bindande krav på redovisning av konsekvenserna av vägbyggnadsföretaget. Detta gäller även konsekvenserna från miljöskyddssynpunkt. Vägverket har dock i en verksamhetshandbok utarbetat vissa rekommendationer och riktlinjer för redovisning och handläggning av projekteringen också under de tidiga planeringsskedena, som bl. a. innebär att miljövårdens intressen skall beaktas redan från början vid planeringen. Vid planeringen av vägbyggnadsföretag sker regelmässigt samråd med länsstyrelserna, bl. a. naturvårdsenheterna och länsantikvarien.

Jag vill i detta sammanhang erinra om förslagen i prop. 1985/86: 118 om samordning av bl. a. väglagen med den nya plan- och bygglagen (1987: 10), PBL, och lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser m. m., NRL, vilka träder i kraft den 1 juli 1987.

Samordningen innebär att hushållningsbestämmelserna i NRL skall til-

lämpas vid prövning av ärenden enligt väglagen, t. ex. ärenden om arbetsplaner. I förhållande till PBL innebär samordningen bl. a. att en väg inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser i princip inte får byggas i strid mot planen eller bestämmelserna.

Enligt 1 kap. 3 § PBL skall varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen, som inte är bindande för myndigheter och enskilda, skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske.

En vägs tillkomst, lokalisering och utförande påverkar i hög grad markanvändningen i kommunerna. Befintliga och planerade allmänna vägar redovisas redan nu regelmässigt i kommunernas översiktliga fysiska planering. Genom PBL får kommunerna ett ökat planeringsansvar och en starkare ställning när det gäller markanvändningen. Som underlag för bl. a. den kommunala planeringen enligt PBL skall vägmyndigheterna redovisa de markanvändningsanspråk som följer av planerna för vägbyggandet. Väghållningsmyndigheterna skall därvid också ange de s. k. riksintressena enligt NRL. Vägfrågorna kommer normalt att behandlas i kommunernas översiktsplaner. Eftersom dessa planer skall upprättas med tillämpning av hushållningsbestämmelserna i NRL, kommer planerna att bli ett viktigt underlag för tillämpningen av NRL i t. ex. ärenden enligt väglagen (se 5 kap. 1 § NRL).

Från miljösynpunkt är det särskilt viktigt att miljökonsekvenserna av ett planerat vägbyggnadsföretag blir belysta på ett så tidigt stadium som möjligt, eftersom det då i allmänhet finns störst möjligheter att vidta effektiva åtgärder till skydd för miljön. Så t. ex. bör möjligheterna att ändra vägens sträckning fortfarande vara ganska stora i de tidiga planeringsskedena. Erfarenheterna visar också att rena skyddsåtgärder vid utformningen av vägen måste övervägas på ett tidigt stadium om bästa resultat skall uppnås. Är redovisningen av miljöeffekterna bristfällig, försvårar det också för miljövärdmyndigheterna att tillvarata miljöskyddsintressena.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att det finns skäl att komplettera bestämmelserna i väglagen med regler som innebär att väghållaren redovisar miljöeffekterna, och då avser jag också effekterna på naturmiljön, av aktuella vägåtgärder samt förslag till skyddsåtgärder för att förebygga eller avhjälpa olägenheterna från trafiken. Redovisningen av miljöeffekterna bör självfallet innehålla uppgifter om vilka förbättringar i miljön kring befintliga vägar som kan uppnås genom att den nya vägen byggs och tas i anspråk för trafik. Utredningen har föreslagit att en miljökonsekvensbeskrivning skulle krävas så snart fråga om byggande av väg väckts. Väglagen är emellertid, som framgår av vad jag tidigare har anfört, så uppbyggd att det formella planeringsskedet inleds med att en arbetsplan upprättas. Jag anser att en ny bestämmelse om miljökonsekvensbeskrivning i väglagen bör anknyta till lagens systematiska upbyggnad och tas in bland de bestämmelser som reglerar innehållet i arbetsplanen. Även med den lösningen säkerställs att arbetet med beskrivningen påbörjas på ett tidigt stadium. Det är nämligen svårt att tänka sig att en arbetsplan över huvud taget läggs fram som enligt miljökonsekvensbeskrivningen inte är acceptabel från miljösynpunkt. Väglagen bör vidare kompletteras med uttryckliga

krav på samråd med de naturvårdsmyndigheter som berörs vid upprättandet av arbetsplanen.

Den omständigheten att naturvårdsintresset starkare markeras i lagtexten innebär naturligtvis inte att andra viktiga sektorsintressen, t. ex. kulturminnesvärden, får eftersättas. Samråd med berörda myndigheter skall ske liksom hittills.

Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning bör närmare regleras genom verkställighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter bör beslutas av vägverket efter samråd med naturvårdsverket.

För att ytterligare förstärka miljöskydds- och naturvårdsintressena i de tidigare planeringsskedena anser jag vidare att också upprättandet och fastställandet av de tioåriga vägbyggnadsplanerna i fortsättningen skall ske efter samråd med naturvårdsverket och med rätt för verket att överklaga sådana planer. Att införa ett samrådsförfarande med naturvårdsverket fordrar emellertid inte riksdagens medverkan. Chefen för kommunikationsdepartementet har för avsikt att senare återkomma till regeringen med ett sådant förslag.

Även om vägverket redan i dag tar med miljöeffekterna i sin sammanvägning vid planering och projektering av vägar, vill jag starkt understryka betydelsen av att olika sektorsorgan i ökad utsträckning bevakar och tillvaratar miljöintressena inom sin sektor. Genom att miljösynpunkterna integreras i vägplaneringen ökar möjligheterna att finna lösningar som är godtagbara både för miljön och för väghållningen och trafikplaneringen i övrigt. De ändringar jag nu har föreslagit bör enligt min mening leda till en förstärkning av miljöintressena i vägplaneringsprocessen, eftersom ökade kunskaper om miljöeffekterna av ett vägbyggnadsföretag kan förväntas medföra ett större hänsynstagande till dessa effekter från vägmyndigheternas sida.

Inom ramen för det trafikpolitiska utvecklingsarbetet ägnas trafikmiljöfrågorna särskild uppmärksamhet. Arbetet syftar till att totalt sett minska störningar genom buller och luftföroreningar. Särskilt uppmärksammas tätorternas problem. Även trafikplaneringens roll i miljöpolitiken tas upp. Det trafikpolitiska utvecklingsarbetet kommer att redovisas i en proposition till riksdagen våren 1988.

Utredningen har som en ytterligare förstärkning av miljöskyddsintressena vid vägbyggande föreslagit att en möjlighet införs att föreskriva förprövningsskyldighet enligt ML av vissa vägärenden som är särskilt kontroversiella eller som kräver principiella ställningstaganden. Förslaget har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Flera remissinstanser ställer sig negativa till förslaget och anser att den sammanhållna prövning av vägar som sker inom väglagstiftningen bör bibehållas. Andra åter anser inte att förslaget är tillräckligt långtgående och vill att en betydligt mera omfattande förprövningsplikt beträffande vägar skall införas. För egen del vill jag peka på de praktiska svårigheter som föreligger att genomföra en obligatorisk förprövning enligt ML av delar av en verksamhet eller anläggning på det sätt som skulle bli följden om vissa vägsträckningar förprövades. Jag vill också framhålla att det normalt är en fördel om det går att begränsa den obligatoriska prövningen av ett företag så att den sker

Prop.
1986/87: 135

inom ramen för endast en lagstiftning. Jag anser därför inte att något system för obligatorisk prövning av vägar bör införas i ML. Möjligheten till frivillig prövning kvarstår dock, liksom möjligheten för naturvårdsverket att begära prövning enligt 41 §. Inte heller anser jag att ML, som utredningen har föreslagit, bör ändras på det sättet att bestämmelsen i 6 § tredje stycket sista meningen upphävs.

Jag har hittills uppehållit mig framför allt vid problem som angår de allmänna vägarna. När det gäller gator är situationen delvis densamma. Frågor om gator prövas enligt byggnadslagstiftningen, vars miljöskyddsbestämmelser liksom väglagstiftningens är allmänt hållna. Allvarliga miljöstörn timer förekommer också ofta från gator inom detaljplanlagt område. Mot bakgrund av det mera koncentrerade planeringsförfarandet och den mera omfattande samrådsskyldigheten i byggnadslagstiftningen har utredningen ändå inte funnit det erforderligt att tillföra byggnadslagstiftningen någon motsvarighet till de bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning som föreslagits beträffande allmänna vägar. Flertalet remissinstanser har inte haft någon erinran mot detta. Några remissinstanser anser dock att även byggnadslagstiftningen bör kompletteras med ett motsvarande krav. För egen del delar jag utredningens uppfattning. Byggnadslagstiftningens krav på samråd redan i de tidiga planeringsskedena innebär större möjligheter att påverka beslutsprocessen än vad som gäller enligt väglagstiftningen. Den nya plan- och bygglagen innebär också en skärpning av kraven i det här hänseendet och ger en ökad möjlighet för berörda intressenter att påverka beslutsprocessen.

Vad därefter angår frågan om förprövningsplikt för gator anser jag liksom i fråga om allmänna vägar att någon sådan möjlighet inte heller bör införas i ML.

2.5 Kontrollprogram m. m.

Mitt förslag: För miljöfarlig verksamhet skall kontrollprogram finnas om det behövs. Underlåtenhet att följa föreskrifterna i ett kontrollprogram eller eljest i ett föreläggande om undersökningsplikt enligt 43 § andra stycket ML straffsanktioneras. Vitesmöjligheten i 43 § fjärde stycket ML utvidgas till att omfatta också upplysningsplikten enligt första stycket samma paragraf.

Naturvårdsverkets förslag: Verket har föreslagit att 43 § ML kompletteras med bestämmelser om kontrollprogram och att lagtexten preciseras vad gäller omfattningen av företagarens skyldighet att utföra och bekosta kontrollen. Vidare har verket föreslagit att underlåtenhet att följa föreskrifter i ett kontrollprogram skall vara straffsanktionerad.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker naturvårdsverkets förslag till förtydligade regler om kontrollprogram. Några är dock tveksamma till att överträdelse av kontrollprogrammen straffsanktioneras samtidigt som vitesmöjligheten bibehålls. Ett par remissinstanser, däribland koncessionsnämnden, är negativa till verkets förslag och ifrågasätter behovet av ytterligare författningsbestämmelser.

Skälen för mitt förslag: Naturvårdsverket och länsstyrelserna skall enligt 38 § ML utöva tillsynen av miljöfarlig verksamhet. Naturvårdsverket har den centrala tillsynen medan länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet. Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen enligt 44 a § ML överlåta åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn. Tillsynen omfattar bl. a. kontroll av att villkoren i tillståndsbeslut följs.

Kontrollen av att villkor och föreskrifter följs utövas emellertid i stor utsträckning av företagen själva i enlighet med av tillsynsmyndigheterna fastställda kontrollprogram. I fråga om tillståndsprövad verksamhet gäller att bland villkoren för tillståndet som regel tas in en bestämmelse om skyldighet för företaget att till tillsynsmyndigheten för fastställelse ge in förslag till kontrollprogram. Bestämmelser till stöd för fastställande av kontrollprogram finns i 43 § andra stycket ML, som medger att en tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar.

Överträdelse av tillståndsvillkor är enligt ML straffsanktionerad. Att inte följa ett föreläggande om undersökning enligt 43 § andra stycket är däremot inte belagt med straff. I stället gäller att ett sådant föreläggande enligt 43 § fjärde stycket kan förenas med vite.

Naturvårdsverket har anfört att det i de fall då kontrollprogram fastställs i enlighet med ett tillståndsvillkor kan ifrågasättas om inte tillsynsmyndighetens beslut kan anses vara ett beslut i en villkorsfråga som har delegerats till tillsynsmyndighet. I detta fall blir det därför oklart om underlåtenhet att iaktta skyldigheterna enligt kontrollprogrammet omfattas av straffpåföljd på samma sätt som en villkorsöverträdelse eller om vitessanktionen i 43 § fjärde stycket skall tillämpas.

För att undanröja denna oklarhet och för att markera kontrollprogrammets vikt har verket i en första skrivelse till regeringen föreslagit att underlåtenhet att följa kontrollprogram straffbeläggs genom ett uttryckligt stadgande i ML. I anslutning härtill har verket också föreslagit att ML kompletteras så att det av lagtexten tydligt framgår vilka skyldigheter som kan föreskrivas i ett kontrollprogram. I en senare skrivelse med förslag till ändring av reglerna om miljöskyddsavgift har verket bl. a. föreslagit att överträdelse av kontrollprogram i stället för straff skall omfattas av sanktionsavgift.

Kritiska synpunkter på verkets förslag har framförts främst av koncessionsnämnden, som ifrågasätter om inte nuvarande reglering är tillräcklig.

Den oklarhet vad gäller kontrollprogrammen som enligt naturvårdsverket föreligger torde delvis hänga samman med det faktum att kontrollfrågor kan avgöras dels i ett tillståndsbeslut och dels inom ramen för den löpande tillsynen. I vissa fall kan det vara en fördel att kontrollfrågor regleras redan i tillståndsbeslutet. Dessa frågor blir då rättskraftigt avgjorda och kan inte ändras annat än med stöd av gällande omprövningsregler i ML. Underlåtenhet att följa sådana villkor rörande kontrollen är straffbelagd enligt gällande påföljdsbestämmelser i 45 § ML.

För att frågor rörande kontrollen skall anses utgöra villkor för tillståndet fordras emellertid att de konkret har reglerats redan i tillståndsbeslutet

eller i ett omprövningsbeslut. Föreskrifter om kontroll i ett kontrollprogram som fastställs av en tillsynsmyndighet kan däremot, enligt min mening, inte anses utgöra några villkor för tillståndet, även om tillståndsbeslutet som en villkorspunkt innehåller bestämmelser om skyldighet för tillståndshavaren att ge in ett förslag till kontrollprogram till länsstyrelsen för fastställelse. Skyldigheten att utföra kontroll enligt kontrollprogrammet måste som jag nyss antytt anses grundad på tillsynsbestämmelsen i 43 § andra stycket ML. Därmed är det också klart att det vid underlåtenhet att följa ett kontrollprogram finns möjlighet att använda vitessanktionen i 43 § fjärde stycket.

Som jag tidigare har anført bygger en stor del av tillsynen enligt ML på företagarnas egenkontroll. En grundläggande förutsättning för en fungerande egenkontroll är att det finns ett kontrollprogram som närmare reglerar hur denna skall utföras. Enligt undersökningar som har utförts av naturvårdsverket och riksrevisionsverket har det emellertid visat sig att kontrollprogram saknas för många anläggningar. I vissa fall där kontrollprogram finns har det också visat sig att dessa är bristfälliga och inte i tillräcklig grad reglerar hur kontrollen skall utföras.

En sådan ordning kan naturligtvis inte accepteras. I praktiken kan det i sämsta fall innebära att ingen tillsyn eller kontroll alls sker av att för verksamheten uppställda villkor eller föreskrifter följs. Det är därför angeläget att kontrollprogram i ökad utsträckning införs både för tillståndsprövad och icke tillståndsprövad verksamhet. Särskilt angeläget är detta i sådana fall där tillsynen i första hand är avsedd att bygga på egenkontroll. För vissa verksamheter kan det emellertid tills vidare vara nödvändigt att av bl. a. resursskäl avstå från kravet på program för i vart fall en regelbundet fortlöpande kontroll. Sådana undantag bör i första hand gälla verksamheter som inte medför någon kontinuerlig miljöstörning, eller då störningen har begränsade miljöeffekter. När det gäller nyetableringar anser jag vidare att ett kontrollprogram i princip bör finnas innan driften av verksamheten får påbörjas. För att betona vikten och betydelsen av kontrollprogrammen anser jag att ML bör kompletteras med ett stadgande att tillsynsmyndigheten skall förelägga en utövare av miljöfarlig verksamhet att fullgöra undersökningsskyldigheten enligt ett särskilt kontrollprogram för verksamheten om det behövs.

Någon närmare precisering i lagtexten av vad kontrollprogrammen bör innehålla eller eljest av omfattningen av undersökningsplikten enligt 43 § andra stycket anser jag däremot inte behövlig. I den mån ytterligare bestämmelser behövs får de utfärdas genom verkställighetsföreskrifter.

Naturvårdsverket har i sitt förslag till ändrade sanktionsregler inte föreslagit att möjligheten att sätta ut vite i ett föreläggande enligt 43 § andra stycket skall slopas. Det är också enligt min mening viktigt att tillsynsmyndigheterna har denna möjlighet. Från miljösynpunkt är det väsentliga att företagaren verkligen utför de undersökningar som har bedömts nödvändiga för kontrollen. Ett väl avvägt vite kan då utgöra ett effektivt påtryckningsmedel. Genom möjligheten att förelägga löpande vite som har införts genom viteslagen (1985: 206) har vitesinstitutets användbarhet i nu aktuella sammanhang ytterligare ökat.

För de fall då vite inte har utsatts i föreläggandet kan emellertid möjligheten att i efterhand ingripa med straffpåföljd vara värdefull. Redan det förhållandet att en underlåtenhet att fullgöra undersökningsplikten träffas av en sanktion även om vite inte utsatt är också ägnat att inskräpa vikten av att skyldigheten iakttas. Som naturvårdsverket ursprungligen föreslagit anser jag därför att det i de fall då underlåtenheten inte innebär en överträdelse av ett vitesföreläggande bör vara möjligt att döma till straff för denna. Om straffbestämmelsen utformas i enlighet härmed torde den inte heller komma att strida mot principen att det inte skall vara möjligt att ingripa med både straff och vitespåföljd för samma förfarande. Verkets förslag att i stället för straff införa sanktionsavgift kommer jag att behandla senare (se avsnitt 2.6).

Förutom att förelägga utövaren av en befarat miljöfarlig verksamhet undersökningsplikt enligt 43 § andra stycket kan tillsynsmyndigheten enligt första stycket samma paragraf begära av innehavaren av en sådan anläggning att han lämnar upplysningar om denna. Upplysningsskyldigheten omfattar inte bara uppgifter som behövs för den löpande tillsynen. Även uppgifter som tillsynsmyndigheterna behöver för inventering och kartläggning av olika föreningar och störningskällor samt planeringen av det allmännas insatser omfattas av upplysningsplikten i 43 § första stycket.

Underlåtenhet att fullgöra upplysningsplikten är straffbelagd. Däremot kan tillsynsmyndigheten inte genom ett vitesföreläggande kräva att upplysningsskyldigheten fullgörs. Anledningen härtill torde ha varit en strävan att inte kombinera vites- och straffpåföljder. Jag anser emellertid att tillsynsmyndigheterna bör kunna ge eftertryck också åt ett krav på upplysningar genom vitesföreläggande. Bestämmelserna om vite i 43 § fjärde stycket bör därför utvidgas så att de omfattar också upplysningsskyldigheten i första stycket. Samtidigt bör straffbestämmelsen i 45 § ML ändras så att straff inte kan utdömas om underlåtenheten att lämna upplysningar utgör överträdelse av ett vitesföreläggande.

2.6 Påföljdssystemet

Mitt förslag: Förutsättningarna för att miljöskyddsavgift skall utgå ändras. I fortsättningen skall det inte krävas att en överträdelse har medfört eller inneburit risk för störning för omgivningen. I gengäld skall det inte vara tillräckligt att överträdelsen har medfört ekonomisk fördel. För att avgift skall utgå skall fördelen vara betydande.

Naturvårdsverkets förslag: Verket har föreslagit att flertalet överträdelser mot ML avkriminaliseras. I stället har föreslagits att tillämpningsområdet för miljöskyddsavgiften skall utvidgas i motsvarande mån. Vidare har föreslagits att förutsättningarna för påförande av miljöskyddsavgift ändras så att det i fortsättningen varken skall krävas att överträdelsen har medfört ekonomisk fördel eller betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Slutligen har föreslagits att avgiften enligt huvudregeln skall motsvara två gånger den ekonomiska fördelen med

möjlighet till jämkning uppåt och nedåt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Prop.
1986/87: 135

Remissinstanserna: Flera remissinstanser framhåller att gällande påföljdssystem endast varit i kraft sedan 1981 och att erfarenheterna därför får anses vara begränsade. Bl. a. riksåklagaren, koncessionsnämnden, Svea hovrätt och ett par länsstyrelser är också negativa till naturvårdsverkets förslag och anser inte att det kan läggas till grund för en mera genomgripande ändring av ML. En sådan ändring skulle enligt dem fordra ytterligare överväganden. Särskilt avstyrks förslaget till avkriminalisering. Några remissinstanser anser dock att förutsättningarna för att utdöma avgift, främst rekvisitet betydande störning för omgivningen, borde kunna revideras. En del ifrågasätter också om inte skälet till att så få överutsläpp leder till sanktion är otillräckliga tillsynsresurser och inte brister i påföljdssystemet. — Flera remissinstanser, däribland flertalet av de länsstyrelser som har yttrat sig, är dock positiva till eller tillstyrker naturvårdsverkets förslag samt framhåller vikten av ett enklare sanktionssystem. Några av de som är positiva till förslaget anser dock att frågan om vilket merarbete som skulle uppkomma genom ändringarna och resurssidan i övrigt blivit för litet belyst. En del anser också att det är önskvärt om pågående arbete i syfte att effektivisera miljöskyddsarbetet kan samordnas till ett enhetligt översynsarbete.

Skälen för mitt förslag: I 45 § ML finns bestämmelser om straff för vissa överträdelser mot lagen eller mot föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Straffbart är enligt paragrafens första stycke bl. a. att bryta mot förbud mot viss miljöfarlig verksamhet (punkt 1), att underlåta att iakttä förprövningsplikten, (punkt 2), att åsidosätta villkor eller föreskrifter som har meddelats i ett tillståndsbeslut eller i ett beslut enligt 41 § ML (punkt 3) samt vidare att inte lämna tillsynsmyndigheten behövliga upplysningar om en verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig samt att lämna oriktiga uppgifter i en ansökan. För straffansvar fordras att överträdelsen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar. Även brottsbalken innehåller bestämmelser om straff för vissa miljöbrott (13 kap 8 a § och 9 § andra stycket).

Vid sidan om straffbestämmelserna och som ett komplement till dessa innehåller ML även regler om en sanktionsavgift, s. k. miljöskyddsavgift. En sådan avgift infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1981. Förutsättningarna för att miljöskyddsavgift skall utgå är att en överträdelse av de objektiva rekvisiten enligt 45 § första stycket 1–3 har ägt rum samt att överträdelsen har medfört både ekonomiska fördelar för utövaren av den miljöfarliga verksamheten och betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Miljöskyddsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde och skall bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen. Kan full bevisning om storleken av de ekonomiska fördelarna inte alls eller endast med svårighet läggas fram, uppskattas fördelarna till ett skäligt belopp. Miljöskyddsavgiften får nedsättas eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger.

Frågor om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden på talan av statens naturvårdsverk.

Prop.
1986/87: 135

Förutom att miljöskyddsavgiften infördes innebar 1981 års ändringar i ML också bl. a. att straffpåföljden skärptes. Ändringarna skedde för att avhjälpa vissa brister i den straffrättsliga delen av sanktionssystemet i ML och syftade till att åstadkomma en strängare och mer effektiv tillämpning av straffbestämmelserna och att eliminera den ekonomiska vinningen av miljöbrott. För att ytterligare motverka miljöbrottslighet infördes också bestämmelser om skyldighet för tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelser av lagen beivrades.

Under den tid som har gått sedan ändringarna genomfördes har endast fem ärenden rörande miljöskyddsavgift prövats slutligt. Anledningen till att så få ärenden har prövats är enligt vad naturvårdsverket har uppgivit svårigheten att styrka att samtliga förutsättningar för utdömande av avgiften föreligger. Framför allt är det kravet på betydande störning för omgivningen eller risk för sådan störning som har vållat problem i rättstillämpningen. Svårigheten består enligt verket främst i att visa att ett utsläpp har inneburit ett allvarligt hot mot miljön eller att koppla faktiskt noterade effekter till ett visst utsläpp.

Inte heller vad gäller straffansvaret så har, enligt verket, de genomförda skärpningarna haft avsedd effekt. Antalet fällande domar är fortfarande litet och påföljderna i allmänhet låga. Skälen till att så få överutsläpp anmäls och ännu färre leder till åtal och fällande dom är enligt verket många gånger att det helt enkelt är svårt att upptäcka att ett miljöbrott har begåtts. Det kan röra sig om utsläpp, där ökade mängder endast kan registreras genom mätinstrument. Samtidigt är mätmetoder och mätresultat osäkra. Det kan ta flera år innan effekterna upptäcks och kanske märks de inte på ett sådant sätt att de kan knytas till en viss källa. Antalet tillsynsobjekt är mycket stort och tillsynsresurserna räcker därför inte heller till för en sådan fortlöpande kontroll som skulle behövas om en betydligt större del av överträdelserna skulle upptäckas. Ett problem är också att formuleringen av villkor i tillståndsbesluten ibland kan göra det svårt att utreda om en villkorsöverträdelse verkligen har ägt rum. Därtill kommer, enligt verket, bl. a. svårigheterna att styrka uppsåt eller vårdslöshet.

Verket har mot den nu angivna bakgrunden föreslagit genomgripande ändringar av sanktionssystemet. Verket föreslår sålunda en avkriminalisering av större delen av de överträdelser som f. n. träffas av straffbestämmelserna i ML. I stället föreslår verket en utbyggnad av systemet med miljöskyddsavgift så att detta kommer att omfatta flertalet överträdelser, varvid också reglerna för avgiften skulle ändras så att avgift utgår oavsett ekonomisk fördel och påvisbar skada. Vid bestämmandet av avgiftens storlek skulle dock alltså den ekonomiska fördelen vara avgörande. Normalavgiften skulle inte som f. n. inskränka sig till detta belopp utan uppgå till det dubbla med möjlighet att sänka eller höja avgiftsbeloppet med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Naturvårdsverkets förslag har som jag nyss redogjort för fått ett blandat mottagande vid remissbehandlingen.

För egen del vill jag anföra följande. För att upprätthålla efterlevnaden av lagen och inskräpa vikten av att gällande bestämmelser iakttas är det av största vikt att det finns ett fungerande påföljdssystem. Jag ser därför allvarligt på de brister i systemet som har påtalats. Många av dessa brister är emellertid av den arten att de inte kan avhjälpas genom ändringar i sanktionssystemet. Jag tänker då bl. a. på sådant som kan bero på de bristande tillsynsresurserna. Detta är en fråga som har samband med miljöorganisationen i stort. Som jag tidigare nämnt har en särskild utredare uppgiften att genomföra en översyn av miljövårdsorganisationen. Utgångspunkten för översynen är nödvändigheten av att de samlade resurserna för miljövård kan utnyttjas så effektivt som möjligt för att lösa viktiga miljöproblem. Jag har i det sammanhanget bl. a. framhållit att det får anses vara av central betydelse att ytterligare utveckla miljövårdsorganisationen till ett kraftfullt medel för överblick av miljösituationen, prioritering av insatser samt genomförande av praktiska åtgärder.

Även de förslag till förändringar av sanktionssystemet som naturvårdsverket har lagt fram berör miljöorganisationen i stort. Om straffpåföljden för flertalet överträdelser av ML ersätts med en ekonomisk sanktion som skall bestämmas av koncessionsnämnden, innebär detta en betydande ökning av arbetsbelastningen hos såväl nämnden som naturvårdsverket, vilket i sin tur med de begränsade totala resurser som kan påräknas torde komma att beröra även andra myndigheter inom miljöskyddsområdet.

Innan den pågående översynen av miljövårdsorganisationen har genomförts anser jag mot den här bakgrunden inte att någon så genomgripande ändring av sanktionssystemet som naturvårdsverket har föreslagit bör genomföras. Jag vill vidare framhålla att jag ställer mig tveksam till en mera omfattande avkriminalisering av överträdelser mot lagen. Enligt min mening kan det vara värdefullt att på ML:s område behålla det straffrättsliga ansvaret för enskilda individer. Ett sådant ansvar torde nämligen verka avhållande inte bara på grund av hotet om straff utan också på grund av de moraliska krav som därigenom ställs på den som svarar för driften av en miljöfarlig verksamhet. Ytterligare ett viktigt skäl att bibehålla straffansvaret utgör möjligheterna att tillämpa bestämmelserna i 36 kap. 7 § brottsbalken om företagsbot. Bestämmelserna som trädde i kraft den 1 juli 1986 innebär att en näringsidkare kan åläggas företagsbot för brott som har begåtts i utövning av näringsverksamhet, om brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag och näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Företagsbot skall fastställas till lägst tio tusen kronor och högst tre miljoner kronor. Med näringsidkare avses såväl fysisk som juridisk person. För att fråga om företagsbot skall aktualiseras fordras att ett brott har blivit begånget. Däremot ställs det inte upp något krav på att någon gärningsman åtalas för brottet.

Till brott som skall anses vara av allvarligt slag borde man enligt uttalanden i förarbetena (prop. 1985/86: 23) räkna gärningar som varit ägnade att vålla betydande skada eller som innebär åsidosättande av viktiga samhällsintressen — exempelvis överträdelser av ML. I förarbetena framhålls

vidare att brott som är hänförliga till specialstraffrätten och där fängelse ingår i straffskalan för det mesta torde vara av så allvarligt slag att företagsbot bör åläggas även om själva brottspåföljden bedöms kunna stanna vid böter. Det är emellertid inte bara brottslighetens art som bör tillmätas betydelse i sammanhanget. Avgörande vikt skall också fästas vid dess omfattning. Företagsbot bör sålunda komma i fråga i fall där mindre allvarlig brottslighet har satts i system eller annars förekommer i stor omfattning.

Någon större erfarenhet av dessa bestämmelsers tillämpning finns av förklarliga skäl ännu inte, eftersom de så nyligen har trätt i kraft. Enligt min mening finns emellertid anledning att anta att denna sanktion skall kunna visa sig effektiv på miljövårdsområdet och bidra till att förbättra laglydnaden.

I det här sammanhanget vill jag också nämna bestämmelserna om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken. Bestämmelserna, som är subsidiära till bestämmelserna om miljöskyddsavgift, innebär att om det till följd av ett brott som är begånget i utövning av näringsverksamhet har uppkommit ekonomiska fördelar för näringsidkaren värdet därav skall förklaras förverkat om det inte är obilligt. Såvitt känt är har dessa bestämmelser inte kommit till användning vid brott mot ML. Den närmare anledningen härtill är inte utredd. Enligt min mening kan det finnas anledning att närmare undersöka bakgrunden till detta innan någon omfattande ändring av sanktionssystemet övervägs. Skulle orsaken vara svårigheter att utreda att ekonomiska fördelar har uppkommit är detta ytterligare ett skäl mot att ersätta straffbestämmelserna i ML med ett avgiftssystem.

Även om, enligt min mening, några genomgripande ändringar således inte f. n. bör göras i ML:s sanktionssystem, kan det dock finnas skäl att ytterligare överväga om förutsättningarna för utdömande av sanktionsavgift ändå bör ändras med hänsyn främst till de av naturvårdsverket påtalade svårigheterna att visa att betydande störning för omgivningen uppkommit eller att risk för en sådan har förelegat. Om miljöskyddsavgiften skall utgöra ett verkligt incitament till ökad efterlevnad av ML är det nämligen väsentligt att bestämmelserna ges en sådan utformning att de inte blir ett slag i luften.

Störningsrekvisitet är uppenbarligen det rekvisit som har vållat de största svårigheterna i rättstillämpningen. Svårigheterna består enligt naturvårdsverket främst i att slå fast att ett utsläpp har inneburit ett allvarligt hot mot miljön och att koppla noterade miljöeffekter till ett bestämt utsläpp. Verket har som skäl för att slopa rekvisitet bl. a. anfört att effekterna på miljön eller risken för effekter inte skall behöva diskuteras på nytt i samband med prövningen i avgiftsärendet. Dessa frågor får anses avgjorda i och med tillståndsprövningen. I tillståndsbeslutet har fastställts den belastning som man med hänsyn till miljön anser sig kunna acceptera. Ibland tillåts av tekniska och ekonomiska skäl t. o. m. en större belastning. Redan därav borde, enligt verket, följa att överutsläpp definitionsmässigt är till skada för miljön eller innebär oacceptabla risker för den och bevisning om att så verkligen varit fallet skall inte behöva föras.

Några remissinstanser, däribland riksåklagaren, anser att verkets reso-

nemang i den här delen bör kunna godtas. Även för egen del kan jag instämma i vad verket har anfört. Bestämmelserna om miljöskyddsavgift omfattar emellertid också brott mot förprövningsplikten. Verkets resonemang kan då inte bli direkt tillämpligt. Vid bestämmandet av avgiften kommer emellertid också i flertalet sådana fall en prövning av acceptabel störning att ske indirekt eftersom avgifterna då får bestämmas med utgångspunkt i de åtgärder som utförts eller ålagts av en tillsynsmyndighet eller av koncessionsnämnden för att verksamheten skall kunna godtas från miljöskyddssynpunkt. Ett slopande av störningsrekvisitet innebär emellertid också en utvidgning av tillämpningsområdet för avgiften. Genom kravet på störning kan nämligen inte t. ex. brott mot förprövningsplikt beivras genom en miljöskyddsavgift om inte den miljöfarliga verksamheten påbörjats. Brott av detta slag kan emellertid vara allvarliga från miljösynpunkt. Jag anser därför att det kan vara en fördel om avgiften i princip kommer att omfatta också sådana fall, även om den torde komma att tillämpas på sådana överträdelser endast i begränsad omfattning.

Om störningsrekvisitet helt slopas måste någon annan begränsning införas om systemet med avgifter inte skall bli godtyckligt eller alltför administrativt betungande. Koncessionsnämnden har i sitt remissyttrande föreslagit att, om kravet på graden av störning mildrades, kravet på den ekonomiska fördel som uppnåts genom överträdelsen borde kunna skärpas i avsikt att undvika en drastisk ökning av antalet avgiftsärenden. Även för egen del anser jag att detta kan vara en lämplig lösning. Eftersom avsikten med miljöskyddsavgiften ytterst är att eliminera den ekonomiska vinningen av miljöbrott, åstadkommer man genom en sådan begränsning att avgiften förbehålls de överträdelser där intresset av att komma åt överträdelsen med en avgift måste anses vara störst. För de fall då fråga är om straffbar överträdelse finns fortfarande möjligheten att döma till företagsbot och oavsett storleken dra in den ekonomiska fördelen av överträdelsen med stöd av brottsbalkens förverkanderegler. Då det däremot är fråga om en gärning, för vilken det inte föreligger något straffansvar, kan det enligt min mening vara tillräckligt om den ekonomiska fördelen av en överträdelse elimineras genom reglerna om sanktionsavgifter i de fall fördelen varit betydande.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att kravet på störning, som förutsättning för att avgift skall utgå, bör slopas samtidigt som kravet på den ekonomiska fördel som överträdelsen skall ha medfört skärps.

I övrigt bör det enligt min mening inte nu göras några ändringar beträffande ML:s bestämmelser om sanktionsavgifter.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har det inom miljö- och energidepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387),
2. lag om ändring i väglagen (1971: 948).

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

4 Specialmotivering

Prop.
1986/87: 135

Lagrådet har vid sin granskning av det remitterade lagförslaget föreslagit ändringar i vissa paragrafer. Jag kommer i det följande att redogöra för de synpunkter som lagrådet har framfört och mina ställningstaganden till dessa under respektive paragraf. Lagrådets granskning har också lett till vissa redaktionella ändringar i lagtexten.

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

1 §

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 mark, av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten,

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 *beträffande elektriska och magnetiska verkningar av en elektrisk anläggning*, varom särskilda bestämmelser gäller.

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

Genom ändringar i *första stycket* har lagens tillämpningsområde utvidgats till att omfatta också förorening av mark och grundvatten. Skälen härför framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2). Risk för förorening av mark och grundvatten uppkommer bl. a. genom infiltrering av avloppsvatten i grunden. Risk för sådan förorening uppstår också t. ex. vid avfallsdeponering genom uppläggning på markytan eller nedgrävning i marken. Dessa och andra åtgärder som kan förorena marken åsyftas med det utvidgade tillämpningsområdet.

Medan punkt 1 i första stycket endast avser utsläppande i ytvattenområde omfattar punkt 2 all annan användning av mark, byggnad eller anläggning, dvs. även utsläppande, under förutsättning att användningen kan medföra sådan förorening som anges i punkten. Genom att ändringen i fråga om grundvatten har vidtagits i punkt 2 och inte i punkt 1 har tillämpningsområdet begränsats till att omfatta sådan verksamhet som innebär risk för förorening av grundvattnet. Även förorening av mark har tagits upp i punkt 2. Härigenom kommer det inte för att ML skall vara tillämplig att gälla något krav på att det kan uppkomma störning för omgivningen. I det hänseendet kommer således mark och vatten att behandlas lika.

I *andra stycket* har ett förtydligande gjorts vad gäller undantaget för elektrisk anläggning. Ändringarna har föreslagits av miljöskyddsutredningen. Förslaget har föranletts av vissa oklarheter i fråga om omfattningen av undantaget. I gällande lydelse har endast angivits att ML inte är tillämplig

på inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning. Med en sådan formulering av lagtexten är det enligt utredningen oklart om lagen skall tillämpas i fråga om sådana omgivningsstörningar som inte yttrar sig i form av elektriska eller magnetiska verkningar men som orsakas av den elektriska strömmen i ledningen. Kända störningar av det slaget är buller från ledningen och möjligen också luftföroreningar genom ozon och kväveoxidbildning. Enligt utredningen bör miljökonsekvenserna av en elektrisk anläggning i andra hänseenden än elektriska och magnetiska störningar kunna prövas enligt ML. Utredningen har därför föreslagit att lagtexten kompletteras i det angivna hänseendet. Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över utredningens förslag i den här delen. Energiverket avstyrker ändringen. Vattenfallsverket däremot tillstyrker den.

För egen del vill jag anföra följande. Jag delar utredningens uppfattning att lagens ordalydelse inte medger att ML tillämpas på ledningsbuller och luftföroreningar från elektriska anläggningar. Liksom utredningen anser jag att ML:s tillämpningsområde bör utvidgas till att också avse störningar av den arten. Med den nya formulering som lagtexten nu erhållit klarläggs att ML skall tillämpas på alla andra miljöstörningar till följd av en elektrisk anläggning än de elektriska och magnetiska verkningarna.

Efter samråd med chefen för justitiedepartementet har jag funnit att någon motsvarande ändring i 2 § miljöskadelagen (1985: 225) inte bör göras. På det området finns nämligen särskilda ersättningsregler vid inträffade skador som har orsakats av inverkan av elektrisk ström från elektriska anläggningar i lagen (1902: 71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

Utredningen har utöver denna ändring av lagtexten också föreslagit vissa regler om förprovning av kraftledningar. Enligt förslaget skulle regeringen ges befogenhet att i fråga om ledningar med högre spänning än 500 kV på framställning av naturvårdsverket och efter provning från fall till fall föreskriva förprovningsplikt.

Som utredningen har påpekat kan regeringen med stöd av 10 § ML utan riksdagens medverkan föreskriva förprovningsplikt för kraftledningar. Mot bakgrund av att stora kraftledningar enligt utredningen från miljösynpunkt är jämförliga med vägar och järnvägar har emellertid utredningen valt att föreslå att frågan om förprovningsplikt också löses på samma sätt som utredningen har föreslagit beträffande de allmänna vägarna. Utredningens förslag i fråga om förprovningsplikt har fått ett blandat mottagande av de remissinstanser som har yttrat sig i den delen. För egen del anser jag ett sådant system som det utredningen har föreslagit onödigt komplicerat. Jag biträder inte förslaget.

8 §

Är det av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt eller eljest med hänsyn till allmänt intresse, kan regeringen med avseende på viss del av landet förbjuda allt utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller så att mark eller grundvatten kan förorenas, om det kan ske utan oskäligt intrång för innehavare av fabrik eller inrättning som anlagts innan

beslutet meddelats eller för kommun eller annan som dessförinnan börjat avleda avloppsvatten.

Prop.
1986/87: 135

Paragrafen ger regeringen vissa möjligheter att av hänsyn till naturvårdsintresset eller annat allmänt intresse förbjuda vissa utsläpp. Hittills har befogenheten varit begränsad till utsläpp i ytvattenområden. I och med att lagens tillämpningsområde har utvidgats till att också omfatta mark och grundvattenförorening har förevarande paragraf också kompletterats med bestämmelser av innebörd att fredningsmöjligheten utsträcks till att gälla utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning så att mark eller grundvatten kan förorenas.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2) torde det knappast finnas något behov av att enbart tillämpa bestämmelsen på sådana utsläpp. Däremot kan det ibland vara befogat att kombinera en fredning av ytvattenområde med ett skydd för marken och grundvattnet enligt andra stycket.

10 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar inte får anläggas,
 2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning inte får släppas ut,
 3. fast avfall eller annat fast ämne inte får släppas ut eller läggas upp så att *mark*, vattendrag, sjö eller annat vattenområde *eller grundvatten* kan förorenas,
 4. vissa slag av inrättningar eller deras användning inte får ändras på ett sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt
- utan att koncessionsnämnden har lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan har gjorts hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Nuvarande bestämmelser om möjlighet att stadga förprövningsskyldighet har kompletterats såvitt gäller utsläpp och uppläggning av fast avfall eller annat fast ämne. F. n. gäller enligt punkt 3 att tillstånds- eller anmälningsplikt kan föreskrivas om risk finns för förorening av ett ytvattenområde. Bestämmelsen har utvidgats till att också gälla utsläpp och uppläggning som kan orsaka förorening av mark eller grundvatten.

Gällande bestämmelser om förprövningsplikt för avloppsvattenutsläpp i punkt 2 kan – med föreslagen ändrad lydelse av 1 § ML – tillämpas också på utsläpp som innebär risk för förorening av mark och grundvatten och behöver därför inte ändras.

39 a §

En tillsynsmyndighet skall, om det behövs, med stöd av 43 § andra stycket meddela föreläggande om undersökning och kontroll av miljöfarlig verksamhet och dess verkningar enligt ett särskilt kontrollprogram.

Paragrafen, som är ny, riktar sig till tillsynsmyndigheten. Den innebär en

skyldighet för myndigheten att förelägga den som utövar miljöfarlig verksamhet att utföra undersökningar av verksamheten enligt ett särskilt kontrollprogram. Skälen till att en sådan bestämmelse införs framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5). Jag är medveten om att tillsynsresurserna, särskilt hos länsstyrelserna, är hårt ansträngda. En översyn av miljövårdsorganisationen pågår och det är därför inte aktuellt att nu tillföra myndigheterna nya resurser för tillsynen. Detta innebär att fastställandet av kontrollprogram i första hand bör avse tillståndsprövad verksamhet.

Skyldigheten gäller dock all verksamhet för vilken det behövs ett kontrollprogram. På sikt bör kontrollprogrammålet kunna genomföras för all berörd verksamhet. Bestämmelsen innebär ingen inskränkning av möjligheten att avgöra frågor som rör kontrollen av en miljöfarlig verksamhet redan i tillståndsbeslutet. Detta förekommer undantagsvis. Har föreskrifter för kontrollen meddelats redan som villkor för tillståndet kan det påverka behovet av att reglera kontrollen genom kontrollprogram. Det torde dock vara ovanligt att kontrollfrågorna har behandlats så ingående i tillståndsbeslutet att kontrollprogram enbart av den anledningen helt kan avvaras. Mera vanligt torde bli att tillståndsbeslutet i sådana fall enbart kommer att inverka på utformningen och omfattningen av programmet.

Skall tillsynen av en verksamhet bygga på någon mera omfattande egenkontroll behövs i princip alltid kontrollprogram. F. n. gäller att tillståndsmyndigheten som regel i tillståndsbeslutet föreskriver att tillståndshavaren skall ge in ett kontrollprogram för fastställelse. En sådan bestämmelse får ses som ett led i förprovningen på det sättet att tillståndsmyndigheten vill försäkra sig om att resultatet av provningen i form av villkor för meddelat tillstånd får den effekt från miljöskyddssynpunkt som tillståndsmyndigheten avsett. Även om det finns ett sådant tillståndsvillkor är det emellertid tillsynsmyndighetens ansvar att bestämma omfattningen och inriktningen av tillsynen.

Har tillståndsmyndigheten i tillståndsbeslutet tagit in en bestämmelse om ingivande av kontrollprogram får väl i allmänhet antas att kravet i paragrafen på att kontrollprogram behövs får anses uppfyllt. Ytterst är det emellertid en uppgift för tillsynsmyndigheten att pröva behovet. Med den skyldighet som enligt paragrafen åvilar tillsynsmyndigheten att fastställa kontrollprogram för en miljöfarlig verksamhet kan villkorsbestämmelser angående kontrollen, som endast innebär att tillståndshavaren skall upprätta kontrollprogram och ge in detta för fastställelse till tillsynsmyndigheten, i fortsättningen undvaras.

Helst bör kontrollprogram vid nyetablering finnas innan den miljöfarliga verksamheten påbörjas. Något särskilt krav på detta har dock inte tagits in i paragrafen. Det är emellertid viktigt att framhålla betydelsen av att kontrollfrågorna avgörs så snabbt som möjligt så att en fungerande tillsyn verkligen kommer igång.

Lagrådet anser i sitt yttrande att befogenheten för en tillsynsmyndighet att meddela föreläggande av det slag som avses i paragrafen bör följa direkt av denna i stället för att framgå av en hänvisning till 43 §. Genom att i 39 a § hänvisa till 43 § andra stycket får emellertid tillsynsmyndigheten inte bara möjlighet att förelägga den som utövar verksamheten att själv

utföra undersökningar. Är det lämpligare kan tillsynsmyndigheten i stället föreskriva att en undersökning skall utföras av någon annan och utse någon att göra den. Vidare blir det med stöd av 43 § fjärde stycket möjligt att sätta ut vite i beslutet. Mot bakgrund härav anser jag att hänvisningen till 43 § bör behållas. Med anledning av lagrådets yttrande har dock ordalydelsen jämkats. Mitt ställningstagande innebär att den av lagrådet föreslagna följdändringen i 45 § inte heller bör genomföras.

Underlåtenhet att följa ett föreläggande som avses i denna paragraf är straffsanktionerad i 45 § första stycket punkt 4.

40 §

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förelägga honom att *vidta* rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

Genom ändringen i *första stycket* är inte längre tillsynsmyndighetens befogenheter att meddela förelägganden om försiktighetsmått eller förbud i fråga om icke tillståndsprövad verksamhet begränsad till uppenbara fall. Skälen härför har närmare utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3). I övrigt har ingen saklig ändring genomförts i detta stycke. Liksom hittills gäller således att ett föreläggande skall gå ut på förbud eller konkreta tekniska eller andra åtgärder.

Ändringarna i *tredje stycket* innebär, förutom en redaktionell jämkning, att bestämmelserna om rättelse på tillståndshavarens bekostnad har utgått. Dessa har utan någon ändring i sak flyttats till den nya 41 a §.

41 a §

Om någon underlåter att iaktta vad som har angivits i ett föreläggande enligt 40 § första stycket eller åsidosätter villkor som har angivits i ett tillståndsbeslut eller bryter mot förbud eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 40 § andra stycket eller 41 §, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på hans bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande enligt 40 § första stycket, får ett sådant förordnande ges utan att föreläggande har meddelats, om en tillsynsmyndighet med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör ske utan dröjsmål.

Till paragrafen, som är ny, har utan någon saklig ändring överförs gällande bestämmelser i 40 § tredje stycket om rätt för tillsynsmyndigheten att besluta om rättelse på tillståndshavarens bekostnad vid åsidosättande av

Prop.
1986/87:135

villkor som har angivits i ett tillståndsbeslut. Därjämte har införts en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förordna om rättelse på bekostnad av den som inte efterkommer ett föreläggande om försiktighetsmått eller förbud enligt 40 § första stycket, föreskrifter enligt andra stycket eller ett beslut av koncessionsnämnden enligt 41 §. Sådan rättelse kan f. n. ske endast genom kronofogdemyndighetens försorg. Är fråga om ett beslut enligt 41 § måste dessutom tillsynsmyndigheten först begära handräckning. Skälen till ändringen framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3). Bestämmelserna innebär att tillsynsmyndigheten får tillgång till ett såväl snabbare som enklare förfarande än enligt nu gällande regler. Tillsynsmyndigheten har dock kvar möjligheten att begära handräckning och verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg.

När det är fråga om miljöfarlig verksamhet som inte har varit föremål för tillståndsprövning eller beslut av koncessionsnämnden enligt 41 §, måste normalt krävas att ett förordnande om rättelse på utövarns bekostnad föregås av ett föreläggande enligt 40 § första stycket. I sådana fall då brådskande åtgärder behövs har dock tillsynsmyndigheten, efter förebild i 18 § hälsoskyddslagen, tillagts befogenhet att besluta om rättelseåtgärder utan föregående föreläggande. För att tillsynsmyndigheten skall kunna ingripa på detta sätt krävs dock risk för allvarliga skador eller att det av annat särskilt skäl fordras att åtgärder vidtas utan dröjsmål.

43 §

Om verksamheten vid en anläggning kan befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna *en* tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen. *En tillsynsmyndighet får förelägga innehavaren att lämna sådana upplysningar.*

Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndighet kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningen.

Det åligger den som utövar verksamheten att ersätta kostnad för undersökning som avses i andra stycket *andra mening* med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

I beslut om föreläggande enligt *första och andra styckena* får *en* tillsynsmyndighet *sätta ut vite*.

Genom ändringarna i paragrafens första och fjärde stycken har tillsynsmyndigheten getts befogenhet att vid vite förelägga innehavaren av en anläggning att fullgöra sin upplysningsplikt enligt första stycket. Skälen för ändringarna framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5). I tredje stycket har dessutom en redaktionell jämkning vidtagits.

44 a §

Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn enligt denna lag. Sker

sådan överlåtelse, skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla även miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Tillsyn av sådan miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten får inte utövas av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Prop.
1986/87: 135

Till paragrafen har lagts ett *nytt stycke* som inskränker möjligheten att överlåta tillsyn enligt lagen till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Undantaget gäller sådan verksamhet som utövas av försvarsmakten. Tillsynen över sådan verksamhet skall i fortsättningen inte kunna vara överlåtten på kommunen. Ändringen är betingad av säkerhetsskäl. Bestämmelsen innebär ett absolut hinder för kommunerna att utöva tillsyn av försvarsmaktens verksamhet. Detta medför bl. a. att om en verksamhet över vilken kommunen har övertagit tillsynen med stöd av första stycket övertas av försvarsmakten så upphör kommunens behörighet som tillsynsmyndighet.

Överbefälhavaren har i sitt remissyttrande över miljöskyddsutredningens betänkande föreslagit att försvarets sjukvårdsstyrelse skulle överta tillsynen enligt ML såvitt avser verksamhet som utövas av försvarsmakten. Att föra in ytterligare myndigheter i tillsynsorganisationen enligt ML anser jag dock i vart fall f. n. vara mindre lämpligt. Någon sådan ändring har därför inte föreslagits.

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 iakttaga föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 10 §,

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

4. underlåter att iaktta föreläggande som har meddelats med stöd av 43 § första stycket eller andra stycket första meningen,

5. 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.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet.

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

I första stycket tredje punkten har den ändringen gjorts att hänvisningen till 17 § har strukits. Sedan dispensbemyndigandet i 17 § andra stycket slopades genom en lagändring 1981 innehåller inte 17 § några bestämmelser som gör att stadgandet särskilt bör upptas bland straffbestämmelserna.

Enligt första stycket fjärde punkten har det varit förenat med straffansvar att inte fullgöra den upplysningsplikt som föreligger enligt 43 § första stycket. Däremot har underlåtenhet att iaktta ett föreläggande om under-

sökningsplikt enligt andra stycket samma paragraf inte varit straffbelagd. Anledningen härtill har varit att föreläggande att fullgöra undersökningar kunnat förenas med vite. Genom en ändring i 43 § har nu vitesmöjligheten utvidgats så att det i fortsättningen skall vara möjligt att utfärda föreläggande vid vite att fullgöra också upplysningsplikten. Samtidigt och av skäl som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5) straffbeläggs nu också underlåtenhet att fullgöra undersökningsskyldigheten genom ett tillägg till första stycket fjärde punkten i förevarande paragraf. Vad lagrådet har anfört i anslutning till detta stadgande har jag behandlat under 39 a §.

Till första stycket femte punkten, som är ny, har förts det senare ledet av nuvarande punkt 4 utan någon ändring i sak.

Enligt en allmän princip i svensk rätt bör det inte vara möjligt att ingripa med både straff och vitespåföljd mot samma förfarande. Med hänsyn till denna princip har bestämmelserna i paragrafen kompletteras med ett nytt tredje stycke, i vilket anges att om ett vitesföreläggande har överträtts får inte dömas till straff för gärning som omfattas av föreläggandet.

52 §

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå, om en föreskrift som avses i 45 § första stycket 1–3 har överträtts och överträdelsen har medfört betydande ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

Paragrafen har ändrats vad gäller förutsättningarna för att miljöskyddsavgift skall utgå. Bakgrunden till ändringarna framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6). Hittills har som förutsättning för att avgift skall utgå gällt att en överträdelse har medfört dels ekonomisk fördel, dels betydande störning för omgivningen eller risk för sådan störning. Avsikten bakom kravet på att störningen skulle vara betydande var att begränsa antalet överträdelser som skulle omfattas av avgiftsplikt så att det inte blev alltför betungande från administrativ synpunkt. Som framgår av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen har detta krav vållat sådana svårigheter i rättstillämpningen att det bör slopas. I fortsättningen skall därför avgift kunna utgå utan att det behöver utredas om överträdelsen har medfört någon störning.

I gengäld har kravet på den ekonomiska fördel som skall ha uppkommit genom överträdelsen skärpts. För att avgift i fortsättningen skall utgå skall det således inte vara tillräckligt enbart att en ekonomisk fördel har uppkommit. Därutöver krävs att den varit betydande. Att närmare ange vad som exakt avses med att fördelen varit betydande är knappast möjligt. Jag anser dock att avgiftsplikt bör kunna inträda, då fördelen kan beräknas uppgå till minst hundra tusen kronor. Beloppet bör enligt min mening inte ställas i relation till företagets omsättning eller storlek, vilket skulle onödigt komplicera avgiftssystemet.

64 §

Regeringen får, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Rubriken och paragrafen är nya.

Miljölagstiftningen måste kunna anpassas till de ändrade förhållanden som krig eller krigsfara för med sig. Detta gäller emellertid även situationer då beredskapen måste höjas utan att läget för den skull är så allvarligt att krig eller krigsfara föreligger. Jag tänker t. ex. på fall då beslut fattats om inkallelser av värnpliktiga till beredskapsövning enligt 27 § 2 mom. värnpliktslagen (1941:967). För beredskapen i sådana lägen är det viktigt att regeringen har vittgående befogenheter att snabbt meddela särskilda föreskrifter.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § regeringsformen som avser att ge regeringen sådana befogenheter. Bemyndigandet innebär att regeringen får meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret i de frågor som avses i lagen. Beträffande innebörden av begreppet totalförsvaret hänvisar jag till prop. 1984/85: 160 s. 2 f.

I det till lagrådet remitterade lagförslaget innehöll lagtexten ingen annan begränsning för regeringen att meddela avvikande föreskrifter för totalförsvaret än att det skulle behövas med hänsyn till försvarsberedskapen.

Lagrådet framhöll med anledning härav med hänvisning till vissa uttalanden i propositionen (1973:90) med förslag till ny regeringsform att bemyndigandet borde preciseras mer än som skett i det remitterade förslaget. Jag delar lagrådets uppfattning. Lagtexten har utformats i enlighet med lagrådets förslag.

4.2 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

15 §

För byggande av väg skall upprättas en arbetsplan.

I arbetsplanen skall anges den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för genomförandet av vägbyggnadsföretaget. Planen skall även innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra företaget.

En miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla en redovisning av de väntade miljöeffekterna samt förslag till erforderliga skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar eller andra olägenheter från trafiken.

I andra stycket har införts en bestämmelse som innebär krav på att arbetsplanen skall innehålla också en miljökonsekvensbeskrivning. Bakgrunden härtill har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4). Av tredje stycket framgår i stora drag vad en miljökonsekvensbeskrivning bör innehålla. Den närmare regleringen härav får ske genom verkställighetsföreskrifter.

Vid utarbetande av en arbetsplan skall samråd i fråga om vägens sträckning och vägförslagets utformning i övrigt ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. *Samråd skall alltid ske med de naturvårdsmyndigheter som berörs.*

Förfarandet enligt första stycket får efter omständigheterna förenklas i fråga om en arbetsplan för väg, som enligt detaljplan skall ingå i allmän plats eller som är förutsatt i områdesbestämmelser.

Avser arbetsplan endast ombyggnad av väg, får förfarandet enligt första stycket efter omständigheterna förenklas med iakttagande av att ägare till en fastighet, av vilken mark skall tas i anspråk, alltid skall beredas tillfälle att yttra sig. Detta skall även tillämpas på en arbetsplan som innefattar endast ändring av planen för ett vägbyggnadsföretag som ännu ej är färdigställt.

Genom ett tillägg till *första stycket* har uttryckligen angivits att samråd alltid skall ske med berörda naturvårdsmyndigheter då arbetsplan utarbetas.

Som jag har redovisat i den allmänna motiveringen kommer chefen för kommunikationsdepartementet senare att anmäla förslag till ändringar i vägkungörelsen (1971: 954), som ger statens naturvårdsverk bättre möjligheter att tillvarata miljöskydds- och naturvårdsintressena i samband med upprättande och fastställande av flerårsplanerna för vägbyggande.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade förslagen till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387),
 2. lag om ändring i väglagen (1971: 948),
- med vidtagna ändringar.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Miljöskyddsutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1983: 20) Bättre miljöskydd II i de delar som slutligt behandlas i propositionen

Miljöskyddsutredningen har haft till uppgift att mot bakgrund av erfarenheterna av miljöskyddslagens (1969: 378; ML) tillämpning överväga vilka förändringar av lagstiftningen som behöver göras för att ytterligare förbättra samhällets möjligheter att ingripa mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet.

Utredningen har i delbetänkandet Bättre miljöskydd I (SOU 1978: 80) framlagt förslag angående förprövnings-, tillsyns- och påföljdssystemen samt besvärsrätten. I delbetänkandet Förorening av mark och grundvatten (Ds Jo 1983: 1) har utredningen utöver mark- och grundvattenfrågor även behandlat frågan om gränsdragningen mellan ML: s och vattenlagstiftningens tillämpningsområden och framlagt förslag i dessa delar.

I detta slutbetänkande lägger utredningen fram förslag i följande frågor:

- återställning och sanering av områden som skadats till följd av miljöfarlig verksamhet,
- miljöskyddsprövning av allmänna vägar och gator,
- miljöskyddsprövning av flygplatser,
- buller från lös egendom,
- fiskeintressenternas ställning i samband med prövning enligt miljöskyddslagstiftningen
- förhållandet mellan internationella överenskommelser på det yttre miljöskyddets område och den svenska miljöskyddslagstiftningen.

Dessutom redovisas andra frågor som aktualiserats under utredningsarbetet. Bland dessa kan särskilt nämnas frågan om den rättsliga behandlingen av miljöstörningar på grund av elektriska anläggningar samt frågan om i vilken utsträckning kungörelsen om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd (1970: 641) är tillämplig på råd och riktlinjer som naturvårdsverket utfärdar inom miljöskyddsområdet.

Statens naturvårdsverk och koncessionsnämnden för miljöskydd har i särskilda framställningar till utredningen initierat överväganden av ytterligare frågeställningar. Beträffande utredningens ställningstagande i denna del hänvisas till avsnitt 6.5 i betänkandet.

Återställning och sanering

— — —

Ett annat miljöproblem är den olagliga hantering av miljöfarligt avfall genom nedgrävning eller dumpning i naturen som ibland förekommer. Utredningen föreslår ändringar i ML och miljöskyddsförordningen (1981: 574; MF), vilka skulle göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att i brådskande fall förordna om omedelbar rättelse på den försumliges bekostnad. Kostnaderna för förfarandet skall därvid kunna förskottas av allmänna medel.

— — —

Den snabba utvecklingen på trafikområdet har medfört att miljöstörningar från trafik med motordrivna fordon blivit ett allt större samhällsproblem. Trafiken på vägar och gator utgör på många håll den dominerande yttre bullerkällan. Avgaserna från motorfordonstrafiken utgör en betydande källa till luftföroreningar. Även utanför tätortsområdena medför verksamheten på våra vägar lokalt avsevärda störningar till omgivningen främst i form av buller och luftföroreningar.

Utredningen har funnit att de bestämmelser i främst byggnads- och väglagstiftningarna som skall reglera miljöskyddsintresset vid byggande av gata och väg är otillräckliga och har diskuterat olika modeller för att åstadkomma en förstärkning av miljöskyddsprövningen. Utredningen föreslår att den nuvarande prövningsordningen kompletteras med möjligheter till obligatorisk prövning enligt ML. Regeringen bemyndigas att beträffande en allmän väg eller en gata föreskriva att dels nyanläggning som kan befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, dels ombyggnad eller trafikreglerande åtgärder som kan medföra att olägenhet i väsentlig grad ökar i omfattning inte får utföras utan att koncessionsnämnden för miljöskydd lämnat tillstånd enligt ML. Regeringsbeslut om särskild miljöprövning innebär ett åläggande för väg/gatuhållaren att inge ansökan om tillstånd till koncessionsnämnden. Ansökan handläggs sedan av koncessionsnämnden enligt ML:s bestämmelser, vilket bl. a. innefattar kungörelse, remissförfarande och offentligt sammanträde med besiktning på platsen. Prövningen kan avse väg- och gatubyggnadsföretag oavsett huvudmannaskap och planform. Enskilda vägar kan dock inte bli föremål för obligatorisk prövning enligt förslaget. Förprövning enligt ML skall företrädesvis avse ärenden som är särskilt kontroversiella eller innehåller problemställningar vars lösningar kräver principiella ställningstaganden. Utredningen föreslår att naturvårdsverket erhåller exklusiv initiativrätt, innebärande att regeringen upptar frågan om obligatorisk miljöskyddsprövning först efter särskild framställning från naturvårdsverket. Utredningen föreslår vidare att 6 § tredje stycket sista meningen ML upphävs. Bestämmelsen har i praktiken inneburit att en prövning enligt ML av ett väg-, flygplats- eller järnvägsföretag måste inskränkas till frågor om skyddsanordningar och andra försiktighetsmått.

Utredningen föreslår vidare skyldighet för väghållaren att så snart fråga väckts om byggande av väg redovisa de förväntade miljöeffekterna samt förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från trafiken. Redovisningen skall ske i form av en miljökonsekvensbeskrivning. Med byggande av väg avses förutom anläggning av ny väg även omläggning av väg i ny sträckning samt ombyggnad och förbättring av väg. Miljökonsekvensbeskrivningen skall fortlöpande utvecklas och kompletteras, så att den i varje utredningsskede innehåller all aktuell information sammanställd i ett dokument. Omfattningen och utformningen av beskrivningen får bestämmas med hänsyn till byggnadsobjektets art och omfattning. Särskilt vid ombyggnads- och förbättringsarbeten får beskrivningen begränsas med hänsyn till omständighe-

terna i det enskilda fallet. Miljökonsekvensbeskrivningen skall tillställas berörda myndigheter och finnas tillgänglig för allmänheten. Beskrivningen skall på ett lättfattligt sätt redogöra för de miljömässiga konsekvenserna av det tillämnade projektet.

Avsikten med de föreslagna bestämmelserna är att bereda miljömyn- digheterna och övriga motstående intressen möjlighet att så tidigt som möjligt ingripa i planeringsprocessen och ställa krav beträffande lokalise- ringsfrågor, utformning av skyddsåtgärder m. m.

Skyldigheten att upprätta miljökonsekvensbeskrivning skall inte gälla vid byggande av gata eller enskild väg.

— — —

Övriga frågor

— — —

För att undanröja nuvarande tveksamhet om ML: s tillämplighet beträffande buller och luftföroreningar från elektriska anläggningar föreslår utredningen att 1 § andra stycket ML ges sådan ändrad lydelse att det klart framgår att alla andra miljöstörningar än de elektriska och magnetiska verkningarna kan prövas av koncessionsnämnden efter ansökan av anläggningens ägare enligt 9 § ML eller hemställan av naturvårdsverket enligt 41 § ML. Vidare blir ML: s tillsyns- och ansvarsbestämmelser m. m. generellt tillämpliga ifråga om dylika miljöstörningar.

Enligt utredningens mening bör frågan om förprövningsplikt för de stora kraftledningarna lösas på samma sätt som föreslagits beträffande vägar och gator. Detta innebär att generell förprövningsskyldighet inte stadgas men att regeringen ges befogenhet att på framställning av naturvårdsverket och efter prövning från fall till fall föreskriva att förprövning enligt ML skall äga rum.

— — —

Prop.
1986/87: 135

Miljöskyddsutredningens lagförslag i betänkandet (Ds Jo 1983: 1) Förorening av mark och grundvatten

Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs att 1, 7, 8 och 10 §§ miljöskyddslagen (1969: 387)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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, *om användningen ej utgör byggnad i vatten,*

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.

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

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

¹ Lagen omtryckt 1981: 420.

Lagen är icke tillämplig på sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971: 154) 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.

7 §

Avloppsvatten av följande slag får icke utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet, nämligen

Avloppsvatten av följande slag får icke utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde *eller på marken eller i grunden* om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet, nämligen

1. avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som ej undergått längre gående rening än slamavskiljning,

2. pressaft från siloanläggning,

3. urin från djurstall,

4. vassle,
5. ytbehandlingsbad i metallindustri eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad.

Regeringen kan föreskriva att vad som sägs i första stycket skall gälla även avloppsvatten av visst annat slag.

8 §

Är det av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt eller eljest med hänsyn till allmänt intresse, kan regeringen med avseende på viss del av landet förbjuda allt utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om det kan ske utan oskäligt intrång för innehavare av fabrik eller inrättning som anlagts innan beslutet meddelats eller för kommun eller annan som dessförinnan börjat avleda avloppsvatten.

Bestämmelserna i första stycket gäller även utsläppande av avloppsvatten från mark, byggnad eller anläggning så att mark eller grundvatten kan förorenas.

10 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar inte får anläggas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning inte får släppas ut,
3. fast avfall eller annat fast ämne inte får släppas ut eller läggas upp så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,
3. fast avfall eller annat fast ämne inte får släppas ut eller läggas upp så att mark, vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller grundvatten kan förorenas,
4. vissa slag av inrättningar eller deras användning inte får ändras på ett sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden har lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan har gjorts hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

Miljöskyddsutredningens lagförslag i betänkandet (SOU 1983: 20) Bättre miljöskydd II i de delar som behandlas i propositionen

1 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)¹
dels att 1, 6, 22, 40, 47 och — — §§ skall ha nedan angivna lydelse.
dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 10a — — av nedan angivna lydelse.

¹ Lagen omtryckt 1981: 420.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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, *om användningen ej utgör byggnad i vatten,*

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.

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

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

Lagen är *inte* 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 *berörande elektriska och magnetiska verkningar av en* elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

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

6 §

Kan miljöfarlig verksamhet befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått som avses i 5 § iakttagas, får verksamheten utövas endast om särskilda skäl föreligger.

Innebär den befarade olägenheten att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänt intresse skadas avsevärt, får verksamheten ej utövas. Regeringen kan dock lämna tillstånd enligt denna lag, om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller ej verksamhet, vars tillkomst eller lokalisering prövats enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385), eller rörledning, vars framdragande eller begagnande prövats enligt lagen (1978: 160) om vissa rörledningar. *Första stycket eller andra stycket första punkten hindrar ej att sådan flygplats, väg eller järnväg, vars anläggande prövas i särskild ordning användes för avsett ändamål.*

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller ej verksamhet, vars tillkomst eller lokalisering prövats enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385), eller rörledning, vars framdragande eller begagnande prövats enligt lagen (1978: 160) om vissa rörledningar.

Prop.
1986/87: 135

10 a §

Regeringen får beträffande en allmän väg eller en gata eller beträffande en elektrisk starkströmsledning med högre spänning än 500 kV föreskriva att

1. nyanläggning som kan befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse,

2. ombyggnad eller annan åtgärd som kan medföra att olägenhet i väsentlig grad ökar i omfattning inte får utföras utan att koncessionsnämnden har lämnat tillstånd enligt denna lag.

Fråga som avses i första stycket prövas av regeringen efter framställning av statens naturvårdsverk.

22 §

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan ej på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsovårdsstadgan (1958: 663) eller i renhållningslagen (1979: 596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna vidtaga försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, o 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 hälsovårdsstadgan (1958: 663) 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 § tredje stycket.

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som uppenbart behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I bråds-kande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd.

Om den som avses med ett före-läggande enligt första stycket underlåter att iakttaga vad som angivits i föreläggandet, får tillsyns-myndigheten förordna om rättelse på hans bekostnad. Sådant förordnande får ges utan att föreläggan-de enligt första stycket har medde-lats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga ska-dor eller av andra särskilda skäl finner att rättelsen måste ske utan dröjsmål.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana bråds-kande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslu-tet, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

47 §

Har någon begått en gärning som avses i 45 § första stycket 1–3, får tingsrätten meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981: 847).

Berörs allmänna intressen, får ansökan om handräckning göras av sta-tens naturvårdsverk eller annan myndighet som ärendet angår.

Efterkoms inte ett föreläggande enligt 40 § första eller *andra* stycket, skall kronofogdemyndig-heten på anmodan av tillsynsmyn-digheten ombesörja att åtgärd vid-tas.

Efterkoms inte ett föreläggande enligt 40 § första eller *tredje* stycket, skall kronofogdemyndig-heten på anmodan av tillsynsmyn-digheten ombesörja att åtgärd vid-tas.

Det åligger polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsyn enligt denna lag.

— — —

Denna lag träder i kraft den

— — —

2 Förslag till

Lag om ändring i väglagen (1971: 948)

Prop.
1986/87: 135

Härigenom föreskrivs att i väglagen (1971: 948) skall införas en ny paragraf, 13 a § av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 a §

Väghållaren skall så snart fråga väckts om byggande av väg fortlöpande under planeringsarbetet redovisa de förväntade miljöeffekterna samt förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från trafiken. Redovisningen skall ske i form av en miljökonsekvensbeskrivning.

Denna lag träder i kraft den

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 förorening av mark och grundvatten avgetts av kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket, lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, statens planverk, statens industriverk, statens vattenfallsverk, Svea hovrätt, vattendomstolarna vid Växjö, Vänersborgs, Stockholms, Östersunds och Luleå tingsrätt, forskningsrådsnämnden, länsstyrelserna i Gotlands, Göteborgs och Bohus, Hallands, Jämtlands, Kristianstads, Kronobergs, Malmöhus, Norrbottens, Skaraborgs, Södermanlands, Uppsala, Västerbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län, Svenska kommunförbundet, Sveriges industriförbund, Lantbrukarnas riksförbund 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.

Flertalet remissinstanser är positiva till eller har inte något att erinra mot utredningens förslag att miljöskyddslagen kompletteras med uttryckliga bestämmelser om att lagen är tillämplig på sådan användning av mark, byggnad eller anläggning som innebär risk för förorening av grundvatten eller mark.

Kammarkollegiet: — — — tillstyrker utredningens förslag.

Statskontoret: — — — ställer sig positivt till att ML, på sätt som utredningen föreslår, kompletteras med uttryckliga bestämmelser om att lagen är tillämplig på sådan användning av mark, byggnad eller anläggning som innebär risk för förorening av grundvatten eller mark.

Riksrevisionsverket: — — — har i princip ingenting att invända mot en utvidgning av tillämpningsområdet för miljöskyddslagen (ML) i linje med det förslag som miljöskyddsutredningen presenterar. Så länge som en belysning saknas av de konsekvenser en sådan utvidgning medför kan RRV emellertid inte ta definitiv ställning till förslaget.

Som utredningen påpekar finns risk för förorening av grundvatten och mark genom exempelvis spridning av konstgödning eller naturlig gödsel. I vilken omfattning kommer jordbruksföretag att tillståndsprövas med anledning härav? Utredningen borde ha diskuterat och visat på möjliga konsekvenser såväl i detta avseende som i andra med anledning av ett utvidgat tillämpningsområde för ML.

Konsekvenserna vad avser omfattning av verksamheter med anledning av värmeutvinnings- och värmelagringsteknik finns inte heller redovisade. Utredningen har visserligen pekat på förekomsten av dylika verksamheter.

men mera utifrån målsättningen att samordna miljöskyddslagen och vattenlagen.

Lantbruksstyrelsen: I sin specialmotivering till den föreslagna kompletteringen av miljöskyddslagen anför utredningen bl. a. att marken eller grundvattnets beskaffenhet kan skadas genom t. ex. avfallsdeponering genom uppläggning på markytan eller nedgrävning i jorden, spridning av handelsgödsel eller naturlig gödsel och användning av bekämpningsmedel. Utredningen framhåller att dessa och andra för markens och grundvattnets beskaffenhet riskabla åtgärder åsyftas med förslaget att utvidga miljöskyddslagens tillämpningsområde till att omfatta förorening av grundvatten och mark. Lantbruksstyrelsen konstaterar att utredningen inte närmare preciserat vad som kan avses med förorening av mark. Utredningen har inte heller visat i vilken utsträckning eller på vilket sätt påvisbar förorening av mark eller grundvatten uppkommer som en följd av nu pågående markanvändning inom jordbruket.

Lantbruksstyrelsen har i princip inget att erinra mot en komplettering av miljöskyddslagen för att öka skyddet av mark och grundvatten. En eventuell lagändring får dock inte ges en sådan utformning eller praktisk tillämpning att normal jordbruksdrift försvåras vad avser lagring och spridning av organiska gödselmedel samt spridning av handelsgödsel och bekämpningsmedel i överensstämmelse med officiella rekommendationer. Sådana rekommendationer ges bl. a. i naturvårdsverkets "Riktlinjer för miljöskyddande åtgärder vid animalieproduktion". Dessa har nyligen varit föremål för revidering av naturvårdsverket i samråd med lantbruksstyrelsen. Lantbruksstyrelsen förutsätter att en eventuell lagändring inte avser att markanvändningen vid enskilda jordbruksföretag annat än i undantagsfall skall prövas och regleras med avseende på användningen av gödsel- och bekämpningsmedel.

Lantbruksstyrelsen vill vidare framhålla att i de fall störningar i den omgivande miljön kan uppkomma på grund av pågående markanvändning inom jordbruket föranledes detta i allmänhet av den samlade effekten av åtgärder vid ett antal jordbruksföretag inom ett avrinningsområde. Miljöskyddslagen är tillämplig enbart med avseende på enskilda företag. Enligt lantbruksstyrelsens uppfattning torde generella åtgärder vara effektivare när det gäller att söka begränsa risken för miljöstörningar pga. jordbruksdrift än åtgärder som är ägnade att i detalj reglera driften vid enskilda företag. I sin växtodlingsrådgivning ägnar lantbruksnämnderna särskild uppmärksamhet åt att åstadkomma en anpassning av gödselanvändningen vid jordbruksföretagen för att bl. a. minimera växtnäringens förluster.

Lantbruksstyrelsen konstaterar att de frågeställningar miljöskyddsutredningen tar upp i sitt betänkande i vissa delar nära sammanhänger med de frågor som behandlas av kommittén för översyn av användningen av kemiska medel i jord- och skogsbruket m. m. Eftersom den senare kommittén i detalj diskuterar konsekvenserna av användningen av kemiska medel och även hanteringen av organiska gödselmedel finner lantbruksstyrelsen det ändamålsenligt att behandla hithörande frågor i ett sammanhang. Remissbehandling av betänkandena (SOU 1983: 1 "Användning av växtnäring" och SOU 1983: 11 "Bekämpning av växtskadegörare och ogräs") från

Prop.
1986/87: 135

nämnda kommitté torde vara nära förestående. Styrelsen är därför inte beredd att nu göra överväganden som kan föregripa ställningstaganden föranledda av dessa betänkanden. Miljöskyddsutredningens förslag om en eventuell utvidgning av miljöskyddslagens tillämpningsområde till att avse även skydd mot förorening av mark och grundvatten torde med fördel kunna anstå och behandlas tillsammans med övriga delproblem i miljöskyddsutredningens slutbetänkande.

Statens livsmedelsverk: I och med att hälsovårdsstadgan upphör att gälla 1983-07-01 och ersätts av en hälsoskyddslag överförs frågan om dricksvattenkvalitet och dricksvattenkontroll till livsmedelslagstiftningen och livsmedelsverket blir följaktligen ansvarig myndighet på detta område. Livsmedelsverket kan i viss utsträckning ansluta sig till de överväganden som miljöskyddsutredningen gjort, men vill dock göra vissa reservationer mot den föreslagna lagändringen.

Från olika håll har påtalats att det direkta skydd för olika slag av vattentäkter som nu finns i 31 § hälsovårdsstadgan försvinner när hälsovårdsstadgan upphör att gälla. Skyddet för mindre vattentäkter, såsom enskilda brunnar och källor – ett problem som på lokal nivå fått allt större räckvidd – kan fortsättningsvis tänkas tillgodoses genom bl. a. den tillståndsprövning avseende avlopp som finns inskriven i 7 § hälsoskyddslagen.

Genom den utvidgning av miljöskyddslagens omfattning, nämligen förorening av mark och grundvatten, kan enligt verkets mening besvärande kollisioner uppstå mellan å ena sidan vattenlagen och miljöskyddslagen och å andra sidan hälsoskyddslagen vid prövning av tillstånd enligt 7 § hälsoskyddslagen. Miljöskyddsutredningen har i avsnitt 1.3 vid sin redovisning av gällande lagstiftning inte nämnt denna tillståndsprövning än mindre tagit upp denna fråga i sina överväganden, vilket livsmedelsverket ser som en stor brist.

Som exempel på problem kan anföras att en enkel infiltrationsanläggning i en särskild avloppsanläggning sannolikt kan betraktas som förorening av mark och troligen även anses medföra förorening av grundvatten. Frågan är då bl. a. vilken lagstiftning som är tillämplig och vilket skydd den enskilde har gentemot olika krav från skilda myndigheter som har att tillämpa olika lagar. Systemet synes mot denna bakgrund ytterst svåröverskådligt.

En samordning av de olika lagstiftningskomplexen är således nödvändig för att inte ett alltför komplicerat system blir följden. Verket anser att det i och för sig är önskvärt med ett bättre skydd mot förorening av såväl mark som grundvatten. Verket kan dock inte tillstyrka en ändring av miljöskyddslagen utan att frågan om de risker för lagkollisioner och dubbelprövning som här antytts närmare har utretts.

En annan fråga som i det sammanhanget även bör utredas är förbättrade möjligheter att på lokal nivå och på ett någorlunda enkelt sätt tillskapa skyddsområden för ytvattentäkter. Hälsovårdsnämnderna har hittills kunnat införa sådana skyddsföreskrifter i lokal hälsovårdsordning men i och med att hälsovårdsordningarna upphör att gälla vid halvårsskiftet, försvinner i stort sett denna möjlighet. Ett tämligen enkelt sätt vore att göra

bestämmelserna i 2: 63–64 VL tillämpliga även på ytvattentäkter.

Fiskeristyrelsen: Grundvatten har under senare tid börjat användas som vattentäkter för fiskodlingar. Hittills har sådana företag endast prövats med hänsyn till vattenkvantiteten enligt vattenlagen (VL). Fiskeriintendenten i mellersta distriktet påtalar i sitt yttrande att det inom distriktet förekommer en stor omfattning av varphögar i anslutning till gruvverksamhet. Dessa högar bidrager genom infiltration med tungmetallutsläpp, som kan påverka fiskebestånd negativt. Mer eller mindre kontinuerlig förorening av denna typ som kan förekomma efter det att verksamheten upphört bör uppmärksammas så att möjligheten att beivra den inom ramen för miljöskyddslagstiftningen klarläggs.

Mot bakgrund härav och med hänvisning till vad fiskeriintendenterna i övrigt anfört tillstyrker fiskeristyrelsen utredningens förslag till ändring i denna del av 1 § i miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Liksom miljöskyddsutredningen betonat vill länsstyrelsen också framhålla det väsentliga i att frågan om skydd mot förorening av mark och grundvatten klart kommer till uttryck i miljöskyddslagen även om i praktiken dessa problem beaktats genom av berörda myndigheter utbildad praxis. Genom avsaknaden av klara regler kan nämligen en viss osäkerhet uppstå vad gäller myndigheternas befogenhet att agera. I huvudsak är länsstyrelsen också positiv till de förslag till förändringar som framförs av miljöskyddsutredningen.

— — —

I naturvetenskapliga sammanhang och vanligt språkbruk används ej begreppet "grunden" på det sätt som görs i 7 §. Länsstyrelsen föreslår därför att "grunden" ersätts av något längre men mer väldefinierade "marklager eller i berggrunden".

— — —

Utredningen gör vidare en generell bedömning av vissa odlingsåtgärder i jord- och skogsbruket och anser att användning av gödsel och bekämpningsmedel är riskabla åtgärder för markens och grundvattnets beskaffenhet. Gödsling och användning av kemiska bekämpningsmedel skall alltså rubriceras som miljöfarlig verksamhet.

Miljöskyddslagen är i sin nuvarande utformning tillämplig på sådan användning av mark som innebär risk för ytvattenförorening (prop. 1969: 28 sid. 259). Någon praktisk tillämpning har lagen emellertid knappast fått inom jord- och skogsbruket, och osäkerhet har rått om överhuvudtaget lagen kan tillämpas beträffande grundvattenförorening av t. ex. gödsling och spridning av kemiska bekämpningsmedel. Länsstyrelsen finner därför att lagens tillämpningsområde måste förtydligas. Begreppen markförorening och grundvattenförorening måste definieras klarare. Gödsling är t. ex. en åtgärd som inte har till syfte att förorena marken utan i normalt språkbruk snarare att höja markens produktionsförmåga av livsmedel eller skogsråvaror. När det gäller användningen av bekämpningsmedel kan t. ex. en olämplig odling leda till uppförökning av växtskadegörare i marken (marksmitta = "biologisk förorening"). Spridning av kemiska bekämpningsmedel – miljöfarlig verksamhet – skulle i så fall kunna vara en metod att motverka denna "biologiska förorening". Utöver spridning av

Prop.
1986/87: 135

handelsgödsel, stallgödsel och kemiska bekämpningsmedel finns en rad olika åtgärder som kan ha lika stor eller större betydelse för markens och grundvattnets sammansättning. Som exempel kan nämnas kalavverkning, odling av vissa grödor och spridning av avloppsslam på jordbruksmark. Enligt länsstyrelsens mening krävs en noggrannare genomarbetning av området för att ge ett klarare underlag för centrala och regionala myndigheters utarbetande av tillämpningsanvisningar. Länsstyrelsen vill samtidigt påtala behovet av en samordning med de övriga förslag som presenterats avseende gödsling och kemisk bekämpning (SOU 1983: 10, 11).

Genom att begreppen grundvatten och mark införs i miljöskyddslagen får myndigheterna en bättre utgångspunkt för att angripa det föroreningsproblem som uppkommer bl. a. genom utläckande avloppsvatten från otäta ledningar. Det problem som hittills fått den största uppmärksamheten är till avloppsvattenledning inläckande grundvatten. Naturligtvis sker transport av förorenat vatten också i den andra riktningen med en kontaminering av mark och grundvatten som följd. Problemet behöver givetvis åtgärdas och torde medföra avsevärda kostnader. Detta utgör exempel på ett problemområde som genom en ändring i miljöskyddslagen bör följas upp med tillämpningsföreskrifter av centrala myndigheter och kanske också i vissa fall ändringar i miljöskyddsförordningen.

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

Länsstyrelsen i Skaraborgs län: — — — det är en stor brist att ML inte omfattas av förorening av mark och grundvatten. Vid t. ex. handläggning av ärenden enligt 18 § naturvårdslagen är det i princip inte möjligt för länsstyrelsen att med stöd av 39 § i ML ge exploitören råd om hur oljeprodukter skall hanteras för att förhindra förorening av marken eller grundvattnet. I sådana fall är den enda möjligheten för länsstyrelsen att hänvisa till den s. k. allmänna aktsamhetsregeln i 2 kap. 63 § vattenlagen (VL). Även vid utbyggnad av infiltrationsanläggningar för avloppsvatten från hushåll är det en nackdel att miljöskyddslagens bestämmelser ej kan tillämpas. Bl. a. är det tveksamt vilka möjligheter som grannar till en planerad infiltrationsanläggning har för att påverka lokaliseringen av anläggningen. Risk för förorening av deras grundvattentäkter kan ju föreligga.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag till ändring av miljöskyddslagen om nedanstående synpunkter beaktas vid den slutliga bearbetningen.

Följden av föreslagna ändringar i vad de avser jordbruket har inte i tillräcklig omfattning belysts av utredningen. Enligt ändringen i 7 § får urin från djurstall ej utsläppas på marken om det ej är *uppenbart* att den kan ske utan olägenhet. Även ändringen i 1 och 10 §§ kan med hänvisning till vad som anförts i specialmotiveringen i vad den avser "spridning av konstgödning eller naturlig gödsel och användning av kemiska bekämpningsmedel" få stor betydelse för jordbruket.

All urin från djurstallar sprids på åkermark. Att denna spridning tillsammans med spridning av konstgödsel har medfört och medför att kvävehaltarna i ytvattnet och grundvattnet stigit i åtskilliga områden i Sverige torde vara odiskutabelt. Effekterna av denna ökning torde inte vara helt klar-

lagda men att de i många fall är av sådan omfattning att det inte är *uppenbart* att spridning av urin från djurstall kan ske utan olägenhet torde också vara odiskutabelt. Att marken lokalt blir förorenad när bekämpningsmedel används i jordbruket torde inte heller kunna ifrågasättas.

Följden av lagändringen i vad den avser jordbruket kan i det extremaste fallet bli den att samtliga jordbruk i Sverige kommer att provas i en eller annan form (tillstånd eller tillsyn enligt ML). Det kan inte uteslutas att befolkningsgrupper kräver ett ingripande med hänvisning till att de anser att jordbruksverksamheten medför olägenheter på grund av att marken förorenas. Riktlinjer för vilka åtgärder som erfordras för att förhindra förorening av mark och grundvatten från jordbruket finns ej utarbetade och torde ej heller kunna utarbetas inom överskådlig tid.

Om lagändringen kommer till stånd erfordras så som utredningen angivit att miljöskyddsförordningen (MF) ses över. Länsstyrelsen förutsätter att förordningen därvid även revideras i andra delar, vilket närmare utvecklats i särskild skrivelse till naturvårdsverket.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: — — — anser det tillfredsställande att miljöskyddslagen kompletteras så att lagen uttryckligen blir tillämplig på sådan användning av mark, byggnad och anläggning som innebär risk för förorening av grundvatten eller mark samt att bestämmelser som nu gäller om tillståndsprövning beträffande ytvattenförorening också skall kunna tillämpas ifråga om förorening av grundvatten eller mark. Då miljöskyddslagen även tidigare i praktiken omfattat skydd mot viss grundvattenförorening och markförorening blir kompletteringen ytterligare ett stöd vid prövning och tillsyn enligt denna lag.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Förslagen ändring ligger väl i linje med bl. a. den praxis som utredningen åberopar. Möjligheterna att bedöma konsekvenserna av förslaget är dock på nuvarande stadium begränsade vad avser omfattning och arbetsinsatser.

Många av de problem som sätts i samband med förorening av mark exempelvis försurning, bekämpningsmedel, kadmium m. m. kan även åtgärdas inom ramen för annan lagstiftning som produktkontroll och hälso-skydd. Utvecklingen på dessa områden och ansvarsfördelningen mellan myndigheter är därför av intresse i detta sammanhang.

En närmare analys bör också komma till stånd med tanke på de begränsade resurser som f. n. finns vid länsstyrelsen. Uppkomna vakanser kan innebära att erforderlig kompetens inom det aktuella området helt eller delvis saknas på vissa naturvårdsenheter.

Länsstyrelsen är således inte negativ till förslaget utan finner en ändring angelägen samtidigt som behovet av arbetsinsatser, kompetenskrav m. m. måste ses över och tillgodoses innan lagändring görs.

Länsstyrelsen i Västerbottens län: Utredningens förslag innebär bl. a. att miljöskyddslagen i fortsättningen blir tillämplig även i fråga om förorening av mark och grundvatten. Förorening av grundvatten jämföras i förslaget med de regler som nu gäller vid förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde (ML § 1, punkt 2). Förorening av mark jämföras i förslaget med de regler som nu gäller vid förorening av luft, buller, skakning, ljus eller annat sådant om inte störningen är helt tillfällig (ML 1 §, punkt 3).

Prop.
1986/87: 135

Förslaget innebär ingen förändring i nuvarande systematik att skilja på vattenföroreningar och andra immissioner. I det senaste fallet förutsätts att den miljöfarliga verksamheten skall medföra störning för omgivningen för att lagens bestämmelser skall vara tillämpliga. Detta innebär att en viss begränsad markförorening kan godtas, exempelvis inom ett område som avsatts för deponeringsändamål. Det synes också vara en nödvändig förutsättning för att nuvarande system med deponering av avfall skall kunna fortgå framdeles. För många samhällen – i synnerhet små och medelstora – kommer deponering av avfall för lång tid framåt att vara det enda tänkbara alternativet för avfallsdestruktion.

Utredningen utgår ifrån (sid. 21) att den nya vattenlagen kommer att innehålla bestämmelser till skydd för grundvattenförsörjningen omfattande en allmän aktsamhetsregel samt föreskrifter som medför möjlighet att förordna om vattenskyddsområden. Utredningen anser emellertid att de svåraste vattenföroreningsproblemen uppkommer i samband med miljöfarlig verksamhet och att de då vanligen är av sådan karaktär att de inte kan bemästras med de slag av generella föreskrifter som VL och förslaget till ny vattenlag innehåller. I stället anser utredningen att det behövs en individuell prövning som ML ger möjlighet till. Även om en individuell prövning enligt ML kan innebära fördelar ur grundvattenskyddssynpunkt måste det dock anses som mindre tillfredsställande att inte grundvattenskyddet kan samordnas i en och samma författning. Föreslagen utformning av 7 § innebär även att enstaka utsläpp i grunden blir prövningspliktiga. Utredningen synes inte ha berört frågan om hälsovårdsnämndens roll i detta sammanhang. Hälsovårdsnämnden har tidigare i enlighet med föreskrifterna i hälsovårdsstadgan (i framtiden hälsoskyddslagen) kunnat pröva sådana frågor. Därest ovannämnda formulering blir gällande måste hälsovårdsnämnderna ges rätt och skyldighet att pröva ansökningar om infiltration av avloppsvatten från enstaka hushåll. Det vore ett slöseri med resurser om denna prövning framdeles skulle åvila länsstyrelsen när den med fördel kan anförtros åt hälsovårdsnämnderna.

Utredningen talar om skydd av grundvatten men synes inte närmare ha berört frågan om grundvattnets skyddsvärde. Enligt länsstyrelsens mening bör i fråga om behovet av skydd för en grundvattenförekomst en selektiv bedömning vara vägledande vid val av de åtgärder som kan bli aktuella. En mera generaliserad syn leder sannolikt till att nu vanligen förekommande reningsförfarande vid markinfiltration dvs. slamavskiljning, inte kan godtas utan reningen måste kompletteras med någon form av längre gående behandling ex. kemisk fällning. Konsekvensen härav förefaller helt orimlig inte minst ur ekonomisk synpunkt.

Utredningen uttalar på sidan 22 i betänkandet: "Uppfattningen att grundvatten är eller i varje fall borde vara så rent att det utan reningsåtgärder kan användas som konsumtionsvatten torde vara mycket allmän i vårt land". Även om denna uppfattning om grundvattnets "renhet" är allmän i vårt land så torde det i själva verket förhålla sig så att opåverkat grundvatten i stor utsträckning av helt naturliga orsaker såväl ur kemisk-fysikalisk som bakteriologisk synpunkt inte utan föregående behandling bör användas som konsumtionsvatten. Väsentliga delar av vårt land är

således av mindre intresse ur grundvattenskyddssynpunkt. Det kommer som regel heller aldrig i fråga att använda en vattentäkt som är belägen ex. inom sammanhängande och koncentrerad bebyggelse för konsumtionsändamål även spill- och dagvattnet från området avleds i särskilda ledningar. Även om skyddet av grundvatten i och för sig är ett allmänt intresse kan det i den samhälleliga planeringen uppkomma situationer där det allmänna grundvattenskyddsintresset måste vika för ett annat allmänt intresse.

Inom framför allt fritidsbebyggelsen men även inom helårsbebyggelsen har avloppsfrågan i betydande omfattning lösts genom markinfiltration. Detta har skett dels i separata anordningar på respektive tomtplatser och dels i större samordnade anläggningar. Dylika lösningar har – fränsett att de i många fall utgjort det enda realistiska alternativet – inneburit uppenbara fördelar ur vattenvårdssynpunkt, eftersom direkta utsläpp till vattenområde då kunnat undvikas. Markinfiltration av avloppsvatten har bl. a. i av statens naturvårdsverk utgivna publikationer bedömts vara en god lösning av avloppsfrågan. Man har då i bedömningen utgått ifrån att avloppsvattnet först bör ha passerat en väl dimensionerad slamavskiljare för att infiltrationen skall fungera på ett tillfredsställande sätt. Någon längre gående behandling än slamavskiljning har i normalfallet inte förespråkats.

Utredningen uttalar på sidan 32 bl. a.: "Att ändringen i fråga om grundvattenföroreningen föreslås bli vidtagen i punkt 2 och inte i punkt 1 beror på att inte alla utsläpp av fasta ämnen från mark, byggnad eller anläggning innebär risk att grundvattnet förorenas". I praktiken torde det emellertid förhålla sig så – i varje fall när det rör sig om regelrätt infiltration – att knappast någon åtgärd är möjlig att genomföra utan att föroreningar i någon form når grundvattnet. Infiltration utan att föroreningar når grundvattnet förutsätter sådant djup till grundvattenytan som sällan förekommer i normalfallet.

Under de senaste åren har ett flertal undersökningar av infiltrationsanläggningar skett (jfr rapport R 27: 1979 från statens råd för byggnadsforskning, naturvårdsverkets meddelande nr 4/1980 m. fl.). Undersökningarna pekar på att det sker en mycket snabb reduktion av föroreningarna redan i mycket nära anslutning till anläggningen. Det som bör vara avgörande för om en infiltrationsanläggning bör få komma till utförande är om det i anläggningens närhet finns sådant grundvatten som är värt att skydda, ex. att det finns en vattentäkt som kan påverkas. Det bör även ingå i bedömningen att anläggningen inte förläggs så nära vattenområde att ytvattnet kan förorenas. Under senare år har enligt uppgifter utförts 10 000 å 20 000 infiltrationsanläggningar varje år. Infiltration av avloppsvatten är vanligen förekommande i många andra länder ex. USA. För att fortsatt markinfiltration överhuvud skall vara möjlig måste i varje fall en begränsad grundvattenförorening även i fortsättningen kunna godtas i anslutning till anläggningen i likhet med vad som nu är fallet vid utsläpp till vattenområde och luft. Ingen rening sker i dag till 100 %. Det må även konstateras att utredningen ifråga om förorening av mark är beredd att godta en viss förorening i anslutning till den anläggning där den uppkommer. En strikt tillämpning av föreslagna bestämmelser torde innebära att tusentals av de

infiltrationsanläggningar som finns i landet blir mer eller mindre olagliga. Härtill tillkommer svårigheten att få utföra nya anläggningar.

Prop.
1986/87: 135

Eftersom grundvattenförorening ofta utgör en "förlängning" av markföroreningen förefaller det lämpligare att bestämmelsen om grundvattenförorening införs under punkt 3 i § 1 i stället som nu föreslagits – under punkt 2. Härigenom skulle många fördelar uppnås – bl. a. en avsevärd förenkling av handlägningsförfarandet. Grundvattnets skyddsvärde bör då också bli vägledande i den komplettering av miljöskyddsförordningen som sannolikt blir erforderlig.

Avslutningsvis vill länsstyrelsen anknyta till vad länsstyrelsen tidigare anfört i miljöskyddsutredningens betänkande "Bättre miljöskydd" och som refererats på sidan 17 i delbetänkandet om de vitt skilda bedömningsgrunder som förekommit ifråga om grundvattnet. Det är givetvis önskvärt att så långt möjligt sträva efter enhetliga bedömningsgrunder för att prövningen skall bli likartad över hela landet. Denna inriktning får emellertid inte drivas så långt att det inte också finns utrymme för en nyanserad bedömning i det enskilda fallet. Detta kan tillgodoses om grundvattnets skyddsvärde blir vägledande vid bedömningen om en viss åtgärd kan ske utan olägenhet.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Alltsedan miljöskyddslagens tillkomst har man gång efter annan haft anledning att se det som en brist att i miljöskyddsarbetet inte kunna direkt hänvisa till denna lag jämväl i frågor gällande förorening av mark och grundvatten. Då en utökning på denna punkt av lagens tillämpningsområde nu i föreliggande betänkande anses vara möjlig får en sådan ändring hälsas med stor tillfredsställelse. Ändringens detaljutformning föranleder likaledes ingen erinran. – – –

Länsstyrelsen i Västmanlands län: – – – finner de föreslagna lagändringarna motiverade och tillstyrker utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Örebro län: – – – tillstyrker förslaget. Såsom bestämmelserna i nuvarande miljöskyddslagstiftning är utformade råder f. n. en viss osäkerhet huruvida och i vilken omfattning grundvattensynpunkter skall vägas in vid prövning av ärenden. Även om det utbildas en fast praxis att ta hänsyn till risken för grundvattenförorening har dock stora skillnader i synsätt förelegat mellan olika prövningsmyndigheter. Mot denna bakgrund är det värdefullt att de grundläggande bestämmelserna ändras så att ett klart stöd för sådan tolkning fastläggs. – – –

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

Svenska kommunförbundet: – – – tillstyrker förslaget men vill samtidigt göra följande påpekande. Produktionen av livsmedel, skyddet av vattentäkter, hushållningen med naturresurser samt nya kemiska miljöhot motiverar ett bättre skydd mot förorening av mark och grundvatten. Dock måste vid utformningen av särbestämmelser, ersättningsregler m. m. beaktas att det moderna samhället ständigt alstrar en "diffus förorening" av mark och grundvatten, vilken kan – med stora svårigheter – spåras eller mätas först lång tid efter det föroreningen startade eller ägde rum. Dessa svårigheter måste särskilt beaktas då man i prövningsprocessen efterlyser

föroreningsprognoser, ekologiska konsekvensanalyser eller stipulerar regler för kontrollverksamhet.

Prop.
1986/87: 135

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

Lantbrukarnas riksförbund: — — — delar utredningens uppfattning att det är utomordentligt angeläget att ett effektivt skydd tillskapas mot företag som kan leda till allvarlig förorening av mark och grundvatten.

LRF har ej anledning till erinringar mot vad lagförslagets allmänna del härvidlag innehåller. — — — Förbundet nödgas dock konstatera att specialmotiveringarna till lagförslaget innehåller onyanserade uttalanden som inger betänkligheter. Sålunda anges som exempel på miljöfarlig verksamhet under 1 § ML spridning av naturgödsel och konstgödning. Sådana värderingar kan inte accepteras. Enligt 7 § ML föreligger också förbud mot utsläpp av vissa slag av avloppsvatten i ytvattenområden. Förslagets innebörd är oklart på denna punkt, men LRF utgår ifrån att utredningsförslaget inte innebär införande av förbud mot spridning på åkermark av pressaft från siloanläggningar eller urin från djurstall. Förbundet utgår vidare från att förslaget inte innefattar förbud mot nyttjande av trekammarbrunnssystem. Överhuvudtaget anser LRF det nödvändigt att i lagmotivet allmänt anges den skaderisk som bör föreligga med avseende på ett visst företag för att fråga skall vara om "miljöfarlig verksamhet". LRF förutsätter att förbundet ånyo får möjlighet att yttra sig över frågorna om förorening av mark och grundvatten i samband med remissbehandlingen av miljöskyddsutredningens slutbetänkande.

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

Sammanställning av remissyttranden över miljöskyddsutredningens slutbetänkande (SOU 1983: 20) Bättre miljöskydd II

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över förslagen i den del de behandlas i propositionen avgetts av socialstyrelsen, statens järnvägar, vägverket, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, statens planverk, statens industriverk, statens energiverk, statens vattenfallsverk, statskontoret, riksrevisionsverket, Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas riksförbund, Landsorganisationen i Sverige och Riksförbundet för allmän hälsovård.

Några länsstyrelser har bifogat yttranden av kommuner och länsorgan. Dessutom har yttranden inkommit från miljö- och hälsoskyddsnämnden i Piteå kommun samt Miljöcentrum och Miljövårdsgruppernas riksförbund.

1 Sanering

De remissinstanser som har yttrat sig i denna del är i allmänhet positiva till förslagen. De flesta kommenterar det inte närmare.

1.7 Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket tillstyrker förslagen om möjlighet för tillsynsmyndigheterna att förordna om rättelse på vederbörandes bekostnad i fall där 40 §-föreläggande inte iakttas och om möjligheter att förskottsvis disponera allmänna medel för kostnader för rättelseåtgärder.

Verket instämmer i utredningens bedömning (sid. 73 ö) att det ibland är angeläget att åtgärder vidtas skyndsamt. Som komplettering av den föreslagna möjligheten att förordna om rättelse på vederbörandes bekostnad i fall där tillstånd inte har givits har utredningen i det föreslagna nya andra stycket i 40 § mot denna bakgrund föreslagit även följande mening:

”Sådant förordnande (dvs. ”om rättelse på hans bekostnad”) får ges utan att föreläggande enligt första stycket har meddelats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelsen måste ske utan dröjsmål.”

Förutsättningarna för ett sådant ingripande behöver dock anges mer exakt. I vilken närmare bestämd situation skall rättelseföreläggande kunna ges? ”Sådant förordnande”, dvs. förordnande om ”rättelse”, torde vidare förutsätta att lagrummet i fråga tydligt anger vad som är det ”rätta” förhållandet. Någon svårighet i detta avseende finns inte när ett föreläggande enligt 40 § första stycket givits; i sådant fall anger föreläggandet vad som är ”rätt”. Om emellertid något sådant föreläggande inte har givits

behövs en annan referens. Denna borde – i enlighet med tänkbar förebild i 13 § tredje stycket lagen om hälso- och miljöfarliga varor – kunna vara ”åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt föreskrift eller villkor som meddelats med stöd av lagen”. Det av utredningen föreslagna andra stycket i 40 § borde, för tillgodoseende av naturvårdsverkets två här framförda synpunkter, i stort sett kunna bytas ut mot samma text som i det nyss angivna lagrummet i lagen om hälso- och miljöfarliga varor, dvs.:

”Underlåter någon att vidta åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen eller enligt tillsynsmyndighets föreläggande, får myndigheten förordna om rättelse på hans bekostnad.”

I de saneringssituationer som nu berörts finns en ansvarig mot vilken handräckning kan påkallas eller föreläggande ges eller på vars bekostnad rättelse skall ske. Ibland kan det emellertid vara oklart vem som bär ansvaret för den situation som uppstått. Tillsynsmyndigheterna kan likväl behöva agera snabbt fastän situationen kanske inte är så allvarlig att brandlagens regler om räddningstjänst kan tillämpas. Tillsynsmyndigheternas rättigheter och skyldigheter i sådana situationer är f. n. ofullständigt reglerade. Bl. a. saknas närmare regler om möjligheter för tillsynsmyndigheterna att förfoga över avfall som måste tas om hand, däribland t. ex. varor som har förorenats. Det är otillfredsställande att utredningen inte närmare undersökt dessa frågor. De ekonomiska förutsättningarna för tillsynsmyndigheterna att ingripa i fall där ingen ansvarig omedelbart kan utpekas behöver också förbättras. Naturvårdsverket föreslår att det sker genom att något riksstatsanslag, t. ex. anslaget H 11 Stöd till miljöskyddsteknik, m. m. görs tillgängligt för även detta ändamål.

1.17 Länsstyrelsen i Stockholms län: *<kÅterställning och sanering.* – Utredningen har tagit upp ett svårt problemkomplex som enligt länsstyrelsens mening är angeläget att lösa. Länsstyrelsen anser utredningens förslag i sina huvuddrag väl motiverade – – –

1.18 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen finner det värdefullt med utredningens förslag om ändringar i miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen, innebärande möjlighet för tillsynsmyndigheterna att i brådskande fall förordna om omedelbar rättelse på den försumliges bekostnad med förskottering av kostnaderna för förfarandet av allmänna medel. Lagändringen ger tillsynsmyndigheterna möjlighet till snabbt ingripande när det exempelvis uppdagas att miljöfarligt avfall dumpats i naturen och att risk för skada i miljön föreligger.

1.19 Länsstyrelsen i Östergötlands län: *Återställning och sanering.* – Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag till åtgärder samt lagändringar – – –

I fråga om åtgärder i anslutning till felaktig hantering av miljöfarligt avfall såsom dumpning m. m. finns det anledning framhålla att det oftast är svårt att utpeka vem som är skyldig. Vidare måste i vissa fall saneringsarbetet föregås av olika undersökningar av såväl mark som grundvatten. Sådana undersökningar är kostsamma och måste vanligen ske omgående.

Prop.
1986/87: 135

Hittillsvarande ordning har inneburit att i den mån ekonomiska medel utgått har det skett efter lång tid och efter ett omständligt byråkratiskt förfarande.

Länsstyrelsen får emot bakgrund av ovanstående understryka vikten av att tillsynsmyndigheterna i sådana här situationer kan få tillgång till ekonomiska resurser på ett enkelt och smidigt sätt.

Prop.
1986/87: 135

1.22 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen hälsar med tillfredsställelse — — — den föreslagna möjligheten för tillsynsmyndigheten att i brådskande fall förordna om rättelse på den försumliges bekostnad vid exempelvis nedgrävning eller dumpning i naturen av miljöfarligt avfall.

1.23 Länsstyrelsen i Malmöhus län: — — — vill länsstyrelsen understryka att de föreslagna ändringarna av 40 och 47 §§ miljöskyddslagen är välkomna, eftersom de bör medföra att länsstyrelsernas tillsynsarbete kan underlättas och effektiviseras.

1.25 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen tillstyrker även att allmänna medel skall kunna ställas till förfogande för att möjliggöra för tillsynsmyndigheterna att i brådskande fall förordna om omedelbar rättelse för att senare kunna kräva den försumlige på kostnaderna.

1.26 Länsstyrelsen i Örebro län: Vidare tillstyrkes förslaget om förbättrade möjligheter för tillsynsmyndigheterna att i brådskande fall, när det gäller dumpade eller nedgrävda mängder miljöfarligt avfall, förordna om omedelbar rättelse på den försumliges bekostnad liksom möjligheten att förskottera kostnader av allmänna medel.

1.27 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Som en av de angelägnaste frågorna upptar länsstyrelsen frågan om mark- och vattenområdets återställning och sanering i miljöhänsende. De bestämmelser i denna fråga varmed miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen nu föreslås kompletteras ser länsstyrelsen som direkt behövliga för att man i tillräcklig grad skall kunna råda bot på uppkomna miljöskador. Inte minst är förslaget om att i sista hand få ta allmänna medel i anspråk en angelägen möjlighet.

1.28 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen tillstyrker även att allmänna medel skall kunna ställas till förfogande för att möjliggöra för tillsynsmyndigheterna att i brådskande fall förordna om omedelbar rättelse för att senare kunna kräva den försumlige på kostnaderna.

1.30 Svenska kommunförbundet: Utredningen föreslår vissa kompletteringar av miljöskyddslagstiftningen så att förorenaren kan förpliktigas vidta eller bekosta åtgärder mot skador på mark- och vattenområden. Vidare föreslås att tillsynsmyndighet i brådskande fall skall kunna förordna om omedelbar rättelse på den försumliges bekostnad, varvid kostnaderna förskotteras av allmänna medel.

Styrelsen tillstyrker de föreslagna kompletteringarna under förutsättning

att det i lagstiftning eller förarbeten på lämpligt sätt tydligt anges vad som här avses med begreppen "skada", "återställning" och "sanering".

Prop.
1986/87: 135

1.31 Svenska naturskyddsföreningen 40 § ML. – Ändringen i tillsynsparagrafen tillstyrks.

1.33 Landsorganisationen i Sverige: Att i saneringssammanhang kunna tillgripa möjligheten att utföra åtgärden på förorenarens bekostnad ser LO som positivt och vill tillstyrka också de förslag som redovisas i detta avsnitt. Särskilt intressant för LO är förfarandet av förskottering, något som borde vara intressant också för arbetarskyddsmyndigheterna.

1.34 Riksförbundet för allmän hälsovård: De överväganden som utredningen gjort i fråga om det speciella miljöproblem som en olaglig hantering av miljöfarligt avfall genom nedgrävning eller dumpning i naturen kan åstadkomma är enligt förbundets uppfattning intressanta och väl värda att prövas.

1.36 Miljöcentrum och Miljövårdsgruppernas riksförbund: Vi hälsar också med tillfredsställelse utredningens förslag till lagtext, som möjliggör för tillsynsmyndigheterna att i akuta situationer förordna om miljöskyddande åtgärder på den försumliges bekostnad. Vi delar i sammanhanget helt utredningens förslag att kostnaderna för förfarandet skall förskottas av allmänna medel. Tidigare miljöskandaler, bl. a. den s. k. BT Kemi-skandalen, visar att det är angeläget med den föreslagna lagtexten.

2 Miljöprovning av vägar m. m.

Inställningen till förslagen är bland de remissinstanser som har yttrat sig mycket delad. Flera remissinstanser, däribland vägverket, är negativa till förslaget. Vägverket anser att effekterna av ett vägbyggnadsföretag bör bedömas samlat enligt väglagen, att förslaget medför ökad byråkrati och att en provning enligt miljöskyddslagen begränsar sakägarnas rätt enligt väglagen. Riksrevisionsverket anser att utredningen inte har visat att det verkligen finns brister i nuvarande system. Några remissinstanser förordar i stället för en förprövningsplikt enligt miljöskyddslagen att miljöskyddsbestämmelserna i väglagen konkretiseras. Flera remissinstanser är dock positiva till förslaget och några anser att det inte är tillräckligt långtgående. Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i den delen är också positiva till eller lämnar förslaget att slopa den särskilda regeln i 6 § tredje stycket ML i fråga om trafikanläggningar utan erinran. Vägverket anser dock att ett slopande av regeln inte får någon effekt eftersom det inte är realistiskt att i efterhand förbjuda användandet av en väg. Även statens järnvägar avstyrker eftersom miljöprovningen av järnvägstrafik sker på ett tillfredsställande sätt.

2.2 Socialstyrelsen: Utredningen har funnit att de bestämmelser i främst byggnadsväg- och luftfartslagstiftningarna som skall reglera miljöskydds-

intresset vid byggande av gata, väg och flygplats är otillräckliga. Utredningen föreslår därför att den nuvarande provningsordningen kompletteras med en obligatorisk provning enligt miljöskyddslagen. En nyanläggning av allmän väg eller gata samt ombyggnad eller trafikreglerande åtgärder som kan medföra att en olägenhet i väsentlig grad ökar i omfattning får inte utföras utan att koncessionsnämnden för miljöskydd lämnat tillstånd enligt miljöskyddslagen. Vidare innebär förslaget att en nyanläggning av flygplats och en ändring av flygverksamheten vid flygplatsen som är av väsentlig betydelse från störningssynpunkt inte får utföras utan att koncessionsnämnden för miljöskydd lämnat tillstånd enligt miljöskyddslagen. Detta gäller samtliga kategorier av civila flygplatser oavsett huvudmannskapets storlek. Krigsflygplatserna undantas från provningsskyldigheten.

Vägrafiken, och i viss mån även flygrafiken, har under decennier varit den dominerande yttre bullerkällan. Vidare är fordonstrafiken den huvudsakliga källan till ett antal luftföroreningar i många tätorter. Detta har inneburit att olägenheter från trafiken på många håll blivit ett avsevärt hälso- och miljöproblem. Socialstyrelsen anser att behov av miljöskyddsåtgärder i samband med tillkomsten av trafikanläggning måste fastställas så tidigt som möjligt. De miljöskyddsregler som finns i väglagstiftningen och luftfartslagstiftningen är allmänt hållna och ger ett stort utrymme för subjektiva bedömningar i beslutsfattandet. Miljöskyddet är ett sekundärt intresse vid en sådan provning. Socialstyrelsen anser därför att utredningens förslag stärker skyddet för miljön. Socialstyrelsen tillstyrker därför förslagen.

2.3 Statens järnvägar: Järnvägstrafik är under beaktande av den sammanlagda miljöpåverkan (luftförorening, markförorening, buller, vibrationer, ljus) mycket förmånlig.

Det är nödvändigt att den kollektiva järnvägstrafiken inte i onödan belastas med restriktioner som försvårar eller hindrar att denna transportform till fullo kan utnyttjas. — — —

SJ finner att de ändringar i lagen som föreslås delvis motiveras av konsekvensskäl. SJ anser dock att nuvarande lagstiftning är tillräcklig för att miljöpåverkanfrågorna skall kunna prövas då det gäller befintlig eller nytillkommen järnvägstrafik. SJ anser att sista meningen tredje stycket 6 § bör kvarstå.

SJ ansluter sig i princip till de synpunkter som framförts av experten Sicking i särskilt yttrande.

2.4 Vägverket: Avsnitt 3.9.1 beskriver väglagstiftningens provningssystem på ett felaktigt sätt. Utredningen tycks vilja antyda att vägverket inte tar lagstadgad hänsyn till miljöskyddsintressena och t. ex. underlåter att samråda i de tidiga planeringsskedena. Det är dessutom felaktigt att påstå att "de avgörande besluten beträffande lokalisering och skyddsåtgärder fattas i regel under de tidigare planeringsskedena och kan därigenom i realiteten inte bli föremål för någon överprövning genom besvär". Vid fastställelse av arbetsplan prövas de successiva ställningstaganden som gjorts under hela projekteringsprocessen. Om vägverkets hänsyn till miljöskyddet vore

så ringa som utredningen beskriver, är det högst förvånande att naturvårdsverket så sällan utnyttjar sin möjlighet att anföra besvär över beslut om fastställelse av arbetsplan.

Prop.
1986/87: 135

Vägplaneringen sker i nära samråd med länsstyrelser och kommuner. I tätorter, där risken för miljöproblem är störst, upprättas regelmässigt vägplaner i direkt överensstämmelse med en kommunal markanvändningsplan, vilken ingående behandlats inom kommunen. Detaljplaner fastställs av länsstyrelsen. Det är vidare länsstyrelsen som överlämnar upprättad arbetsplan till vägverket för fastställelse.

Det syns mest ändamålsenligt att diskussionen om ett vägobjekts miljöpåverkan förs på det regionala planet, alltså mellan vägförvaltning, kommun och länsstyrelse, varvid även en politisk prövning erhålls. Både kommun och länsstyrelse har erforderlig kompetens i de flesta miljöskydds- och naturvårdsfrågor. Naturvårdsenheten övervakar särskilt att tillbörlig hänsyn tas till naturvårdens och miljöskyddets intressen. Sist i avsnitt 3.9.1 talas bl.a. om naturvårdsverkets bristande resurser. Mot bakgrund därav kan det inte vara realistiskt att naturvårdsverket skall ta större del i vägplaneringsprocessen genom att följa alla planerade objekt. Det är därför mest lämpligt att behålla dagens rollfördelning. De problem som naturvårdsverket upplever med dagens ordning bedömer vägverket beror på att kommunikationen mellan länsstyrelsens naturvårdsenhet och naturvårdsverket inte är tillräckligt god.

I anslutning till avsnitt 3.9.1 vill vägverket påpeka att modern vägprojektering inte får dömas på grundval av den praxis som tillämpades för 5–10 år sedan. Ett exempel är trafikbullenfrågan, där statsmakterna först genom riksdagens beslut våren 1981 angett en ambitionsnivå. Detta beslut har numera spritts inom vägverkets organisation genom att dess tillämpning har konkretiserats i vägverkets verksamhetshandbok. Mycket av den tidigare oenigheten kring miljöskyddsfrågor har berott på avsaknaden av riktlinjer för bedömning av trafikbullen.

I avsnitt 3.9.2 diskuteras olika möjligheter att förstärka miljöskyddsprövningen. Först diskuteras att upphäva 6 § tredje stycket sista meningen ML. Vägverket bedömer att ett upphävande inte skulle få nämnvärda konsekvenser, eftersom de negativa miljöeffekterna endast i undantagsfall kan vara så stora att det vid prövning i efterhand är realistiskt att förbjuda användandet av en väg.

Därefter diskuteras förprövning enligt ML. Enligt utredningen är fördelarna dels att en prövning enligt ML inte sker ensidigt från väghållarens tekniskt-ekonomiska synpunkter, dels att naturvårdsverket och enskilda sakägare får lättare att framföra kritiska synpunkter. Mot bakgrund av vad som ovan anförts beträffande den omfattande samråds- och informationsverksamhet som genomförs vid vägplaneringen, varvid även miljöfrågorna behandlas, anser vägverket dessa krav redan vara uppfyllda i dagens vägplaneringssystem. Längre ned anges: "Enligt utredningens mening är en obligatorisk förprövning enligt ML förknippad med avsevärda nackdelar och tillämpningssvårigheter". Vägverket instämmer i detta omdöme. Ett exempel som visar metodens otymplighet är att det anges att det i vissa fall kan bli nödvändigt att prövningen utförs i två omgångar, först för

lokaliseringsfrågor, senare för frågor om störningsbegränsande åtgärder.

Som ett alternativ till förprovning har utredningen övervägt förbättringar i väglagstiftningens prövningssystem. Sammanfattningsvis är dessa:

1. Konkretisering och skärpning av miljöskyddsbestämmelserna i väglagstiftningen.

2. Införande av obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning.

3. Möjlighet för naturvårdsverket att hos regeringen begära omprövning av lokaliserings- och utredningsplaner.

Prop.
1986/87: 135

4 Översyn av samrådsförfarandet.

Utredningen menar att bristerna i lagstiftningen till stor del beror på att de tidiga planeringsskedena är oreglerade, att en reglering härav skulle medföra alltför omfattande förändringar av lagstiftningen, och att ändringarna ändå inte stärker miljöskyddets ställning i tillräckligt hög grad eftersom väghållaren fattar de avgörande besluten.

Vägverket delar inte utredningens uppfattning utan bedömer att de föreslagna förändringarna bör kunna avhjälpa de av utredningen upplevda bristerna. Vägverket menar dock att punkt 3 ovan skulle innebära en alltför stor byråkratisering eftersom den skulle medföra krav på formell handläggning av lokaliserings- och utredningsplaner på samma sätt som gäller för arbetsplaner. Eftersom arbetsplaner kan överklagas till regeringen är det fel att påstå att det är väghållaren som fattar de "slutliga och avgörande besluten".

— — —

Av figuren¹ framgår att regeringen kan behöva handlägga en arbetsplan vid tre olika tillfällen. Först behandlar regeringen naturvårdsverkets begäran om förprovning. Efter koncessionsnämndens prövning och beslut kan regeringen behöva behandla eventuella besvär häröver. Den tredje behandlingen sker av eventuella besvär över fastställelsebeslut enligt väglagstiftningen. I de fall förprovning begärs även för utredningsplanen erfordras som mest två ytterligare regeringsprövningar, dels av SNV begäran om förprovning, dels av eventuella besvär över koncessionsnämndens beslut. Vägverket menar att förslaget medför en orimlig utökning av hanteringen av vägplaner. Utöver den utökade arbetsinsats detta kräver, kan också stora förseningar i planeringsprocessen befaras. Handläggningstiden för de koncessionsnämndsbeslut som överklagas är erfarenhetsmässigt ett flertal år, vilket i en planeringssituation inte kan accepteras.

Ett annat problem är de låsningar som ett koncessionsnämndsbeslut medför i den efterkommande prövningen av arbetsplan. I de fall sakägare vid utställning av arbetsplan framför krav som strider mot koncessionsnämndens beslut kan sakägarnas intressen inte tillgodoses, vilket strider mot väglagens intentioner.

— — —

I avsnitt 3.9.6 föreslås att även trafikreglerande åtgärder skall kunna bli föremål för förprovning, vilket vägverket finner överflödigt. De främsta skälen för att genomföra t. ex. trafiksaneringar brukar vara en önskan att

¹ Anm. Utesluten i propositionen.

åstadkomma bättre miljö och ökad trafiksäkerhet, varför dessa effekter ingående brukar analyseras före åtgärd. Det är få åtgärder som brukar debatteras så ingående som ett förslag till trafiksanering. Eftersom det dessutom normalt är fråga om relativt små ombyggnadsåtgärder bör de nuvarande reglerna i miljöskyddslagen om prövning i efterhand vara tillräckliga.

Prop.
1986/87: 135

I avsnitt 3.10 som behandlar förslagets ekonomiska och administrativa konsekvenser anges att efter ett övergångsskede behöver uppskattningsvis ett par fall per år förprövas. I början bedöms alltså flera fall per år bli föremål för prövning. Vägverkets erfarenheter av koncessionsprövningar är att de är mycket resurskrävande, inte bara för väghållaren, utan även för övriga berörda. Det anges att koncessionsnämnden kan behöva förstärkas. Sammantaget innebär förslagen om förprövning och miljökonsekvensbeskrivning att arbetsbelastningen ökar för regeringskansliet, koncessionsnämnden, vägverket, naturvårdsverket, länsstyrelsens naturvårdsenhet och kommunerna.

Vägverkets bedömning är att merarbetet grovt underskattats. Den ökade belastningen på kommunerna tycks helt ha förbisetts av utredningen. I ett läge där den offentliga förvaltningen försöker förenkla administrationen och effektivisera verksamheten, är det utmanande att föreslå förändringar som medför ökad byråkratisering.

— — —

Vägverkets samlade bedömning

Väglagstiftningens prövningssystem beskrivs på ett snedvridet sätt. Modern vägplanering innebär samråd på tidiga planeringsstadier med länsstyrelse, kommun och övriga berörda. Därvid blir det möjligt att på ett smidigt sätt ta hänsyn till motstridiga intressen. Genom vägverkets tillämpning av riksdagens beslut om vägtrafikbuller bör de förutvarande motsättningarna inom detta område minska markant.

I projekteringsprocessen sker en sammanvägning av ett vägobjekts olika effekter och ett successivt ställningstagande till hur den fortsatta projekteringen skall bedrivas. Att vid ett tillfälle bryta ut en speciell bedömning av just miljöfrågorna är klart olämpligt. Att naturvårdsverket så sällan utnyttjar sin rättighet att överklaga fastställda arbetsplaner tyder på att problemen inte är så stora med dagens system. Om naturvårdsverket i dag kommer in för sent i planeringsprocessen beror detta inte på att vägverket underlåter samråd, utan sannolikt på att kontakterna mellan länsstyrelsens naturvårdsenhet och naturvårdsverket är för dåliga. Problemet löses bättre genom regionala insatser av naturvårdsverket i form av utbildning och information än genom att införa det föreslagna systemet med förprövning. Redan i dag kan vägar prövas i efterhand enligt miljöskyddslagen. Vägverkets uppfattning är att resultaten av sådana prövningar får stor genomslagskraft och påverkar vägverkets framtida bedömningar i miljöskyddsfrågor.

Sambandet mellan den kommunala markanvändningsplaneringen och

vägplaneringen har nästan helt förbisetts av utredningen. Genom den kommunala planeringen analyseras ingående olika lösningar tillsammans med kommun och länsstyrelse. Den nya plan- och bygglagen torde ytterligare förbättra situationen.

Vägverket förkastar utredningens förslag om förprovning av följande skäl.

- Effekterna av ett vägobjekt bör bedömas samlat.
- Förprovning medför ökad byråkratisering, oacceptabla fördröjningar och ökade kostnader.
- Förprovning begränsar parter rätt enligt väglagen.

— — —

Vägverket vill slutligen instämma i de synpunkter som framförs av experten Karl Sicking i dennes särskilda yttrande.

2.6 Fiskeristyrelsen: I två andra frågor, miljöskyddsprovning av vägar och gator (avsnitt 3) samt av flygplatser (avsnitt 4), vill styrelsen endast helt kort tillstyrka utredningens förslag, som syftar till att miljömyndigheterna och andra motstående intressen så tidigt som möjligt skall kunna påverka planeringsprocessen och ställa krav i fråga om lokalisering och utformning av skyddsåtgärder. Till de motstående intressena hör bl. a. fisket eftersom byggande av vägar och flygplatser ofta påverkar och förändrar de hydrologiska förhållandena och därmed kan inverka menligt på fiskens miljö.

2.7 Statens naturvårdsverk: I takt med att åtgärder vidtagits för att begränsa miljöstörningarna inom andra sektorer har behovet av miljöskyddsåtgärder inom trafikområdet framstått som allt mer angelägna. En starkt bidragande orsak till att miljöförhållandena successivt försämrats inom trafiksektorn samtidigt som förbättringar skett inom andra sektorer är den särställning trafikanläggningar givits i miljöskyddslagstiftningen. För att åstadkomma nödvändiga förbättringar av miljöförhållandena kring våra vägar och gator erfordras en förändring av provningssystemet så att miljöintressena får ett större inflytande. Utredningen har analyserat olika möjligheter och därvid funnit två huvudlinjer, som kan väljas var för sig eller i kombination, nämligen introduktion av miljökonsekvensbeskrivningar och /eller någon form av provningsplikt enligt ML.

Enligt naturvårdsverkets mening är miljöfrågornas hantering vid provningen av tillkomsten av vägar och gator i dag så bristfälliga att det krävs väsentliga förbättringar om man skall uppnå samma miljö kvalitet som gäller för anläggningar med motsvarande miljöpåverkan.

— — —

Som utredningen anför är en förbättring av underlagsmaterialet en nödvändig men inte tillräcklig åtgärd för att miljöfrågorna vid trafikanläggningar skall få en behandling av samma ambitionsgrad som gäller för andra miljöfrågor i samhället. Den ytterligare åtgärd som ligger närmast till hands är att införa tillståndsplikt enligt ML.

Vid en jämförelse mellan vägtrafikanläggningar och industriella anläggningar kan man konstatera att tillståndsplikt i dag föreligger för industrianläggningar som har en miljöpåverkan som är mindre eller lika allvarlig som

Prop.
1986/87: 135

den från vägar. Från miljösynpunkt skulle det således vara motiverat att införa en obligatorisk förprovningsplikt för vägar och gator. Med hänsyn till de administrativa och personella resurser som en sådan provning skulle ta i anspråk och till att miljöstörningarna från vissa av våra vägar/gator ändå är begränsade är det naturligt att, som utredningen gjort, diskutera vissa begränsningar i förprovningsplikten.

Utredningen har funnit det svårt att konstruera ett urvalssystem som på ett riktigt sätt ser till att de från miljösynpunkt angelägnaste objekten tillståndsprövas. Beroende på vilka gränsdragningar man gör kommer man antingen att "missa" vissa miljöstörande anläggningar eller alternativt "få med" ett antal mindre miljöstörande anläggningar.

Det system utredningen föreslagit med rätt för regeringen att föreskriva tillståndsplikt för viss väg/gata eller trafikförändring har i huvudsak till syfte att få fram en viss praxis inom området. När väl en sådan praxis etablerats bör man kunna förutsätta att väghållaren själv tillämpar denna praxis och att tillståndsprövningen således behålls för sådana objekt, där tillämpningen av ML fortfarande är oklar. Fördelen med det av utredningen föreslagna systemet är att antalet provningsärenden kan begränsas efter några år.

Med hänvisning till vad ovan sagts tillstyrkes utredningens förslag till system för tillståndsprövningen.

En förutsättning för att ett provningssystem enligt ML skall bli effektivt är att 6 § ML ändras så att förbud kan utfärdas. Verket förordar därför i likhet med utredningen att sista meningen i nuvarande lydelse strykes. Samtidigt måste emellertid näst sista meningen omformuleras enligt följande:

"— — — Bestämmelserna i första och andra styckena gäller ej verksamhet, vars tillkomst eller lokalisering prövats enligt 136 § byggnadslagen (1947: 385), rörledning, vars framdragande eller begagnande prövats enligt lagen (1978: 160) om vissa rörledningar eller sådan väg vars arbetsplan fastställts av regeringen."

2.8 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden kan i allt väsentligt tillstyrka utredningens förslag i fråga om — — — miljöskyddsprovning av allmänna vägar och gator — — —

Beträffande den föreslagna förprovningen av vägar och gator förutsätter koncessionsnämnden att provningen inte kommer att medföra någon onödig tidsutdräkt vid genomförandet av berörda väg- eller gatuprojekt och att provningsförfarandet enligt miljöskyddslagen kommer till stånd i ett sådant skede av nämnda projekt att vägmyndigheterna inte dessförinnan har "låst sig" för mycket.

2.9 Statens planverk: Miljöskyddsutredningen har föreslagit att den nuvarande provningsordningen för vägar och gator kompletteras med möjligheter till obligatorisk förprovning enligt miljöskyddslagen (ML). Efter framställning av naturvårdsverket skall regeringen kunna föreskriva att vissa allmänna vägar och gator inte får utföras utan att koncessionsnämnden för miljöskydd (KN) lämnat tillstånd.

Fördelen med en sådan prövning består enligt utredningen bl. a. i att man får en prövningsmyndighet som inte ser tillåtlighets-, lokaliserings- och skyddsåtgärdsfrågorna ensidigt från väghållarens tekniskt-ekonomiska synpunkter. En annan fördel sägs vara att naturvårdsverket genom sina funktioner vid dessa förprovningar enligt ML i större utsträckning än tidigare skall kunna påverka lokaliseringsalternativ och andra väsentliga beslut som i realiteten legat utanför verkets inflytande.

Planverket delar utredningens mening att miljöfrågorna i många fall inte har beaktats i tillräcklig utsträckning vid byggande av vägar och gator under 60- och 70-talet. En viktig orsak till det har varit dels bristande kunskaper om problemen, dels en avvaktan på ställningstaganden från statsmakternas sida till vilka ambitionsnivåer som bör gälla vid begränsning av miljöstörningarna.

Ambitionen med den föreslagna förprovningen är att få in miljöaspekterna på ett tidigare stadium i vägplaneringen för att därmed ge berörda en större möjlighet att påverka lokalisering och principiell utformning av vägar och gator. Denna ambition har planverkets fulla stöd, men till skillnad från utredningen anser verket att redan det befintliga prövnings-systemet kan utvecklas på det sätt som tillgodoser denna ambition, framför allt om beskrivningssystemet för miljökonsekvenserna utvecklas (se nedan).

Tidiga skeden i vägplaneringen inrymmer ett stort mått av planerings-överväganden, där miljö- och markanvändningsintressen i vid mening ska vägas mot tekniska och ekonomiska aspekter. Genom att hävda kravet på att vägplaneringen kommer till uttryck i kommunernas översiktliga fysiska planering, som sker i samråd med länsstyrelsen, bör möjligheterna att tillgodose miljöintresset på det sätt utredningen önskar öka väsentligt.

Planverket är tveksamt till att introducera en prövningsmodell, där KN förutsätts svara för tillståndsprövning av vissa slag av vägprojekt. Planverket grundar sin uppfattning på det förhållandet att KN:s arbetssätt med hearings, besök på platsen osv. och dess vägning av preciserade kostnader och effekter i det enskilda fallet passar vid en tillståndsprövning av stora arbetsföretag på detaljnivå. Prövningsunderlaget för vägprojekt på de översiktliga planeringsnivåerna är däremot alltför oprecist för att kunna utnyttjas för den typ av ställningstaganden med definierade åtgärdskrav som KN normalt kommer fram till vid sin prövning. För en eventuell förprovning av KN av frågor om översiktlig och alternativredovisad lokalisering av vägar eller uppbyggnad av lokala trafiknät bör KN enligt planverket också ha tillgång till uppgifter om kostnader och miljöeffekter. Sådana uppgifter är svåra att åstadkomma och utredningen ger inga exempel på det faktiska informationsbehov som ett prövningsfall inför KN skulle aktualisera i verkligheten.

Vägverket har under senare år byggt upp såväl en planeringsprocess som en planeringsmetodik med syfte att åstadkomma en planering där berörda på ett tidigt stadium har möjlighet att påverka vägprojekten. Det finns således möjligheter att bättre samordna vägplaneringen med den fysiska planeringen då man i båda fallen har god framförhållning i form av översiktliga planer. I dag finns inget obligatoriskt krav på översiktliga

fysiska planer. Kommunöversikt har dock tagits fram i praktiskt taget alla kommuner. I dessa kommunöversikter redovisas många gånger riktlinjeområden för framtida vägsträckningar. Huvudnätets uppbyggnad i tätorter behandlas oftast i någon form av områdesplan.

Prop.
1986/87: 135

I förslaget till ny plan- och bygglag (PBL) föreslås att det för varje kommun skall finnas en aktuell översiktsplan som redovisar grunddragen i markens användning. Av översiktsplanen ska framgå bl. a. lokaliseringen av olika typer av strukturbildande anläggningar såsom transportanläggningar. Det förutsätts vara en uppgift för länsstyrelsen att förmedla till kommunerna de statliga myndigheternas utbyggnadsplaner som har konsekvenser för markhushållningen. Av den kommunala översiktsplanen bör följaktligen framgå också de större vägprojekt som ingår i vägplaneringssystemets tidigare skeden, något som ger reella möjligheter till en första översiktlig bedömning av alternativa vägsträckningar med hänsyn till natur- och miljöintressen. På grundval av kommunens egna planeringsöverväganden har länsstyrelsen då tillfälle att tidigt avisera farhågor när det gäller miljön och under hand verka för justeringar. Det föreslagna planeringssystemet enligt PBL innebär således en bättre garanti för enskilda och statliga/kommunala miljöorgan att påverka vägplaneringens tidiga skeden. De bedömningar angående skyddsavstånd, skyddsåtgärder och immissionsgränser som görs i samband med översiktsplaneringen kan sedan läggas fast i rättsverkande plan. I detaljplan eller s. k. områdesbestämmer som endast skall antagas av kommunen och ej fastställas av länsstyrelsen som i dag, kan länsstyrelsen bevaka miljön genom officialprövning i de fall kraven på hälsa och säkerhet inte är tillgodosedda.

En risk med att införa förprövning av vissa vägar och gator är att väg- och gatuplaneringen som ett sektorintresse förstärks. En bevakning av miljöeffekterna i särskild ordning kan leda till att vägmyndigheternas eget ansvar för dessa frågor försvagas och att de mer sektoriella aspekterna som rör vägens utformning med hänsyn till restids- och fordonskostnader förstärks. Detta skulle kunna leda till ett totalt sett sämre beaktande av miljöskydds- och naturvårdsfrågorna då förprövningen inte rimligen och heller inte enligt utredningens förslag kan omfatta allt väg- och gatubygande. Enligt utredningens förslag skulle antalet förprövningsärenden bli uppskattningsvis ett par fall per år, vilket är en liten del av det totala antalet vägprojekt.

Planverket anser att strävan i första hand bör vara att finna metoder för att göra allsidiga bedömningar av vägprojekt. Detta synsätt präglar t. ex. planverkets anvisningar TRÅD (allmänna råd för planering av stadens trafiknät) som bl. a. är ett hjälpmedel för att på ett grovt men pedagogiskt sätt redovisa de viktigaste effekterna av trafiknätet.

2.10 Statens industriverk: När det gäller förslaget om tillståndsprövning enligt ML av vissa allmänna vägar och gator anser SIND det knappast övertygande belyst att miljöskyddssynpunkter inte beaktas på ett tillfredsställande sätt under den mycket omfattande planeringsprocess som föregår ett större vägbygge. Eftersom det förefaller rimligt att i vissa fall tillerkänna miljöaspekterna ett avgörande inflytande och eftersom man inte föreslår

en generell prövning vill SIND inte motsätta sig förslaget. Några viktiga krav på prövningsförfarandet bör betonas. Det är viktigt att möjligheterna till miljöskyddsprövning begränsas till principiellt intressanta fall där olägenheterna kan förväntas bli av väsentlig betydelse.

Det är också viktigt att prövningen samordnas med planeringsprocessen och prövningen enligt väglagstiftningen så att den redan nu långt utdragna planerings- och projekteringstiden inte ytterligare försenas. SIND vill här påminna om att vägbyggen ofta utnyttjas som arbetsmarknads- och konjunkturpolitiskt medel, en möjlighet som inte får äventyras på grund av förseningar genom en eventuell miljöskyddsprövning.

2.13 Statskontoret: Regler om prövning av fasta vägtrafikanläggningar finns i väglagstiftningen. Vid prövningen skall även miljöskyddsintresset beaktas. Om vägverket och den berörda länsstyrelsen har olika uppfattning hänskjuts frågan till regeringens prövning. Statens naturvårdsverk får föra talan mot vägverkets eller länsstyrelsens beslut enligt väglagen. Vidare kan ML tillämpas på användning av fasta trafikanläggningar som medför störningar genom t. ex. luftföroreningar och buller. Med stöd av 41 § ML kan naturvårdsverket yrka att koncessionsnämnden för miljöskydd meddelar förbud eller föreskrifter om skyddsåtgärder. Den som vill undvika, att inskränkande föreskrifter drabbar en redan gjord investering, kan enligt 9 § ML begära att få fråga om t. ex. planerad väganläggning prövad av koncessionsnämnden.

Dessa bestämmelser ger enligt utredningen inte tillräcklig garanti för att miljöskydds- och naturvårdsintressena beaktas på ett tillfredsställande sätt vid byggande av väg. Naturvårdsverkets möjligheter att påverka beslutsprocessen har "erfarenhetsmässigt" visat sig vara små, bl. a. beroende på bristande resurser och avsaknaden av en samlad beskrivning av miljöeffekterna för det enskilda vägobjektet. Utredningen diskuterar två metoder att förstärka miljöskyddet och kommer fram till att en obligatorisk förprövning enligt ML bör införas, även om den är "förknippad med avsevärda nackdelar och tillämpningssvårigheter". Enligt förslaget till ändring i ML får naturvårdsverket ensamt rätt att hos regeringen begära sådan prövning. Utredningen diskuterar också möjligheterna att förbättra väglagstiftningens prövningssystem. Detta alternativ anses emellertid inte ge tillräcklig garanti för att miljöskyddsintresset skall kunna göra sig gällande.

Statskontoret kan inte tillstyrka miljöskyddsutredningens förslag. Byggande av väg innebär ofrånkomligen att det uppstår konflikter mellan olika intressen. Detta är inte något unikt för vägbyggande utan förekommer på många områden, där det finns speciallagstiftning. Ett näraliggande exempel är skogsvårdslagen som ålägger skogsägaren en skyldighet att ta hänsyn till naturvårdens intressen vid skötsel av skog. I tillämpningsbestämmelser till skogsvårdslagen har skogsstyrelsen, efter samråd med naturvårdsverket, angivit hur hänsyn bör tas till naturvårdsintresset. Det gäller t. ex. hyggesstorlek, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning. Skogsvårdsstyrelsernas personal får omfattande och kontinuerlig utbildning i fråga om lagens tillämpning. På motsvarande sätt som gäller enligt skogsvårdslagen har nyligen föreslagits att det i

lagen om skötsel av jordbruksmark slås fast som en allmän princip att det är nödvändigt att i jordbruket ta hänsyn till naturvårdens intressen som ett normalt led i jordbruket (Ds Jo 1983: 9).

Prop.
1986/87: 135

Statskontoret anser att det är principiellt fel att i en speciallagstiftning som föreskriver en särskild prövningsordning föra in ett förfarande och ett regelsystem från en annan lagstiftning. En annan sak är att naturvårdsverket enligt 41 § ML hos koncessionsnämnden kan begära prövning av all slags miljöfarlig verksamhet, även sådan som har prövats i speciallagstiftning. En sådan allmän bestämmelse kan behövas för att det skall vara möjligt att rätta till uppenbara missförhållanden.

Miljöskyddsutredningen synes vara medveten om att förslaget om en obligatorisk prövning enligt ML medför problem. Enligt statskontorets mening kommer förslaget att komplicera lagtillämpningen. Det finns en risk att det snarare kommer att motverka än bidra till att öka samverkan mellan olika samhällsorgan. Förslaget innebär också att koncessionsnämnden för miljöskydd behöver få ökade resurser.

Enligt statskontorets mening bör åtgärderna för att åstadkomma ett ökat hänsynstagande till miljöskyddsintresset inriktas på att konkretisera miljöskyddsbestämmelserna i väglagstiftningen. Det kan ske genom att en obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning införs i huvudsak enligt det förslag som har utarbetats gemensamt av vägverket och naturvårdsverket. Det bör ankomma på vägverket att utarbeta anvisningar i samråd med naturvårdsverket. Miljöskyddsutredningen konstaterar i övrigt att bristerna i det nuvarande prövningssystemet torde bero på otillräckliga resurser. Mot den bakgrunden är det givetvis särskilt viktigt att de båda centrala myndigheterna i samråd verkar för att personalen hos såväl vägförvaltningar som länsstyrelser får den information och utbildning som de behöver för att kunna fullgöra sin uppgift att värna om miljöskyddsintresset.

Statskontoret tillstyrker att 6 § tredje stycket sista meningen ML upphävs. En sådan förändring understryker angelägenheten av att miljöskyddsintresset tillgodoses i vägplaneringen, så att det inte blir anledning för naturvårdsverket att med stöd av 41 § ML väcka talan hos koncessionsnämnden.

2.14 Riksrevisionsverket: Förslaget om förprövningsplikt motiveras med att miljöintressena hittills inte haft rimlig möjlighet att påverka besluten om vägsträckning etc. Utredningen redovisar emellertid varken utredningar eller exempel på att så faktiskt skulle vara fallet. Dessutom kommer förutsättningarna enligt RRV:s mening att förändras om vägverket börjar ta fram särskilda miljökonsekvensbeskrivningar. Därför menar RRV att det bör utredas i vilken utsträckning miljöintressena faktiskt haft möjlighet att påverka besluten samt i vilken utsträckning vägverket framtagit miljökonsekvensbeskrivningar. Med anledning av vad som anförts ovan avstyrker RRV utredningens förslag.

2.15 Svea hovrätt: Utredningen föreslår att naturvårdsverket ges exklusiv initiativrätt att till regeringen göra framställning om obligatorisk miljöskyddsprövning för nyanläggningar och ombyggnader av gator och allmän-

na vägar samt trafikreglerande åtgärder, som kan befaras föranleda olägenheter av väsentlig betydelse. Hovrätten befarar att den föreslagna ordningen kommer att leda till att ett avsevärt större antal ärenden än vad utredningen synes ha räknat med kommer att bli föremål för obligatorisk prövning enligt miljöskyddslagen. I alla dessa ärenden fordras således prövning enligt såväl väglagen som miljöskyddslagen med regeringen som slutinstans. Då de ärenden det här är fråga om ofta torde vara mycket kontroversiella kan man räkna med att ärendena som regel slutligen måste avgöras av regeringen. För att undvika prövning i två sammanhang med därmed förbunden tidsutdräkt och ökad byråkrati föreslår hovrätten att i stället en sådan ordning införs att hela tillståndsprövningen sker inom väglagstiftningens ram. För tillgodoseende av miljöskyddsintressena bör härvid i väglagen införas en bestämmelse – i analogi med § 136 a byggnadslagen – att regeringen skall pröva tillåtligheten av vägföretag eller trafikregleringar som väntas medföra betydande olägenheter för omgivningen. Frågan om ärendet är av den vikt att det skall avgöras av regeringen bör avgöras av naturvårdsverket. Vid prövningen kan regeringen anlita koncessionsnämnden för miljöskydd som remissorgan. Härigenom skapas garantier för att miljöintressena blir sakkunnigt belysta. En sådan ordning skulle medföra den fördelen att tillåtligheten av ett företag slutligt kan prövas av regeringen i ett sammanhang och med beaktande av olika intressen som trafik, miljö, plan och markfrågor. Sker hela tillståndsprövningen såsom hovrätten föreslår inom väglagstiftningens ram skulle – även om den nuvarande ordningen för prövningen bibehålls – en sakkunnig belysning av miljöintressena kunna erhållas, om regeringen i de ärenden den har att pröva enligt väglagen i erforderliga fall anlidade koncessionsnämnden som remissorgan.

Prop.
1986/87: 135

2.16 Kammarrätten i Stockholm: *Miljöskyddsprövning av vägar och gator.*
– Kammarrätten har inte någon crinran mot vad utredningen har föreslagit i denna del.

2.17 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen ställer sig dock av flera skäl tvekan till förslaget om obligatorisk prövning enligt ML av vissa vägföretag. Utredningens förslag innebär bl. a. att endast ett mycket begränsat antal vägföretag blir föremål för prövning. Enligt länsstyrelsens mening bör miljöaspekterna beredas samma relativa utrymme i prövningsprocessen oavsett vilket vägföretag som är under prövning.

En sammanvägning av olika intresseområden sker f. n. i en lång planerings- och samrådsprocess inom ramen för byggnadslagens planinstitut och/eller vägverkets planeringssystem. Inom länsstyrelsen behandlas vägfrågorna sedan flera år tillbaka i en samrådsgrupp, väg- och trafikberedningen, där bl. a. länsantikvarien, länsarkitekten och naturvårdsdirektören ingår. Länsstyrelsen har goda erfarenheter av denna samarbetsform och anser att den i första hand bör vidareutvecklas. Länsstyrelsen anser att miljöfrågorna kan och bör uppmärksammas ytterligare inom ramen för existerande planerings- och samrådsprocesser. Detta gäller särskilt det tidigare skedet i planeringen. Den föreslagna miljökonsekvensbeskrivning-

en bör därvid bli ett verksamt hjälpmedel i arbetet. Väglagstiftningen bör därför, förutom med den föreslagna 13 a § i väglagen, kompletteras så att principerna för bedömning av miljösynpunkterna blir densamma som om prövning skett enligt miljöskyddslagstiftningen. Särskilt bör därvid nämnas att i princip samma krav bör ställas som i miljöskyddslagen om lokalisering till sådan plats att ändamålet med företaget kan vinnas med minsta intrång och olägenhet (4 § ML) och möjligheten att föreskriva att skyddsåtgärder vidtas (5 § ML).

Sammanfattningsvis förordar således länsstyrelsen att ett ökat hänsynstagande till miljöfrågorna sker genom komplettering av väglagstiftningen och ändring av 6 § ML i stället för förprövning av vissa företag.

Reservation av ledamoten Nilsson: Genom att vissa objekt – främst sådana som är kontroversiella och kräver principiella ställningstaganden – bör prövas enligt miljöskyddslagen, öppnas ytterligare en möjlighet för miljö- och hälsoskyddsnämnderna att redovisa synpunkter tidigt i planeringsprocessen. Det är viktigt att även större trafikaneringar skall kunna förprövas. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om obligatorisk prövning enligt miljöskyddslagen av vissa vägföretag. Prövning bör dock kunna anhängiggöras också av andra än naturvårdsverket, t. ex. den lokala tillsynsmyndigheten, miljö- och hälsoskyddsnämnden.

2.18 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Fasta trafikanläggningar faller in under kategorin miljöfarlig verksamhet. Miljöskyddslagen är således tillämplig på förutom vägar och flygplatser även järnvägar. I konsekvens med förslaget om införande av obligatorisk förprövning enligt miljöskyddslagen av vägar och flygplatser tas undantagsregeln i 6 § tredje stycket miljöskyddslagen bort för väg och flygplats men även för järnväg. Detta innebär att miljöskyddslagens förbudsregler i fortsättningen kan tillämpas även på verksamhet vid järnväg. Utredningen har dock härutöver inte berört frågan om störning från järnväg. Länsstyrelsen ifrågasätter om icke möjlighet till obligatorisk förprövning enligt miljöskyddslagen bör införas vid sådana ändringar av verksamheten vid järnväg, som är av väsentlig betydelse från störningssynpunkt. Sådan ändrad verksamhet kan exempelvis vara införande av höghastighetståg, vilka kan komma att ge upphov till ökade eller ändrade ljudolägenheter för omgivningen.

— — —

Vid nyanläggning eller ombyggnad av väg eller gata, som är särskilt kontroversiell eller av andra skäl kräver principiella ställningstaganden, föreslår utredningen att nuvarande prövning kompletteras med möjlighet till obligatorisk förprövning enligt miljöskyddslagen. Initiativrätten att hos regeringen göra framställning om sådan prövning överläts till naturvårdsverket.

Miljöfrågorna måste ges större tyngd vid planering av vägar och gator. Enligt länsstyrelsens mening synes dock utredningens förslag vara förknippat med vissa nackdelar och tillämpningssvårigheter. Gränsdragningen mellan förprövningspliktiga och icke förprövningspliktiga objekt torde komma att bli svår, liksom frågan om vid vilken tidpunkt förprövningen skall ske. I vissa fall kan det kanske visa sig erforderligt att prövningen

Prop.
1986/87: 135

utförs i två omgångar, dels i lokaliseringsskedet, dels i detaljprojekteringsskedet. Klarare regler måste enligt länsstyrelsens bedömning utarbetas. Förslaget synes också vara administrativt krångligt och innebär en icke önskvärd centralbyråkratisering. Länsstyrelsen ställer sig frågande till varför naturvårdsverket skall få exklusiv initiativrätt till att göra framställning hos regeringen om förprovning. Om det föreslagna systemet skall genomföras bör initiativrätten ges länsstyrelserna, som tillsammans med kommunerna bl. a. har lokalkännedom, vilken vid planering av vägar och gator måste tillmätas väsentlig betydelse.

2.19 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Enligt föreslagen lagtext skall provning endast ske vid nyanläggning, ombyggnad eller annan åtgärd som kan medföra att olägenheter i väsentlig grad uppstår eller ökar. Utredningen uttalar att i första hand avses provningen gälla ärenden som är kontroversiella eller som innehåller problemställningar vars lösning kräver principiella ställningstaganden.

Under ovan angivna förutsättningar medför lagändringen inga påtagliga förändringar utan överensstämmer väl med nuvarande tillämpning av miljöskyddslagens bestämmelser (§ 41) i fråga om vägar. Ändringen får i sådant fall i första hand betraktas som en markering av att trafikens buller- och avgasproblem är viktiga miljöfrågor.

Under förutsättning att tillämpningen av lagen kommer att ske i enlighet med vad som anges av utredningen tillstyrker länsstyrelsen föreslagna lagändringar.

Länsstyrelsen får dock understryka att miljöskyddsprovningar av befintliga trafikmiljöer bör endast ske i undantagsfall och när särskilt stora miljöolägenheter föreligger.

Länsstyrelsen får samtidigt erinra om möjligheterna att i vissa fall använda miljöskyddslagens tillsynsbestämmelser. Ett sådant förfarande kan många gånger vara smidigare än en regelmässig tillståndsprovning. I ett fall i Norrköpings kommun (s. k. Söderleden) kunde miljöfrågorna lösas i ett konstruktivt samarbete mellan kommunen och länsstyrelsen genom en utökad information till de närboende, varvid utformningen av olika skyddsåtgärder diskuterades. Länsstyrelsen fastlade sedan dessa åtgärder såsom råd med stöd av 39 § miljöskyddslagen.

2.21 Länsstyrelsen i Gotlands län: Miljöstörningar från motorfordon är alltså ett framträdande miljöproblem och utgör sannolikt den mest omfattande "miljöfarliga verksamheten" i Gotlands län. En ytterligare uppmärksamhet kring frågeställningar som hör samman härmed kan därför anses befogad. Dock förefaller det av utredningen framlagda förslaget som något ohanterligt i sin praktiska tillämpning bl. a. beroende på föreslagen beslutsgång med tillhörande beslutsnivå men också som en följd av en alltför diffus angivelse av de kriterier vid vilka tillståndsprovning skall ske.

Vad först gäller beslutsgång och beslutsnivå anser länsstyrelsen – till skillnad mot utredningen – att de "viktiga planerings- och beslutsfunktioner" som åligger länsstyrelsen enligt väglagstiftningen på ett praktiskt och i många fall föredömligt sätt kan kombineras med en bevakning av

miljöskyddsintresset. Att länsstyrelsen har att ta beslut också enligt annan lagstiftning kan knappast anses diskvalificerande. Tvärtom kan tillsammans med den av utredningen föreslagna nyordningen – innebärande att varje byggnadsprojekt förses med en "miljökonsekvensbeskrivning" – ett praktiskt och rationellt beslutsfattande på lokal och regional nivå åstadkommas.

Om man ändå ytterligare vill markera och något stärka miljöskyddsintresset samtidigt som man också vidgar sakägarkretsen skulle detta kunna åstadkommas genom att väghållaren åläggs att till länsstyrelsen i enlighet med 16 § miljöskyddsförordningen göra anmälan om planerat projekt. Länsstyrelsen skulle därvid utifrån bl. a. ingiven konsekvensbeskrivning ges rätt att i fråga om projekt av större omfattning föreskriva att tillstånd enligt miljöskyddslagen erfordras. Den här föreslagna ordningen skulle eftersom länsstyrelsen redan i dag är engagerad i dessa ärenden endast i begränsad omfattning öka belastningen på myndigheten.

Det ovan beskrivna förslaget skulle dessutom kunna kombineras med den av utredningen genom § 10 a ML föreslagna möjligheten för statens naturvårdsverk att "på ett offensivt sätt" bevaka miljöskyddsintresset.

För den händelse att utredningens förslag till initiativrätt för statens naturvårdsverk förs vidare vill länsstyrelsen som jämförelse peka på den anmälningsskyldighet som statsmakterna i ärenden enligt § 136 a byggnadslagen ålagt bl. a. länsstyrelsen. Länsstyrelsen skulle rimligen kunna ha samma funktion enligt miljöskyddslagen.

2.22 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen anser det angeläget att miljöskyddsaspekterna tillmätas en betydligt större vikt än vad som nu är fallet och att miljöskyddssynpunkterna får vägas in redan på planeringsstadiet när det gäller sträckningen av nya vägar samt vid lokaliseringen av nya flygplatser och inte som nu enbart ha betydelse för att kunna föreskriva skyddsåtgärder mot störningar. Länsstyrelsen tillstyrker de av utredningen föreslagna systemen för miljöskyddsprövning av vägar och flygplatser. När det gäller gator fastställs sträckningen av sådana i stadsplan. I samband med prövningen av dessa planer finns enligt länsstyrelsens uppfattning tillräckliga möjligheter att få miljöskyddsaspekterna beaktade. Någon särskild miljöskyddsprövning avseende gator synes därför inte vara nödvändig. Enligt länsstyrelsens mening bör det övervägas om inte även järnvägsutbyggnader bör provas enligt miljöskyddslagen. Störningar från järnvägstrafik i form av buller och vibrationer kan vara betydande. Visserligen anläggs knappast några nya järnvägslinjer men däremot utbygges bl. a. rangerbangårdar, vilka ofta utgör betydande störningsmoment.

2.23 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen anser att samråd i vägfrågor i praktiken fungerar på ett tillfredsställande sätt. Olika uppfattningar om t. ex. lämplig hänsyn till miljö- och naturvårdsintressen föreligger naturligtvis ibland och kommer då till uttryck vid samråden. Vägföretagets utformning jämkas med hänsyn till dessa synpunkter och länsstyrelsen tar slutlig ställning till avvägningen mellan olika sektorsintressen, när frågan om fastställelse av arbetsplan eller stadsplan behandlas.

Prop.
1986/87: 135

Enligt länsstyrelsens erfarenheter föreligger mer framträdande miljöproblem endast vid trafikering av sedan länge befintliga vägar och gator. Dessa miljöproblem uppstår främst på grund av bebyggelseutvecklingen, därigenom att vägar och gator, som vid sin tillkomst i första hand planerats för mer lokalt betonad trafik, kommit att belastas med genomfartstrafik av ibland mycket betydande omfattning. Länsstyrelsen har däremot ingen erfarenhet av att miljöproblem av här avsett slag varit i brännpunkten vid planering av nya vägar och gator.

Enligt länsstyrelsens mening är det synnerligen viktigt att den planerings- och beslutsprocess, som nu äger rum vid nybyggnad av vägar och gator, inte ytterligare utsträcker och fördröjes. Denna process är f. n. mycket tids- och kostnadskrävande. Det synes länsstyrelsen viktigt att kostnaderna för förberedelser, projektering och beslut av ett väg- eller gatubygge inte ytterligare ökar. Kostnadsstegring av här avsett slag kan förbruka en inte obetydlig del av det totala ekonomiska utrymmet för väg- och gatuinvesteringar och minskar därmed de resurser, som kan disponeras för själva byggandet. Förlängda handläggningstider i den redan nu utdragna planerings- och beslutsprocessen kan vidare komma att påtagligt uppskjuta sådana förbättringar av kommunikationsleder, som är viktiga inslag i samhällets infrastruktur.

I detta såväl som andra liknande sammanhang synes det länsstyrelsen viktigt, att man inte genom införande av ytterligare prövningsinstanser än mer än för närvarande byråkratiserar beslutsfattandet inom den offentliga sektorn.

Länsstyrelsen anser att vägande skäl inte har anförts för den av utredningen föreslagna lagändringen. Med understrykande av att det redan nu finns goda möjligheter att hävda miljö- och naturvårdssynpunkterna i väg- och gatuplaneringen avstyrker länsstyrelsen den föreslagna ändringen att upphäva 6 §, tredje stycket, sista meningen i miljöskyddslagen. Länsstyrelsen avstyrker även förslaget att införa nya regler vad gäller möjligheter till obligatorisk prövning enligt miljöskyddslagen.

Skiljaktig mening av byrådirektör Bengt Aplander, naturvårdsdirektör Tryggve Backman, länsarkitekt Per Werner och bitr. förste länsassessor Göran Öhlin: Som utredningen anför måste behovet av miljöskyddsåtgärder fastställas så tidigt som möjligt och beaktas samtidigt med övriga planeringsåtgärder. F. n. finns emellertid ingen författningsreglerad samrådsskyldighet beträffande de tidigare planeringsskedena av vägar och gator. Utredningen anser att det föreligger uppenbar risk att miljö- och naturvårdsintresset inte beaktas tillfredsställande vid vägbyggnad. Vi tillstyrker därför att 6 § tredje stycket sista meningen miljöskyddslagen upphävs samt att den nuvarande prövningsordningen kompletteras med möjlighet till prövning enligt miljöskyddslagen. I likhet med utredningen är vi av den uppfattningen att antalet prövade ärenden per år kommer att bli mycket litet, kanske bara ett par stycken.

Vi ställer oss dock tveksamma till den föreslagna ordningen för koncessionsprövning. Att statens naturvårdsverk skall behöva inhämta regeringens godkännande för att föra ett ärende till koncessionsnämndens prövning synes således onödigt tungrott och byråkratiskt. Härtill kommer att rege-

ringen är besvärinstans i dessa ärenden. Det bör dessutom påpekas att naturvårdsverket enligt 41 § miljöskyddslagen direkt hos koncessionsnämnden kan hemställa om prövning. Med hänsyn härtill synes det olämpligt att regeringen skall behöva ta befattning med vilka ärenden som skall prövas av koncessionsnämnden. Härigenom kan nämligen den slutliga prövningen i viss utsträckning komma att föregripas. Förfarandet kan också leda till besvärliga jävssituationer i departementet.

Prop.
1986/87: 135

2.24 Länsstyrelsen i Hallands län: I Hallands län finns sedan flera år en beredningsgrupp för vägärenden. I gruppen ingår företrädare för vägförvaltningen, lantbruksnämnden och samtliga enheter inom länsstyrelsens planeringsavdelning. Inför denna grupp redovisas främst lokaliserings-, utrednings- och detaljplaner. Erfarenheterna inom länet är att i de allra flesta fall torde konflikter med miljöskyddsintressena i vägärenden kunna lösas inom ramen för den nuvarande lagstiftningen. Detta förhållande motsäger dock inte utredningens förslag om att möjlighet bör kunna föreligga att i enstaka fall få ett från miljöskyddssynpunkt särskilt kontroversiellt ärende prövat enligt miljöskyddslagen. Prövningen bör, i enlighet med utredningens förslag, utföras av koncessionsnämnden för miljöskydd, dvs. myndighet som är helt fristående från planerings- och beslutsfunktioner enligt väglagen. Genom den konstruktion som utredningen föreslagit, nämligen att naturvårdsverket ges exklusiv initiativrätt att hos regeringen begära sådan prövning, torde antalet ärenden bli mycket begränsat. Utredningen har beräknat att antalet sådana förprövningsärenden – efter en inledande tidsperiod då erforderlig praxis utbildats – blir litet, uppskattningsvis ett par fall per år. Fördelarna från miljöskyddssynpunkt att få sådan förprövning genomförd torde motivera de relativt begränsade resursanspråk en sådan mindre frekvent prövning medför. Länsstyrelsen anser därför att utredningens förslag till lagändring i detta avseende bör genomföras.

2.25 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att de bestämmelser i främst byggnads- och väglagstiftningen som skall tillgodose miljöskyddsintresset är otillräckliga. Länsstyrelsen tillstyrker därför att prövningen enligt miljöskyddslagen kompletteras.

— — —

Med hänsyn till att flertalet människor sannolikt upplever miljöstörningar (buller och luftföroreningar) från vägtrafik som de allvarligaste anser länsstyrelsen att den föreslagna förprövningsplikten är otillräcklig och måste utökas. Förslagsvis bör trafikleder med en fordonsmängd av mer än 10 000 fordon/dygn tillståndsprövas medan trafikleder med fordonsmängden 1 000 – 10 000 fordon/dygn bör vara anmälningspliktiga. Väsentligt är även att tillståndsplikten, så som föreslås, utöver nyanläggning även avser ombyggnad och trafikreglerande åtgärder som kan medföra att olägenhet i väsentlig grad ökar i omfattning.

De ekonomiska konsekvenserna av en mer fullständig tillståndsprövning av vägar och gator än den som utredningen föreslår är svår att förutsäga.

Den bedömning som kommer att ske i det enskilda fallet enligt 5 § ML kan variera från en relativt ringa kostnad till mycket betydande. Detta kommer att bero dels på olägenheternas omfattning och dels på tekniska/ekonomiska rimliga lösningar. Länsstyrelsen föreslår därför att naturvårdsverket ges i uppdrag att utforma förslag till en utökad förprovning enligt miljöskyddsförordningen.

Utredningen framför att provningen kommer att innebära att man snart får en praxis som blir vägledande för väghållarnas och tillsynsmyndigheternas vidare ställningstaganden. Väsentligt är dock att naturvårdsverket omgående tar fram tillämpningsanvisningar enligt miljöskyddslagen. Vad avser vägtrafikbuller framfördes detta redan 1981 av riksdagen i prop. 1980/81: 100.

Utredningen konstaterar att förslaget kommer att innebära utökade arbetsuppgifter för bl. a. länsstyrelsernas naturvårdsenheter. Kan inte detta skötas med omprioriteringar måste en resursförstärkning komma till stånd.

2.26 Länsstyrelsen i Örebro län: Beträffande den föreslagna möjligheten till obligatorisk provning enligt miljöskyddslagen vill länsstyrelsen dock ifrågasätta om inte enbart förändringar i gällande väg- och byggnadslagstiftningar skulle leda till en ändamålsenligare handläggning och ge samma resultat i fråga om hänsyn till miljöskyddskraven. Ett förtydligande eller en förstärkning av kraven på miljöhänsyn i väg- och byggnadslagstiftningarna kompletterat med krav på miljökonsekvensbeskrivning i väg- och byggnadsplaneringen torde som ovan angivits kunna göras inom ramen för dessa lagstiftningar. Härigenom skapas den erforderliga grunden för en bedömning av trafikens inverkan på omgivningen samt de krav som behöver tillgodoses för att miljöstörningar skall begränsas till en godtagbar nivå. Med de samråd som finns inom såväl väg- som byggnadsplaneringens område kan länsstyrelsen med ledning av konsekvensbeskrivningar ges goda möjligheter att verka för att miljöskyddskraven tillgodoses även om länsstyrelsens möjlighet att bevaka det faktiska genomförandet inte föreligger på samma sätt i väg- och byggnadslagstiftningarna som i miljöskyddslagstiftningen.

Om den föreslagna möjligheten till provning enligt miljöskyddslagen av en allmän väg eller gata införs innebär den genom sin konstruktion att endast ett mindre antal ärenden per år torde bli föremål för sådan provning. Enligt länsstyrelsens uppfattning är det viktigt att endast företag med risk för allvarliga miljökonsekvenser i så fall blir föremål för sådan provning och att lagen alltså inte görs generellt tillämplig.

2.27 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: I likhet med utredningen anser länsstyrelsen att 6 § tredje stycket sista meningen i miljöskyddslagen bör upphävas. Behandling av vägfrågor ur miljösynpunkt bör ske utifrån miljöskyddslagen i hela dess omfattning.

Föreslagna bestämmelser om förprovning leder enligt utredningen i den praktiska tillämpningen till provning av endast ett fåtal fall per år – i princip typfall. Länsstyrelsen utesluter inte att förprovning – eller annan form för förstärkt miljövärdsinflytande – kommer att vara önskvärd i

väsentligt större omfattning och det förutsätts att naturvårdsverket med föreslagen handläggningsform inte blir en i för hög grad begränsande faktor för detta. Erfarenheten får ge vid handen om ett annat handläggningsförfarande kan vara erforderligt liksom också formerna härför. Länsstyrelsen ser emellertid i nuläget inte något lämpligt alternativ till utredningens förslag.

Prop.
1986/87: 135

2.28 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att de bestämmelser i främst byggnads- och väglagstiftningen som skall tillgodose miljöskyddsintresset är otillräckliga. Länsstyrelsen tillstyrker därför att prövningen enligt miljöskyddslagen kompletteras.

2.29 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Länsstyrelsen bedömer att det i vissa fall kan vara av värde att pröva särskilt kontroversiella vägfrågor enligt miljöskyddslagen. Det finns dock redan i dag möjlighet att vid fastställelse av vägplaner och detaljplaner enligt byggnadslagstiftningen ta erforderliga hänsyn till miljön. Genom den av utredningen föreslagna kompletteringen av väglagen med bestämmelse om miljökonsekvensbeskrivning bör den normala prövningen av vägärenden förbättras och behovet av särskild prövning enligt miljöskyddslagen minska. Länsstyrelsen anser därför att behovet av särskild förprövning av vägärenden hos koncessionsnämnden måste bedömas bli så begränsat att det knappast kan vara motiverat att tillskapa den särskilda prövningsväg som föreslagen 10 a § avser. Utredningens förslag avstyrkes därför i denna del.

2.30 Svenska kommunförbundet: Utredningen föreslår att nuvarande bestämmelser i främst byggnads- och väglagstiftningarna, som avser miljöskydd vid byggande av väg och gata, kompletteras med möjligheter till obligatorisk prövning enligt miljöskyddslagen.

Den kommunala planeringen genomsyras i dag av en allmän strävan att öka medborgarnas möjligheter att medverka i arbetet, bredda informations- och beslutsunderlaget samt minska den kommunala byråkratin. Detta präglar även den kommunala markanvändningsplaneringen. Denna strävan har påverkat förslaget till ny plan- och bygglag, som f. n. bereds av regeringskansliet.

I den kommunala planeringsprocessen beaktas även miljöskyddets olika krav och intressen, trots svårigheterna att dels precisera sakägarna och deras olika önskemål, dels belysa konsekvenserna för hela samhället av planerade skyddsåtgärder.

Byggnadslagstiftningen, som nu genomgår en omfattande modernisering, ger redan i dag möjlighet att ta hänsyn till olika krav för skyddet av totalmiljön, så snart dessa blivit preciserade och godtagna av samhället. Även väglagstiftningen erbjuder sådana möjligheter.

— — —

Med hänvisning till ovanstående anser styrelsen att frågan om en utbyggd planeringsverksamhet kring gator, vägar, flygplatser och kraftledning bör få vila i avvaktan på riksdagens ställningstagande till förslaget om ny plan- och bygglag.

2.31 Svenska naturskyddsföreningen: 6 § 3 st ML. — Utredningen föreslår att begränsningen för flygplatser, vägar och järnvägar som prövas i särskild ordning tas bort. Detta förslag avser *tillåtlighetsreglerna* och hälsas med mycket stor tillfredsställelse av föreningen. De tillåtlighetsregler som finns i speciallagstiftningen för flygplatser och järnvägar motsvarar nämligen inte ambitionsnivåerna i ML i allmänhet. Inte heller vad gäller väglaggen uppnås dessa nivåer.

De problem som dessa slag av miljöfarlig verksamhet enligt föreningens mening har orsakat har till en del samband med formerna för prövningen av dem enligt speciallagstiftningen och med vilka som är beslutsfattare. Den frågan aktualiseras genom förslaget till en 10 A §, vilken behandlas i det följande.

10 a § ML

Här föreslår utredningen en begränsad tillståndsplikt för trafikleder och för starkströmsledning på mer än 500 kV. Förutsättningen är att naturvårdsverket ska begära att regeringen i ett enskilt fall förordnar om tillståndsplikt. Förutsättningen är vidare att olägenhet av väsentlig betydelse av leden kan befaras.

Föreningen anser att förslaget är otillräckligt. Det förekommer inte sällan att vägdelar byggs på ett sätt som strider mot 4 § miljöskyddslagen utan att för den skull olägenhet av väsentlig betydelse uppstår och att en tillståndsprövning hos koncessionsnämnden i de fallen skulle vara lämplig. Enligt föreningens mening måste också sådana projekt tillståndsprövas.

Det är vidare olämpligt att låta prövningsplikten bestämmas efter två flaskhalsar, nämligen dels naturvårdsverket och dels regeringen. Enligt föreningens bestämda uppfattning bör i stället följande konstruktion väljas:

Alla nyanläggningar och väsentliga ombyggnader eller andra åtgärder som rör trafikleder ska *anmälas* till naturvårdsverket. *Naturvårdsverket* avgör sedan huruvida projektet ifråga ska undantas från skyldigheten att begära tillstånd. Regeringen kopplas då inte in alls. Innan naturvårdsverket tar ställning i frågan om tillståndsprövning, ska väghållaren/gatuhållaren (motsvarande) hålla ett samråd med allmänheten motsvarande det som regleras i 12 a § ML.

Det är föreningens uppfattning att behovet av en regelrätt tillståndsprövning enligt ML är mycket stort när det gäller större vägbyggen. Föreningen kan vid behov ge departementet exempel på faktiska fall där en tillståndsprövning enligt ML hade varit mycket lämplig och där vägverket fungerat mycket illa som prövningsorgan.

2.32 Lantbrukarnas riksförbund: LRF ifrågasätter behovet av särskild prövning enligt ML vid anläggande av vägar och flygplatser. Nuvarande prövningsförfarande enligt väg- och luftfartslagstiftningen skall i sig utgöra en väl avvägd balansering mellan olika samhällsintressen. Den föreslagna reformen innebär enligt förbundets mening en markant förskjutning till förmån för naturvårdsintresset eventuellt på markägarintressenas bekostnad. Föreslagna lagändringar innebär vidare en dubbelprövning som måste anses förkastlig. Enligt LRF:s bedömning är det angeläget att inte sektors-

Prop.
1986/87: 135

myndigheter berövas bestämmanderätten inom sina kompetensområden. Prop.
Naturvårdsverkets stärkta position inger mot denna bakgrund betänkligheter. 1986/87: 135

2.33 Landsorganisationen i Sverige: LO tillstyrker också förslagen rörande miljöprövning av allmänna gator och vägar — —

2.34 Riksförbundet för allmän hälsovård: I betänkandet föreslås att miljöskyddslagens provningsregler i princip skall göras tillämpliga även på väg- och gatubyggen. Som motiv härför anför bl. a. att den snabba utveckling som skett på trafikområdet har medfört att miljöstörningar till följd av trafik med motorfordon blivit ett stort samhällsproblem. Här utgör buller och avgaser dominant inslag i störningsbilden. Den nuvarande provningsordning som tillämpas med stöd av byggnads- och väglagstiftningen bör enligt utredningen kompletteras med en möjlighet till obligatorisk prövning i speciella fall enligt miljöskyddslagen. Tanken att på så sätt göra miljöskyddslagen i det närmaste heltäckande ter sig enligt förbundets uppfattning välgrundad. Ett genomförande av förslaget i denna del bör rimligen kunna ske utan att för den skull en tillkrånglad och tungrodd administrativ provningsprocess tillskapas. I förslaget betonas, att ett provningsförfarande med stöd av miljöskyddslagen enbart avses omfatta sådana vägfrågor som naturvårdsverket bedömer vara av den digniteten att särskilda skäl talar för att en prövning bör ske utifrån allmän miljöskyddssynpunkt.

2.35 Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Piteå kommun: Miljö- och hälsoskyddsnämnden delar i stort vad utredningen anført om behovet av miljöskyddsprövning av allmänna vägar och gator. Miljöskyddsintressena har hittills helt fått vika för framför allt vägverkets intressen i fråga om vägsträckning. Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut i ett par aktuella ärenden torde på ett utomordentligt sätt belysa detta. Dessa beslut biläggs. Nämnden ifrågasätter dock på en punkt utredningens förslag, dvs. naturvårdsverkets exklusiva initiativrätt. Med hänsyn till verkets svårigheter bl. a. att få kunskap om behovet av sådana prövningar bör initiativrätten tillfalla samtliga tillsynsmyndigheter.

2.36 Miljöcentrum och Miljövårdsgruppernas riksförbund: Vi delar i övrigt utredningens förslag att allmänna vägar och gator skall kunna bli föremål för prövning enligt miljöskyddslagen. Byggnads- och väglagstiftningen, som i dag reglerar miljö- och hälsoeffekter av vägar och gator, tillvaratar f. n. inte miljöintresset på ett tillfredsställande sätt.

Bilen är i dag vår största enskilda luftförorenare och åstadkommer dessutom betydande bullerstörningar. Mot den bakgrunden är det naturligt att vägar och gator skall kunna provas enligt miljöskyddslagen.

Utredningen föreslår dock att miljöskyddsprövning enligt miljöskyddslagen av allmänna vägar och gator inte skall bli en regel utan skall kunna ske i speciella fall efter initiativ av naturvårdsverket genom hemställan till regeringen.

Vi menar att allmänna vägar och gator mot bakgrund av sin starkt miljöstörande karaktär alltid bör prövas enligt miljöskyddslagen av koncessionsnämnden.

Prop.
1986/87: 135

3 Miljökonsekvensbeskrivning

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över utredningens förslag till miljökonsekvensbeskrivning är positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser anser att även byggnadslagstiftningen bör kompletteras med motsvarande krav vad gäller gator.

3.4 Vägverket: Avsnitt 3.9.4 behandlar miljökonsekvensbeskrivning. Vägverket har redan i samband med att förslaget till miljökonsekvensbeskrivning redovisades till utredningen anfört att verket är berett att inarbeta miljökonsekvensbeskrivning i sina vägplaner. Som framgår av förslaget skall miljökonsekvensbeskrivningen utgöra en del av den objektbeskrivning som vägverket upprättar. Arbetet med att anpassa miljökonsekvensbeskrivning till vägverkets anvisningar för redovisning av utrednings- och arbetsplaner pågår. Vägverket har under hand meddelat naturvårdsverket att frågan kommer att diskuteras med naturvårdsverket under hösten 1983.

— — —

Metodiken med miljökonsekvensbeskrivning kan ytterligare förbättra beslutsunderlaget vid vägplanering och vägverket är därför berett att tillämpa den.

Om miljökonsekvensbeskrivning och bättre kontakt mellan naturvårdsverket och länsstyrelserna inte bedöms ge förbättrad hänsyn till miljöskyddet kan vägverket acceptera en förändring av väglagstiftningen genom att samrådsförfarandet i de tidiga planeringsskedena utvecklas och lagregleras.

3.7 Statens naturvårdsverk: En förutsättning för en förbättrad miljöprövning är givetvis att miljöpåverkan av ett enskilt företag utreds och beskrivs på ett ändamålsenligt och lättförståeligt sätt. Utredningens förslag till krav på s. k. miljökonsekvensbeskrivning genom ett tillägg i väglagen (VL) tillstyrkes därför av naturvårdsverket.

Enligt utredningen är det inte nödvändigt med ett liknande obligatorium när det gäller gator vars planläggning sker enligt byggnadslagstiftningen. Verket delar inte helt denna uppfattning. Den planeringsprocess som aktualiseras enligt planlagstiftningen är i första hand avsedd att reglera markanvändningen och inte att detaljreglera utförandet av eventuella åtgärder för att minska miljöpåverkan. Detta får också till följd att det i planhandlingarna ofta saknas en behandling som är av liknande kvalitet som en miljökonsekvensbeskrivning.

De största miljöproblemen kring de kommunala gatorna/vägarna finns kring sådana gator/vägar som tillkommit med hjälp av bidrag från staten. Det är också kring dessa objekt som behovet av en fördjupad miljökonsekvensbeskrivning är störst.

Även om naturvårdsverket inte till fullo delar utredningens bedömning

av behovet av miljökonsekvensbeskrivningar för sådana vägar/gator som planläggs med stöd av byggnadslagstiftningen anser verket att det inte är befogat att införa en obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning för alla objekt genom en ändring i byggnadslagstiftningen. Däremot anser verket att det är angeläget att underlagsmaterialet för sådana vägar, som är berättigade till s. k. objektsbundna bidrag, väsentligt förbättras. Detta kan bäst åstadkommas genom att krav på en miljökonsekvensbeskrivning uppställs som förutsättning för att bidrag skall utgå. Denna miljökonsekvensbeskrivning bör givetvis ställas upp efter samma principer som gäller för vägar som planläggs med stöd av väglagen.

När det gäller utformning och omfattning av miljökonsekvensbeskrivningar bör det av vägverket och naturvårdsverket gemensamt framtagna förslaget kunna tjäna som grund. Närmare anvisningar bör utarbetas av vägverket i samråd med naturvårdsverket.

3.9 Statens planverk: Planverket stöder utredningens uppfattning att en miljökonsekvensbeskrivning i form av systematisk sammanställning av förväntade miljöeffekter och planerade skyddsåtgärder bör vara obligatoriskt i samband med vägprojekt. Förslaget att i väglagen föreskriva om former och innehåll m. m. ang. konsekvensbeskrivningen anser planverket väl motiverat. Om konsekvenserna har utretts i samband med den fysiska planeringen bör det dock kunna räcka med en hänvisning härtill. Det bör observeras att trots utredningens förslag till ändring i väglagen mycket av dessa redovisningar bygger på frivillighet eftersom några formella krav på planer utöver arbetsplan fortfarande inte finns.

Planverket vill i sammanhanget anmäla intresse för att medverka i det fortsatta arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar. Det är angeläget att kopplingen mellan dessa beskrivningar och den kommunala markanvändningsplanläggningen enligt BL och senare PBL blir klarlagd fullt ut.

3.13 Statskontoret: Enligt statskontorets mening bör åtgärderna för att åstadkomma ett ökat hänsynstagande till miljöskyddsintresset inriktas på att konkretisera miljöskyddsbestämmelserna i väglagstiftningen. Det kan ske genom att en obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning införs i huvudsak enligt det förslag som har utarbetats gemensamt av vägverket och naturvårdsverket.

3.14 Riksrevisionsverket: RRV anser att en miljökonsekvensbeskrivning kan vara ett lämpligt instrument om syftet är att bereda miljömyndigheterna och allmänheten möjlighet att tidigare än för närvarande delta i planeringsprocessen. Genom att det är väghållaren som upprättar redovisningen bör det inte möta några problem att integrera denna med beskrivningar av vägprojektets övriga konsekvenser. Utredningen redovisar emellertid inget underlag som styrker utredningens påstående att nuvarande system för bedömning av miljöeffekter ej är godtagbart. RRV anser att beslut om särskild miljökonsekvensbeskrivning inte bör fattas innan sådant beslutsunderlag framtagits.

Prop.
1986/87: 135

3.17 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen delar utredningens allmänna inställning till att störningar från vägar och gator kan vara av sådan omfattning att ökad uppmärksamhet bör ägnas miljöaspekterna vid planering och byggande. För att miljösynpunkterna skall kunna beaktas på ett relevant sätt krävs att frågorna behandlas på ett mycket tidigt stadium av planläggningen. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget om miljökonsekvensbeskrivning.

3.18 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Utredningens krav på behovet av miljökonsekvensbeskrivning vid utbyggnad eller ombyggnad av gata synes något oklart. Utredningen framhåller att kraven på redovisning av miljökonsekvenserna vid nyanläggning eller ombyggnad av gata i princip inte bör vara lägre än vad som gäller för allmänna vägar. Någon komplettering i byggnadslagstiftningen motsvarande de bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning, som föreslagits i väglagen, har dock utredningen funnit inte vara behövlig. Enligt länsstyrelsens mening kan detta tolkas så att någon fördjupad redovisning av miljöeffekterna genom gatubyggnad i tätortsmiljö inte är behövlig.

3.20 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Utredningen föreslår att en miljökonsekvensbeskrivning alltid skall upprättas vid byggande av väg. Någon sådan beskrivning föreslås dock inte vid byggande av väg eller gata inom detaljplanlagt område. Länsstyrelsens erfarenhet av dessa frågor är att miljöskyddsfrågorna här är minst lika väsentliga som vid byggande av väg utanför planlagt område. Både för berörda sakägare och myndigheter vore det en fördel om miljökonsekvenserna finns redovisade även vid byggande av väg eller gator inom planlagt område. Länsstyrelsen föreslår därför att byggnadslagstiftningen tillföres motsvarande bestämmelser om krav på miljökonsekvensbeskrivning som utredningen föreslagit beträffande allmänna vägar.

3.23 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att behovet av miljöskyddsåtgärder klarläggs så tidigt som möjligt och beaktas samtidigt med övriga planeringsåtgärder för att få en samlad bedömning av hela väg- eller trafikregleringsföretagets konsekvenser.

För att förbättra underlaget för en sådan bedömning och för att underlätta samrådsdiskussionerna understryker länsstyrelsen behovet av en miljökonsekvensbeskrivning och tillstyrker därför förslaget om införande av en obligatorisk sådan beskrivning. Det är angeläget att denna görs så fullständig som möjligt, så att såväl bevarande- som exploateringsintressen belyses. Det är därför viktigt att miljökonsekvensbeskrivningen tillkommer i samråd med en vid krets av intressenter, bl. a. länsstyrelsen.

3.25 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen vill i detta sammanhang påpeka att ett stort antal människor i dag utsätts för olägenheter från fordonstrafiken, vilka överskrider vad som är acceptabelt ur miljösynpunkt. En stor del av dessa olägenheter uppstår inom tätbebyggda områden. Det är således väsentligt att även byggnadslagen kompletteras,

på motsvarande sätt som föreslås för väglagen, med skyldighet att upprätta miljökonsekvensbeskrivning för byggande av gata. De allmänna råd för planering av stadens trafiknät (TRÅD) som planverket har utarbetat utgör inte enligt länsstyrelsens uppfattning vad man menar med miljökonsekvensbeskrivningar. Vidare bör systemet med miljökonsekvensbeskrivningar även avse enskilda vägar, när dessa berör väsentliga hälso- och miljövårdsintressen.

Prop.
1986/87: 135

3.26 Länsstyrelsen i Örebro län: I den kommunala markanvändningsplaneringen berörs olika miljöskyddsfrågor som för bedömningen om erforderlig hänsyn behöver belysas i planeringsunderlaget. Vid samråd enligt byggnadsstadgan ställer länsstyrelsen regelmässigt krav på kompletterande redovisningar där oklarhet råder i fråga om t. ex. trafikbuller och vilka åtgärder som planeras för att minska buller till godtagbar nivå. Mot denna bakgrund och med hänsyn till utredningens krav på ett bättre beaktande av miljöskyddskraven torde även byggnadslagstiftningen utan större olägenheter kunna kompletteras med krav på en särskild miljökonsekvensbeskrivning i planer där trafikmiljöfrågor ingår.

3.27 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Utredningen föreslår att i väglagen införs en bestämmelse om att, så snart fråga väckts om byggande av allmän väg, vägghållaren skall under planeringsarbetet fortlöpande lämna en miljökonsekvensbeskrivning. Att motsvarande också bör gälla gata anges i utredningen men man anför samtidigt att det inte, med hänsyn till redan gällande bestämmelser, är erforderligt att införa detta i byggnadslagstiftningen. Länsstyrelsen anser det dock lämpligt att byggnadslagstiftningen – i varje fall i samband med tillkomsten av PBL – får en med väglagen likvärdig avfattning på denna punkt.

Meningen är således nu att berörda myndigheter och andra med början i tidigt planeringsskede fortlöpande skall ha möjligheter att ta del av en successivt kompletterad miljökonsekvensbeskrivning. Förslaget på denna punkt hälsas med tillfredsställelse. En viktig fråga är dock hur myndighet och allmänhet garanteras kännedom om att ett planeringsarbete över huvud taget påbörjats. Denna fråga får anses vara avgörande för om avsikten med miljökonsekvensbeskrivningen skall bli den avsedda. Bl. a. måste berörd myndighet få erforderlig kännedom om planeringen för att kunna ta ställning till i vad mån en förprövning är motiverad. Såvitt länsstyrelsen förstår har denna fråga inte behandlats i utredningen. Länsstyrelsen deltar formellt inte i en vägplanering förrän i fastställelseskedet. En annan ordning, som garanterar en information i ett tidigt planeringsskede, bör säkerställas. Detta kan t. ex. ske genom en direkt föreskrift om skyldighet att införa en anmälan i ortspressen om tillgängligheten av en miljökonsekvensbeskrivning. Berörd myndighet såsom exempelvis länsstyrelsen bör härutöver ges särskild anmälan.

3.28 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen vill i detta sammanhang påpeka att ett stort antal människor i dag utsätts för olägenheter från fordonstrafiken, vilka överskrider vad som är acceptabelt ur miljösyn-

punkt. En stor del av dessa olägenheter uppstår inom tätbebyggda områden. Det är således väsentligt att även byggnadslagen kompletteras, på motsvarande sätt som föreslås för väglagen, med skyldighet att upprätta miljökonsekvensbeskrivning för byggande av gata. De allmänna råd för planering av stadens trafiknät (TRÅD) som planverket har utarbetat utgör inte enligt länsstyrelsens uppfattning vad man menar med miljökonsekvensbeskrivningar. Vidare bör systemet med miljökonsekvensbeskrivningar även avse enskilda vägar, när dessa berör väsentliga hälso- och miljövårdsintressen.

Prop.
1986/87: 135

3.30 Svenska kommunförbundet: Utredningen föreslår att i väglagen föreskrivs skyldighet för väghållaren att, så snart fråga väckts om byggande av väg, redovisa de förväntade miljöeffekterna samt förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från trafiken. Redovisningen skall ske i form av en miljökonsekvensbeskrivning.

Den föreslagna miljökonsekvensbeskrivningen kan vara ändamålsenlig men styrelsen ställer sig tveksam till att dess upprättande regleras i väglagen. I och med riksdagens ställningstagande vad gäller vägtrafikbuller, förändringar i vad som får räknas som väganordning samt att statsbidrag kan utgå till bullerskyddsåtgärder utmed bidragsberättigade vägar och gator, har en förändring i synsättet på dessa frågor kommit fram. Styrelsen avstyrker därför den föreslagna ändringen i väglagen.

3.31 Svenska naturskyddsföreningen: Utredningen föreslår en 13 a § med krav på en miljökonsekvensbeskrivning.

Föreningen har sedan länge verkat för att miljöeffektbeskrivningar införas i Sverige. Enligt föreningens mening är sådana inte särskilt meningsfulla om de inte kan granskas inför en opartisk myndighet. Förslaget är här otillräckligt. Att den som ska bygga en trafikled (den som ansvarar för leden) ska vara ansvarig för upprättandet av beskrivningen kan accepteras. Däremot vore det inte meningsfullt att lägga i samma organs hand att bedöma huruvida beskrivningen är tillräcklig.

I den mån föreningens under 10 a § ovan uttryckta önskemål om en omfattande prövningsplikt för trafikleder förverkligas, kommer prövningen av själva beskrivningen att göras vid tillståndsprövningen. Detta vore tillräckligt (förutsatt att det är koncessionsnämnden som är tillståndsmyndighet). Om däremot föreningens önskemål *inte* vinner bifall, krävs det för att ändringen inte ska bli bara kosmetisk att miljöeffektbeskrivningen kan prövas separat vad gäller frågorna huruvida den tar upp alla relevanta aspekter och huruvida den belyser dessa på ett godtagbart sätt.

Föreningen *avstyrker* därför förslagets kombination av 29 b och c §§ och väglagens 13 a § men *tillstyrker* principen som sådan att miljöeffektbeskrivningar ska upprättas innan beslut fattas som kan inverka på hur en trafikled byggs samt *föreslår* att miljöeffektbeskrivningarna kan prövas inför opartisk myndighet.

4 Elektriska anläggningar

Prop.
1986/87: 135

Utredningens förslag i fråga om förprövningsplikt för elektriska anläggningar har fått ett blandat mottagande av de remissinstanser som har yttrat sig i den delen. Över utredningens förslag till förtydligande i 1 § ML har endast ett fåtal remissinstanser yttrat sig. Energiverket avstyrker ändringen. Verket gör gällande att lagen (1902: 71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar täcker alla miljöaspekter. Vattenfallsverket däremot tillstyrker ändringen.

4.7 Statens naturvårdsverk: Utredningen har föreslagit en ändring i 1 § 2 st ML för att undanröja tveksamhet om ML:s tillämplighet. Vidare har utredningen föreslagit att regeringen på framställan av naturvårdsverket ges rätt att – på motsvarande sätt som föreslagits beträffande vägar och gator – förordna om förprovning enligt ML beträffande enskilda kraftledningar med högre spänning än 500 kV. Naturvårdsverket har tidigare avstyrkt en obligatorisk tillståndplikt för högspänningsledningar av nämnda typ. Med den konstruktion utredningen föreslagit kan dock verket tillstyrka förslaget. Det kan dock ifrågasättas om inte gränsen bör sättas till 400 kV.

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag.

4.8 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Vad gäller avsnitt 6 "Övriga frågor" ansluter sig koncessionsnämnden till utredningens förslag i fråga om – – – 6.2 "Miljöstörningar på grund av elektriska anläggningar" – –

4.9 Statens planverk: Utredningen hänvisar till att stora överföringsledningar medför omfattande ingrepp i naturmiljö och bebyggelse, samtidigt som tveksamhet råder om miljöskyddslagstiftningen är tillämplig för provning av miljöstörningar från elektriska anläggningar. Planverket anser det angeläget att denna oklarhet undanröjs och tillstyrker den föreslagna lagändringen, som syftar till att möjliggöra provning av koncessionsnämnden av alla andra störningar än de elektriska och magnetiska verkningarna.

Utredningen har också föreslagit förprövningsplikt enligt miljöskyddslagen för kraftledningar med högre spänning än 500 kV efter beslut i varje särskilt fall. Förslaget avviker från planverkets hemställan till regeringen i skrivelse 1979–12–13 i samband med redovisningen av utredningsuppdrag om 800 kV-ledningars markanvändningskonsekvenser. Planverket föreslog generell provningsplikt för överföringsledningar med högre spänning än 500 kV. I praktiken torde det svenska elnätet inte tillföras nya höga spänningsnivåer inom överskådlig tid och frågan är därför inte aktuell på samma sätt som tidigare. Om förprövningsplikt för stora kraftledningar skall införas i miljöskyddslagstiftningen förordar planverket att utredningens förslag ändras i överensstämmelse med verkets tidigare hemställan om generell provningsplikt.

4.10 Statens industriverk: Vad beträffar förslaget om möjlighet till provning

enligt ML av kraftledningar med spänning över 500 kV får verket hänvisa till vårt tidigare yttrande i ärendet som citeras på sid. 179 i betänkandet. SIND avstyrker således förslaget.

Prop.
1986/87: 135

4.11 Statens energiverk: Statens energiverk kan inte instämma i utredningens bedömning att den gällande lagstiftningen är oklar. Som utredningen själv påpekar leder en strikt tolkning av lagens ordalydelse till att lagen inte är tillämplig på ovannämnda grupp av störningar, eftersom dessa måste anses utgöra en "inverkan" av den elektriska strömmen. Redan av detta skäl avstyrker statens energiverk ändringsförslaget.

Statens energiverk kan inte heller acceptera utredningens sakliga argument för ändringsförslaget.

Som utredningen redogör för gäller enligt 2 § 3 mom. andra stycket ellagen att vid meddelande av tillstånd för att dra fram eller begagna elektriska starkströmsledningar skall, under förbehåll av allmän och enskild rätt, föreskrivas de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som av säkerhetsskäl eller eljest ur allmän synpunkt finns påkallade. Statens energiverk vill särskilt påpeka att det bl. a. kan vara fråga om villkor som avser en lednings eventuellt menliga inverkan på landskapsbilden. Detta är enligt verkets erfarenhet en central fråga i de flesta koncessionsärenden, särskilt när det gäller stora kraftledningar. Verket kan därför inte förstå relevansen av utredningens påpekande av ett uttalande i förarbetena till miljöskyddslagen. I uttalandet underströk, departementschefen att om en från miljöskyddslagen undantagen anläggning hade störningsverkan också i annat avseende än den särskilda lagstiftningen täckte, blev miljöskyddslagen tillämplig i detta avseende.

Prövningen enligt ellagen täcker sålunda alla miljöaspekter. Det är därför enligt statens energiverks uppfattning felaktigt av utredningen att i fråga om ett lämpligt tillämpningsområde för miljöskyddslagen dra slutsatsen att "de stora kraftledningarna" är jämförliga med vägar (dessas prövning från miljöskyddssynpunkt i gällande lagstiftning har utredningen funnit otillräcklig).

Statens energiverk vill även påpeka att utredningens förslag i praktiken skulle innebära en besvärande dubbelprövning av elektriska anläggningar. Detta borde ha uppmärksammats av utredningen. Verket vill t. ex peka på den lösning lagstiftaren valt när det gäller frågan om miljöskyddslagens tillämpning i förhållande till rörledningslagen (1978: 160).

Av skäl som redovisats ovan avstyrker statens energiverk även utredningens andra förslag att regeringen ges befogenhet att från fall till fall föreskriva en förprövning enligt miljöskyddslagen för kraftledningar med högre spänning än 500 kV.

4.12 Statens vattenfallsverk: Med hänvisning till naturvårdsverkets och Vattenfalls yttrande över planverkets utredning om 800 kV ledningars markanvändningskonsekvenser finner Vattenfall att det inte heller idag finns skäl till att göra kraftledningar förprövningsskyldiga enligt miljöskyddslagen. Detta gäller under alla omständigheter för 400 kV och lägre spänningar. Vad gäller 800 kV är det, om det skulle bli aktuellt, möjligt att

genom tekniska modifieringar av tidigare diskuterade konstruktioner erhålla acceptabla bullernivåer.

Prop.
1986/87: 135

Den tekniska utvecklingen vad gäller konstruktioner och byggnadssätt för kraftledningar ger för nya ledningar utföranden som orsakar ännu mindre oljud än äldre.

Vattenfalls målsättning är att alla former av omgivningspåverkan från kraftledningar skall behandlas i ett sammanhang under samrådsskedet av ledningens tillkomst. Flera skäl, inte minst de visuella aspekterna, medverkar i samrådsskedet till att ledningar för höga spänningar får en sådan sträckning att eventuella bullerstörningar inte påverkar bostäder, skolor m. m. Den föreslagna prövningen enligt ML innebär en dubbelprövning och minskar de möjligheter till optimala lösningar som prövning i ett sammanhang medför.

Vattenfall tillstyrker ändringen i 1 § ML som tydligare säger att elektriska och magnetiska verkningar av en elektrisk anläggning inte prövas enligt miljöskyddslagen.

Med hänvisning till ovanstående skäl avstyrker dock Vattenfall förslaget till 10 a § ML, som innebär att starkströmsledningar för högre spänning än 500 kV inte får utföras utan koncessionsnämndens tillstånd.

4.13 Statskontoret: Vid koncessionsprövning enligt ellagen kan villkor föreskrivas bl. a. för att begränsa omgivningsstörningar. Tillkomsten av kraftledningar med spänningar över 500 kV prövas enligt koncessionslagstiftningen av regeringen.

Statskontoret har i det föregående avstyrkt förslagen i betänkandet om miljöskyddsprövning av vägar och gator samt flygplatser. Principen bör vara att miljövärdetsintresset skall beaktas som ett naturligt led i den prövning som föreskrivs i speciallagstiftning. När det gäller kraftledningar har inte visats att prövningen enligt koncessionslagstiftningen har påtagliga brister i fråga om hänsynstagande till miljöintressena. Med hänsyn härtill och i konsekvens med tidigare redovisade ställningstaganden till förslagen om utökad miljöskyddsprövning avstyrker statskontoret miljöskyddsutredningens förslag om förprövningsplikt för stora kraftledningar.

4.16 Kammarrätten: *Övriga frågor.* – Kammarrätten lämnar vad utredningen har anfört under denna rubrik utan erinran.

4.17 Länsstyrelsen i Stockholms län: Utredningen föreslår förprövningsplikt enl. ML för kraftledningar med högre spänning än 500 kV. Förprövningen föreslås ske enligt samma mall som föreslagits beträffande allmänna vägar.

Enligt länsstyrelsens åsikt finns det f. n. inte och kan ej heller förutses behov av prövningsplikt i den föreslagna formen. Den bevakning av miljöaspekterna som hittills skett via naturvårdslagen och remissförfarandet enligt ellagen är enligt länsstyrelsens mening tillräcklig. Länsstyrelsen har i samarbete med kraftindustrin inlett samarbetsförfarande med kommunerna i enlighet med det förslag som lagts fram i planverkets rapport 46. Detta förfarande har fått brett stöd och bör först ges möjlighet att fungera och utvärderas innan ytterligare åtgärder vidtas. Länsstyrelsen anser därför att

det f. n. ej finns skäl att införa en förprövningsplikt enligt ML.

Prop.
1986/87: 135

Reservation av ledamoten Nilsson: Så länge osäkerhet råder om de biologiska effekterna av vistelse under stora kraftledningar motiverar detta en förprövning enligt miljöskyddslagen. Länsstyrelsen anser att ingreppen i naturmiljön vid anläggning av 400 kV-ledningar är så omfattande att prövningsplikt bör gälla även för sådana.

— — —

Länsstyrelsen vill understryka att de nya prövningsförfaranden som här föreslås bör ske samtidigt med prövning enligt andra lagar och författningar i syfte att minska prövningstiderna.

4.22 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Utredningen har föreslagit att kraftledningar med högre spänning än 500 kV skall provas enligt miljöskyddslagen. Regeringen föreslås få befogenhet efter framställning från naturvårdsverket att föreskriva att sådan prövning skall ske. Länsstyrelsen anser dock att sådana kraftledningar innebär en så påtaglig miljöstörning att obligatorisk förprövningsplikt bör föreskrivas.

4.26 Länsstyrelsen i Örebro län: Beträffande störningar på grund av elektriska anläggningar föreslår utredningen dels ett förtydligande i miljöskyddslagen för att undanröja nuvarande tveksamhet huruvida ledningsbuller och luftföroreningar från dylika anläggningar kan provas enligt lagen, dels obligatorisk förprövning beträffande starkströmsledningar med högre spänning än 500 kV. Länsstyrelsen biträder utredningens förslag i denna del.

4.27 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Utredningen föreslår att förprövning kan för kraftledningar med spänning över 500 kV föreskrivas av regeringen efter ett tillvägagångssätt motsvarande det för vägar och gator. Länsstyrelsen har inget att erinra häremot. Även i detta fall måste dock en pågående planering delges allmänhet och berörda myndigheter enligt klara föreskrifter.

4.30 Svenska kommunförbundet: Se under miljöskyddsprövning av vägar.

4.31 Svenska naturskyddsföreningen: 1 § 2 st. ML. — Utredningen har här föreslagit ett förtydligande avseende elektriska och magnetiska verkningar av elektrisk anläggning (språkbruket i förslaget med *en* bör överges, eftersom ML rimligen är utesluten också för inverknings av flera anläggningar) som i allt väsentligt ansluter till gällande rätt. Emellertid är den speciallagstiftning som finns för elektriska anläggningar inte utformad på ett sätt som tillgodoser moderna krav på miljöskydd för olika organismer. Enligt föreningens mening bör därför i första hand miljöskyddslagen göras tillämplig fullt ut på alla slags störningar från elektriska anläggningar, i andra hand (och som ett minimikrav) på alla de effekter och risker för effekter av elektriska anläggningar som inte är fullt ut och med en ambitionsnivå som motsvarar ML:s tillåtlighetsregler reglerade i speciallagstiftning.

Motsvarande bör enligt föreningens bestämda uppfattning gälla för joni-

serande strålning. I den mån speciallagstiftning för kärnenergiverksamhet och för strålskydd inte innehåller regler som vad gäller ekologiska hänsyn motsvarar i omfattning och ambitionsnivå vad ML innehåller för andra miljöstörningar, bör ML göras tillämplig på detta.

Miljöskyddslagen bör alltså göras till en supplerande lagstiftning för alla slags miljöstörningar, som fyller ut de luckor och tomrum etc. som speciallagstiftning lämnar.

Prop.
1986/87: 135

4.32 Lantbrukarnas riksförbund: Inom lantbrukarkåren finns i dag en stark oro för de skadeeffekter som eventuellt kan vållas genom kraftledningarna med höga spänningar. Oron har bl. a. avseende på skador såsom fruktsamhetsstörningar på djur. Skulle det visa sig att kraftledningarna orsakar skador av angiven art kommer det i många fall att leda till – förutom produktionsomläggning – minskade fastighetsvärden. LRF finner inte att miljöskyddsutredningen lyckats klarlägga de rättsliga frågor som är förenade med redovisade problem. Sålunda besvaras ej, för att anföra ett exempel, frågan om vilken lagstiftning som äger tillämpning vid fastighetsvärdeinsänkning av ovan angiven orsak. LRF vill understryka det angelägnas i att den rättsliga behandlingen av i sammanhanget aktuella skador ordentligt klarläggs.

Naturvårdsverkets lagförslag i de delar de behandlas i propositionen

6.1 Verkets förslag i skrivelse den 6 juli 1984

Förslag till ändring i ML

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett *föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som uppenbart behövs för att lagens bestämmelser* skall efterlevas. I brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett *föreläggande eller förbud som behövs för att denna lag eller miljöskyddsförordningen (1981:574) skall efterlevas*. I brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

6.2 Verkets förslag i skrivelse den 4 december 1985

Förslag till ändringar i miljöskyddslagen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

43 §

Kan verksamheten vid en anläggning befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen.

Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall installera behövlig mät- och provtagningsutrustning samt utföra de

mätningar, ta de prover, ombesörja de analyser samt utföra de besiktnings- och undersökningar i övrigt av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Resultaten av undersökningarna skall rapporteras till tillsynsmyndighet.

Omfattningen av åligganden enligt andra stycket kan bestämmas genom kontrollprogram. Sådant program fastställs av tillsynsmyndighet. Till grund för fastställande av kontrollprogram får tillsynsmyndigheten förelägga den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet att utarbeta förslag till sådant program.

Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndighet kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningen.

Det åligger den som utövar verksamheten att ersätta kostnad för undersökning som avses i *andra stycket* andra punkten med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

I beslut om föreläggande enligt *andra stycket* får tillsynsmyndighet utsätta vite.

Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar eller ämnar utöva verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra särskild sådan åtgärd som avses i *andra stycket*.

I stället för föreläggande som avses i *fjärde stycket* kan tillsynsmyndigheten, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan åtgärd som avses i *andra stycket* skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att utföra åtgärden.

Det åligger den som utövar verksamheten att ersätta kostnad för åtgärd som avses i *femte stycket* med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

I beslut om föreläggande enligt *tredje och fjärde styckena* får tillsynsmyndighet utsätta vite.

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 iakttaga föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 10 §

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 §,

3. åsidosätter *villkor, föreskrifter; eller beslut* 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.

4. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket *eller enligt kontrollprogram som fastställts enligt 43 § tredje stycket*, eller i ansökan eller annan handling som avges enligt 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.

Prop.
1986/87: 135

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

6.3 Verkets förslag till ändringar i ML i skrivelse den 15 april 1986

Lagförslag

45 §

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

52 §

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå om

1. ett förbud som meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § överträds,
2. en bestämmelse som har meddelats med stöd av 2 § tredje stycket åsidosätts,
3. en föreskrift som meddelats av regeringen med stöd av 10 § åsidosätts,
4. ett villkor eller en föreskrift 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 § åsidosätts.
5. utrustning enligt kontrollprogram fastställt med stöd av 43 § tredje stycket¹ inte installeras,
6. mätning, provtagningar, analyser eller besiktningar och andra undersökningar enligt kontrollprogram fastställt med stöd av 43 § tredje stycket¹, inte utförs.

I ringa fall utgår inte miljöskyddsavgift.

Miljöskyddsavgift tillfaller staten.

54 §

Miljöskyddsavgiften skall bestämmas till ett belopp som svarar mot två gånger den ekonomiska fördelen av överträdelsen. Detta belopp kallas grundbelopp.

Avgiften kan bestämmas till ett lägre eller högre belopp om omständig-

heterna i det särskilda fallet föranleder detta. Avgiften får inte understiga halva grundbeloppet och inte överstiga dubbla grundbeloppet.

Kan full bevisning om storleken av fördelen inte alls eller endast med svårighet läggas fram, uppskattas dessa till skäligen belopp.

Prop.
1986/87: 135

¹ Här avses lagrummet i dess lydelse enligt naturvårdsverkets skrivelse 1985–12–04 till regeringen med förslag till ändringar i ML m. m.

7 Sammanställning av remissyttranden över naturvårdsverkets förslag

7.1 Yttranden över naturvårdsverkets skrivelse den 6 juli 1984 med förslag till ändringar i bl. a. miljöskyddslagen

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över förslagen i skrivelsen rörande ändringar i 40 § ML avgetts av koncessionsnämnden för miljöskydd, Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen och Sveriges industriförbund.

Några länsstyrelser har bifogat yttranden från kommuner.

De remissinstanser som har yttrat sig är i allmänhet positiva till naturvårdsverkets förslag.

Koncessionsnämnden för miljöskydd: Från de synpunkter koncessionsnämnden skall beakta har nämnden ingen erinran mot föreslagna ändringar i 40 § miljöskyddslagen — —

Svea hovrätt: Om den undantagsbestämmelse som naturvårdsverket föreslagit i 2 § 2 st miljöskyddsförordningen inte införs föreligger enligt hovrättens mening inte något behov av ändring av 40 § miljöskyddslagen.

För det fall en sådan undantagsregel ändå införs eller det av andra skäl anses föreligga behov av att ge tillsynsmyndigheterna möjligheter att meddela föreläggande om skyldighet att ansöka om tillstånd till viss miljöfarlig verksamhet måste detta uttryckligen anges i lagtexten.

Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten har i övrigt inte något att erinra mot de författningsändringar som naturvårdsverket föreslår.

Länsstyrelsen i Stockholms län: *Ökade möjligheter att ingripa med föreläggande och förbud (40 § ML).* — En sådan vidgad möjlighet att ingripa torde komma att utnyttjas tämligen sällan, däremot torde den kunna ha förebyggande effekter varför länsstyrelsen tillstyrker det remitterade förslaget.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: Förslaget till ändring av 40 § ML tillstyrkes delvis. Om någon underlåter att tillståndspröva eller anmäla en verksamhet, för vilken sådan skyldighet stadgats, kan länsstyrelsen visserligen, redan med nuvarande formulering i 40 §, förbjuda verksamheten i avvaktan på prövning. Detta förfarande kan emellertid ibland vara svårt att tillämpa, t. ex. när det gäller utsläpp av kommunalt avloppsvatten, där det knappast går att stänga av verksamheten. Det är därför rimligt att avsnittet "Om sådan försiktighetsmått" tas bort ur 40 § ML, för att möjliggöra för tillsynsmyndighet att även ge föreläggande om tillståndsprövning. Dock synes en hänvisning till miljöskyddsförordningen överflödigt eftersom den inte kan innehålla annat än vad som har stöd i lag, t. ex. följer ju

tillståndsplikten av 10 § miljöskyddslagen. Däremot tillstyrkes förslaget att ta bort ordet "uppenbart".

Prop.
1986/87: 135

Med denna ändrade lydelse av 40 § ML framstår emellertid 41 § ML som överflödig. Dels är ju 40 § tillämplig även för naturvårdsverket, dels blir koncessionsnämnden enligt förslag besvärinstans även i tillsynsärenden, vilket ger tillräcklig rättssäkerhet. Länsstyrelsen föreslår därför att 41 § ML upphävs.

Länsstyrelsen i Jönköpings län: Länsstyrelsen tillstyrker de av naturvårdsverket föreslagna ändringarna. Som en konsekvens av ändringarna i 40 § och mot bakgrund av de – enligt vad länsstyrelsen erfarit – ringa antal fall där 41 § tillämpas torde övervägas ett slopande av sistnämnda paragraf.

Länsstyrelsen i Kronobergs län: Förslaget till ändring av 40 § ML tillstyrkes delvis. Om någon underlåter att tillståndspröva eller anmäla en verksamhet, för vilken sådan skyldighet stadgats, kan länsstyrelsen visserligen, redan med nuvarande formulering i 40 §, förbjuda verksamheten intill dess tillstånds- eller anmälningsplikten, fullgjorts. Det ankommer sedan på den verksamhetsansvarige att välja mellan att söka tillstånd för resp. anmäla verksamheten eller att inte bedriva verksamheten. Detta förfarande kan emellertid ibland vara svårt att tillämpa, t. ex. när det gäller utsläpp av kommunalt avloppsvatten, där det knappast går att stänga av verksamheten. Det är därför rimligt att avsnittet "Om sådan försiktighetsmått" tas bort ur 40 § ML, för att möjliggöra för tillsynsmyndighet att även ge föreläggande om tillståndsprövning. Dock synes en hänvisning till miljöskyddsförordningen överflödig eftersom denna inte kan innehålla annat än vad som har stöd i lag, t. ex. följer ju tillståndsplikten av 10 § miljöskyddslagen. Däremot tillstyrkes förslaget att ta bort ordet "uppenbart".

Med denna ändrade lydelse av 40 § ML framstår emellertid 41 § ML som överflödig. Dels är ju 40 § tillämplig även för naturvårdsverket, dels blir koncessionsnämnden enligt förslag besvärinstans även i tillsynsärenden, vilket ger tillräcklig rättssäkerhet. Det finns inte heller från miljöskyddssynpunkt någon anledning att tvinga en befintlig verksamhet till provning, när man kan nå samma resultat enbart genom tillsyn. Länsstyrelsen föreslår därför att 41 § ML upphävs.

— — —

Nuvarande lydelse

Av länsstyrelsen föreslagen lydelse

40 § första stycket ML

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela *ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som uppenbart behövs för att lagens bestämmelser* skall efterlevas. I brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela *ett föreläggande eller förbud som behövs för att denna lag* skall efterlevas. I brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas

fall först sedan det visat
sig att rättelse inte kan
vinnas genom råd.

genom råd.

Prop.
1986/87: 135

41 § ML utgår

Länsstyrelsen i Kalmar län: Förslaget till ändring av 40 § ML tillstyrkes. Länsstyrelsen finner att vid en sådan ändring 41 § ML inte erfordras utan bör upphävas. Inte ens med nu gällande regler har 41 § ML kommit till någon omfattande tillämpning. I länet har inte förekommit något sådant fall.

Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelsen tillstyrker den föreslagna ändringen som gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att ge föreläggande om skyldighet att ansöka om tillstånd till viss miljöfarlig verksamhet.

I och med den ändrade lydelsen av 40 § ML förefaller 41 § ML överflödig, eftersom naturvårdsverket i egenskap av tillsynsmyndighet har samma möjlighet att begära prövning som 41 § ML i sin nuvarande lydelse erbjuder.

Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen tillstyrker den föreslagna ändringen i 40 § ML med innebörd att det blir möjligt för tillsynsmyndigheten att ge ett föreläggande om skyldighet att ansöka om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och förbudande av byggnadsverksamhet som ev. redan påbörjats i strid mot bestämmelserna om tillståndsplikt. Denna ändring torde vara nödvändig för att i vissa lägen få till stånd en tillståndsprövning, när det råder delade meningar vid tillämpningen av föreslagen lydelse av 2 § andra stycket MF.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Beträffande föreslagna ändringar i 40 § ML — — — har länsstyrelsen ingen erinran.

Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen tillstyrker ändringen som ger tillsynsmyndigheterna möjlighet att förelägga utövare av miljöfarlig verksamhet att söka tillstånd eller inge anmälan. Då det här gäller förelägganden som närmast kommer att meddelas i situationer när klara överträdelser av tillstånds- eller anmälningsplikt skett förefaller det emellertid underligt att rättelse normalt först skall försöka vinnas med råd. En justering är därför påkallad även vad gäller bestämmelsens utformning i övrigt.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Den föreslagna befogenheten att meddela föreläggande om att söka tillstånd bör endast gälla fall som avses i stycket ovan, dvs. "dispenserade" verksamheter. Något behov av befogenheter utöver de nuvarande att meddela föreläggande om förbud och försiktighetsmått finns knappast. I sammanhanget bör även beaktas miljöskyddslagens straffbestämmelser och polismyndighets skyldighet att förhindra fortsatt brottslig gärning. Ordet "uppenbart" bör, såsom föreslås, tas bort ur 40 § ML.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Den första meningen i 40 § miljöskyddslagen anser länsstyrelsen bör bibehållas i sin nuvarande lydelse. Stadgandet ger möjlighet att meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbjuda ifrågavarande verksamhet.

I stället för den formulering som naturvårdsverket förordat föreslår länsstyrelsen följande lydelse som skulle kunna tas upp som ett andra stycke i

40 § miljöskyddslagen: "Om tillståndsplikten eller anmälningsplikten underlåtitits får en tillståndsmyndighet förelägga den tillstånds- eller anmälningspliktige att söka tillstånd för verksamheten eller anmäla verksamheten". Med denna föreskrift får man möjlighet att, om man anser sig kunna gå med på verksamheten i och för sig men att det formellt inte finns något tillstånd, ge vederbörande ett föreläggande om att om verksamheten skall fortsätta så måste han antingen söka tillstånd eller anmäla verksamheten.

– Enligt 40 § kan föreläggandet förknippas med vite.

Prop.
1986/87: 135

Om nyssnämnda ändring införs kan sålunda en tillsynsmyndighet tvinga ett företag att söka tillstånd eller anmäla verksamheten ifråga. Tillsynsmyndigheten har redan nu möjlighet att enligt 40 § miljöskyddslagen meddela erforderliga försiktighetsmått eller förbud. I princip skulle därför det föreslagna tvingande förfarandet vara onödigt. Fördelen med möjligheten att meddela föreläggande om tillståndsprövning eller anmälan är emellertid *dels* att allmänheten kan påverka ärendet i enlighet med de regler som finns för prövning av tillstånds- och anmälningsärenden, *dels* att en anmälan i viss omfattning remissbehandlas *dels* att förfaringssättet vid tillståndsprövning är klarare, enklare och snabbare än om en verksamhet skall behandlas med hjälp av tillsynsparagraferna. Ett tillstånd reglerar också de villkor som skall gälla för företaget. Företagaren, tillsynsmyndigheten och övriga berörda vet då under vilka villkor som verksamheten får bedrivas. Om tillsynsmyndigheten istället reglerar verksamheten med tillsynsbestämmelserna kommer det alltid att råda ett visst osäkerhetsförhållande. Ett hårdare tryck från omkringboende och andra kan medföra att tillsynsmyndigheten känner sig tvingad att ta upp ärendet på nytt. Tillsynen av den ifrågavarande anläggningen kan därvid bli mer komplicerad och dyrbar än om tillstånd föreligger.

Länsstyrelsen i Värmlands län: Även förslaget till ändring av 40 § miljöskyddslagen kan tillstyrkas.

Länsstyrelsen i Örebro län: Det har vid något tillfälle i Örebro län förekommit att en tillståndspliktig verksamhet påbörjats utan att tillstånd sökts. Det konstaterades då vid samråd med naturvårdsverket att länsstyrelsen inte kunde förelägga vederbörande att söka tillstånd. Inte heller kunde länsstyrelsen förbjuda verksamheten bara av det skälet att tillstånd inte sökts. Länsstyrelsen ansågs dock kunna utfärda föreskrifter. Med den föreslagna ändringen i 40 § ML skulle länsstyrelsen i nämnda fall ha kunnat förelägga vederbörande att söka tillstånd eller förbjuda verksamheten. Med hänvisning härtill tillstyrker länsstyrelsen att 40 § ML ändras enligt förslaget. Behovet av en sådan ändring kan komma att öka, om den av naturvårdsverket föreslagna utvidgningen av 2 § MF kommer till stånd. Det får dock framhållas att ett föreläggande att söka tillstånd kan innebära ett omständligt förfarande. Det blir ett särskilt ärende skilt från ett eventuellt kommande tillståndsärende. Besvär över föreläggandet kan föras särskilt. Ett föreläggande torde vidare enbart kunna avse att inge ansökan om tillstånd. Om ansökan ges in men är bristfällig, torde i stället föreläggande skola ske med stöd av 13 § tredje stycket ML. Även över ett sådant föreläggande kan besvär föras.

Länsstyrelsen i Västmanlands län: Ej heller finns någon erinran mot den föreslagna ändringen av 40 § ML.

Prop.
1986/87: 135

Länsstyrelsen i Kopparbergs län: När det gäller naturvårdsverkets förslag i skrivelserna till regeringen kan länsstyrelsen i övrigt i allt väsentligt ansluta sig till de synpunkter koncessionsnämnden har anfört i sitt remissyttrande.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Förslaget till ändring i 40 § miljöskyddsförordningen är bra. Länsstyrelsen tillstyrker att det genomföres snarast.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen ser det som mycket positivt att föreslagen ändring vad avser 40 § miljöskyddslagen genomförs så att tillsynsmyndighet får möjlighet att förelägga om tillståndsprövning.

Länsstyrelsen i Jämtlands län: – – – föreslagna ändringarna i miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen föranleder inga erinringar från länsstyrelsens sida.

Länsstyrelsen i Västerbottens län: Verket tar också upp frågan om ändring av 40 § miljöskyddslagen i syfte att stärka tillsynsmyndighetens möjligheter att ingå med föreläggande och förbud. De problem som naturvårdsverket tar upp är relativt vanligt förekommande vid befintliga företag som saknar tillstånd enligt miljöskyddslagen. Företagaren ser ofta i sådana fall kravet från tillsynsmyndigheten att söka tillstånd till verksamheten som ett onödigt påfund eller belastning, men bortser samtidigt från de fördelar som det innebär att få verksamheten legaliserad enligt miljöskyddslagen. Länsstyrelsen är därför av den meningen att företagare i vissa fall bör kunna föreläggas att söka tillstånd.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Den i anslutning till denna ändring föreslagna ändringen av 40 § miljöskyddslagen bör också kunna medverka till en smidig hantering av ärenden där tillämpning av dessa bestämmelser kan bli aktuell. Borttagandet av ordet "uppenbart" kan dock innebära risk för att 40 § kan utnyttjas för ambitiöst. Länsstyrelsen föreslår därför att ordet "uppenbart" får stå kvar eller att en viss uppmjukning göres, t. ex. genom att "uppenbart behövs" ersättes med "för vilket det finns ett påtagligt behov" eller liknande.

Svenska kommunförbundet: Styrelsen tillstyrker naturvårdsverkets förslag att stärka tillsynsmyndigheternas möjligheter att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att miljöskyddslagen eller miljöskyddsförordningen skall efterlevas. Styrelsen noterar att den förstärkta befogenheten även tillkommer miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Svenska naturskyddsföreningen: Naturvårdsverkets förslag om ändring i 40 § miljöskyddslagen tillstyrks som en välkommen och välmotiverad förstärkning av lagen.

Sveriges industriförbund: Industriförbundet har intet att invända mot naturvårdsverkets förslag att 40 § ML ändras på sätt som stärker länsstyrelsens befogenhet att inskrida med förelägganden.

7.2 Yttranden över skrivelse från statens naturvårdsverk den 4 december 1985 med förslag till ändringar i miljöskyddslagen

Prop.
1986/87: 135

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över förslagen till ändringar i ML till den del de slutligt behandlas i lagrådsremissen avgetts av koncessionsnämnden för miljöskydd, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Väster- norrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen och Sveriges industriför- bund.

Ett par länsstyrelser har bifogat yttranden av kommuner.

1 Allmänna synpunkter

1.27 Sveriges industriförbund: Om alla de förslag genomförs som nu ligger hos regeringen riskerar ML att bli ett svåröverskådligt "lapptäcke". Indu- striförbundet anser i stället att man nu bör göra en genomgripande översyn av miljöskyddslagen, trots att en stor förändring i lagen genomfördes så sent som 1981. ML bör ändras så att den fyller kraven på ett modernt regelsystem, vilket f. n. inte är fallet. 1981 års lagändring skapar vidare problem som nu bör rättas till. Erfarenheterna av nära två decenniers tillämpning av ML bör kunna tas till vara med syfte att förenkla lag och förordning.

För att klara det erfordras ett genomtänkt underlag för hela problem- komplexet. Industriförbundet återkommer med förslag till kompletterande ändringar av ML och MF.

2 Kontrollprogram

Flertalet remissinstanser tillstyrker naturvårdsverkets förslag till förtydli- gande regler om kontrollprogram. Några är dock tveksamma till att över- trädelse av kontrollprogrammen straffsanktioneras samtidigt som vites- möjligheten bibehålls. Ett par remissinstanser, däribland koncessions- nämnden, är negativa till verkets förslag och ifrågasätter behovet av ytter- ligare författningsbestämmelser.

2.1 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden upptar först till behandling den väckta *frågan om eventuellt ytterligare kontroll- regler*.

I specialmotiveringen till immissionssakkunnigas förslag till immissions- lag (s. 317 f) rörande "tillståndsbeslut och verkan därav" framhöll de sak- kunniga vikten av att ett tillståndsbeslut innehöll både noggrann beskriv- ning av den användning som var föremål för tillståndet och noggranna föreskrifter om de villkor som skulle gälla. Vid tillämpning av de föreslag- na reglerna om beslutets innehåll ansåg de sakkunniga att god vägledning

kunde hämtas från dittillsvarande praxis i vattenföroreningsmål. Som villkor kunde uppställas krav på varjehanda skyddsåtgärder, begränsningar och kontroller, exempelvis i fråga om lägsta skorstenhöjd, användning av renings- eller dämpningsanordningar, iakttagande av emissionsgränser osv. Föreskrifterna kunde också, enligt de sakkunniga, avse kontroll av att uppställda tekniska villkor verkligen efterlevdes.

I propositionen till miljöskyddslagen uttalar departementschefen i frågan om tillståndsbesluts innehåll att beslutet – förutom angivande av den verksamhet som tillståndet gäller, också skall innehålla föreskrift om de villkor som myndigheten anser skall gälla för tillståndet samt att sådana villkor i första hand kan avse renings- och andra skyddsåtgärder, inskränkningar i verksamheten, immissionsgränser, kontrollåtgärder osv.

Av propositionen framgår vidare bl. a. följande (s. 222 ff):

Tillsyn

— — —

Men myndigheternas verksamhet på miljövårdsområdet kan inte stanna vid att behandla ärenden som aktualiseras genom ansökningar. Verksamheten måste också ha ett aktivt innehåll för att utvecklingen på miljövårdsområdet skall kunna styras i rätt riktning. Här kommer tillsynsuppgifterna in. Hit hör t. ex. att myndigheterna, som immissionssakkunniga har uttryckt det, själva är aktivt verksamma för att spåra upp fall där åtgärder behövs. Vidare hör hit övervakning och kontroll av störningskällor och av att skyddsföreskrifter efterlevs. Andra betydelsefulla aktiviteter är inventering och kartläggning av vatten- och luftföroreningar och störningskällor av olika slag samt planering av det allmännas insatser.

— — —

Naturvårdsverket föreslår vidare att det meddelas föreskrifter om att uppgifter om mängd och beskaffenhet av avloppsvatten skall hållas tillgängliga på sätt tillsynsmyndigheten närmare bestämmer. Vissa remissinstanser ställer sig positiva till det. Jag (departementschefen) anser emellertid inte nödvändigt att meddela uttryckliga föreskrifter om uppgiftsskyldighet av den art som naturvårdsverket föreslår. I varje fall kan frågan anstå till dess närmare erfarenheter vunnits av de nya provnings- och tillsynssystemet. Det är vanligt att vattendomstolarna i samband med att tillstånd lämnas till avlopps företag ålägger sökanden att fortlöpande lämna tillsynsorgan uppgifter om avloppsvattnets mängd och beskaffenhet och om andra förhållanden som är av intresse från kontrollsynpunkt. Jag anser att detta förfarande med fördel bör kunna tillämpas också i det provnings- och tillsynssystem som jag föreslår. Genom denna ordning och genom den möjlighet som tillsynsorganen får att kräva upplysningar om förorenande anläggning kan ändamålet med naturvårdsverkets förslag om uppgiftsskyldighet i huvudsak tillgodoses.

Av specialmotiveringen till lagförslaget (prop. s. 253 ff) kan följande inhämtas under rubriken "Ansvar, handräckning och besvär m. m.". Med anledning av att immissionssakkunniga ej hade föreslagit någon bestämmelse om besiktning och att vattenöverdomstolen hade ansett en sådan bestämmelse nödvändig uttalade departementschefen bl. a. följande:

— — — Syftet med sådan besiktning är att kontrollera att arbetena för företaget utförts i enlighet med tillståndsbeslutet. Eftersom det finns en särskild tillsynsorganisation på det område som den nya lagstiftningen täcker och tillsynsorganen har vidsträckta befogenheter att vinna tillträde till anläggningar, inhämta upplysningar osv. anser jag inte att det finns något behov av att i den nya lagen ha en motsvarighet till 13 kap. 1 § vattenlagen. Inget hindrar f. ö. att provningsmyndigheten bland de villkor som tas upp i tillståndsbeslutet också meddelar behövliga kontrollbestämmelser.

Beträffande 45 § i lagförslaget (se nedan) fastslogs att straffansvaret inte anknyter till de materiella reglerna, att efterlevnaden av dessa tryggas genom regler av annan art än straffbestämmelser, t. ex. regler om koncessionsplikt, tillsyn, befogenhet för myndigheter och enskilda att föra talan osv, samt att straff kommer i fråga när man åsidosätter förbud eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Straffansvar drabbar således den som bl. a. åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av exempelvis 18 § första stycket. Hit hörde, enligt departementschefen, främst villkor om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått, tidsbestämmelser eller kontrollföreskrifter o. d. som meddelas i samband med att tillstånd lämnas till viss verksamhet. Vidare påpekades i samband härmed att den som bryter mot förbud eller föreskrift som meddelas enligt 40 § inte är underkastad straffansvar samt att skälet härtill är att länsstyrelsen kan utsetta vite i samband med sådan föreskrift.

Beträffande lydelsen av tillsynsreglerna och av 45 § bland ansvarsreglerna i den miljöskyddslag som trädde i kraft den 1 juli 1969 hänvisas till bilaga till detta remissyttrande.

Av förarbetena till miljöskyddslagen och av de i bilagan redovisade lagreglerna framgår bl. a. att naturvårdsverket och länsstyrelserna skulle utöva tillsyn till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kunde medföra fara för allmänna intressen, att naturvårdsverket hade den centrala tillsynen medan länsstyrelsen utövade fortlöpande tillsyn inom länet samt att tillsynsmyndigheterna skulle övervaka att miljöfarlig verksamhet som är tillståndsprövad bedrivs enligt meddelade villkor och att annan miljöfarlig verksamhet inte strider mot miljöskyddslagstiftningen. Av förarbetena framgick vidare att tillståndsmyndigheten såsom villkor för tillstånd — i likhet med vad vattendomstolarna tidigare gjort vid tillämpning av vattenlagens regler om avloppsvatten — kunde föreskriva "kontroll av att uppställda tekniska villkor efterlevdes", "kontrollåtgärder", "kontrollbestämmelser" etc. Efterlevdes ej sådant "kontrollvillkor" hade länsstyrelsen möjlighet att ingripa med stöd av 40 § tredje resp. fjärde styckena och kunde under vissa förutsättningar sanktionsbestämmelserna i 45 § bli tillämpliga. I 43 § stadgades slutligen att innehavare av en anläggning, där verksamheten kan befaras vara miljöfarlig, är skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen. Enligt 45 § kunde den som uppsåtligt eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § dömas till böter.

Redan från begynnelsen av koncessionsnämndens verksamhet kom nämndens tillståndsbeslut som regel att innehålla ett "kontrollvillkor"

med den innebörden att tillståndshavare ålades skyldighet att upprätta ett program för kontrollen av verksamheten vid det lovgivna företaget och av företagets verkningar i omgivningen samt att underställa länsstyrelsen kontrollprogrammet för "godkännande" eller "fastställelse". Uppkom meningsskiljaktighet i programfrågan hade parterna möjlighet att hänskjuta tvistefrågor till koncessionsnämndens avgörande.

Under 1971 och 1972 framförde naturvårdsverket önskemål till regeringen om kompletterande bestämmelser om tillsyn. Verkets förslag avsåg dels skyldighet för den som utövar miljöfarlig verksamhet att utföra eller låta utföra undersökningar, dels rätt för tillsynsmyndighet att anlita biträde för utförande av undersökningar. Berörda frågor behandlades i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds Ju 1972: 36) om vissa ändringar i miljöskyddslagen. Av promemorian framgick bl. a. följande:

I beslut om tillstånd brukar föreskrivas att sökanden skall svara för kontroll av den miljöfarliga verksamheten. Föreskrifterna har ett skiftande innehåll men ges ofta endast den formen att sökandena åläggs att upprätta ett kontrollprogram som kan godkännas av länsstyrelsen. Svårigheter att få till stånd behövliga undersökningar uppstår emellertid framför allt i fråga om verksamhet som inte varit föremål för prövning. Miljöskyddslagen (ML) anvisar inte någon enkel och lämplig möjlighet för tillsynsmyndighet att gentemot en inte samarbetsvillig företagare få till stånd undersökningar av sådan verksamhet.

För att underlätta tillsynsmyndigheternas verksamhet bör i ML slås fast att den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att utföra de undersökningar av verksamheten som behövs för att myndigheterna på ett riktigt sätt skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter. Undersökningsplikten bör inte begränsas att avse själva utsläppet eller verksamheten i övrigt vid anläggningen utan bör också avse verkningarna av den miljöfarliga verksamheten, exempelvis hur ett vattenområde påverkas av ett vattenförorenande avloppsutsläpp.

Tillsynsmyndighet måste ha ett berättigat intresse av att kunna föreskriva att viss undersökning skall utföras inte av den som utövar verksamheten utan av fristående expertis med teknisk eller vetenskaplig sakkunskap på just det aktuella området. En bestämmelse härom bör fogas till bestämmelsen om företagarens allmänna undersökningsplikt.

I allmänhet torde enighet kunna uppnås mellan tillsynsmyndigheten och företagaren om de undersökningar som bör ske. Då behövs inte annat än ett kontrollprogram som anger hur undersökningarna skall ske. Liksom f. n. bör givetvis företaget kunna åläggas att upprätta ett kontrollprogram. Tillsynsmyndigheten bör emellertid också ha möjlighet att mot företagarens vilja kräva vissa undersökningar. För att ge eftertryck åt ett föreläggande bör tillsynsmyndighet kunna utsätta vite.

Departementspromemorian fick i allmänhet ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Vattenöverdomstolen ansåg att syftet med de föreslagna bestämmelserna om företagarens undersökningsplikt till väsentlig del kunde tillgodoses inom ramen för gällande lag, att förslaget därför närmast fick ses som ett förtydligande och – beträffande befogenheten att utsätta vite – en komplettering av nuvarande regler samt att det kunde

övervägas att begränsa den föreslagna befogenheten för tillsynsmyndigheterna till sådana fall då tillståndsprövning inte ägt rum. Enligt vattenlagsutredningen borde den föreslagna undersökningsplikten betraktas som ett utflöde av den allmänna skyldigheten för var och en som utövar miljöfarlig verksamhet att vidta skäligen försiktighetsmått. Detta uteslöt inte, ansåg utredningen, att en precisering i lagen av skyldighetens innebörd kunde vara lämplig och påkallad. Vad som anfördes i promemorian gav enligt utredningen vid handen att så var fallet. Koncessionsnämnden framhöll att den då ganska vaga uppgiftsskyldigheten behövde skärpas och preciseras såvitt gällde de inte tillåtlighetsprövade företagen, att behovet av ökade befogenheter för tillsynsmyndigheterna beträffande tillåtlighetsprövade företag onekligen var väsentligt mindre *men att* det måste vara ändamålsenligt att ha enhetliga tillsynsregler för all miljöfarlig verksamhet.

I propositionen 1973: 141 med förslag till lag om ändring i ML anförde departementschefen bl. a. följande:

Företagarens ansvar bör omfatta även undersökningar av den miljöfarliga verksamheten och dess verkningar. När det gäller verksamhet som varit föremål för tillståndsprövning kommer detta i praxis redan till uttryck genom att sökanden i beslutet regelmässigt åläggs att svara för kontroll av den miljöfarliga verksamheten. När det gäller företag som inte har varit föremål för prövning ger emellertid ML inte tillsynsmyndigheterna tillräckliga möjligheter att få till stånd behövliga undersökningar av den miljöfarliga verksamheten. Särskilt för sådana fall innebär promemorieförslaget en välbehövlig utvidgning av företagarens ansvar för verksamheten som bör underlätta tillsynsmyndigheternas arbete. En lagstiftning på grundval av förslaget utgör en angelägen reform som förbättrar miljövårdens möjligheter. Bestämmelserna bör utformas i huvudsaklig överensstämmelse med promemorieförslaget.

Behovet av ökade befogenheter för tillsynsmyndigheterna att kräva undersökningar är som nyss antyddes väsentligt mindre i fråga om prövade företag än i fråga om företag som inte varit föremål för prövning. Vattenöverdomstolen har därför ifrågasatt om inte de föreslagna bestämmelserna begränsas till verksamhet som inte varit föremål för tillstånds- eller dispensprövning. Som koncessionsnämnden framhåller är det emellertid ändamålsenligt att ha enhetliga bestämmelser för all miljöfarlig verksamhet. Dessutom kan den i promemorian föreslagna befogenheten för tillsynsmyndighet att utsätta vite eller att anlita utomstående expertis behövas även i fråga om prövade företag. Jag anser på grund av det anförda att de föreslagna bestämmelserna i ML bör gälla utan hinder av tidigare prövning.

I allmänhet torde enighet kunna uppnås mellan tillsynsmyndigheten och företagaren om de undersökningar som bör ske och om val av särskild expertis. Man kan utgå från att tillsynsmyndigheterna inte kräver att företagarna skall utföra oskäligt omfattande och dyrbara undersökningar. Som regel behövs inte annat än ett kontrollprogram som anger hur undersökningarna skall utföras. Liksom f. n. bör företagaren kunna åläggas att upprätta ett kontrollprogram. Tillsynsmyndigheten bör emellertid ha möjlighet att mot företagarens vilja kräva vissa undersökningar. För att ge

Prop.
1986/87: 135

eftertryck åt ett föreläggande bör tillsynsmyndighet kunna utsätta vite.

Prop.
1986/87: 135

Enligt men mening stämmer det bäst med lagstiftningens uppbyggnad att talan mot beslut av naturvårdsverket och länsstyrelse föres direkt hos regeringen. Mot den av koncessionsnämnden förordade ordningen (att parterna skall få hänskjuta tvistig fråga till avgörande av nämnden) talar också att vite kan utsättas enligt förslaget.

Tillståndsmyndigheten har möjlighet att i tillståndsärendet rättskraftigt avgöra bl. a. vissa konkreta frågor om kontrollens utformning, om det finns intresse av att få sådana frågor prövade redan på detta stadium. Detta är en fördel. Jag vill därför inte förorda, att man gör det tillägg till 22 § ML som föreslagits i promemorian (nämligen att rättskraften hos ett tillståndsbeslut inte utgör hinder för tillämpning av de föreslagna bestämmelserna om företagarens undersökningsplikt), eftersom ett sådant tillägg skulle lägga hinder i vägen för att avgöranden i kontrollfrågor blev rättskraftigt avgjorda. Man bör alltså behålla nuvarande ordning som medger att vissa kontrollfrågor avgörs rättskraftigt i tillståndsärendet.

Från och med den 1 januari 1974 har 43 § ML följande lydelse:

43 §

Kan verksamheten vid en anläggning befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen.

Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndighet kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningen.

Det åligger den som utövar verksamheten att ersätta kostnad för undersökning som avses i andra stycket andra punkten med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

I beslut om föreläggande enligt andra stycket får tillsynsmyndighet utsätta vite.

Naturvårdsverket föreslår nu att underlåtenhet att följa kontrollprogram straffbeläggs genom ett tillägg härom i 45 § första stycket ML. Om sådan straffbeläggning sker bör lagtexten, anser verket vidare, ange vilka skyldigheter som innefattas i begreppet kontroll och vars omfattning kan komma att närmare upptas i kontrollprogram. Enligt ett nytt andra stycke i 43 § ML

skall den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet installera behövlig mät- och provtagningsutrustning samt utföra de mätningar, ta de prover, ombesörja de analyser samt utföra de besiktningar och undersökningar i övrigt av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen och skall resultaten av undersökningarna rapporteras till tillsynsmyndighet.

I ett nytt tredje stycke, samma lagrum, föreslås sedan att omfattningen av åligganden enligt andra stycket kan bestämmas genom kontrollprogram, att sådant program fastställs av tillsynsmyndighet samt att tillsynsmy-

digheten – till grund för fastställelse av kontrollprogram – får förelägga den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet att utarbeta förslag till sådant program.

Prop.
1986/87: 135

Om 43 § ML utvidgas på sätt angivits ovan, bör, enligt naturvårdsverket, det sakliga innehållet i det nuvarande andra stycket finnas med i lagrummet i dess nya lydelse. Detta tillgodoses genom de föreslagna fjärde och femte styckena.

I sjätte och sjunde styckena behandlas slutligen kostnadsfrågan och vitesfrågan. Vad gäller den senare frågan får tillsynsmyndighet i beslut om föreläggande enligt tredje och fjärde styckena utsätta vite.

Naturvårdsverket motiverar den nya straffbestämmelsen i 45 § och utvidgningen av 43 § med nödvändigheten att tillsyn och kontroll av miljöfarlig verksamhet fungerar väl, att närmare bestämmelser om kontrollen bör meddelas nu samt att dessa särskilt bör syfta till att ge kontrollprogrammen ökad betydelse. Lagförslaget syftar även till att undanröja den tvekan som, enligt verket, ”nu uppstått om den påföljd som kan komma i fråga i de situationer där kontrollprogram ej efterlevs”.

Innan koncessionsnämnden redovisar sin inställning till lagförslaget vill nämnden något kommentera vad naturvårdsverket anfört till stöd för förslaget.

Verket anför att kontrollen av tillståndsprövade företag i mycket stor utsträckning sker med ledning av kontrollprogram, att sökandeföretaget i tillståndsärenden enligt fast praxis genom särskilt villkor brukar åläggas skyldighet att ge in förslag till sådant program till länsstyrelsen för fastställelse samt att länsstyrelsernas fastställande av kontrollprogram – när det sker i enlighet med föreskrifter härom i tillståndsbeslutet – i huvudsak får ses som beslut till följd av sådan delegering som berörs i avsnitt 2 (se nedan) i verkets framställning om ändringar i ML.

Som redovisats ovan har koncessionsnämndens tillståndsbeslut alltsedan ML trädde i kraft som regel innehållit en villkorsbestämmelse om skyldighet för tillståndshavaren att upprätta ett förslag till kontrollprogram rörande den lovgivna verksamheten samt att ge in programförslaget till länsstyrelsen för fastställelse (eller godkännande). Villkorsbestämmelsen skall ses som ett led i förprovningen av miljöfarlig verksamhet på det sättet att koncessionsnämnden med bestämmelsen vill försäkra sig om att resultaten av provningen i form av villkor för meddelat tillstånd får den effekt från miljöskyddssynpunkt som nämnden avsett. Även utan en sådan bestämmelse åligger det emellertid tillståndshavaren att ställa sig föreskrivna tillståndsvillkor om åtgärder, begränsningsvärden etc. till efterrättelse och åvilar det vederbörande tillsynsmyndighet som en skyldighet – direkt grundad på miljöskyddslagens tillsynsbestämmelser – att kontrollera efterlevnaden av samma villkor. För att fullgöra denna skyldighet kan tillsynsmyndigheten anmoda tillståndshavaren att upprätta ett förslag till kontrollprogram och att ge in detta förslag för fastställelse.

På grund av det ovan anförda utgör, enligt koncessionsnämndens mening, länsstyrelsens fastställande av kontrollprogram – även om det sker enligt föreskrifter härom i ett tillståndsbeslut – inte något beslut som fattas av länsstyrelsen till följd av delegering från nämndens sida.

Naturvårdsverket lämnar därefter i sin framställning (s. 2 och 3) en översiktlig redogörelse för den ändring av 43 § ML som trädde i kraft vid årsskiftet 1973/74 (se ovan s. 5 ff). Med anledning av departementschefens uttalande om att de föreslagna bestämmelserna i ML borde gälla utan hinder av tidigare prövning anför verket, att uttalandet närmast tar sikte på de företag, för vilka tillstånd fanns vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna men också bör tillmätas betydelse beträffande "frågan om vilka grunderna borde vara för det framtida fastställandet av kontrollprogram för tillståndsprövade företag". Verket konstaterar vidare att 43 § andra stycket efter 1973 års lagändring knappast i något fall åberopas vid fastställande av kontrollprogram för tillståndsprövade företag samt att praxis när det gäller kontrollprogram för sådana företag i stället har fortsatt enligt i huvudsak samma linjer som tillämpades före lagändringen.

Fram till ändringen av 43 § ML var villkorsbestämmelsen om kontrollprogram i koncessionsbesluten som regel förenad med en "tvisteklausul" för den händelse tillståndshavaren ej upprättade något förslag till sådant program, dröjde med programmets upprättande eller ej ville åtnöjas med länsstyrelsens ställningstagande rörande innehållet i programförslaget. Den kunde se ut på följande sätt:

— — —

För det nu lämnade tillståndet skall gälla följande villkor:

— — —

15. Bolaget skall upprätta och inom tre månader från dagen för detta beslut till länsstyrelsen för fastställelse inge förslag till kontrollprogram avseende dels verksamheten i fabriksanläggningarna och på deponeringsplatser, dels tillståndet i recipienterna.

16. Uppkommer mellan bolaget, å ena, samt länsstyrelsen, å andra sidan, meningsskiljaktighet vid tillämpningen av de ovan under — — — eller 15 meddelade föreskrifterna, får sådan fråga underställas koncessionsnämnden för särskilt avgörande. — Intill dess nämnden avgjort fråga som avses i punkt 15, skall kontrollverksamheten fortgå enligt länsstyrelsens bestämmande.

Avsikten med "tvisteklausulen" var önskemålet att få till stånd ett väl fungerande kontrollprogram utan onödig tidsutdräkt. Utan en sådan klausul hade länsstyrelsen vid tredska från tillståndshavarens sida att inge förslag till kontrollprogram varit tvungen att tillämpa 40 § tredje stycket ML (se bilagan) med möjlighet att utsätta vite enligt fjärde stycket samma paragraf. Vidare kunde tillståndshavaren vid missnöje med länsstyrelsens fastställelsebeslut föra talan mot beslutet hos regeringen. Koncessionsnämnden ansåg för sin del att förfarandet med en "tvisteklausul" i kontrollprogramfrågan var ett smidigare sätt att handskas med denna fråga såväl från formell som från materiell synpunkt. I sistnämnda hänseende hade ju nämnden också den förmånen att ha "förstahandskännedom" om den lovgivna verksamheten från sin prövning av tillståndsärendet. Det bör anmärkas att även om kontrollfrågan "återfördes" till nämnden på grund av tillståndshavarens ovilja att upprätta ett kontrollprogram kunde i princip en ansvarstalan enligt 45 § komma i fråga.

Efter ikraftträdandet av ändringen i 43 § ML försvann "tvisteklausulen"

beträffande kontrollprogrammen från nämndens tillståndsbeslut. Vid remissbehandlingen av ändringsförslaget hade koncessionsnämnden föreslagit att parterna skulle få hänskjuta tvistig fråga till avgörande av nämnden. Departementschefen uttalade emellertid, som ovan redovisats, att det stämde bäst med lagstiftningens uppbyggnad att talan mot beslut av bl. a. länsstyrelse fördes direkt hos regeringen samt att mot den av nämnden förordade ordningen talade också att vite kunde utsättas enligt förslaget. Efter lagändringen kom en villkorsbestämmelse om kontrollprogram i ett tillståndsbeslut att få exempelvis följande utformning:

Bolaget skall före den 1 januari 1975 till länsstyrelsen för fastställelse inge förslag till kontrollprogram avseende verksamheten vid bolagets anläggningar och tillståndet i recipienterna. I fråga om bolagets skyldighet att lämna tillsynsmyndighet upplysningar om verksamheten och utföra eller bekosta för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar gäller i övrigt bestämmelserna i 43, 48 och 49 §§ ML.

Med hänsyn till att "tvisteklausulen" försvann och att koncessionsnämnden därmed kopplades bort från kontrollfrågan, efter det att tillståndsbeslutet meddelats, fann nämnden lämpligt att i villkorspunkten rörande ingivande av förslag till kontrollprogram erinra om tillståndshavarens skyldighet att bl. a. utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar enligt det nya andra stycket i 43 § ML. Nämnda skyldighet gällde självfallet utan en sådan erinran, men påpekandet var, enligt nämndens mening, i varje fall i början motiverat av behovet att upplysa tillståndshavaren om lagändringen samt att ge länsstyrelsen stöd i arbetet beträffande kontrollen av lovgiven verksamhet. Påpekandet om tillståndshavarens skyldigheter enligt 43 § återfinns fortfarande i koncessionsnämndens tillståndsbeslut.

Lagändringen föranledde ej koncessionsnämnden att ändra sin praxis att i tillståndsbesluten ta in en villkorspunkt om skyldigheten för en tillståndshavare att ge in ett kontrollprogramförslag för fastställelse även om en sådan punkt var mindre påkallad efter lagändringen. Som redovisats ovan från förarbetena till ändringen innebar denna närmast en precisering av vad som redan gällde med tillägg av vitesmöjligheten. Även om tillståndsbeslutet innehåller nyssnämnda villkorspunkt och tillståndshavaren uppfyller föreskriften däri att inom viss tid till länsstyrelsen ge in ett förslag till kontrollprogram står det givetvis länsstyrelsen fritt att åberopa 43 § ML vid fastställandet av ett kontrollprogram. (Det bör nämnas att koncessionsnämnden viss tid efter lagändringen i några beslut, rörande särskilt mindre företag, i stället för ovan berörda villkorspunkt endast uttalat (i villkor) att i fråga om tillståndshavarens skyldighet att lämna tillsynsmyndighet upplysningar om verksamheten och utföra eller bekosta för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar gäller bestämmelserna i 43, 48 och 49 §§ ML.)

I det här sammanhanget bör slutligen konstateras att lagändringen kom till och framför allt hade betydelse för de *ej* tillståndsprövade företagen. Beträffande de tillståndsprövade företagen gav ändringen länsstyrelsen möjlighet att med hjälp av "vitesvapnet" dels tvinga tillståndshavaren att ge in förslag till kontrollprogram för det fallet att tillståndsbeslut ej innehåll-

ler någon villkorsbestämmelse om sådant ingivande, dels tvinga tillståndshavaren att följa bestämmelserna i ett fastställt kontrollprogram. Den senare tvångsmöjligheten blev av särskild betydelse när "tvisteklausulen" försvann från tillståndsbesluten.

Naturvårdsverket gör gällande att "tvekan nu har uppstått om den påföljd som kan komma i fråga i de situationer där kontrollprogram ej efterlevs". I anslutning därtill anför verket att beträffande sådana undersökningar som föreläggs med direkt tillämpning av 43 § andra stycket (vilkas omfattning kan anges genom kontrollprogram) behöver tvekan ej råda om de sanktioner som då kan komma ifråga, nämligen vite enligt 43 § fjärde stycket (i beslut om föreläggande enligt andra stycket). Vidare anför verket:

Beträffande kontrollprogram som fastställts i enlighet med tillståndsvillkor härom är läget emellertid oklart i vad gäller tillämpbar sanktion. Att åsidosätta ett kontrollprogram av detta slag torde inte utan vidare kunna likställas med ett åsidosättande av villkor. Tillsynsmyndighetens fastställande får – som tidigare nämnts – snarast ses som ett beslutsfattande som tillståndsmyndigheten delegerat till tillsynsmyndigheten. I brist på uttryckliga bestämmelser om sådan delegering finns det en risk för att tillsynsmyndighetens ifrågavarande beslut för närvarande inte kan anses vara straffsanktionerat. Som tidigare berörts är det möjligt för tillsynsmyndigheten att använda sig av 43 § andra stycket även om tillståndsmyndigheten meddelat föreskrift om upprättande av förslag till och fastställande av kontrollprogram. Som regel torde tillsynsmyndigheten dock finna det främmande att behöva använda sig av ett föreläggande, kanske t. o. m. förenat med vite, i en situation där myndigheten och sökanden är överens om hur kontrollprogrammet skall se ut.

Naturvårdsverket tillägger att förarbetena till 43 § första stycket och praxis i vad avser styckets tillämpning inte pekar på att det annat än under särskilda omständigheter kan läggas till grund för beivrande av underlåtenhet att följa kontrollprogram.

För att undanröja varje tvekan om tillämpbar sanktion när "kontrollprogram åsidosätts" och härvid samtidigt markera kontrollprogrammets vikt föreslår verket att "underlåtenhet att följa kontrollprogram" straffbeläggs genom ett tillägg härom i 45 § första stycket 4. ML. Att så blir fallet framstår, anser verket, som lämpligt också vid en jämförelse med de brottstyper som 45 § första stycket 4. f. n. innehåller, (45 § första stycket 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) underlåtenhet att på begäran lämna behövliga upplysningar om en anläggning enligt det nyss berörda första stycket i 43 § och lämnande av oriktiga uppgifter vid bl. a. sådan rapportering som skall ske enligt kontrollprogram. Underlåtenhet att lämna uppgifter enligt kontrollprogram utgör, enligt naturvårdsverket, ett förhållningssätt som faller mitt emellan de berörda två brottstyperna.

Till att börja med kan koncessionsnämnden i och för sig ansluta sig till

vad naturvårdsverket anført om vitesföreläggande beträffande sådana undersökningar som åläggs med direkt tillämpning av 43 § andra stycket (vilkas omfattning kan anges genom kontrollprogram). Nämnden kan också självfallet dela verkets uppfattning om att ett åsidosättande av ett kontrollprogram, som fastställts i enlighet med föreskrift därom i ett tillståndsbeslut, inte kan likställas med ett åsidosättande av ett tillståndsvillkor. Däremot kan inte koncessionsnämnden – mot bakgrund av det ovan anförda – dela naturvårdsverkets åsikt om att tillsynsmyndighetens fastställande av kontrollprogram får ses som ett beslutsfattande som tillståndsmyndigheten delegerat till tillsynsmyndigheten. Även utan en villkorsbestämmelse i tillståndsbeslut om fastställelse av kontrollprogram m.m. åvilar det sålunda vederbörande tillsynsmyndighet som en skyldighet att kontrollera efterlevnaden av meddelade tillståndsvillkor. Efter ändringen av 43 § har möjligheten för tillsynsmyndigheten att tvinga tillståndshavaren att ge in kontrollprogram och ställa sig programmets föreskrifter till efterrättelse förstärkts genom vitesbestämmelsen i paragrafens fjärde stycke. Det är sålunda helt egalt från sanktionssynpunkt om tillståndsbeslutet innehåller eller inte innehåller en villkorsbestämmelse om fastställelse av kontrollprogram då det gäller tillsynsmyndighetens möjligheter att utöva erforderlig kontroll av tillståndsvillkor. Den enda skillnaden är att om tillståndsbeslutet innehåller ett villkor om skyldighet för tillståndshavaren att ge in ett förslag till kontrollprogram till tillsynsmyndigheten och tillståndshavaren inte fullgör denna skyldighet kan han riskera en ansvarstalan enligt 45 § första stycket 3.

Naturvårdsverket medger att det är möjligt för tillsynsmyndigheten att utnyttja 43 § andra stycket ML även om tillståndsmyndigheten meddelat villkorsföreskrift om upprättande av förslag till och fastställande av kontrollprogram. I samband därmed påpekar emellertid verket att tillsynsmyndigheten torde finna det "främmande att behöva använda sig av ett föreläggande, kanske till och med förenat med vite, i en situation där myndigheten och sökanden är överens om hur kontrollprogrammet skall se ut". Enligt koncessionsnämndens mening kan det ligga någonting i det sistnämnda. Det väsentliga i sammanhanget är dock, anser nämnden, att myndigheten har tillgång till vitesmöjligheten, om det senare skulle visa sig att tillståndshavaren börjar slarva i kontrollfrågan. För övrigt skulle det ju kunna räcka med att tillsynsmyndighetens fastställelsebeslut innehöll en erinran om denna sanktionsmöjlighet.

Huvudsaken i naturvårdsverkets framställning i kontrollfrågan synes vara att tillsynsmyndighetens fastställelsebeslut inte är straffsanktionerat. För att undanröja "varje tvekan om tillämpbar sanktion", när kontrollprogram åsidosätts, och för att samtidigt markera kontrollprogrammets vikt föreslår därför verket straffbeläggning av "underlåtenhet att följa kontrollprogram" genom ett tillägg till 45 § första stycket 4. Enligt verket är en sådan straffbeläggning också lämplig vid en jämförelse med de brottstyper som fjärde punkten nämnda stycke för närvarande innehåller.

Koncessionsnämnden anser för sin del att det ej råder någon tvekan om vilken sanktion tillsynsmyndigheten kan tillgripa för den händelse tillståndshavaren underlåter att följa kontrollprogram och detta oavsett om

tillståndsbeslutet innehåller en villkorsbestämmelse om ingivande och fastställelse av sådant program eller inte. Vid sådan underlåtenhet har tillsynsmyndigheten möjlighet att utnyttja tvångsmedlet vite med stöd av 43 § fjärde stycket.

Härefter uppkommer frågan om sagda underlåtenhet – trots möjligheten att utsätta vite – bör straffbeläggas. Naturvårdsverket har som jämförelse pekat på de brottstyper som anges i 45 § första stycket 4. Koncessionsnämnden konstaterar att man med en sådan straffbeläggning skulle bryta med det sanktionssystem som för närvarande utmärker ML. I de fall där vite kan utsättas saknas straffsanktion och vice versa. Underlåter således en företagare enligt 43 § första stycket att lämna tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen kan han ej utsättas för något vitesföreläggande men riskerar däremot att fällas till ansvar enligt 45 § första stycket 4. Om en företagare däremot ej utför förelagda undersökningar enligt 43 § andra stycket kan föreläggandet förstärkas med utsättande av ett vite men riskerar han ej någon ansvarstalan enligt 45 § ML. Samma mönster gäller också för 40 § ML. I specialmotiveringen till 45 § i prop. till ML (s. 294) uttalade departementschefen, som berörts ovan, att den som bryter mot förbud eller föreskrift som meddelas enligt 40 § är inte underkastad straffansvar och att skälet för detta undantag är länsstyrelsens möjlighet att utsätta vite i samband med sådan föreskrift. Såsom påpekas i Betänkande av viteskommittén (SOU 1982: 21) har svensk rätt länge intagit den ståndpunkten att vite inte kan föreläggas där straff redan finns stadgat, detta för att undvika vad som skulle uppfattas som en orättvis dubbelbestraffning om både vite och straff utdömdes för samma förseelse. Principen, som finns fastslagen i 9 kap. 8 § rättegångsbalken, har emellertid, enligt kommittén, med tiden "luckrats upp". Enligt koncessionsnämndens mening bör man skilja på de syften som ligger bakom de olika sanktionsbestämmelserna. Det väsentliga från miljöskyddssynpunkt är ju i förevarande fall att tillståndshavaren tvingas att utföra de undersökningar m. m. som är nödvändiga från kontrollsynpunkt.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner koncessionsnämnden att tillsynsmyndighet redan har tillräckliga möjligheter att utöva erforderlig kontroll av såväl tillståndsprövade som ej tillståndsprövade företag och att behovet av ytterligare författningsbestämmelser därför kan ifrågasättas. Någon tillräcklig anledning att nu bryta den systematik som hittills gällt i ML i fråga om användning av straff och vite finns enligt nämndens mening inte. Frågan kanske i stället gäller på vilket sätt och i vilken utsträckning nuvarande bestämmelser tillämpas. I det sammanhanget kommer man också osökt in på tillsynsmyndigheternas resurser att utöva tillsyn, prioriteringen av nämnda resurser samt resursfördelningen mellan länsstyrelsernas förprövnings- och tillsynsverksamhet, frågor som nämnden något berör i följande avsnitt.

För den händelse närmare föreskrifter skulle övervägas för tillämpningen av 43 § ML bör sådana föreskrifter lämpligen tas in i miljöskyddsförordningen.

2.2 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyr-

Prop.
1986/87: 135

ker i allt väsentligt de förslag till förändringar i miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen som naturvårdsverket framlagt. Av särskilt värde är den starkare ställning som kontrollprogrammen avses få om förslaget genomförs.

Prop.
1986/87: 135

Beträffande utformningen av 43 § tredje stycket vill länsstyrelsen framföra följande. Länsstyrelsen är mycket positiv till kommunalt övertagande av miljöskyddstillsynen. Av länets 25 kommuner har hittills 5 övertagit tillsynen helt eller delvis. Minst lika många har aktiva planer på övertagande. Länsstyrelsen har i samråd med kommunerna inte delegerat befogenheten att besluta om helt nya kontrollprogram utan endast ändringar i gällande program. Motiven härför är att en hel del utvecklingsarbete kvarstår vad gäller programmens utformning och att det är nödvändigt att kontrollprogrammen blir likartade i länets kommuner. Den av naturvårdsverket föreslagna formuleringen i 43 § tredje stycket "Sådant program fastställs av tillsynsmyndighet" bör ändras med innebörden " — — av tillståndsmyndigheten eller av kommun om beslutet om delegering av miljötillsyn innefattar kontrollprogram".

2.3 Länsstyrelsen i Uppsala län: Beträffande den förstnämnda ändringen konstaterar länsstyrelsen att det redan nu i och för sig finns tillräckliga möjligheter enligt gällande bestämmelser att utöva kontroll av såväl tillståndspliktiga som icke tillståndspliktiga företag. Länsstyrelsen ser dock ingen nackdel i att lagtexten skärps och förtydligas i dessa avseenden på sätt som naturvårdsverket föreslagit.

2.4 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen tillstyrker i princip naturvårdsverkets förslag till kompletteringar och ändringar i miljöskyddslagen. Det är ändamålsenligt och angeläget med författningsmässigt klarläggande av kontrollprogrammets rättsliga status liksom att författningsbestämmelser införs om tillståndsmyndighets delegering av vissa beslutsfunktioner i tillståndsbeslut till tillsynsmyndighet.

Huruvida både vite och straff skall komma i fråga när föreskrift i kontrollprogram åsidosätts är en övergripande juridisk fråga. Länsstyrelsen har här inte någon principiell åsikt.

2.5 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Länsstyrelsen lägger som tillsynsmyndighet stor vikt vid kontrollprogrammen och den kontroll, uppföljning, redovisning m. m. som programmen föreskriver. Kontrollen är en förutsättning för att tillsynen skall kunna utövas.

De föreslagna föreskrifterna i 43 § miljöskyddslagen kan ses som ett klarare uttryck för företagarens skyldighet att delta i kontrollverksamheten. Införande av sådana föreskrifter kan därför vara ett led i förbättringen av tillsynsarbetet. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i denna del. Beträffande den föreslagna bestämmelsen i 45 § miljöskyddslagen är länsstyrelsen med hänsyn till de principiella synpunkter som koncessionsnämnden redovisat mer tveksam till införande av bestämmelsen.

2.6 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

2.7 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen delar naturvårdsverkets uppfattning att begreppet "kontrollprogram" bör införas i 43 § miljöskyddslagen samt att underlåtenhet att följa ett fastställt kontrollprogram straffbeläggs. Vad beträffar förslaget till ny lagtext instämmer vi i allt väsentligt. Ett kontrollprogram innehåller vanligtvis även krav på upplysningar om produktion, råvaruförbrukning, avfallshantering, etc. Dessa uppgifter följer närmast av 43 § första stycket. Därför bör första meningen i det föreslagna tredje stycket lyda: "Omfattningen av åligganden enligt första och andra stycket kan bestämmas genom kontrollprogram".

2.8 Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen tillstyrker i princip de förslag till ändringar i miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen som statens naturvårdsverk föreslår — — —

2.9 Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelsen har hittills inte utsatts för de problem som naturvårdsverket här anför beträffande kontrollprogrammets juridiska status. För att undanröja tveksamheter vid tolkning av beslut till grund för kontrollen finns det emellertid anledning, såsom naturvårdsverket föreslår, att se över och klarare formulera de lagrum som skall reglera kontrollbehovet för tillsynen. Länsstyrelsen tillstyrker därför naturvårdsverkets förslag på denna punkt.

2.10 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen tillstyrker föreslagna författningsändringar i §§ — — — 43 resp. 45 miljöskyddslagen, som syftar till att frågor om kontrollprogram — — — skall regleras via författningar i stället för som nu genom praxis. Det synes värdefullt att nuvarande oklarheter bl. a. beträffande sanktionsmöjligheterna därigenom försvinner.

2.11 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Beträffande kontroll av och kontrollprogram för miljöfarlig verksamhet tillstyrker länsstyrelsen det förslag som statens naturvårdsverk lämnat. Härigenom undanröjes nämligen den oklarhet som kan råda beträffande den status och de sanktionsmöjligheter som gäller beträffande föreskrifter i kontrollprogram.

2.12 Länsstyrelsen i Hallands län: De oklarheter vad gäller kontrollfrågorna som naturvårdsverket skisserat torde delvis hänga samman med det faktum att kontrollfrågor kan avgöras dels rättskraftigt i tillståndsbeslut, dels inom ramen för löpande tillsyn. Detta förhållande rubbas inte om 43 § ändras på förslaget sätt. Länsstyrelsen menar också att 43 § i dess nuvarande lydelse i och för sig ger tillsynsmyndigheten tillräckliga befogenheter i fråga om kontroll. Mot bakgrund av den betydelse som kontrollprogrammen har i det löpande tillsynsarbetet anser länsstyrelsen dock att befogenheten att fastställa kontrollprogram lämpligen bör komma till klart uttryck i miljöskyddslagen. Däremot menar länsstyrelsen att detaljföreskrifter om kontrollprogrammets innehåll lämpligen bör införas i miljöskyddsförordningen.

Vikten av att kontrollprogram följs bör också, såsom naturvårdsverket föreslagit, inskräpas genom att underlåtenhet att följa ett fastställt program

straffsanktioneras. Med de föreslagna reglerna synes man få ett sanktions-system som överensstämmer med det som för närvarande gäller vid överträdelse av villkor, dvs. straff för överträdelsen som sådan och möjlighet att förena ett krav på senare fullgörande med vite.

Prop.
1986/87: 135

2.13 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen påpekade redan 1979 i ett remissyttrande över miljöskyddsutredningens delbetänkande Bättre Miljöskydd I (SOU 1978: 80) att lag och praxis stämmer dåligt överens på detta område (se referat av länsstyrelsens yttrande i prop 1980/81: 92 s 210). Det är därför med tillfredsställelse som länsstyrelsen konstaterar att naturvårdsverket nu föreslår författningsändringar för att avhjälpa bristerna.

Länsstyrelsen anser att naturvårdsverkets förslag till ändringar i stort sett är ändamålsenliga och lämpliga. Förslaget tillstyrkes således i huvuddrag. Dock vill länsstyrelsen invända mot följande uttalande (sid 5 femte stycket).

”Som tidigare berörts brukar tillståndsmyndigheterna genom ett särskilt villkor härom i tillståndsbesluten ålägga vederbörande företagare att upprätta förslag till kontrollprogram och inge detta till länsstyrelsen (eller miljö- och hälsoskyddsnämnden) för fastställelse. Någon särskild lagbestämmelse till stöd för denna praxis behövs inte”.

Till skillnad från naturvårdsverket anser länsstyrelsen att denna praxis, som utbildats av koncessionsnämnden, kräver lagreglering. Själva utarbetandet av förslaget till kontrollprogram samt dess ingivande till tillsynsmyndigheten för fastställande eller godkännande kan nämligen knappast hänföras till någon sådan skyddsåtgärd eller begränsning av verksamheten som företagaren enligt 5 § miljöskyddslagen är skyldig vidta eller tåla. Inte heller kan just dessa åtgärder betecknas som ”försiktighetsmått i övrigt” för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Det kan därför ifrågasättas om vad koncessionsnämnden sålunda föreskriver verkligen är ett (straffsanktionerat) villkor i miljöskyddslagens bemärkelse.

Klart är att villkoret i sin förlängning syftar till att ålägga företagaren en undersöknings- och rapporteringsskyldighet. Men vad som grundar denna skyldighet kan knappast vara koncessionsnämndsvillkoret utan det beslut om ”godkännande” eller ”fastställelse” av förslaget till kontrollprogram som länsstyrelsen sedermera fattar. Skulle företagaren underlåta att fullgöra en undersöknings- eller rapporteringsskyldighet som fastlagts i kontrollprogrammet, kan han inte straffas för överträdelse av koncessionsnämndsvillkoret. Däremot kan länsstyrelsen med stöd av sina tillsynsbefogenheter förmå företagaren fullgöra skyldigheterna. Vare sig koncessionsnämnden föreskrivit att kontrollprogram skall upprättas eller ej får ju länsstyrelsen enligt 43 § andra stycket miljöskyddslagen förelägga den som utövar miljöfarlig verksamhet att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite. Innehavaren är också skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndigheten behövliga upplysningar om anläggningen. Underlåter han det eller lämnar oriktiga uppgifter kan han drabbas av straff (45 § 4.).

När länsstyrelsen, enligt den praxis som beskrivits ovan ”fastställt”

eller "godkänt" ett förslag till kontrollprogram, måste den reella innebörden av beslutet anses vara, att länsstyrelsen med stöd av 43 § andra stycket miljöskyddslagen – vare sig lagrummet återopats eller ej – förelagt företagaren att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som han förklarat sig beredd utföra enligt förslaget till kontrollprogram. Det förhållandet att koncessionsnämnden i sitt villkor indirekt föreskrivit eller förutsatt att förslaget till kontrollprogram skall fastställas eller godkännas av länsstyrelsen kan ju i sig inte ha grundat någon befogenhet för länsstyrelsen att företa någon slags fastställelseprövning. Koncessionsnämnden har ingen delegerings- eller direktivrätt gentemot länsstyrelsen.

Att den ordning för upprättande och fastställande av kontrollprogram som utbildat sig i praxis är ändamålsenlig vill länsstyrelsen ej ifrågasätta. Det är ytterst lämpligt att redan den tillståndsprövande myndigheten i samband med villkorsskrivningen överväger hur en effektiv kontroll- och tillsynsverksamhet skall utformas. Men den tillståndsprövande myndigheten får självfallet inte utan lagstöd – på sätt som hittills skett – tillägga sig befogenheter inom tillsynsmyndigheternas kompetensområde.

2.14 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Såsom framhålles i naturvårdsverkets förslag fastställs kontrollprogram normalt med stöd av villkor meddelade i tillståndsbeslut. Koncessionsnämnden brukar lämna föreskrift om att kontrollprogram skall inges till länsstyrelsen för godkännande inom tid som fastställs av länsstyrelsen. I allmänhet brukar koncessionsnämnden inte ge möjlighet att underställa tvist om kontrollprogrammets utformning nämndens prövning utan hänvisar endast till bestämmelserna i 43, 48 och 49 § miljöskyddslagen rörande skyldigheterna att utföra undersökningar m. m. Detta innebär att möjligheterna att anföra besvär över ett på detta sätt fastställt kontrollprogram är oklara.

Med det förslag till förändringar i 43 § miljöskyddslagen som redovisats av naturvårdsverket bortfaller, såvitt länsstyrelsen kan bedöma, skälen för att i samband med tillståndsprövningen reglera kontroll- och tillsynsfrågorna. Naturvårdsverket föreslår nu att i 43 § införs skyldighet för den som utövar miljöfarlig verksamhet att installera kontrollutrustning, utföra erforderliga undersökningar m. m. Vidare föreslås att omfattningen av dessa åtgärder kan bestämmas genom kontrollprogram som fastställts av tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen förutsätter att beslut över fastställelse av kontrollprogram kan överklagas liksom övriga miljöskyddsbeslut enligt reglerna i 48 §. Länsstyrelsen förutsätter också att innehållet i 48 § i tillämpliga delar anpassas till föreslagna ändringar i 43 §. Denna fråga har inte behandlats i naturvårdsverkets inläga.

Naturvårdsverket föreslår vidare att underlåtenhet att följa kontrollprogram straffbeläggs genom ett tillägg i 45 § första stycket 4. Länsstyrelsen tillstyrker för sin del denna ändring.

2.15 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Det är synnerligen viktigt att stöd för tillsynsmyndigheternas uppföljningsarbete införs i lagstiftningen. Därför är nu föreslagna förändringar mycket värdefulla och länsstyrelsen tillstyrker helt förslaget i denna del.

2.16 Länsstyrelsen i Värmlands län: I vårt län kan diskussionerna i samband med fastställandet av kontrollprogram i enstaka fall bli både komplicerade och långdragna. Däremot har några besvärliga problem med efterlevnaden av fastställda kontrollprogram inte uppstått, åtminstone inte under senare år.

Länsstyrelsen håller med naturvårdsverket om att kontrollprogrammet är en viktig del i tillsynsarbetet. Att markera detta genom särskilda tillägg i miljöskyddslagens 43 § kan därför vara ändamålsenligt. Att straffsanktionera åsidosättandet av bestämmelserna i ett sådant program och därigenom likställa dessa bestämmelser med villkor i tillståndsbeslut är däremot mer tveksamt. Kontrollprogram är till sin natur mer flexibelt än ett villkor och är föremål för justeringar då och då i flera avseenden (t. ex. beträffande val av mätparameter, provtagningsplats, rapporteringens omfattning osv.). Nuvarande påföljdsordning bör därför bibehållas.

2.17 Länsstyrelsen i Örebro län: Länsstyrelsen delar naturvårdsverkets uppfattning att ändringar i miljöskyddslagen bör ske för att ge kontrollprogrammen ökad betydelse i miljöskyddsarbetet och undanröja den tvekan som kan råda om den påföljd som kan komma i fråga i de situationer där kontrollprogram inte följs. Om den föreslagna ändringen i 43 § genomförs torde denna i fortsättningen alltid komma att åberopas vid fastställelse av kontrollprogram, detta för att straffsanktionen enligt 45 § skall gälla. Kontrollprogram har tidigare vanligen fastställts enligt tillstånds- eller dispensvillkor. I viss utsträckning har det skett enligt 43 § andra stycket. Det bör i övergångsbestämmelser anges i vilken utsträckning kontrollprogram, som fastställts före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna, skall omfattas av straffsanktionen i 45 §.

2.18 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Länsstyrelsen har ingen erinran mot de föreslagna ändringarna.

2.19 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen har tyckt sig förmärka att man i många fall inte tar lika seriöst på kontrollprogram som när det gäller villkoren i tillståndsbeslut. De sistnämnda uppfattas som regel som mera juridiskt bindande. Underlåtenhet att till fullo eller inom fastställd tid inkomma med rapportering eller i övrigt följa föreskrivna bestämmelser i enlighet med kontrollprogrammet är ej ovanligt förekommande.

Även om här påtalade företeelser ofta inte är av allvarigare art är dock verkets förslag till lagändring på denna punkt motiverat. Länsstyrelsen tillstyrker därför verkets förslag till komplettering av 43 § miljöskyddslagen. Därmed blir underlåtenhet att följa kontrollprogram straffbelagt.

2.20 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen tillstyrker de föreslagna ändringarna — — —

2.21 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Naturvårdsverket lämnar sitt ändringsförslag utifrån rådande osäkerhet om den påföljd, som enligt gällande miljöskyddslag uppkommer i de situationer, då kontrollprogram,

Prop.
1986/87: 135

som är fastställda enligt villkor i tillståndsbeslut, ej efterlevs. Länsstyrelsen tillstyrker den ändring som i anslutning härtill har föreslagits av 43 och 45 §§ ML. Härmed synes varje tvekan om tillämplig straffsanktion bli undanröjd. Samtidigt blir sanktionen densamma oberoende av om åsidosatt kontrollprogram är fastställt utifrån villkor i tillståndsbeslut eller 43 § ML.

Prop.
1986/87: 135

2.22 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Länsstyrelsen tillstyrker de i framställningen föreslagna ändringarna i miljöskyddslagstiftningen.

2.23 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Att rättsverkan av fastställda kontrollprogram klarläggs är givetvis positivt. Även om länsstyrelsen genom föreläggande har möjlighet att åstadkomma rättelse, måste det anses vara en uppenbar fördel – inte minst i preventivt syfte – att tvekan om tillämplig sanktion vid åsidosättande av kontrollprogram undanröjs. Förslaget tillstyrkes.

2.24 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Länsstyrelsen har ingen erinran mot det anförda eller förslaget till ändring av 43 § miljöskyddslagen.

2.25 Svenska kommunförbundet: De av naturvårdsverket föreslagna ändringarna i miljöskyddslagen, i vad avser kontroll av och kontrollprogram för miljöfarlig verksamhet – – – är i huvudsak endast en fastläggning av sedan länge tillämpad praxis samt en anpassning av sanktionerna i samband med detta. Mot detta har styrelsen ingen erinran.

2.26 Svenska naturskyddsföreningen: Föreningen avstyrker förslaget vad gäller kontrollprogram m. m. – – –

Tillsynen enligt miljöskyddslagen fungerar inte bra. Skälen är många och ofta samverkande. Statsmakterna har stor skuld genom att resurserna är alltför små. Tillsynsmyndigheternas kompetens och vilja att utöva effektiv tillsyn varierar och är stundtals låga. (1) Vidare tolkas en del av de regler som finns i miljöskyddslagen olika, vilket naturvårdsverket påpekat.

I koncessionsnämndens remissyttrande i föreliggande ärende, som föreningen haft tillgång till, finns en förtjänstfull genomgång av rättskällorna avseende kontrollens rättsliga status samt möjliga sanktioner. Vi har inte funnit anledning komma till annan slutsats utan ansluter oss här till vad koncessionsnämnden skriver.

1) I åtminstone vissa delar av landet har det varit vanligt att kontrollprogram dröjt i flera år. Åtminstone delvis återspeglar detta förhållande att berörd länsstyrelse inte utövat rimlig tillsyn.

2.27 Sveriges industriförbund: När det gäller det nu remitterade förslaget om att kontrollen av miljöfarlig verksamhet lagfästs anser Förbundet det vara viktigt att förutsättningarna för kontroll beaktas i samband med prövning enligt ML. Fastställelse av kontrollprogram har karaktär av tillståndsgivning. Det naturliga är att länsstyrelsen som tillståndsmyndighet fastställer kontrollprogrammen för all miljöfarlig verksamhet. Det

har betydelse inte minst för enhetlighetens skull. KN får alltså delegera beslut om fastställelse av kontrollprogram till länsstyrelsen, vilket nu också sker enligt utbildad praxis.

Prop.
1986/87: 135

Enligt en väl etablerad och inte ifrågasatt praxis fattar tillståndsmyndigheterna redan nu beslut om att ett kontrollprogram skall tas fram av den som får tillstånd att utöva den miljöfarliga verksamheten. Det sker i form av ett villkor i beslutet. Enligt Industriförbundet har naturvårdsverket inte anfört några bärande skäl att särskilt lagfästa frågor om kontroll och kontrollprogram. Den av naturvårdsverket föreslagna ändringen medför också att en ny straffsanktion införs i lagen. Förbundet vill dessutom understryka att den föreslagna straffpåföljden innebär risk för dubbelbestraffning, vilket inte är förenligt med rättspraxis.

7.3 Yttranden över naturvårdsverkets skrivelse den 24 april 1986 med förslag till ändring av reglerna om miljöskyddsavgift

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över förslagen avgetts av justitiekanslern, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, fiskeristyrelsen, koncessionsnämnden för miljöskydd, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd, Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, brottsförebyggande rådet, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs, Västerbottens, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Sveriges industriförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige och Svenska naturskyddsföreningen.

Riksåklagaren har bifogat yttranden av överåklagarna i Göteborgs åklagardistrikt samt vid regionåklagarmyndigheterna i Stockholm, Malmö och Gävle. Rikspolisstyrelsen har bifogat yttrande från polismyndigheten i Landskrona. Fiskeristyrelsen har bifogat remissyttrande från utredningskontoren i Härnösand, Jönköping och Kalmar. Länsstyrelsen i Östergötlands län har bifogat yttrande av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Norrköping. Centralorganisationen SACO/SR har utan eget yttrande vidarebefordrat yttrande av Sveriges naturvetareförbund.

Därutöver har yttrande kommit in från Sveriges kemiska industrikontor.

Flera remissinstanser framhåller att gällande påföljdssystem endast varit i kraft sedan år 1981 och att erfarenheterna därför får anses vara begränsade. Bl. a. riksåklagaren, koncessionsnämnden, Svea hovrätt och ett par länsstyrelser är också negativa till naturvårdsverkets förslag och anser inte att det kan läggas till grund för en mera genomgripande ändring av miljöskyddslagen. En sådan ändring skulle enligt dem fordra ytterligare överväganden. Särskilt avstyrks förslaget till avkriminalisering av vissa remissinstanser. Några anser dock att förutsättningarna för att utdöma avgift, främst rekvisitet betydande störning för omgivningen, borde kunna revideras. Flera remissinstanser i frågasätter också om inte skälet till att så få

överutsläpp leder till sanktion är otillräckliga tillsynsresurser och inte brister i påföljdssystemet. — Flera remissinstanser, däribland flertalet av de länsstyrelser som har yttrat sig är dock positiva till eller tillstyrker naturvårdsverkets förslag samt framhåller vikten av ett enklare sanktions-system. Några av dem som är positiva till förslaget anser dock att frågan om vilket merarbete som skulle uppkomma genom ändringarna och resurs-sidan i övrigt blivit för litet belyst. Några anser också att det vore önskvärt om pågående arbete i syfte att effektivisera miljöskyddsarbetet kunde samordnas till ett enhetligt översynsarbete.

Justitiekanslern: De frågor som naturvårdsverket tar upp i sin framställning till regeringen diskuterades ganska ingående i det förslag till ändring i miljöskyddslagen som lades fram 1981 (prop. 1980/81: 92). Det ankommer dock inte på mig att bedöma om det redan är dags att utvärdera den lagstiftning som då beslutades och frångå de ställningstaganden som då gjordes. Jag kan bara konstatera att det förslag som naturvårdsverket nu presenterar i flera avseenden bryter mot de uttalanden som då gjordes.

Från de utgångspunkter som justitiekanslern främst har att beakta finns det dock inte några egentliga invändningar att göra i sak mot förslaget. Jag vill dock framhålla att det torde uppkomma åtskilliga svårigheter vid bestämmandet av miljöskyddsavgiften enligt förslaget. Rent principiellt anser jag det vara viktigt att man på förhand klart och enkelt kan fastställa hur stor en sanktionsavgift som skall utgå automatiskt skall bli. Frågan om hur avgiften skall bestämmas torde behöva penetreras ytterligare innan något förslag i denna del kan läggas fram.

I övrigt föranleder naturvårdsverkets framställning ingen kommentar från justitiekanslerns sida.

Riksåklagaren: Naturvårdsverket pekar inledningsvis på en kortare forskningsrapport i vilken beivrande av överträdelser mot miljöskyddsbestämmelserna under åren 1980–1984 behandlas. Eftersom de överträdelser som begåtts före den 1 juli 1981 enligt övergångsbestämmelser skall behandlas enligt den äldre lagstiftningen, omfattar rapportens redovisning av vad som hänt efter sanktionssystemets omläggning inte mer än en period om 3½ år. Inte heller har redovisningen av vad som hänt under 1984 kunnat bli fullständig eftersom enligt rapporten ca 60 % av de under året gjorda anmälningarna vid rapportens upprättande ännu inte varit föremål för åtalsprövning. Rapporten kan härigenom sägas i stort spegla vad som hänt under en treårsperiod. Det i rapporten behandlade materialet visar dock att tillsynsmyndigheterna i stort sett fördubblat sina anmälningar efter den 1 juli 1981 till omkring 30 per år och att antalet åtal och fällande domar ökat kraftigt under åren 1983 och 1984. En stor del av tillsynsmyndigheternas anmälningar avsåg dock brott mot förprövningsplikten. Här- emot står att naturvårdsverket enligt rapporten uppgivit att det förekommer omfattande otillåtna utsläpp i luft och vatten, något som således inte avspeglar sig i tillsynsmyndigheternas anmälningar. Det torde också vara svårt att konstatera hur det verkligen förhåller sig härmed särskilt med hänsyn till de felmarginaler som mätmetoderna kan vara behäftade med.

I rapporten sägs inte heller annat än att ingripandefrekvensen är låg bara om den jämförs med de villkorsöverträdelser som påstås föreligga. I rap-

porten dras slutsatsen att det förmodligen inte är möjligt att uppskatta miljöbrottslighetens verkliga omfattning och att det dessutom visat sig inte vara så lätt att få någon klar bild ens av den anmälda brottslighetens omfattning och karaktär.

Det finns mot den angivna bakgrunden därför anledning att befara att lättnader i förutsättningarna för att påföra miljöskyddsavgifter genom borttagande eller lindring av de nu gällande störnings- och fördelsrekvisiten inte skulle få den av naturvårdsverket avsedda effekten eftersom detta inte skulle förbättra möjligheten att komma tillrätta med den till synes grundläggande svagheten i systemet, nämligen möjligheten att med nu befintliga kontrollsystem överhuvudtaget kunna konstatera att det verkligen förekommit någon överträdelse av villkoren. Till samma slutsats leder även riksrevisionsverkets sammanfattande bedömning i revisionsrapporten (1984: 933) Miljöskyddslagens tillämpning – granskning utifrån regional nivå, att tillsynen var eftersatt såväl kvantitativt som kvalitativt.

Det är också väl känt att även villkorens utformning inte sällan gjort det svårt att avgöra om någon överträdelse skett och i förekommande fall omfattningen av denna. Möjligen kan denna brist till viss del komma att avhjälpas om de allmänna råd och villkor i tillståndsbeslut som naturvårdsverket f. n. förbereder och som nu är föremål för remissbehandling medför att villkoren blir tydligare. I detta arbete är även utformandet av kontrollprogram en viktig del.

Hittillsvarande erfarenheter av lagstiftningens tillämpning ger således närmast vid handen att det är brister i tillsyn, mätmetoder och villkorsutformning, som i första hand bör motverkas. Det behöver sannolikt också utredas hur tillsynsmyndigheterna skall agera i förhållande till de kontrollerade och om myndigheternas resurser är tillräckliga. Det kan även ifrågasättas om kontrollsystemet även i fortsättningen bör bygga på egenkontroll i nuvarande omfattning.

Den nämnda forskningsrapporten tar avstånd från generaliserande påståenden om att det skulle vara brister i bl. a. åklagarnas handläggning av dessa ärenden som skulle vara orsak till att inte fler överträdelser leder till åtal och fällande domar. Den diskussion som här förekommit har emellertid gjort att riksåklagaren funnit det angeläget att under en avgränsad tidsperiod särskilt följa rättstillämpningen på området. Alla domar och åklagarbeslut som meddelats under 1986 kommer att samlas in och genomgå. En utvärdering kommer därefter att ske. — — —

Det kan i detta sammanhang också nämnas att särskild utbildning har anordnats för åklagarna för att de skall få ökade kunskaper om den nya lagstiftningen. I samarbete med naturvårdsverket anordnade således riksåklagaren senast i maj 1984 en särskild miljöbrottskurs med deltagande av cheferna för de regionala åklagarmyndigheterna.

Mot ett genomförande av en mera genomgripande förändring nu talar även att frågan om i vilken utsträckning administrativa avgifter fortsättningsvis bör kunna användas på det näringsrättsliga området har samband med bl. a. tillkomsten av den nyligen införda sanktionsformen företagsbot. Samspelet mellan dessa sanktionsformer kan kort anges på följande sätt. I prop. 1981/82: 142 med förslag till ändring av brottsbalkens förverkande-

bestämmelser behandlades bl. a. de riktlinjer för införandet av administrativa sanktionsavgifter som naturvårdsverket redovisar. Departementschefen uttalade härvid bl. a. den uppfattningen att sådana avgifter kunde utformas så att de i allt väsentligt tillgodosåg de syften som man velat uppnå med en tidigare diskuterad företagsbotsmodell utan att drabbas av de invändningar som var förenade med denna. Justitieutskottet, DS JuU 1981/82: 53, godtog de angivna riktlinjerna men menade att arbetet med att finna ett system med företagsböter borde fortsättas. Regeringen uppdrog senare åt kommissionen mot ekonomisk brottslighet att fortsätta arbetet med företagsboten. Kommissionen lämnade härefter i en promemoria, DS Ju 1984: 5, ett förslag till införande av företagsbot. Kommissionen påpekade att ett genomförande av dess förslag skulle kunna minska behovet av att införa sanktionsavgifter på nya rättsområden och att i stället kanske vissa av de gällande avgiftssystemen skulle kunna avvecklas. Förslaget behandlades i prop. 1985/86: 23, varvid departementschefen anslöt sig till vad kommissionen erinrat om att sanktionsavgifter bara kan användas inom speciella och klart avgränsade rättsområden samt att det helst bör finnas naturliga underlag för att beräkna avgiftsbeloppen, varför de inte minst av det skälet inte erbjöd ett fullvärdigt alternativ till en straffrättslig sanktion. Han menade också att en generell lösning i form av företagsbot var att föredra framför separata lösningar i form av sanktionsavgifter på många olika områden och att en generell lösning stod bäst i överensstämmelse med vad riksdagen uttalat. Han menade dock att sanktionsavgifter även i fortsättningen kunde komma att spela en betydelsefull roll när det gällde att genom punktinsatser komma till rätta med vissa slag av överträdelser på områden där de kunde "skraddarsys" och att de kunde vara ett verksamt medel för att komma till rätta med överträdelser som inte var så allvarliga att företagsbot borde begagnas men som förekom i sådan omfattning att särskilda åtgärder borde vidtas. Han ansåg det också vara en fördel att sanktionsavgifter enligt modellen för strikt ansvar ibland kan åläggas utan att uppsåt eller oaktsamhet behöver styrkas. Möjligheten att använda sådana avgifter i lagstiftningsarbetet borde mot denna bakgrund även fortsättningsvis stå öppen och de av riksdagen antagna riktlinjerna på området borde därvid alltjämt vara vägledande (prop. 1981/82: 142, JuU 53, rskr. 328).

Med anledning av det sagda och då riksdagen numera beslutat införa ett system med företagsbot, vilket trädde i kraft den 1 juli detta år, synes således utrymmet för att införa eller utöka ett system med administrativa sanktionsavgifter generellt sett ha minskat. När det gäller samspelet mellan administrativa sanktionssystem och en traditionell kriminalisering har departementschefen (prop. 1981/82: 142) gett uttryck för den meningen att det vid mindre allvarliga överträdelser kan vara så att den vinsteliminering som uppnås genom en avgift framstår som en fullt tillräcklig åtgärd och att införandet av en sanktionsavgift då kan innebära att gärningen inte längre bör vara straffbar. I samband med de straffskärpningar av överträdelser av miljöskyddsbestämmelserna som infördes 1981 har emellertid framhållits att brott mot miljöskyddsreglerna skall bedömas som allvarlig brottslighet och att det personliga ansvaret var viktigt för att understryka detta. En

kriminalisering ansågs också ägnad att hindra ett synsätt som innebar att sanktionen enbart kom att ses som en kostnad i rörelsen. Denna syn på straffvärdet av de berörda överträdelserna har nyligen fått stöd i ett betänkande av fängelsestraffkommittén (SOU 1986: 14) i vilket anförts skäl för en straffskärpning när det gäller miljöbrotten.

Jag delar för egen del synsättet att oaktsamma och uppsåtliga överträdelser av miljöskyddsbestämmelser som inte är helt bagatellartade bör vara kriminaliserade. Detta innebär också att de särskilda bestämmelser om förverkande och företagsbot, vilka tar sikte på överträdelser som sker i näringsverksamhet, kan komma att bli tillämpliga. En sådan ordning hindrar inte att det jämte kriminaliseringen även bör finnas ett utrymme för att ta ut en administrativ sanktionsavgift i vart fall beträffande överträdelser som inte omfattas av de nya bestämmelserna om företagsbot. Avgiften bör liksom nu bygga på ett strikt ansvar.

I likhet med naturvårdsverket anser jag att det kan finnas skäl att lindra eller kanske helt avskaffa det nu stadgade störningsrekvisitet. Det bör på sätt naturvårdsverket framhållit kunna godtas att överutsläppets skadlighet prövats redan vid tillståndsgivningen. Beträffande vinstrekvisitet – den ekonomiska fördelen – är saken något mer komplicerad. Naturvårdsverket har i sitt förslag inte lyckats frigöra sig från detta rekvisit utan behåller det som en beräkningsgrund vid fastställandet av avgiftens storlek samtidigt som man låter förstå att det vid bedömningen av denna grunds förekomst kommer att bli vanligt med skönsmässiga bedömningar i enlighet med vad som stadgas i 54 § miljöskyddslagen. Denna del av förslaget anser jag vara den ur rättssäkerhetssynpunkt mest tveksamma. Sanktionsavgiften på miljöskyddslagens område skiljer sig nämligen på ett markant sätt från hur de administrativa avgifterna utformats på andra områden och det kan ifrågasättas om dess utformning inte också strider mot de riktlinjer för sådana avgifter som statsmakterna numera gett uttryck för. Beräkningarna kan nämligen här inte göras på ett enkelt och schematiskt sätt. Den ekonomiska fördelen är inte sällan svår att beräkna och måste då bestämmas enligt skönsmässiga grunder. Olägenheten av den osäkerhet i sanktionssystemet som sålunda kommer att föreligga ökar också om det som förslagits blir så att avgiften till skillnad mot tidigare skall kunna bestämmas ända upp till fyra gånger den beräknade ekonomiska fördelen. Det borde därför kanske utredas om det inte finns någon annan och enklare beräkningsgrund för avgiften. Möjligen skulle införandet av den nya företagsboten kunna ge utrymme för en omprövning härvidlag. Ett alternativ vore då att undersöka förutsättningarna för ett system med en avgift bestämd efter ett belopp per viss tidsenhet överträdelsen pågått, vilket övervägdes av såväl miljökostnadsutredningen i betänkandet (SOU 1978: 43) Miljön i samhällsekonomin som miljöskyddsutredningen i betänkandet (SOU 1978: 80) Bättre miljöskydd I men som inte ansågs böra ligga till grund för avgiftens utformning under de förhållanden som då rådde. I detta sammanhang kan även de ökade möjligheterna till skadestånd som följer av den nya miljöskadelag som trätt i kraft den 1 juli 1986 vara av intresse med hänsyn till att det vid miljöskyddsavgiftens tillkomst sadcs att den vinstindragning som blev följden av ett skadestånd skulle kunna beak-

Prop.
1986/87: 135

tas vid en prövning av om avgiften borde nedsättas eller helt efterges. Vid införandet av miljöskyddsavgiften uttalade departementschefen att en omprövning av ett skadestånds inverkan på miljöskyddsavgiften kunde komma att aktualiseras sedan närmare erfarenheter vunnits av avgiftssystemets tillämpning liksom av kommande förslag från miljöskyddsutredningen om återställningsåtgärder och från miljöskadeutredningen rörande framtida ersättningsregler för miljöskador.

En ändring av sanktionssystemet i enlighet med naturvårdsverkets förslag måste anses vara av sådan betydelse och innefatta så många komplicerade och principiellt viktiga överväganden att den inte bör ske utan att den föregåtts av en utredning med bredare sammansättning än vad som varit fallet i detta ärende.

Sammanfattningsvis har jag således följande inställning. Bristerna i nuvarande sanktionssystem är inte tillräckligt utredda och analyserade. En genomgripande förändring av sanktionssystemet kräver därför ytterligare överväganden. Starka skäl talar för att en kriminalisering skall vara kvar. Tillsynen och mätmetoderna bör kunna förbättras. Villkoren bör kunna beskrivas på ett klarare sätt.

Under hänvisning till det anförda anser jag mig inte kunna tillstyrka att naturvårdsverkets framställning läggs till grund för en mera genomgripande ändring av miljöskyddslagen.

Rikspolisstyrelsen: Rikspolisstyrelsen tillstyrker förslaget att ersätta flertalet straffbestämmelser i miljöskyddslagen med en miljöskyddsavgift. Beträffande vissa enskildheter i förslaget vill styrelsen anföra följande.

1.2 Brister i nuvarande sanktionssystem

Rikspolisstyrelsen instämmer i de angivna svårigheterna när det gäller att kunna bevisa att en viss person gjort sig skyldig till brott mot miljöskyddslagstiftningen. Polismyndigheten i Landskrona har i sitt yttrande särskilt framhållit att dessa problem är mycket stora. Som ett exempel på detta har myndigheten hänvisat till en pågående utredning om miljöbrott beträffande företaget Scandust där de komplicerade bestämmelserna skapat stora problem för både polis och åklagare.

Förslaget medför enligt rikspolisstyrelsen en välkommen förenkling av bestämmelserna och bör på sikt kunna leda till en effektivisering av miljöskyddet. Allt givetvis under den förutsättningen att de inblandade myndigheterna får tillräckliga resurser för att kunna bedriva en ändamålsenlig tillsyn av bestämmelsernas efterlevnad.

1.3 Synpunkter på ett nytt sanktionssystem

Rikspolisstyrelsen har inom detta speciella område inte några principiella invändningar mot att en straffbestämmelse ersätts med en i administrativ ordning fastställd avgift. De invändningar som i andra sammanhang kan riktas mot en sådan ordning, bl. a. att en straffbestämmelse anses ha en större moralbildande verkan än en avgift, torde i detta fall inte ha någon avgörande betydelse, främst på grund av att bestämmelserna är komplicerade och svåra att tillämpa. Dessutom bibehålls straffbestämmelserna för den grövre miljöbrottsligheten.

Prop.
1986/87: 135

En annan konsekvens av förslaget att övergå från straff till avgift är att en avgift till skillnad från ett straff kan riktas mot en juridisk person, i detta fall vanligen ett industriföretag. Som tidigare nämnts är ett av de stora problemen i dessa ärenden svårigheterna att bevisa att en viss angiven person gjort sig skyldig till brott. Oftast är det också ett företag som tillgodogjort sig vinsterna av överträdelsen. Några avgörande invändningar kan därför enligt rikspolisstyrelsens mening inte riktas mot att sanktionen drabbar den juridiska personen.

De principiella invändningar som eventuellt ur rättssäkerhetssynpunkt kan riktas mot förslaget, torde vid en intresseavvägning i förhållande till den effektivisering av miljöskyddet som kan uppnås, väga ganska lätt. Rikspolisstyrelsen kan därför ansluta sig till de synpunkter som framförs i förslaget.

2.3 Kommentarer till lagförslaget

Polismyndigheten i Landskrona har i sitt remissvar beträffande innehållet i 45 § ifrågasatt om det är tillfyllest med en avgift för att uppnå efterlevnad av de uppställda miljökraven. Man menar att en straffsanktion i kombination med en miljöavgift kan förstärka efterlevnaden av bestämmelserna. Myndigheten ger tre exempel på fall där en straffsanktion kan erfordras för att man skall uppnå avsedd effekt.

Dessa exempel är:

- Multinationella bolags verksamhet här i landet
- Osäkerhet att från ett ekonomiskt instabilt företag med miljöfarlig verksamhet erhålla ålagd miljöskyddsavgift
- Ett företag som erlagt ålagd miljöskyddsavgift har enligt egen bedömning "gjort rätt för sig".

Rikspolisstyrelsen har förståelse för de synpunkter som polismyndigheten anfört men anser att synpunkterna i tillräcklig utsträckning tillgodoses genom bestämmelserna om miljöbrott i brottsbalken. Rikspolisstyrelsen har därför ingen erinran mot innehållet i den föreslagna 45 §.

Polismyndigheten i Landskrona har vidare angivit att man i förslaget beträffande miljöavgiftens storlek inte omnämnt kostnader för sanering. Enligt rikspolisstyrelsens mening skall eventuella saneringskostnader i fortsättningen behandlas i enlighet med reglerna i miljöskadelagen (1986: 225).

2.6 Resursbehov

En undersökning¹ som företagits av brottsförebyggande rådet visar att miljöbrottsligheten ofta tar mycket lång tid att utreda. Ett till två års utredningstid är inte ovanligt. Det finns t. o. m. exempel på utredningar som tagit fyra år.

¹ Eriksson, Inger Miljöbrott en dold brottslighet. Brå forskning, brottsutvecklingen 1985.

Antalet anmälda brott m. m. mot miljöskyddslagen framgår av nedanstående tabeller¹.

Prop.
1986/87: 135

Tabell 1. Antal anmälda brott mot miljöskyddslagen åren 1980–1984 samt de beslut som fattats pga. anmälningarna

År	Antal	Nedlagda %	Åtal* %	Ej klara %
1980	51	86 %	14 %	—
1981	43	77 %	23 %	—
1982	68	71 %	28 %	1 %
1983	39	57 %	25 %	18 %
1984	47	31 %	9 %	60 %
Totalt	248	65 %	20 %	15 %
n		162	50	36

* Avser även enstaka fall av åtalsunderlåtelse och strafföreläggande sammanlagt sex fall.

Tabell 2. Antal domar rörande brott mot miljöskyddslagen avkunnade under åren 1980–1984

Domar per år	Fällande	Friande
1980	1	—
1981	2	4
1982	4	4
1983	16	4
1984	11	4
Totalt	34	16

Tabell 3. Beslut fattade till följd av anmälan om brott mot miljöskyddslagen åren 1980–1984 relaterade till vem som gjort anmälan

Anmälare	Antal	Nedlagda	Åtal	Ej klara
Tillsynsmyndighet*	113 (46 %)	37 %	39 %	24 %
Polis**	42	(17 %)	90 %	5 %
5 %				
Privatperson	93	(37 %)	88 %	4 %
8 %				
Totalt	248 (100 %)	65 %	20 %	15 %

* Med tillsynsmyndighet avses i tabellen även de kommunala miljö- och hälso-skyddsnämnderna.

** I anmälan från polis har medtagits anmälan även från brandkår och larmcentral m. fl.

Oaktat antalet anmälda brott mot miljöskyddslagen inte varit så högt har de utredningar som förekommit tagit betydande resurser i anspråk. Det ansträngda ekonomiska läget hos de berörda myndigheterna gör det nödvändigt att finna rationella förfaranden. Polisens resurser vid kriminalavdelningarna bör i huvudsak koncentreras till att utreda den grövre miljöbrottsligheten. Naturvårdsverkets förslag är ett steg i rätt riktning och bör enligt rikspolisstyrelsens mening innebära ett effektivare nyttjande av polisens resurser på detta område.

¹ Eriksson, Inger Miljöbrott en dold brottslighet. Brå forskning, brottsutvecklingen 1985.

I övrigt har rikspolisstyrelsen inget att erinra mot förslagen i framställningen.

Prop.
1986/87: 135

Socialstyrelsen: Det av naturvårdsverket föreslagna sanktionssystemet med avgifter inom ifrågavarande rättsområde har utformats med beaktande av de riktlinjer för sanktionsavgifter som lagts fram i prop. 1981/82: 142 angående utvidgning av brottsbalkens förverkanderegler och godtagits av riksdagen.

Socialstyrelsen anser att naturvårdsverkets förslag är logiskt uppbyggt och väl genomarbetat. Det föreslagna sanktionssystemet är från effektivitetssynpunkt överlägset nuvarande ordning när det gäller att komma tillrätta med överträdelser på miljöskyddslagens område. Socialstyrelsen tillstyrker förslaget.

Mot utformning av de föreslagna reglerna har socialstyrelsen inte någon annan erinran än att 54 § tredje stycket bör justeras "– – uppskattas denna till skäligt belopp".

Fiskeristyrelsen: Det är fiskeristyrelsens uppfattning att nuvarande regler för miljöskyddsavgift inte lett till en sådan grad av efterlevnad av beslut beträffande utsläppsnivåer, tidsgränser för införandet av reningsåtgärder m. m. att den kan anses tillfredsställande för styrelsens verksamhetsområde.

Det är uppenbarligen så att nuvarande lagstiftning gör det svårt att tillgodose miljöintressena; miljöbrott kan vara svåra att upptäcka, det är svårt att styrka uppsåt eller vårdslöshet. Att slå fast att ett utsläpp inneburit ett allvarligt hot mot miljön är oftast också svårt liksom att koppla noterade effekter till ett visst utsläpp. Antalet fällande domar är få och straffen jämförelsevis låga. Huruvida miljöskadelagen (1986: 225) som syftar till att förbättra de skadelidandes möjligheter att få ersättning för miljöskador även kommer att bidra till en bättre bevakning av efterlevnaden av miljöskyddslagen är för tidigt att nu säga.

Naturvårdsverkets förslag har till huvudsakligt syfte att förbättra efterlevnaden av miljöskyddslagen. Även fiskeristyrelsen anser en bättre årtlydnad av givna villkor påkallad. Det framlagda förslaget anvisar otvetydigt enklare vägar för samhällets reaktioner än motsvarande regler gör. Styrelsen är positiv till förslagets grundidé

Fiskeristyrelsen har i tidigare sammanhang (yttrande 1983–07–15 över miljöskadeutredningars slutbetänkande och 1983–10–31 över miljöskyddsutredningens betänkande Bättre miljöskydd II) fört fram att en ersättning till det allmänna i miljöskyddsfrågor borde ske efter förebild i nya vattenlagens bestämmelser om fiskeavgifter enligt 10 kap. 5 och 6 §§. Styrelsen har därvid erinrat om att det i förarbetena till den äldre vattenlagen sägs att det – även om åtgärder föreskrivs för att minska skadorna och ersättning utdöms till enskilda – merendels alltid kvarstår någon skada på fisket. Denna skada drabbar "fiskerinäringen i stort" dvs. det är samhället som anses lida en skada som skall ersättas. Fiskeristyrelsen har uttalat att samma synsätt enligt styrelsens mening måste prägla också miljöskyddslagen.

Fiskeristyrelsen vill ånyo aktualisera denna fråga. Inflytande miljöskyddsavgifter bör tillföras en fond. En viss del av avgifterna bör – med

vattenlagen som förebild – tillkomma fiskeristyrelsen för att användas till fiskevårdande åtgärder inom det berörda området eller inom landet.

Fiskeristyrelsen ställer sig starkt tveksam till förslaget att avkriminalisera överträdelser enligt miljöskyddslagen. Ett sådant ställningstagande bör ske först sedan erfarenheter har vunnits av ett nytt miljöskyddsavgiftssystem i huvudsaklig överensstämmelse med naturvårdsverkets förslag och de av styrelsen ovan föreslagna justeringarna.

Koncessionsnämnden för miljöskydd: I direktiven till miljöskyddsutredningen konstaterades att vid ikraftträdandet av miljöskyddslagen den 1 juli 1969 saknades erfarenheter av en samlad lagstiftning till skydd för den yttre livsmiljön mot föroreningar och störningar av olika slag, att samhällets syn på miljöskyddet hade skärpts under de år som lagen hade varit i kraft samt att krav på ändringar i miljöskyddslagstiftningen vid flera tillfällen hade förts fram från skilda håll. Mot bakgrund av erfarenheterna av miljöskyddslagens tillämpning borde utredningen – ansåg departementschefen – överväga, vilka förändringar av denna lagstiftning som behövde göras "för att ytterligare förbättra samhällets möjligheter att ingripa mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet". Utredningen borde därvid överväga i vad mån den skärpning av samhällets syn på miljöskyddsfrågor som ägt rum sedan lagens tillkomst borde föranleda "en utvidgning av förprovningsskyldigheten eller komma till uttryck i tillåtlighetsreglerna eller i andra bestämmelser i lagen".

Direktivuttalandena rörande förbättrade möjligheter för samhället att ingripa mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet – bl. a. genom en utvidgad förprovningsskyldighet – ledde fram till *förslag från miljöskyddsutredningen* i fråga om förprovnings-, tillsyns- och påföljdssystemen m. m. Nyheterna på provningsområdet innebar att dispensgivningen försvann och att länsstyrelserna tilldelades ökade provningsuppgifter i form av ett utvidgat anmälningförfarande. På tillsynssidan innebar förslaget något ökade resurser till länsstyrelserna, bl. a. i form av personalförstärkningar, samt att hälsovårdsnämnderna skulle göras till lokala tillsynsmyndigheter. Slutligen förstärktes påföljdssystemet – som ovan redovisats – med förslag till regler om en s. k. miljöskyddsavgift. Sammantaget skulle dessa åtgärdsförslag, ansåg miljöskyddsutredningen, åstadkomma eller i vart fall bidra till den bättre kontroll m. m. av miljöfarlig verksamhet som samhället efterlyste.

Utredningens förslag accepterades i sina huvuddrag i propositionen 1980/81: 92, dock att regeringen ersatte det utvidgade anmälningförfarandet hos länsstyrelserna med en tillståndsprövning som i princip motsvarade den provning som skedde hos koncessionsnämnden. Som berörts tidigare infördes vidare som rekvisit för uttagande av miljöskyddsavgift krav på ekonomiska fördelar och betydande störningar för omgivningen m. m. samt behölls det straffrättsliga ansvaret för enskilda individer.

Av *förarbetena till miljöskyddslagen* framgår bl. a. att lagen skall tillgodosätta behovet av aktiv offentlig medverkan i arbetet med att lösa immisionsproblemen och hålla dem under rättslig kontroll, att som viktiga led i ett sådant kontrollsystem bör ingå både regler om särskild obligatorisk förprovning och en ordning för fortlöpande offentlig tillsyn samt att höga

Prop.
1986/87: 135

krav bör ställas på den myndighetsorganisation som får hand om rättstillämpning och kontroll. Det framhölls vidare att lagstiftningens genomslagskraft i stor utsträckning beror på denna organisations resurser och på tjänstemännens utbildning, omdöme och lojalitet mot de uppställda ändamålen.

Prop.
1986/87: 135

Koncessionsnämnden vill här erinra om den grundtanke som nämnda motivuttalanden ger uttryck för, nämligen att "kontrollsystemet" rörande miljöfarlig verksamhet i första hand bygger på en väl fungerande förprovning och tillsyn av sådan verksamhet. Om kontrollen — och då särskilt tillsynen — har tillräckliga resurser som utnyttjas väl och således fungerar på det aktiva sätt som lagstiftaren avsett kan man anta att behovet av påföljder i form av straff och miljöskyddsavgift ej blir så stort medan däremot behovet ökar om tillsynen är otillräcklig och/eller ineffektiv. Med anledning härav anser koncessionsnämnden att en översyn och eventuell ändring av påföljdssystemet ej bör företas innan man tagit ställning till vilka förändringar som behöver vidtas beträffande förprovnings- och tillsynsfunktionerna. Enligt nämndens mening erfordras sådana förändringar vid länsstyrelserna framför allt för att förbättra tillsynen av miljöfarlig verksamhet. De nu rådande bristerna i tillsynsarbetet beror bl. a. på att länsstyrelserna (naturvårdsenheterna) i realiteten ej fått den resursförstärkning som avsågs med 1980/81 års ändringsförslag samtidigt som de tilldelades tillståndsprövningsuppgifter i stället för det utvidgade och smidiga anmälningförfarande som miljöskyddsutredningen hade föreslagit. Koncessionsnämnden anser att länsstyrelsernas arbete på miljöområdet i högre grad än för närvarande bör koncentreras till tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Detta kan åstadkommas dels genom att länsstyrelsernas förprovning begränsas överhuvudtaget, dels genom att denna provning förskjuts från tillståndsgivning till anmälningförfarande dels ock genom att kommunerna i ökad utsträckning tilldelas tillsynsuppgifter. Redan med nu tillgängliga resurser bör det för övrigt, enligt nämndens mening, vara möjligt för tillsynsmyndigheterna och då främst länsstyrelserna att utöva en effektivare tillsyn av miljöfarlig verksamhet genom ett bättre utnyttjande av de "maktmedel" som finns, bl. a. i 40 § ML. Ett viktigt inslag i en effektiv och likformig tillsyn utgör vidare "kontrollprogramverksamheten". Som koncessionsnämnden framhållit i olika sammanhang ankommer det på naturvårdsverket som central tillsynsmyndighet att utforma standardiserade tillsynsprogram för olika miljöfarliga verksamheter, inklusive standardiserade provtagnings- och mätprogram, så långt detta är möjligt. Sådana program kan sedan ligga till grund för utformningen av kontrollprogram i de särskilda provningsärendena. Härigenom skulle tillsynsarbetet underlättas i väsentlig mån och redan tillgängliga resurser kunna utnyttjas på ett effektivare sätt.

Med utgångspunkt i erfarenheterna av en förbättrad tillsyn av miljöfarlig verksamhet kan det sedan finnas anledning att överväga om behov föreligger att ändra på miljöskyddslagens regler om miljöskyddsavgift. Rent generellt måste först konstateras att dessa regler ej hunnit tillämpas under någon längre tid och kan det ifrågasättas om de fem avgiftsmål som varit föremål för provning utgör tillräcklig grund för att motivera en regeländ-

ring. Koncessionsnämnden anser för sin del att det skulle ha varit värdefullt om nämnden hade fått tillfälle att pröva ytterligare några avgiftsmål före naturvårdsverkets begäran om ändring av avgiftsreglerna för att därigenom med större säkerhet ha kunnat uttala sig om behovet av en sådan ändring.

Naturvårdsverket gör gällande att det nuvarande regelsystemet med miljöskyddsavgift inte har fått "den avsedda effekten att avhålla från villkorsöverträdelser". Med hänsyn till att tillämpningen av systemet haft den blygsamma omfattning som redovisats ovan är det, anser koncessionsnämnden, ej möjligt att nu göra någon bedömning om reglernas avhållande effekt.

Enligt nämndens mening är det också svårt att uttala sig om vad naturvårdsverkets förslag till ändring av avgiftsreglerna kommer att innebära i praktiken och detta även i fråga om resursbehovet hos olika berörda myndigheter. Hur kommer exempelvis samarbetet på miljöområdet mellan tillsynsmyndigheter och "företagare" att påverkas av ändringsförslaget? Det hade varit värdefullt om förslaget hade innehållit i vart fall ett försök till analys av dess konsekvenser för detta samarbete som är av central betydelse för miljövårdsarbetet i landet. Vidare hade det varit önskvärt om förslaget hade redovisat några exempel på tillämpning av de nya reglerna med utgångspunkt i gällande kontrollprogram och i några tillsynsrapporter osv.

Naturvårdsverkets kritik mot gällande avgiftssystem har framför allt riktats mot rekvisitet "betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar" med hänsyn till bevissvårigheterna. Enligt verket bör effekter på miljön eller risken för effekter inte diskuteras på nytt, när tillämpning av avgiftsreglerna aktualiseras. Dessa frågor, hävdar verket, får anses avgjorda i och med tillståndsprövningen. Vid denna prövning övervägs den belastning som bör kunna accepteras med hänsyn till miljön. Därav bör följa att "överutsläpp definitionsmässigt är till skada för miljön eller innebär oacceptabla risker för den, varför tidsödande bevis om att så verkligen är fallet inte skall behöva föras".

Beträffande rekvisitet betydande störningar etc. anges i förarbetena bl. a. följande:

Miljöskyddsavgiften bör förbehållas gärningar som orsakar störningar i miljön. Men inte alla sådana gärningar bör beläggas med avgift. Det skulle bli alltför betungande från administrativ synpunkt att låta alla överträdelser som medför miljöolägenheter omfattas av avgiftsplikt. I många fall kan det med hänsyn till det sätt på vilket föreskrifter i tillståndsbesluten är utformade vara svårt att avgöra i vilken omfattning otillåtna utsläpp har skett. Därtill kommer att mät- och kontrollmöjligheterna inte alltid är av tillfredsställande kvalitet. Med hänsyn till dessa förhållanden skall avgiften bara tas ut i de fall då det är helt klart att verksamheten inte varit tillåten. Men även i sådana fall kan ibland ett otillåtet utsläpp av ett ämne anses vara mindre allvarligt för miljön. De i ett tillståndsbeslut medgivna utsläppen av ämnet i fråga kan t. ex. vara stora. Den extra belastning på miljön som det otillåtna utsläppet har orsakat kan därför i sådana fall bedömas vara av mindre betydelse, även om överträdelsen som sådan inte kan anses

Prop.
1986/87: 135

bagatellartad utan bör föranleda en brottspåföljd. För att inte binda administrativa resurser för prövning av sådana fall behöver det införas ett krav som anger att avgiften skall användas enbart i sådana fall där gärningen innebär ett allvarligt hot mot miljön. Med begreppet störning avses den mera allmänna inverkan på omgivningen som "verksamheten för med sig", vilken inverkan ibland kan medföra skadliga effekter, ibland bara risk för skada eller hälsorisker. – En risk för miljöstörning kan anses föreligga också i vissa fall då en företagare underlåter att efterkomma en föreskrift om uppförande av särskilda säkerhetsanordningar t. ex. en skyddsbygg som syftar till att hindra skadliga utsläpp vid tekniska missöden. Eftersom anordningen har bedömts vara nödvändig, måste underlåtenheten anses ha medfört en akut risk för störning, även om något missöde som orsakat utsläpp ännu inte hunnit inträffa.

Även om antalet prövade avgiftsmål inte varit stort och det därför är svårt att ha någon slutgiltig uppfattning beträffande rekvisitet "betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar" har koncessionsnämnden likväl förståelse för naturvårdsverkets kritik av rekvisitet i fråga med hänsyn till bevisvärigheterna. Även om man tar i beaktande såväl önskemålet att inte binda alltför stora administrativa resurser vid avgiftsprövningen som möjligheten att "komma åt" de mindre allvarliga störningarna åtalsvägen borde man, enligt nämndens mening, kunna överväga en ändring av "störningsrekvisitet" på det sättet att "betydande störningar" ersättes av "störningar av någon betydelse" eller liknande. Bagatellartade störningar, exempelvis helt tillfälliga sådana med ringa eller inga effekter, borde ej omfattas av avgiftsbeläggning. Däremot ställer sig koncessionsnämnden från rättssäkerhetssynpunkt mycket tveksam till naturvårdsverkets förslag att helt slopa "störningsrekvisitet". Mot ett sådant förslag talar bl. a. vad ovan anförts i motiven till nuvarande avgiftsregel, nämligen att det i många fall kan vara svårt att avgöra i vilken omfattning otillåtna utsläpp har skett med hänsyn till det sätt på vilket föreskrifter i tillståndsbesluten är utformade samt att mät- och kontrollmöjligheterna inte alltid är av tillfredsställande kvalitet. Vad först beträffar villkorsutformningen är det självfallet att denna bör ske efter enhetliga principer och vara så entydig som förhållandena medger i de enskilda fallen. Nämnden vill dock varna för en övertro på att villkor alltid kan skrivas så klara och entydiga att tvekan ej skall behöva råda om när ett villkor överträtts. I många fall är de faktiska omständigheterna av sådant slag att villkoren ej kan få en utformning som är helt entydig från åtals- och avgiftssynpunkt medan utformningen är helt godtagbar från tillåtlighetssynpunkt. Vad sedan beträffar mät- och kontrollmöjligheterna har väl utvecklingen gått framåt sedan början av 1980-talet men fortfarande återstår mycket att göra innan kontrollen av föroreningsutsläpp blir sådan att den kan godtas från tillsynssynpunkt. De rådande förhållandena på kontrollområdet med obefintliga eller otillräckliga mätutrustningar, olikartade mät- och analysmetoder, varierande "kontrollbesked" från olika laboratorier osv. är, enligt koncessionsnämndens mening, omständigheter som starkt talar mot det automatiska avgiftssystem som naturvårdsverket tänkt sig.

Nämnden vill i detta sammanhang också framhålla att de bestämmelser i

ML som fanns före den 1 juli 1981 knappast ställde samma strikta krav på villkorsutformningen som nu gäller. Mot bakgrund härav kan det ifrågasättas, om avgiftsbestämmelser med det innehåll som naturvårdsverket nu presenterat bör tillämpas på beslut som tillkommit före nämnda datum.

Naturvårdsverket har framhållit att effekten på miljön eller risken för sådan effekt inte bör diskuteras på nytt efter avslutad tillståndsprövning utan att dessa frågor skall anses avgjorda i och med denna prövning. Koncessionsnämnden kan dela den uppfattningen i fråga om det fallet att en företagare underlåtit att utföra en föreskriven skyddsåtgärd, exempelvis en reningsutrustning, ett uppehållsmagasin eller dylikt. Åtgärden har av tillståndsmyndigheten bedömts vara erforderlig från tillåtlighetssynpunkt och bör sålunda inte kunna diskuteras på nytt i ett avgiftsmål. En liknande situation har, som redovisats ovan, behandlats i förarbetena. Enligt nämndens mening bör kravet på bevisning om störning eller risk för störning kunna undvaras i här berörda fall*. Detta bör komma till uttryck i motiven tillavgiftsregeln på ett sätt som ej kan missförstås vid avgiftsprövningen.

Beträffande rekvisitet "ekonomiska fördelar" säger naturvårdsverket att det i de allra flesta fall inte har varit svårt att påvisa att "utsläppen" vunnit ekonomiska fördelar även om deras storlek inte alltid kan fastställas med någon större noggrannhet. Å andra sidan hävdas från verkets sida att rekvisitet kan undvaras med hänsyn till att man i de allra flesta fall kan utgå från att det rör sig om en ekonomisk fördel, särskilt om man betonar att denna fördel oftast består av uteblivna kostnader.

Huvudsyftet med införandet av en avgiftspåföljd (miljöskyddsavgift) var ju att eliminera de ekonomiska fördelar som överträdelser av lagen kunde medföra. Med hänsyn härtill kan det kanske synas egendomligt att nu ta bort detta rekvisit ur lagtexten, särskilt som det, enligt vad naturvårdsverket anfört, inte varit svårt att påvisa förekomsten av sådana fördelar vid överträdelser av tillståndsvillkor m. m. Det egendomliga intrycket förstärks av den omständigheten att den ekonomiska fördelen alltjämt skall utgöra "grund för beräkningen" av avgiftens storlek. Visserligen kan i enstaka fall förhållandet vara sådant att en åtgärd eller underlåtenhet från tillståndshavarens sida medfört störning för omgivningen utan att därigenom ekonomiska fördelar uppkommit genom överträdelsen; tvärt om kan förhållandet vara det att tillståndshavaren åsamkats en förlust genom åtgärden eller underlåtenheten. Med hänsyn till det ringa antalet hithörande fall kan det ifrågasättas om det finns skäl att ta bort "fördelsrekvisitet". Alternativt bör övervägas att införa en särbestämmelse med innebörd att avgift skall utgå även för sådana fall där ekonomisk fördel ej uppkommit men där störningen för omgivningen varit av viss betydenhet. Med hänsyn till att antalet avgiftsärenden förmodligen kommer att öka för den händelse rekvisitet "betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar" ersätts med rekvisitet "störningar av någon betydelse" etc. kan det, enligt koncessionsnämndens mening, finnas skäl att införa en

Prop.
1986/87: 135

* Här bortses från sådana fall då företagaren av oförutsedda omständigheter, ex. av force majeure-karaktär, ej kunnat uppfylla villkoret och begär en ändring därav beträffande tid för åtgärdens vidtagande eller annat.

”begränsning av fördelsrekvisitet” så att de ekonomiska fördelarna skall vara av ”någon betydelse” eller liknande, detta för att det inte skall bli ”alltför betungande från administrativ synpunkt” att låta alla överträdelser som medför ekonomiska fördelar omfattas av avgiftsplikt.

Prop.
1986/87: 135

Naturvårdsverket har föreslagit väsentliga ändringar av 54 § ML beträffande reglerna rörande miljöskyddsavgiftens bestämmande. Med hänsyn till erfarenheterna av de avgiftsfall som varit föremål för prövning ifrågasätter koncessionsnämnden behovet av berörda ändringar. Enligt nämnden förefaller det som om de nuvarande reglerna (med motivuttalanden) är enklare att tillämpa och fullt tillräckliga för sitt ändamål.

Som redovisats ovan föreslog miljöskyddsutredningen att målen om miljöskyddsavgift skulle prövas av koncessionsnämnden och fullföljas till kammarrätten och regeringsrätten. Koncessionsnämnden ansåg för sin del att avgiftsmålen hade sådant samband med tillståndsprövningen att besvär över koncessionsnämndens beslut borde föras hos regeringen. Enligt gällande regler förs talan mot koncessionsnämndens beslut hos Svea hovrätt i dess sammansättning som vattenöverdomstol och därifrån till högsta domstolen. Naturvårdsverket har ej föreslagit någon ändring i nuvarande handläggningsordning, dock att verket funnit ”mycket tala för att göra naturvårdsverket till beslutsmyndighet i fråga om miljöskyddsavgiften”. De inslag av ”i viss mån skönmässiga bedömningar” som otvivelaktigt kommer att finnas i miljöskyddsavgiftsärendena talar dock, enligt verket, för att uppgifterna alltså bör vila på koncessionsnämnden.

Vid övervägande av ändringar i nuvarande regelsystem rörande miljöskyddsavgiften anser koncessionsnämnden att ordningen för handläggningen av avgiftsmålen är ett område som det kan finnas skäl att se över. Erfarenheterna av de fem mål som prövats hittills visar att handläggningstiden är alltför lång. Flera år hinner sålunda förflyta från det att naturvårdsverket börjar sin ”avgiftsutredning” till dess att lagakraftvunnet avgörande föreligger efter behandling av avgiftsfrågan i koncessionsnämnden, vattenöverdomstolen och högsta domstolen.

Koncessionsnämnden gav i 1979 års remissyttrande uttryck för den uppfattningen att avgiftsmålen har sådant samband med tillståndsprövningen att besvär över koncessionsnämndens beslut bör föras hos regeringen. Härigenom skulle antalet instanser minskas från tre till två. Mot en sådan ordning kan dock anföras att avgörandena i avgiftsfrågor ej grundas på lämplighetsavvägningar, vilket typiskt sett utmärker de frågor som regeringen prövar som besvärinstans. Den här diskuterade frågan hänger också samman med frågan om instansordningen för besvärprövningen i miljöskyddsärenden.

Ytterligare två åtgärder skulle kunna övervägas för att påskynda handläggningen av avgiftsmålen. Den ena åtgärden skulle vara att naturvårdsverket självt – sedan tillståndshavaren förklarat sig beredd att betala av verket angivet avgiftsbelopp – beslutar i avgiftsfrågan. Nackdelen med en sådan ordning är dock risken för att ”företaget” kan komma i en beroendeställning till verket, vilket ej är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt. Den andra åtgärden skulle vara att låta avgiftsfrågorna handläggas av

koncessionsnämnden inom ramen för det handläggningssystem som råder beträffande tillståndsärenden hos nämnden i stället för enligt förvaltningsprocesslagen. En sådan ordning föreslogs av en av lagrådets ledamöter vid lagrådsbehandlingen av förslaget till lag om ändring i ML. Därvid anfördes bl. a.:

Enligt min mening kan nämnden väl klara den nya uppgiften inom ramen för det nuvarande beprövade handläggningssystemet utan att det behöver innebära någon risk för rättssäkerheten. Såsom framgår av vad som i remissprotokollet och av lagrådet anförts i anslutning till reglerna om avgiftens bestämmande kan antas att det i avgiftsärendena i stor utsträckning kommer att bli fråga om bedömningar av samma art som sker i andra miljöskyddsärenden. De enda avvikelser från de vanliga förfarandereglererna som kan vara motiverade är att en särskild omröstningsregel på sätt som föreslagits tillämpas, att ersättning för sakkunnig som utses av nämnden bör utgå av allmänna medel och möjligen att det bör föreskrivas att nämnden skall vara bunden av parternas yrkanden. Däremot ser jag ingen anledning att jämka på regeln om nämndens ansvar för att utredningen blir fullständig. Den hänvisning som i den delen i förslaget görs till 8 § första stycket förvaltningsprocesslagen innebär knappast något annat. Även sistnämnda stadgande avser en officialprövning, och att nämnden inte har anledning ägna mer möda åt ett avgiftsärende än "dess beskaffenhet kräver" är självklart. Jag menar också att miljöskyddslagens regel om att sammanträde med parter och besiktning i princip bör hållas är lämplig för avgiftsärendenas del. — — —

Som anmärkts ovan har naturvårdsverket varit inne på tanken att göra verket till beslutsmyndighet i avgiftsärenden. Till stöd för en sådan tanke har anförts att verket som central förvaltningsmyndighet på miljövårdsområdet har betydande erfarenhet och sakkunskap på detta område, att avgiftsärendena bör handläggas i så arbetsbesparande former som möjligt, att avgiften kan påföras så snart som möjligt efter upptäckten av en förseelse, att handläggningen hos koncessionsnämnden kan dra ut på tiden och också innebära en betydande arbetsbelastning på nämnden samt att rättssäkerhetskraven kan antas bli tillräckligt tillgodosedda med verket som beslutsmyndighet. Vidare har anförts:

Eventuella betänkligheter mot att göra naturvårdsverket till beslutsmyndighet på området kan i någon mån avvärras genom hänvisning till att avgiften skulle utgå enligt en någorlunda fast norm, baserad på den ekonomiska fördelen av ifrågavarande överträdelse. Vid avgiftens bestämmande skulle det inte behöva undersökas om uppsåt eller oaktsamhet förelegat. Från vissa synpunkter skulle det vidare kunna anses lämpligt att om möjligt undvika att med en bestraffningsfunktion grumla bilden av koncessionsnämnden som framförallt ett opartiskt skiljeorgan i tillståndsärenden mellan å ena sidan företagarentresset och å andra sidan miljöskyddsintresset.

Koncessionsnämnden kan i och för sig dela uppfattningen om nämndens roll som opartiskt skiljeorgan i tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen och har också i olika sammanhang understrukit betydelsen härav. Att betydelsen av att vidmakthålla denna roll skulle kunna anföras som skäl

mot att låta nämnden behålla prövningen av avgiftsmålen kan dock starkt ifrågasättas. Just den omständigheten att koncessionsnämnden är och skall vara ett opartiskt skiljeorgan kan ju anföras som ett vägande skäl för att nämnden också skall handha prövningen av miljöskyddsavgifterna. Enligt nämndens mening är det ej tillrådligt från rättssäkerhetssynpunkt att göra naturvårdsverket till beslutsmyndighet i avgiftsfrågor (jfr dock vad ovan sagts om sådana fall där tillståndshavaren medgett att betala avgiftsbelopp). Verket bör sålunda ej samtidigt vara tillsynsmyndighet och beslutsmyndighet i avgiftsfrågor. För den händelse verket trots detta skulle tilldelas beslutsfunktion på avgiftsområdet bör besluten kunna överklagas till koncessionsnämnden.

Ett väsentligt inslag i naturvårdsverkets ändringsförslag utgör avkriminaliseringen av flertalet av de överträdelser som skall avgiftsbeläggas. Förslag till en sådan avkriminalisering fördes också fram av miljöskyddsutredningen men förkastades bl. a. av koncessionsnämnden, brottsförebyggande rådet och slutligen av regeringen vid behandlingen av utredningens betänkande. Koncessionsnämnden har svårt att se varför de skäl som då anfördes mot utredningsförslaget om avkriminalisering inte gäller med samma styrka idag. Sålunda kan antagas – som departementschefen anförde – att straffets ersättande med en avgift för alla brott mot ML utom för de grova fallen skulle kunna ge underlag för en uppfattning enligt vilken det i flertalet fall inte skulle vara moraliskt förkastligt att bryta mot gällande bestämmelser. Respekten för bestämmelsernas efterlevnad skulle därmed tonas ned och avgiften lätt kunna uppfattas som en omkostnad för driften av verksamheten. Koncessionsnämnden vill för sin del också hänvisa till vad nämnden anförde i 1979 års remissyttrande, nämligen att många överträdelser av tillståndsvillkor består av relativt obetydliga försummelser som inte med framgång kan bekämpas med en miljöskyddsavgift svarande mot någon ekonomisk fördel för företagaren, att man av den anledningen skulle bli tvungen att överge avgiftens anknytning till "vinningsbegreppet" och basera avgiften på en mycket fri skälighetsbedömning samt att detta måste innebära en klar försämring i förhållande till dagsbotssystemet, som dock har den fördelen att reaktionen genom att vara anpassad till den ansvariges betalningsförmåga uppfattas som någorlunda rättvis.

Oavsett det nyss sagda anser koncessionsnämnden, som tidigare anförts, att en översyn och eventuell ändring av miljöskyddslagens påföljdssystem ej bör företas innan man tagit ställning till vilka förändringar som behöver vidtas beträffande förprövnings- och tillsynsfunktionerna. Enligt koncessionsnämndens mening gäller detta med än större styrka i fråga om den föreslagna avkriminaliseringen med tanke på vilka konsekvenser en sådan åtgärd kan få för utövandet av miljöfarlig verksamhet överhuvudtaget, för rättssäkerheten på miljöområdet samt för naturvårdsverkets och koncessionsnämndens verksamheter.

Sammanfattningsvis angör *koncessionsnämnden* följande.

Med hänsyn till det fåtal avgiftsmål som varit föremål för prövning kan det starkt ifrågasättas, om tiden ännu är mogen för en ändring av gällande avgiftsregler. I vart fall bör någon ändring av regelsystemet ej genomföras

förrän man övervägt vilka ändringar som behöver vidtas beträffande miljöskyddslagens prövnings- och tillsynsfunktioner. I den delen anser koncessionsnämnden för sin del att länsstyrelsernas verksamhet i betydligt större utsträckning än hittills bör koncentreras på tillsynsarbetet.

Efter en översyn av prövnings- och tillsynsfunktionerna bör – om en större eller mindre ändring av avgiftsreglerna fortfarande anses påkallad – naturvårdsverkets nu presenterade ändringsförslag underkastas en grundligare och mera allsidig bearbetning enligt bl. a. de riktlinjer som berörts ovan rörande konsekvenserna av förslaget etc. I sammanhanget bör också erinras om att naturvårdsverket som ett led i strävandena att förstärka tillsynen av efterlevnaden av ML, enligt uppgift, avser att lägga fram förslag om bl. a. s. k. miljörevisor. Med hänsyn till den samlade betydelse de olika förslagen till ändringar i lagen får kan det ifrågasättas, om inte samtliga hithörande frågor bör utredas i ett vidare sammanhang än som kan ske inom ramen för olika verksutredningar. Därigenom skulle också förutsättningar kunna skapas för att få en bred uppslutning kring nya bestämmelser.

I det fortsatta utredningsarbetet, som således bör genomföras, bör övervägas om rekvisitet "betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar" bör ersättas med rekvisitet "störningar av någon betydelse" etc. eller liknande och om rekvisitet "ekonomiska fördelar" bör ersättas med "ekonomiska fördelar av någon betydelse" eller liknande. Eventuellt skulle särregler kunna införas i fråga om sådana avgiftsfall som avser underlåtenhet att utföra föreskrivna konkreta skyddsåtgärder och sådana fall där ekonomiska fördelar ej uppkommit men väl störning för omgivningen.

Enligt koncessionsnämndens mening har tillräckliga skäl ej anförts för en ändring av reglerna rörande miljöskyddsavgiftens bestämmande (54 o 55 §§ ML).

Beträffande prövningsordningen bör ändringar övervägas på grund av de erfarenheter som vunnits av det hittills tillämpade systemet.

Koncessionsnämnden ställer sig mycket tveksam till naturvårdsverkets förslag om avkriminalisering av sådana överträdelse som skall avgiftsbeläggas och ifrågasätter om inte de skäl som anfördes mot en sådan åtgärd vid föregående översyn fortfarande gäller. Det får inte bli så att avgiften betraktas som en "driftkostnad" eller att avgiftssystemet i det allmänna medvetandet ses som ett sätt att "köpa sig fri" från en överträdelse av villkor eller annat.

En eventuell ändring av avgiftsreglerna bör gälla villkor m. m. som meddelats efter den 1 juli 1981.

Ett genomförande av naturvårdsverkets ändringsförslag i dess helhet måste antas medföra behov av personalförstärkningar vid koncessionsnämnden.

Statskontoret: Statskontoret finner det inte styrkt med hänsyn till den begränsade erfarenhet som finns av nuvarande system att naturvårdsverkets förslag är motiverat.

Statskontoret har erfårit att avgiftssystemet för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen inte givit avsedda intäkter. Enligt verkets mening

borde systemet ses över och närma sig det ursprungliga förslaget med en schabloniserad avgift vilket är enklare att administrera. Detta skulle innebära att företag som sköter sina åligganden skulle betala en fast avgift medan företag som orsakar ökade tillsynsåtgärder kunde debiteras tilläggsavgifter för dessa. Ett sådant system skulle innebära mera aktiva styrefakter på företag med mera svårlösta miljöproblem.

På samma sätt som företagen själva måste svara för kontrollen av kvaliteten, särskilt säkerhetsaspekten, i sina produkter bör de anses ha ett primärt ansvar för att produktionen sker på ett sätt som är acceptabelt ur hälso- och miljösynpunkt. Denna ansvarsfördelning går väl ihop med den idé som s. k. "miljörevisorer", som enligt uppgift diskuteras inom SNV. Så som vi har uppfattat ideén skall miljörevisorn se till att miljöfrågorna sköts på ett för såväl företaget som omvärlden acceptabelt sätt. Idén bör enligt statskontorets mening utvecklas i samband med den totalöversyn av miljöskyddets organisation som har aviserats. Frågan om hur kostnaderna för miljöskyddet skall fördelas mellan näringslivet, kommunerna och staten kommer därvid naturligt in som en viktig del av en sådan totalöversyn.

Riksrevisionsverket: Även om det finns skäl som talar för ett förenklat och mer effektivt sanktionssystem i miljöskyddslagen avstyrker RRV SNV:s förslag. Enligt RRV:s mening är det helt otillräckligt utrett vilka konsekvenserna blir av den föreslagna avkriminaliseringen. Vidare är det svårt att utifrån det förslag som presenterats bedöma om de avsedda effekterna – ett närmast automatiskt verkande avgiftssystem – uppnås. Slutligen är det svårt att överblicka konsekvenserna för de som kommer att drabbas av förslaget.

I en nyligen avslutad revision (Miljöskyddslagens tillämpning – granskning utifrån regional nivå, Dnr 1984: 933) har RRV konstaterat stora brister i miljöskyddslagens tillämpning. Sanktionssystemet är sista länken i den kedja av åtgärder som utgör miljöskyddet, omfattande framförallt för provning och tillsyn. Det är enligt RRV:s mening väsentligt att de olika delarna av miljöskyddet ses över i ett sammanhang. RRV anser således att frågan om sanktionssystemets utformning bör prövas inom ramen för den aviserade översynen av miljöskyddet och dess organisation.

Länsstyrelsernas organisationsnämnd: Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) delar naturvårdsverkets åsikt att det fortfarande föreligger stora brister i vad avser tillsynen inom miljöskyddsområdet. De åtgärder som har vidtagits för att skärpa tillsynen har inte alltid fått avsedd effekt. Ändringen av straffbestämmelserna i miljöskyddslagen, samt införandet av begreppet miljöbrott i brottsbalken och reglerna om miljöskyddsavgift har hittills visat sig vara ineffektiva medel mot överträdelse av föreskrifter meddelade med stöd av miljöskyddslagen. Tillägget till 38 § miljöskyddslagen (av innebörd att det åligger tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelse av miljöskyddslagen beivras) försvårade enligt många länsstyrelser uppfattning tillsynsarbetet. Detta arbete måste i huvudsak bygga på ett förtroendefullt samarbete mellan företagare och tjänstemän.

Enligt LON:s bedömning medför det framlagda förslaget att möjligheterna ökar att ta ut miljöskyddsavgift från företagen vid överträdelse, eftersom de båda rekvisiten "betydande störningar för omgivningen" och

”ekonomiska fördelar” tagits bort. Att avgiften i princip börjar löpa från den tidpunkt då överträdelsen skett medför att det ligger i företagets intresse att så snabbt som möjligt vidta rättelse för att minimera miljöskyddsavgiften. Respekten för givna villkor bör härigenom förstärkas och tillsynsarbetet underlättas.

Den del av förslaget som innebär att åtalsanmälan som regel endast blir aktuell vid grövre överträdelser medför att kravet på länsstyrelserna att göra polisanmälan minskar. Detta kommer sannolikt att underlätta tillsynsarbetet på länsstyrelserna.

LON anser inte att föreliggande förslag ger tillräckligt underlag för att ta ställning till miljöskyddsavgiftens storlek. LON finner det emellertid viktigt att hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet, när avgift fastställs.

I sådana fall då berört företag godtar naturvårdsverkets beräkningar av miljöskyddsavgiften bör, enligt LON:s mening, ett förenklat förfarande med naturvårdsverket som beslutsmyndighet kunna accepteras.

Det är att förvänta att antalet ärenden om miljöskyddsavgift i framtiden kommer att öka relativt mycket. Även om tillsynsarbetet underlättas med det framlagda förslaget kommer det sannolikt att kräva ökade resursinsatser från länsstyrelserna. Speciellt gäller detta länsstyrelsernas arbete med att ta fram underlag för naturvårdsverkets beräkning av den ekonomiska fördel, som är utgångspunkten för miljöskyddsavgiftens fastställande.

Sammanfattningsvis tillstyrker LON principerna i förslaget. Det är emellertid angeläget att belysa i vad mån det merarbete vid länsstyrelsernas naturvårdsenheter som enligt LON:s bedömning blir en följd av förslaget kan ske genom omfördelning av befintliga arbetsuppgifter eller om ett resurstillskott krävs.

Svea hovrätt: Naturvårdsverket har i sin promemoria med förslag till ändring av bestämmelserna om miljöskyddsavgift i miljöskyddslagen (ML) belyst avgiftens ställning i det nuvarande tillstånds-, tillsyns- och sanktionssystemet till vinnande av en bättre miljö. Av denna redogörelse, kompletterad med uttalanden i förarbetena till den lagändring år 1981 varigenom miljöskyddsavgiften infördes, framgår att avgiften hittills haft ett preciserat och begränsat syfte, nämligen att avhålla den som bedriver miljöfarlig verksamhet från att av lönsamhetsskäl bryta mot miljöföreskrifter på sådant sätt som medför eller kan medföra betydande störningar för omgivningen. Ändringsförslaget syftar till att lägga om miljöskyddsavgiften till en såvitt möjligt automatiskt utgående avgift vid dels överträdelse eller åsidosättande av de i 45 § 1–3 ML redan nu upptagna förseelserna, dels underlåtenhet att installera kontrollutrustning eller utföra mätningar, provtagningar, analyser, besiktningar och andra undersökningar. Miljöskyddsavgiftens belopp skulle dessutom i normalfallet fördubblas, med möjlighet till sänkning eller höjning. I anslutning till den nya konstruktionen av miljöskyddsavgiften föreslås avkriminalisering av förseelserna enligt 45 § 1–3 ML. – Hovrätten vill understryka att förslaget inte bara innefattar en betydande utvidgning av miljöskyddsavgiftens tillämpningsområde utan också en innovation ur principiell synpunkt av avgiftens konstruktion såtillvida att man dels släpper kraven på att förseelsen skall

ge ekonomisk fördel och medföra men för omgivningen, dels nedtonar avgiftens funktion som komplement till påföljdssystemet och ger den en mer självständig karaktär.

Prop.
1986/87: 135

Som motiv för sitt förslag har naturvårdsverket anfört att det nuvarande sanktionssystemet är otillräckligt samt alltför krångligt och restriktivt utformat. Av naturvårdsverkets redogörelse synes vidare framgå att anledningarna till att endast få miljöbrott lett till fällande brottmålsdom är att söka i svårigheterna att bevisa uppsåt eller vårdslöshet och skada. Som skäl för att så få "överutsläpp" anmäls och leder till åtal och fällande dom anges sålunda svårigheten att med nuvarande resurser och metoder avslöja miljöbrott. Även formuleringen av villkor i tillståndsbesluten anses otillfredsställande som underlag för sanktioner. Anledningen till att talan rörande miljöskyddsavgift anhängiggjorts i endast fem fall och ej alltid varit framgångsrik uppges vara svårigheten att styrka miljöstörning men även ekonomisk fördel.

Naturvårdsverkets redovisning av de fem målen om miljöskyddsavgift är ytterst summarisk och, i fråga om det enda mål där fakta antyds, missvisande (jfr PM s. 6 och vattenöverdomstolens dom DM 1/84, som efter avslagen ansökan om prövningstillstånd vunnit laga kraft). Avgörandena visar knappast mer än att naturvårdsverket ofta haft en annan uppfattning om bevisvärdering och innebörden av gällande rätt än de rätts-tillämpande myndigheterna. Skall några slutsatser om behovet av en lag-ändring dragas från avgörandena i dessa fem mål torde en noggrann genomgång och analys av besluten och domarna i målen erfordras. Praxis på detta område, liksom i fråga om miljöskyddsbrott, är emellertid enligt hovrättens uppfattning ännu så länge alltför mager för att kunna läggas till grund för någon uppfattning om de nuvarande lagbestämmelsernas effektivitet och behovet av lagändringar. Utan någon övertygande exemplifiering kan hovrätten inte heller ansluta sig till naturvårdsverkets slutsats att det föreligger mycket stora möjligheter för den som driver miljöfarlig verksamhet att klara sig undan miljöskyddsavgift, trots konstaterade villkorsöver-trädelser och konstaterad ekonomisk vinning.

Naturvårdsverkets redovisning ger närmast vid handen att den främsta orsaken till att överträdelser, i den utsträckning de nu förekommer, inte följs av sanktion i form av straff eller miljöskyddsavgift är bristfälliga resurser på tillsyns- och utredningssidan. Om så är fallet bör i första hand dessa resurser förstärkas. Att med oförändrade tillsynsresurser underlätta utdömande, måhända på ett ofullständigt faktaunderlag, av miljöskyddsavgifter med förhöjda belopp är icke acceptabelt. Ej heller finns det anledning att underlätta uttagande av miljöskyddsavgift i sådana fall där exempelvis överutsläpp enligt naturvårdsverkets uppfattning måste föreligga, även om detta inte går att bevisa. I detta sammanhang förtjänar påpekas att de sanktionsavgifter inom andra förvaltningsområden, som redovisas i naturvårdsverkets promemoria som en förebild för en miljöskyddsavgift av likartad karaktär, samtliga bygger på ett otvetydigt bevisat faktaunderlag i det enskilda fallet. När ett ärende i bevishänseende förts fram så långt, men icke förr, må det vara berättigat med en viss "automatik" i påföljds-åläggandet. Statsmakterna har också vid 1981 års ändring i ML tagit

avstånd från ett då föreliggande förslag om direkta avgifter på överutsläpp. Hovrätten vill härutöver understryka att ett stort antal fällande domar inte har något värde i sig som tecken på effektivitet i ett miljöskyddssystem som i första hand bygger på samråd, anvisningar och påpekanden.

Prop.
1986/87: 135

Hovrätten har dock en viss förståelse för svårigheten att bevisa miljöstörning av den svårighetsgrad som nu förutsätts för åläggande av miljöskyddsavgift. Det kan därför finnas skäl att ersätta "betydande störningar" i 52 § ML med "icke oväsentliga störningar" eller liknande uttryck. Att i enlighet med naturvårdsverkets förslag helt efterge störningsrekvisitet under hänvisning till bevissvårigheter och till att störningsfrågan slutgiltigt bedömts vid villkorsskrivningen är emellertid enligt hovrättens uppfattning att gå för långt, främst med hänsyn till situationen vid mindre grava eller obetydliga miljöstörningar till följd av exempelvis överutsläpp.

Naturvårdsverkets inställning till kriteriet "ekonomiska fördelar" framgår inte otvetydigt av promemorian. Närmast synes naturvårdsverket vilja hävda att ekonomiska fördelar av naturliga skäl så gott som alltid uppstår vid förseelser av nu ifrågavarande art men är svåra att bevisa. Hovrätten vill erinra om att miljöskyddsavgiften hittills förutsatts skola utgå väsentligen i eklatanta fall, där den ekonomiska fördelen får förutsättas vara påtaglig och inte erbjuda några bevissvårigheter. Ett eftergivande av kriteriet i enlighet med naturvårdsverkets förslag skulle, som inledningsvis antytts, i grund förändra avgiftens karaktär och bör övervägas endast mot bakgrund av principiella synpunkter och icke som ett led i strävan att uppmjuka nuvarande krav på bevisning. Någon avsevärd lättnad ur utredningssynpunkt torde förslaget för övrigt inte innebära, då den ekonomiska fördelen föreslås bli utgångspunkt för beräkning av avgiftens storlek.

I sin promemoria återkommer naturvårdsverket flera gånger till att en "automatik" för åläggande av miljöskyddsavgift vore önskvärd. Något klarläggande uttalande om hur denna automatik skulle fungera återfinns däremot inte i promemorian. En automatik som gör det möjligt att ålägga miljöskyddsavgift i sådana fall, där avgift enligt nuvarande regler och praxis ej kan utgå, skulle väl med naturvårdsverkets synsätt närmast åstadkommas genom att nu upprätthållna krav på bevisning om fakta och orsakssammanhang i det enskilda fallet efterges. I anslutning härtill vill hovrätten erinra om vad vattenöverdomstolen i sin dom DM 1/84 uttalat i frågan.

I förarbetena till bestämmelserna om miljöskyddsavgift har betonats att det från allmän synpunkt är angeläget att avgiften bestäms så att överträdelser alltid blir olönsamma och att avgiften därför till sin karaktär påminner om en straffrättslig sanktion. Likheten med en sådan sanktion framgår även av föredragande departementschefens uttalande att avgiften skall ses som en förstärkning av påföljdssystemet och som ett komplement till de vanliga brottspåföljderna. Vidare har uttalats att det, till skillnad från vad som gäller för straff, för utdömande av miljöskyddsavgift är tillräckligt att konstatera att en ifrågasatt överträdelse av föreskrift föreligger och att det således inte behöver fastställas att överträdelse begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Däremot innehåller förarbetena ingenting om styrkan av den bevisning som fordras för att orsakssamband mellan överträdelse och

betydande störning för omgivningen skall anses föreligga.

Prop.
1986/87: 135

Till bedömande föreligger flera frågor om orsakssammanhang, nämligen dels mellan den BS-tillförsel som får anses bli en följd av bolagets villkorsöverträdelse i fråga om skyldigheten att hålla magasineringsutrymme och de störningar som ostridigt uppträtt i Käppalaverkets aktivslamanläggning, dels mellan dessa störningar och risken för betydande störningar i Käppalaverkets recipient. Naturvårdsverket har i båda fallen hävdats att det är tillräckligt att den påtalade effekten "sannolikt" är en följd av underlåtenheten att hålla magasineringsutrymme. I den mån därmed avses även en låg grad av sannolikhet talar mot verkets uppfattning redan utformningen av lagtexten med dess krav på att överträdelse av en föreskrift skall ha "medfört" betydande störningar eller risk för sådana störningar. Mot ett frångående av gängse krav på bevisning talar också miljöskyddsavgiftens karaktär av straffrättsliknande sanktion. Ett godtagbart orsakssammanhang kan emellertid likväl finnas föreligga. Så är fallet om sannolikheten är så hög att det kan hållas för visst att den av bolagets underlåtenhet att hålla magasineringsutrymme föranledda BS-tillförseln under föreliggande förhållanden utlöst störningarna inom Käppalaverket samt därav föranledd risk för betydande störningar för omgivningen. Detta förutsätter bl. a. att andra förklaringar till störningarna i slambehandlingen framstår som avsevärt mindre sannolika.

Hovrätten hyser ingen annan uppfattning än den i domen redovisade om de krav som bör ställas på bevisningen. Numera har visserligen en annorlunda reglering av bevisvärderingen i skadeståndshänseende skett genom 3 § tredje stycket miljöskadelagen (SFS 1986:225). Huruvida detta bör föranleda en motsvarande uppmjukning i de straffrättsligt färgade målen om miljöskyddsavgift torde emellertid få övervägas särskilt. Om naturvårdsverket med sitt krav på en "mera automatiskt verkande sanktion" avser att möjliggöra utdömande av miljöskyddsavgift på ett ofullständigt faktaunderlag, måste hovrätten som tidigare framhållits bestämt taga avstånd härifrån.

Vad beträffar utformningen av villkor i tillståndsbeslut så förtjänar understrykas det självklara förhållandet att sådana beslut före 1981 års lagändring utformades utan beaktande av att de skulle kunna utgöra grundval för påförande av den då ännu icke existerande miljöskyddsavgiften. Besluten kan under sådana förhållanden visa sig alltför vaga för att medge påförande av miljöskyddsavgift. Denna svårighet, som förutsågs då miljöskyddsavgiften infördes (se SOU 1978:80 s.143), är självfallet inte ett godtagbart skäl för att genom förenklingar i sanktionssystemet underlätta utdömandet av miljöskyddsavgift på grundval av de äldre tillståndsbesluten. Det får förutsättas att tillståndsbesluten numera avfattas med beaktande av att de skall kunna utgöra underlag för uttagande av miljöskyddsavgift.

Hovrätten vill ytterligare framhålla följande. ML:s bestämmelser om ett tillståndsbesluts utformning går tillbaka på motsvarande bestämmelser i gamla vattenlagen. I enlighet härmed har koncessionsnämndens beslut tidigare regelmässigt innehållit en inledning, vari företaget beskrevs genom en hänvisning till vad ansökningshandlingarna i sådant hänseende innehöll,

varpå följde fastställande av särskilda villkor som skulle gälla för företaget. Naturvårdsverket har i mål om miljöskyddsavgift hävdad att ett villkor för tillstadd verksamhet uppställts genom tillståndsbeslutets inledande hänvisning till ansökningshandlingarnas innehåll. Sedan denna fråga visat sig kunna bli föremål för olika uppfattning, upptar koncessionsnämndens beslut numera hänvisningen till ansökningshandlingarnas innehåll som ett första särskilt villkor för verksamheten vid en tillstadd anläggning. Detta skrivsätt torde i väsentlig mån tillgodose naturvårdsverkets krav på en mer pregnant avfattning av tillståndsvillkor. Om naturvårdsverket anser att utformningen av villkor i andra hänseenden varit otillfredsställande framgår ej av verkets promemoria.

Vad naturvårdsverket vill anföra som skäl för en höjning av miljöskyddsavgiftens belopp är ej helt klart. Hovrätten vill emellertid understryka att någon anledning inte föreligger att höja avgiftsbeloppet under hänvisning till att risken för upptäckt är liten eller svårighet föreligger att föra en godtagbar bevisning.

Hovrätten har svårt att inse fördelen ur miljöskyddssynpunkt av att avkriminalisera de förseelser som nu kan föranleda straff enligt ML. Hovrätten ansluter sig för sin del till tanken bakom den nuvarande konstruktionen, nämligen att miljöskyddsavgiften skall vara en förstärkning av den straffrättsliga sanktionen. Vad särskilt gäller förseelser mot tillstånds- och anmälningsskyldighet, som föreskrivits med stöd av 10 och 17 §§ ML, så är dessa förseelser av en typ som i svensk rätt regelmässigt straffsanktioneras. Även underlåtenhet att utföra föreskrivna åtgärder är i allmänhet lätt konstaterbar och såtillvida väl ägnad att följas av en straffrättslig sanktion. Konsekvenserna av underlåtenheten kan däremot vara svåra att bedöma (jfr även i detta hänseende vattenöverdomstolens dom DM 1/84), varför förseelsen kanske endast med svårighet kan läggas till grund för en miljöskyddsavgift. Att i det läget avkriminalisera själva underlåtenheten skulle otvivelaktigt försvaga sanktionssystemet.

Det förtjänar också framhållas att naturvårdsverket inte redovisat i vilken utsträckning talan om ansvar enligt ML för exempelvis underlåtenhet att utföra föreskrivna skyddsanordningar och reservutrymmen förts men lämnats utan bifall. Utan en sådan redovisning är det en öppen fråga om inte denna väg bort väljas i stället för det mer spektakulära förfarandet med talan om åläggande av miljöskyddsavgift.

Om i andra fall, enkannerligen sådana av otillåtna utsläpp, en mer omfattande och svårbedömd bevisning anses erforderlig för att erhålla en fällande dom om brott enligt brottsbalken, kan detta vara ett skäl att inte i det speciella fallet inleda ett straffrättsligt förfarande. Någon komplikation eller olägenhet av att straffbestämmelsen finns kvar för andra fall föreligger emellertid knappast.

Naturvårdsverkets resonemang om att ekonomisk fördel uppstår även vid förlust för företagaren förefaller något krystat. Någon påtaglig anledning att med en straffliknande sanktion som miljöskyddsavgiften bekämpa förlustbringande förseelser finns icke. — Något motiv för förslaget att vid beräkning av ekonomisk fördel tillämpa omvänd bevisbörda har inte läm-

nats. Hovrätten finner en sådan bevisbördefördelning opåkallad i detta sammanhang.

Prop.
1986/87: 135

Sammanfattningsvis anser hovrätten att tillräckliga skäl för att genomföra den av naturvårdsverket föreslagna lagändringen inte visats föreligga. Hovrätten avstyrker därför naturvårdsverkets framställning. Om likväl en lagändring övervägs bör naturvårdsverkets förslag underkastas en ingående genomarbetning under beaktande av de invändningar som hovrätten ovan framfört.

Kammarrätten i Stockholm: De ingripanden mot miljöfarlig verksamhet som blir föremål för prövning i kammarrätten är främst åtgärder enligt hälsoskyddslagen (1982:1080). Kammarrätten handlägger däremot inte frågor om miljöskyddsavgift och något förslag om att kammarrätten i stället för hovrätt skall överpröva avgiftsbeslut av koncessionsnämnden har inte väckts nu.

Såväl nu gällande miljöskyddsavgift som den föreslagna är så konstruerad att storleken av beloppet inte kan bestämmas efter schablon. Ett förslag av miljökostnadsutredningen (SOU 1978:43) om avgift enligt en i förväg bestämd taxa på grundval av överutsläppens storlek avvisades vid remiss- och departementsbehandlingen som ogynnsamt från miljöskydssynpunkt. Kammarrätten konstaterar att något förslag till en godtagbar på ett enkelt sätt beräknad avgift inte heller nu lagts fram. Avgiftsbeloppet bör – i likhet med vad som gäller t. ex. skattetillegg och byggnadsavgift – kunna förutses och bestämmas utan vidlyftig utredning.

Naturvårdsverket har i sin framställning inte vänt sig mot nuvarande metod att beräkna avgiften med utgångspunkt i den ekonomiska fördelen av överträdelsen. Verket vill att avgiften i normalfallet skall utgöra dubbla värdet av den ekonomiska fördelen. Ändringsförslaget syftar till att avskaffa rekvisiten "ekonomisk fördel" och "betydande störningar" i 52 § miljöskyddslagen som jämte överträdelse är kraven för avgiftspåföring. Naturvårdsverket har angett att det främst är rekvisitet "betydande störningar" som medför tillämpningsproblem.

Grundprincipen för nuvarande avgiftssystem är att avgift endast skall tas ut då en överträdelse har medfört ekonomiska fördelar. Avgiften skall eliminera dessa ekonomiska fördelar. Mot denna bakgrund framstår det som obefogat att ta bort det uttryckliga kravet i lagtexten på ekonomiska fördelar. Denna uppfattning förstärks dels av att verket uttalar att det i de flesta fall inte varit svårt att påvisa ekonomiska fördelar, dels av att dessa fördelar fortfarande avses vara utgångspunkt för avgiftsberäkningen. Rekvisitet "betydande störningar", som även är ett farerekvisit, motiverades i förarbetena med att avgiften endast skall utgå i fall som framstår som allvarliga från miljöskydssynpunkt. I departementschefens uttalanden i motiven till rekvisitet redovisas dock en relativt hård attityd gentemot överutsläpp. Orden "betydande" ger möjligen läsaren av lagtexten uppfattningen att avgiftsbestämmelsen skall tillämpas mer restriktivt än lagstiftaren egentligen avsett. Rekvisiten skall självfallet också ses mot bakgrund av att det gäller s. k. strikt ansvar för överutsläppen.

Naturvårdsverket har hittills ansökt om avgiftspåföring i endast fem fall och någon restriktiv praxis vid prövningen har inte åberopats i framställ-

ningen. Svårigheterna att visa betydande störning eller risk för sådan har inte redovisats närmare med statistik eller på annat sätt. Bland skälen till att så få överutsläpp leder till sanktion nämner verket bristande resurser för tillsyn. Läsaren av framställningen måste ställa sig frågan om inte det huvudsakliga problemet är att otillräckliga resurser ställts till förfogande för denna tillsyn. Kammarrätten saknar tillräcklig erfarenhet i frågan men kanske kan delegation i större omfattning av tillsynsbefogenheten till den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden enligt 44 a § miljöskyddslagen leda till ökad effektivitet. Det är angeläget att avgiftssystemet utformas på ett sätt som inte försvårar frivillig kontakt mellan företag och tillsynsmyndighet. Förslaget torde inte leda till fler sådana spontana kontakter. Med hänsyn till de svårigheter som kan vara förenade med en bedömning om och i vilken utsträckning ett villkor i ett tillståndsbeslut överträtts talar hänsynen till rättssäkerheten mot att störningsrekvisitet skall utgå.

Det anförda sammantaget talar starkt för att de två rekvisiten tills vidare bör behållas i stort sett oförändrade. I vart fall framstår det som otillfredsställande att avskaffa rekvisiten helt samtidigt som avgiften i normalfallet höjs till det dubbla.

Kammarrätten anser inte att det finns skäl för den föreslagna avkriminaliseringen.

Parentetiskt kan ifrågasättas om uttalandena i motiven till miljöskyddslagen (prop 1980/81: 92 s. 59) beträffande avgiftens behandling vid inkomsttaxeringen äger relevans vid en avgiftshöjning där sambandet mellan avgift och ekonomisk fördel inte upprätthålls på samma sätt som nu.

Kammarrätten anser sammanfattningsvis att förslaget inte redovisar tillräckliga skäl för en långtgående ändring av avgiftssystemet. Frågorna bör utredas ytterligare och utfallet av en genomgång av tillsynsrutinerna bör avvaktas innan de nuvarande reglerna ändras. Kammarrätten avstyrker därför förslaget.

Brottsförebyggande rådet: I det remitterade förslaget föreslår naturvårdsverket (SNV) att miljöskyddsavgift skall kunna åläggas även om det inte går att visa att en viss verksamhet stört miljön eller givit ekonomisk fördel. Samtidigt föreslås, att huvuddelen av de i miljöskyddslagen straffbelagda gärningarna avkriminaliseras. Miljöskyddsavgiften skulle bli enda sanktion i dessa fall.

Förslaget skall ses mot bakgrund av att SNV har haft många problem med avgiftsbestämmelserna i nuvarande utformning och även med straffbestämmelserna. Flertalet brottsmisstankar avskrivs f. n. på förundersökningsstadiet eller resulterar i friande dom. SNV hänvisar i sammanhanget till Inger Erikssons genomgång av brottsanmälningar, redovisad i Brottsutvecklingen 1985 (BRÅ Forskning 1985: 5).

BRÅ konstaterar inledningsvis att behovet av en bättre efterlevnad av miljöskyddsreglerna torde vara odiskutabel.

Samtidigt gäller att enbart en förändrad sanktionsform inte löser problemen. Det krävs förbättringar över hela linjen: i fråga om villkorens utformning, mätmetoder, kontroll och tillsyn.

Men BRÅ har svårt att tro att man kan avstå från straffrättsliga sanktioner i den utsträckning SNV nu föreslår. Det personliga straffansvaret

för vad som sker i verksamheten är ofta värdefullt.

Prop.
1986/87: 135

Det är knappast heller problemfritt ur allmänpreventiv synpunkt att avkriminalisera eller depenalisera vad som i dag betraktas som ett allvarligt brott. Det bör i sammanhanget noteras, att i fängelsestraffkommitténs nyligen avgivna huvudbetänkande (SOU 1986: 14) Påföljd för brott anföras skäl för en straffskärpning när det gäller miljöbrotten, både brottsbalksbrottet och brotten mot miljöskyddslagen. En depenalisering kan medföra att synen på miljöförstöring mildras ända därhän att miljöskyddsavgiften uppfattas som ett pris man får betala för att få förorena.

En ekonomisk sanktion som enda samhällsreaktion har sin begränsning också när den riktas mot ett mindre seriöst företag som saknar utmättningsbara tillgångar. Om en villkorsöverträdelse i ett sådant fall inte faller under brottsbalksbestämmelsen blir förfarandet i praktiken osanktionerat om straffbestämmelsen i miljöskyddslagen upphävs.

BRÅ menar därför att miljöskyddslagens straffbestämmelser behövs även i framtiden. Miljöskyddslagens sanktionssystem måste emellertid sättas i relation till brottsbalken och särskilt då till de nya, allmänna regler om förverkande och företagsbot som ekonomiskt verkande sanktionsformer på brott i näringsverksamhet. Av företagsbotssystemet har ännu inte någon erfarenhet hunnit vinnas. Rent principiellt ifrågasätter emellertid BRÅ om inte brister i fråga om ekonomiska sanktionsmöjligheter vid brott i näringsverksamhet nu i första hand bör avhjälpas inom ramen för brottsbalkens regelsystem och inte genom en fortsatt utbyggnad av sanktionsavgiftssystemet.

Inte heller har systemet med miljöskyddsavgift varit i kraft under så lång tid att man med någon större säkerhet kan utvärdera detta. Hitillsvarande tillämpning visar dock att i vart fall det s. k. störningsrekvisitet inneburit en svår stötesten. Eftersom detta rekvisit egentligen innebär en dubbelprövning av givna villkor för en miljöfarlig verksamhet menar BRÅ, i likhet med SNV, att detta rekvisit kan slopas. Det finns logiska skäl också för ett slopande av vinstrekvisitet. Detta har dock inte medfört några större problem i tillämpningen. Tolkas begreppet ekonomisk fördel på det sätt SNV gör i sitt förslag är det, menar BRÅ, ingen olägenhet om vinstrekvisitet tills vidare får stå kvar.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen delar naturvårdsverkets uppfattning att sanktionssystemet bör ses över för att öka effektiviteten. Det är dock enligt länsstyrelsens uppfattning viktigt att översynen av sanktionssystemet nära kopplas till ställningstagandet till de förändringar som behöver vidtas beträffande prövning och tillsyn. En väl fungerande förprövning och tillsyn av den miljöfarliga verksamheten bör innebära minskat behov av påföljder i form av straff och miljöskyddsavgift. De nuvarande bristerna beror enligt länsstyrelsens uppfattning i stor utsträckning på bristande resurser för prövning och tillsyn. En förstärkning av länsstyrelsernas naturvårdsenheter är angelägen, bl. a. för att miljöskyddsavgiften skall kunna fungera fullt ut som ett styrmedel mot otillåtna utsläpp.

Även om prövning och tillsyn förbättras kommer dock alltid att finnas ett behov av effektiva möjligheter till sanktioner.

Länsstyrelsen delar naturvårdsverkets uppfattning att den nuvarande utformningen av rekvisiten gör att systemet ej blir effektivt.

Naturvårdsverket motiverar slopandet av rekvisitet betydande störningar i omgivningen eller risk för sådana med att effekterna på miljön eller risken för sådana i princip måste anses vara bedömd redan i samband med tillståndsprövningen. Länsstyrelsen delar verkets uppfattning beträffande vissa typer av villkor. Underlåtenhet att utföra en föreskriven skyddsåtgärd, exempelvis installation av reningsutrustning bör således ej kräva bevisning om störning eller risk för störning. Däremot finns andra villkor – speciellt i äldre tillståndsbeslut – där det är svårare att entydigt avgöra när ett villkor överträtts. I sådana fall kan enligt länsstyrelsens mening avgiftssystemet, bl. a. ur rättssäkerhetssynpunkt, inte fungera med den automatik som naturvårdsverket förutsätter.

Naturvårdsverket utvecklar synpunkter på för- respektive nackdelar av att lägga tillämpningen på naturvårdsverket eller koncessionsnämnden för miljöskydd. Länsstyrelsen delar verkets bedömning att koncessionsnämnden är det lämpligaste organet.

Länsstyrelsen anser att en övergång till avgiftssystem bör genomföras så att förseelser mot miljöskyddslagstiftningen i stor utsträckning kan avkriminaliseras. Länsstyrelsen vill dock peka på några tveksamheter i det framlagda förslagets tekniska konstruktion. För mindre förseelser såsom bristande rapportering och underlåtenhet att ta prover blir den ekonomiska vinsten liten och avgiften följaktligen föga verkningsfull. Samtidigt kräver debiteringen sannolikt onödigt mycket arbete. Avgiftssystemet skulle enligt länsstyrelsen lämpligen kunna konstrueras mer i överensstämmelse med vad som gäller t. ex. på byggnadslagstiftningens område. En fast avgift för enkla förseelser ger en betydligt bättre utformning av systemet. En serie fasta avgifter av olika storlek skulle innebära stora förenklingar i tillämpningen. Även underlåtenhet att söka erforderliga tillstånd skulle kunna beläggas med en avgift t. ex. fyra gånger kostnaden för prövning. Sådana fasta avgifter utesluter dock ej, andra påföljder i form av andra avgifter och/eller åtal enligt miljöskyddslagen.

Vid mer allvarliga förseelser bör avgiften som naturvårdsverket föreslår sättas i relation till de ekonomiska fördelar som uppkommit. Länsstyrelsen vill dock peka på problemet med att vissa överträdelser inte ger någon ekonomisk fördel men ger stor skada på miljön. Visserligen kan de allvarligaste fallen beivras med stöd av brottsbalken men det föreligger behov av att även inom miljöskyddslagstiftningens ram kunna beivra sådana brott. Det torde vara utomordentligt svårt att konstruera någon kompletterande avgiftsregel för dessa fall. Här måste sannolikt finnas kvar en möjlighet att väcka åtal i vart fall i de situationer där uppsåt kan påvisas.

Avgiftssystemet är tänkt att fungera så att den ekonomiska fördelen skall tas ut som avgift även vid haverier över vilka ingen kunnat råda. Länsstyrelsen vill ifrågasätta om inte mer generösa regler bör gälla för dessa fall när omedelbara åtgärder vidtas för rättelse. Det finns annars betydande risker att tillsynsmyndigheten inte underrättas utan att man hoppas undgå upptäckt. Länsstyrelsen vill därför poängtera fördelen med att avgiften stimulerar till snabb kontakt med tillsynsmyndigheten genom

att utgå med högre belopp om överträdelsen konstateras av tillsynsmyndigheten eller företaget nonchalerat eller sökt dölja överträdelsen. Länsstyrelsen tillstyrker att upptäcktssannolikheten för ett visst utsläpp skall kunna påverka avgiftens storlek.

Ledamoten Birgitta Rydberg och tjänstgörande suppleanten Sören Norrby reserverade sig mot länsstyrelsens beslut och ansåg att ett nytt stycke av följande lydelse borde införas efter näst sista stycket i länsstyrelsens yttrande:

Länsstyrelsen vill även förorda att möjligheten att utta avgifter för tillåtna utsläpp snarast införs. En sådan komplettering av avgiftssystemet ligger i linje med strävan att effektivisera de ekonomiska incitamenten för att minska störningar orsakade av miljöfarlig verksamhet.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen är positiv till grunddragen i förslaget, nämligen att vissa överträdelser avkriminaliseras och ersätts med avgifter liksom att rekvisiten betydande störning och ekonomisk fördel avskaffas. En brist i utredningen är dock att länsstyrelsernas roll i sammanhanget inte omnämnts.

Länsstyrelserna har huvudansvaret för det praktiska tillsynsarbetet enligt miljöskyddslagen. Härav följer att det sannolikt blir länsstyrelserna som får svara för de utredningar som krävs för att bedöma aktuella avgifter. Naturligt vore då att länsstyrelserna bemyndigas att själva föra talan om miljöskyddsavgift hos koncessionsnämnden. Naturvårdsverkets roll i detta sammanhang bör vara densamma som vid tillsynsverksamheten i övrigt, såsom att komma med vägledande allmänna råd om praxis etc. Länsstyrelsen föreslår sålunda att 56 § i lagförslaget ändras så att frågor om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden på talan av länsstyrelsen.

Denna extra uppgift bör då inte få inkräkta på resurserna för det reella tillsynsarbetet, varför länsstyrelsen utgår ifrån att erforderliga resursförstärkningar tillskapas.

Vissa gränsdragningsproblem kommer säkert att uppstå i fråga om att avgöra om en överträdelse skall avgiftsbeläggas eller anses vara så ringa fall att det ska undantas från beivrande. Länsstyrelsen kommer sannolikt att få avgöra detta i en mängd fall som dyker upp i det dagliga tillsynsarbetet. Bedömningsgrunder och så småningom praxis även för detta bör efterhand utarbetas av naturvårdsverket.

Avslutningsvis vill länsstyrelsen konstatera att det för närvarande pågår ett flertal utredningar i syfte att på olika sätt revidera och effektivisera miljöskyddslagstiftningen. Enligt länsstyrelsen är det önskvärt att dessa utredningar samordnas till ett enhetligt översynsarbete.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen delar naturvårdsverkets uppfattning att nuvarande sanktionssystem i miljöskyddslagen har en alltför krånglig och restriktiv utformning. Detta gäller särskilt delen om miljöskyddsavgift där de båda rekvisiten "betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar" samt "ekonomiska fördelar" visat sig mycket svåra att fastlägga. Rekvisiten bör därför tas bort.

Naturvårdsverkets förslag till enklare sanktionssystem innebär dels en ekonomisk sanktion – miljöskyddsavgift – för varje överträdelse som inte

betraktas som ringa oavsett avsikt, ekonomisk vinning och påvisbar skada, dels en avkriminalisering av sådana överträdelse, som föranleder miljöskyddsavgift och vilka i dag träffas av straffbestämmelserna i miljöskyddslagen. Införandet av den till sin konstruktion "automatiskt verkande" sanktionsavgiften torde komma att leda till att i stort alla överträdelse blir avgiftsbelagda och därmed huvudparten av miljöbrotten – utom brottsbalcken – avkriminaliseras.

I propositionen nr 28 1969 till miljöskyddslag betonas med hänvisning till tidigare erfarenheter de goda resultat som kan vinnas i miljöskyddet genom ett förtroendefullt samarbete mellan tillsynsorgan och företagare (dit även kommuner, staten och enskilda personer samt ideella föreningar räknas). Men i propositionen konstateras också brister i reningsanordningar och att rimliga krav åsidosatts samt att t. o. m. direkt nonchalans mot givna föreskrifter föreligger. Skall rimliga miljövårdskrav kunna hävdas, måste därför effektiva medel stå till tillsynsorganens förfogande heter det vidare i propositionen. Råd, anvisningar, förelägganden (med och utan vite) och förbud var de medel som i första hand diskuterades i propositionen.

Det är mycket viktigt att ha denna bakgrund helt klart för sig när sanktionssystemet ånyo diskuteras. Flertalet av besluten i tillstånd (och tidigare dispenser) enligt miljöskyddslagen har ofta villkor som inte beaktat att de ska utgöra grund för vare sig prövning av miljöbrott eller miljöskyddsavgift. En strikt tillämpning av villkorens utsläppsvärden säger att de avser gränsvärden trots att de sannolikt vid skrivningen närmast betraktades som riktvärden eller målsättningsvärden ofta direkt hämtade från redan etablerade villkor för statsbidrag. Det kan ifrågasättas om miljöskyddsavgiftssystemet kan tillämpas med godtagbar rättssäkerhet i äldre beslut (före 1 juli 1981) i förhållande till nyare beslut, där t. ex. skillnad görs mellan gränsvärden och riktvärden. Olika mät- och analysmetoder i kontrollsystemet kan också komma att innebära osäkerhet i bedömningen av överträdelsen. Detta leder till ett stort behov av omprövning av tillstånd (och dispenser) och inte sällan en genomgripande översyn av gällande kontrollprogram. Även relativt nya beslut har dessa brister bl. a. med hänsyn till de olika möjligheter som föreligger att tekniskt kontrollera villkor av olika slag. Det är inte alls givet att ett sådant mycket omfattande arbetet generellt sett skulle minska utsläpp och leda till bättre miljöförhållanden.

Skulle det dessutom visa sig att en del företag skulle komma att räkna med miljöskyddsavgiften som en driftskostnad i aktuella förutsedda eller oförutsedda situationer kan tillämpningen av systemet bli mycket administrativt betungande. Det bör under alla förhållanden läggas fast fördelningen av arbetsbördan i utredningsarbetet mellan tillsynsmyndigheten på fältet och naturvårdsverket som central "åklagare".

Länsstyrelsen ställer sig också frågande till hur samarbetet mellan tillsynsmyndigheten och företaget kommer att påverkas av ändringsförslaget beträffande miljöskyddsavgift. Att debitera företagaren en miljöavgift för att kontrollera om överträdelse sker, vilket leder till miljöskyddsavgift, torde inte komma att underlätta tillsynsarbetet. Till frågetecknen i detta sammanhang hör även naturvårdsverkets överväganden att ersätta nuva-

rande provnings- och tillsynsavgift – miljöavgift – med en avgift vars storlek bestäms av lovgivet utsläpps storlek och effekter.

Prop.
1986/87: 135

Miljövården har onekligen flyttat fram sina positioner under de senaste decennierna genom att ny teknik successivt tillämpats i processer och reningsteknik, vilket medfört att utsläppen avsevärt kunnat minskas vid normal drift och med mycket hög tillgänglighet i miljöskyddsutrustningar. Det vore olyckligt om ett nytt miljöskyddsavgiftssystem skulle medföra att positionerna inte skulle kunna flyttas fram lika snabbt med tanke på företagens rädsla för att ny teknik skulle anses osäker och medföra risk för utdömande av miljöskyddsavgifter. Förhandlingssituationen i tillståndsärenden kan befaras bli betydligt svårare än hittills.

Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen att det är viktigt att nuvarande sanktionssystem enligt miljöskyddslagen förenklas. Länsstyrelsen ifrågasätter dock om enstaka ändringar bör genomföras innan resultat föreligger av övrig pågående översyn av miljöskyddet. Ett dåligt system får inte ersättas av ett nytt som administrativt läser tillsynsresurser och som därigenom hindrar effektivt, praktiskt arbete i fält. Enligt länsstyrelsens mening är de maktmedel som pekades ut i propositionen 1969 mycket effektiva, enkla och verkningsfulla instrument – om de används. De kräver ett minimum av byråkrati och går snabbt att hantera.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Nuvarande sanktionssystem med miljöskyddsavgifter har inte fått avsedd effekt. Erfarenheterna visar att det är svårt att visa att de båda rekvisiten "betydande störning" och "ekonomisk fördel" föreligger samtidigt. Speciellt svårt är det att styrka sambandet mellan ett visst utsläpp och faktiskt observerade effekter i miljön. Ett recipientområde påverkas oftast även av andra utsläpp och de naturliga årsvariationerna kan dessutom vara betydande. Ett utsläpp kan också ge effekter först på längre sikt och kan vara svårt att upptäcka utan speciella mätinstrument.

Viktigast för miljöskyddsarbetet är enligt länsstyrelsens mening att hela tillstånd- och tillsynskedjan fungerar på ett bra sätt. Detta inkluderar rådgivning, information och utbildning liksom villkorsskrivning, kontroll, uppföljning och sanktioner. Risken för överutsläpp och negativ påverkan på miljön kan minska betydligt genom bl.a förebyggande åtgärder och adekvat kontroll. Det finns ett klart samband mellan villkor, kontrollprogram och sanktioner vilket också bör komma till uttryck i sanktionssystemets uppbyggnad. Sanktionerna ska understödja regleringarna inom miljöskyddsområdet. Det är emellertid uppenbart att det med de nu gällande reglerna inte fungerar på det viset. Inte bara reglerna om miljöskyddsavgift har visat sig svåra att tillämpa utan också brottsbalkens bestämmelser om miljöbrott i 13 kap 8 a § och miljöskyddslagens ansvarsbestämmelse i 45 §.

Ett sätt att angripa de berörda problemen är att, som naturvårdsverket föreslår, ändra miljöskyddsavgiften till en effektivare och mera automatiskt verkande ekonomisk sanktion. En del utländska regelsystem visar att en sådan ordning kan ha vissa fördelar. Länsstyrelsen tillstyrker mot bakgrund härav att reglerna om miljöskyddsavgift ändras så att de i ökad utsträckning kan tillämpas vid överträdelse. Emellertid har naturvårdsverket inte närmare belyst de straffrättsliga konsekvenserna av en sådan

ändring. Naturvårdsverket har föreslagit en långtgående avkriminalisering av överträdelser. I kommentaren till den föreslagna lydelsen av 45 § (sid 34) sägs dock: "Om det skulle anses olämpligt att minska möjligheterna till straffsanktion så mycket som skulle följa av naturvårdsverkets förslag bör i stället övervägas att göra endast en mindre reducering av det straffbara området enligt miljöskyddslagen". Länsstyrelsen anser att det straffbara området enligt miljöskyddslagen i princip bör vara oförändrat.

Beträffande den utvidgning av området för miljöskyddsavgift som verket föreslår i 52 § punkterna 5 och 6 har länsstyrelsen ingen invändning.

Länsstyrelsen tillstyrker således i princip naturvårdsverkets förslag. Länsstyrelsen anser dock att de straffrättsliga konsekvenserna av förslaget närmare bör belysas. Även beräkningsgrunderna för avgiften bör närmare utredas.

Länsstyrelsen i Kronobergs län: Vid tillståndsprövningen läggs omfattande arbete ned på att utforma villkor med gränser för hur stora utsläpp av miljöfarliga ämnen som kan accepteras. Betydande insatser görs också för att kontrollera hur villkoren efterlevs. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att detta följs upp med enklare och effektivare tillsynsformer och sanktionssystem än de som hittills funnits.

Länsstyrelsen instämmer därför i alla delar i naturvårdsverkets förslag om ändring i miljöskyddslagens sanktionssystem. Ett genomförande av förslaget måste betecknas som ett viktigt steg mot en effektivare miljöpolitik.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen anser det angeläget att inledningsvis kort redovisa den erfarenhet som erhållits från åtalsärendena i länet. Av de 17 fall som aktualiserats i Malmöhus län sedan miljöskyddslagen skärptes 1981 har 12 fall avgjorts. Inte i något fall har statens naturvårdsverk väckt fråga om uttag av miljöskyddsavgift. I ett fall överväger dock verket ett sådant förfarande. Det kan då konstateras att fällande domar oftast meddelats för fall av typen påbörjad utbyggnad innan tillstånd lämnats enligt miljöskyddslagen, olovlig spridning av gödsel eller olovlig deponering. Däremot förefaller det svårare att få till stånd en fällande dom i mål angående överskridande av utsläppsvillkor. Med hänsyn bl. a. till den tid som normalt förflyter mellan åtalsanmälan och ställningstagande från åklagare eller domstol kan länsstyrelsen dela naturvårdsverkets uppfattning att det är angeläget att få till stånd en effektiv och mera automatiskt verkande sanktion. Enligt länsstyrelsens mening bör man dock vid en eventuell ändring särskilt beakta att det nya systemet blir lättare att hantera vad gäller ärenden avseende villkorsöverskridanden.

Eftersom enbart fem fall prövats enligt bestämmelserna om miljöskyddsavgift kan inte enbart erfarenheterna från denna begränsade prövning ligga till grund för en ändring av dessa bestämmelser. Enligt länsstyrelsens mening finns det dock ett starkt behov att totalt sett tillskapa ett system där kombinationen av straff och miljöskyddsavgift tillsammans utgör ett rationellt instrument för att minska överträdelser enligt miljöskyddslagen eller av villkor och bestämmelser som utfärdats enligt denna lag.

Som ovan antytts anser länsstyrelsen det nuvarande systemet för alla inblandade parter, polismyndighet, åklagare, domstolar, naturvårdsverk

och länsstyrelse vara både resurskrävande och onödigt tidsödande. Genom att i stället i första hand via en miljöskyddsavgift angripa överträdelser verkar därför tilltalande. En förutsättning för att uppnå den eftersträlvade effektiviseringen är dock att systemet är enkelt utan att därmed rimliga rättssäkerhetskrav åsidosätts. Länsstyrelsen delar naturvårdsverkets uppfattning att det inte borde vara nödvändigt att i samband med en störning ånyo diskutera eventuella skador på miljön. Villkoren har satts just med hänsyn till att störningar skall minimeras. Länsstyrelsen vill också i detta sammanhang betona vikten av att den provtagningsfrekvens som fastställts i ett kontrollprogram måste anses vara tillräcklig. Det har nämligen förekommit att det i samband med utredning av villkorsöverskridanden har konstaterats att provtagningstiden enbart utgör en mindre del av kontrollperioden (exempelvis vid beräkning av månadsmedelvärden). Därmed skulle utsläppen under den icke kontrollerade tiden och även för månaden som genomsnitt mycket väl kunna ligga inom tillåtna gränser. Rent statistiskt är givetvis ett sådant resonemang helt invändningsfritt. Det skulle å andra sidan innebära att man för alla utsläpp tvingades till kontinuerlig mätning. Av praktiska och ekonomiska skäl är detta sällan möjligt. Detta innebär att förorenaren måste ta risken av den mindre frekventa provtagning som han förespråkar.

Beträffande lönsamhetskriteriet kan det synas ologiskt att, såsom naturvårdsverket föreslagit, å ena sidan slopa detta men ändå behålla det som grund för beräkning av avgifter. För att uppnå målet med ett enkelt system borde i stället, enligt länsstyrelsens mening, någon form av prislista upprättas. Det västtyska systemet borde här kunna tjäna som en förebild. Länsstyrelsen anser det nämligen av flera skäl svårt eller nästan omöjligt att beräkna lönsamheten av en överträdelse i varje enskilt fall. För det första torde det i många fall vara svårt att bevisa någon lönsamhet och i andra hand ofta svårt för myndigheterna att genomföra de kalkyler som erfordras för att få en något så när rättvisande bild av lönsamheten av underlåtelse att följa uppsatta villkor. En dylik prislista bör i första hand tillämpas på verksamheter som prövats enligt de regler som gäller efter miljöskyddslagens ändring den 1 juli 1981. För verksamheter som prövats tidigare eller som ej prövats bör givetvis också avgift kunna utgå, men då kan det bli nödvändigt med en individuell prövning av avgiftens storlek. Vidare anser länsstyrelsen att regler måste införas som medför att miljöskyddsavgiften flerdubblas vid upprepade villkorsbrott. Alternativt bör vid upprepade brott i huvudsak de straffregler som gäller enligt 45 § punkt 1–3 i miljöskyddslagens nuvarande utformning bibehållas. Det borde nämligen vid upprepade överträdelser vara enklare att styrka uppsåt eller oaktsamhet.

Med det förslag till förenklingar länsstyrelsen föreslagit, innebärande utnyttjande av en prislista, bör uttaget kunna administreras av naturvårdsverket. Den individuella bedömning som förespråkats ovan samt tveksamma fall i övrigt bör kunna hänskjutas till koncessionsnämnden för miljöskydd för avgörande. Nämnden bör annars utgöra besvärinstans.

Rent principiellt är det givetvis tveksamt att en förorenande verksamhet skall kunna "friköpas". Mot bakgrund av vad som förut sagts om det

synnerligen angelägna i att sanktionssystemet snarast ändras radikalt är emellertid länsstyrelsen positiv till huvuddragen i naturvårdsverkets förslag.

Prop.
1986/87: 135

Länsstyrelsen i Hallands län: Framställningen innehåller såväl förslag till ändrade regler om miljöskyddsavgift som förslag till en närmast total avkriminalisering av överträdelser enligt miljöskyddslagen. Förslagen innehåller sammantaget sett ett väsentligt ändrat sanktionssystem. Nuvarande kombinerade system av avgifter och straff, där avgifter endast förekommer för de grövre överträdelserna, föreslås ersättas av ett avgiftssystem.

Nu gällande avgiftsregler infördes så sent som 1981 samtidigt med att straffbestämmelserna skärptes. Det är således en förhållandevis kort tid som nuvarande regler om avgift och straff gällt. Erfarenheterna av dessa regler är också begränsade. Mot denna bakgrund vill länsstyrelsen ifrågasätta lämpligheten av att det redan nu föreslås så genomgripande ändringar som naturvårdsverket presenterat. Dessutom menar länsstyrelsen att miljöskyddslagens påföljdssystem bör analyseras utifrån ett vidare perspektiv än vad naturvårdsverket gjort. Påföljdsreglerna ingår som en del i miljöskyddslagens "genomföranderegler" och mera genomgripande förändringar bör därför lämpligen övervägas i samband med en samlad utvärdering av dessa regler och deras tillämpning. Därvid bör bl. a. riksrevisionsverkets nyligen publicerade rapport "Miljöskyddslagens tillämpning – granskning utifrån regional nivå" kunna tjäna som en god utgångspunkt. Vad gäller själva påföljdsreglerna bör man vidare eftersträva en samordning med motsvarande regler i närliggande lagstiftning, exempelvis vattenlagen, lagen om kemiska produkter och naturvårdslagen. Det nu sagda hindrar emellertid inte att vissa justeringar av påföljdssystemet i miljöskyddslagen görs redan nu.

Enligt nuvarande avgiftsregler medför en överträdelse endast att den ekonomiska fördel som vunnits vid överträdelsen neutraliseras. Eftersom "vinsten" av överträdelsen kan vara svår att närmare fastställa torde avgiften i praktiken ofta bestämmas till ett belopp som ligger under denna "vinst". I vart fall synes avgiftsreglerna aldrig kunna leda till en ekonomisk förlust. Avgiftsreglernas avhållande verkan får vid angivna förhållanden anses alltför begränsad. Härtill kommer den förhållandevis ringa upptäcktsrisk som får anses föreligga vid överträdelser av miljöskyddslagen. Sistnämnda förhållande torde främst av resursskäl vara en realitet även framöver. En höjning av nuvarande avgifter ligger därför närmast till hands om efterlevnaden skall öka. Även om de praktiska svårigheterna med att närmare bestämma den "rätta" avgiften kvarstår torde dock avgiften enligt den föreslagna modellen i flertalet fall komma att uppgå till belopp som ligger klart över "vinsten". Därmed kan den avhållande effekten antas bli mycket större än vad som för närvarande är fallet. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget till höjda avgifter. I övrigt är länsstyrelsen emellertid mycket tveksam till de föreslagna ändringarna av avgiftsreglerna.

De presenterade avgiftsreglerna avviker, fränsett beloppsgränserna, från de nuvarande främst genom att de saknar störningsrekvisit. Borttagandet av det ekonomiska rekvisitet är närmast av redaktionell natur

eftersom utgångspunkten för beräkning av miljöskyddsavgiften alltså skall vara den ekonomiska fördelen av överträdelsen. Kopplingen till den ekonomiska fördelen och det utredningsarbete som en tillämpning av reglerna därför förutsätter medföra att man knappast får den automatiska sanktion som naturvårdsverket synes ha eftersträvat. Jämfört med nuvarande dagsbottsystem torde de föreslagna avgiftsreglerna rent av innebära en lägre grad av "automatik". Nämda koppling innebär också att en överträdelse som inte medfört ekonomisk fördel inte heller träffas av avgifter. Om den föreslagna avkriminaliseringen kommer till stånd skulle i sådana fall överträdelsen inte träffas av någon sanktion enligt miljöskyddslagen. Man kan exempelvis tänka sig fall då en överträdelse orsakats av rent slarv och inte medfört någon ekonomisk fördel. En annan tänkbar situation är om ett företag av likviditetsskäl underlåter att anordna en föreskriven reningsutrustning och samtidigt går miste om möjligheten till en i och för sig lönsam återvinning.

En omfattande avkriminalisering föreslogs redan av miljöskyddsutredningen 1979 i utredningen "Bättre miljöskydd I". I likhet med ett stort antal andra remissinstanser avstyrkte länsstyrelsen utredningens förslag i denna del. Länsstyrelsen framhöll bl. a. att en avkriminalisering rimmade illa med den skärpta syn på miljöbrottslighet som samhället intagit. Vidare menade länsstyrelsen att om straffpåföljd ersattes med avgift kunde detta uppfattas som om påföljdssystemet medgav att det gick att köpa sig fri från påföljd. Förslaget förkastades också av departementschefen i propositionen till 1981 års ändringar i miljöskyddslagen. De skäl som då kunde åberopas mot en avkriminalisering har enligt länsstyrelsens mening minst samma styrka i dag. Länsstyrelsen är därför klart negativ till förslaget i denna del. En omständighet, om än kanske av mindre betydelse, som länsstyrelsen i sammanhanget också vill peka på är nuvarande möjlighet enligt 20 § miljöskyddsförordningen att utnyttja förundersökningsmaterial i samband med utredning om påförande av avgift. En avkriminalisering skulle medföra att denna möjlighet går förlorad.

Enligt länsstyrelsens mening talar, mot bakgrund av det anförda, övervägande skäl för att nuvarande system med avgifter och straff behålls. Avgiften bör vara ett komplement till straffet och utgå utom i de mindre allvarliga fallen. Åtskillnad bör även fortsättningsvis göras mellan överträdelser som haft direkt betydelse för miljön och övriga överträdelser. Kränkingsrekvisitet bör av denna anledning finnas kvar. En uppmjukning av detta rekvisit bör emellertid övervägas så att avgifter kan komma ifråga i väsentligt fler situationer än vad nu är fallt. Av samma skäl bör – med ett bibehållt kränkingsrekvisit – man överväga en lättnad av nuvarande beviskrav på orsakssamband mellan överträdelser och miljöpåverkan. Överensstämmelse med beviskravet i den nyligen ikraftträdde miljöskadelagen bör därvid eftersträvas. Enligt länsstyrelsens mening är det inte rimligt att ett starkare beviskrav skall gälla för bestämmandet av avgifter än vad som är fallet i en skadeståndssituation.

I miljöskyddssammanhang förekommer, förutom sanktionsavgifter, även provnings- och tillsynsavgifter. I vissa fall talar man också om utsläppsavgifter. Beteckningen "miljöskyddsavgift" anger inte att det är

fråga om en sanktion och kan därför förväxlas med de övriga nämnda avgiftsformerna. Detta förhållande är inte tillfredsställande. En ändrad beteckning för sanktionsavgifterna bör därför övervägas. "Överträdelseavgift" eller någon liknande beteckning skulle kunna användas.

Sammanfattningsvis menar länsstyrelsen att erfarenheterna av nuvarande sanktionsregler är så begränsade, att det är för tidigt att på grundval härav göra mera genomgripande förändringar i dessa regler. Sådana förändringar bör ej heller ske utan en bred analys av hela systemet av "genomföranderegler". Dessutom bör påföljdsregler i närliggande lagstiftning beaktas. Länsstyrelsen menar därför att nuvarande sanktionssystem med straff och avgifter tills vidare bör vara kvar. En höjning av avgifterna samt en uppmjukning av kränkingsrekvisitet och beviskraven bör emellertid redan nu kunna genomföras.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen kan tveklöst instämma i naturvårdsverkets uppfattning att gällande sanktionssystem hittills visat sig otillräckligt för att upprätthålla respekten för miljöskyddslagstiftningen. Överträdelser av bestämmelserna leder i allt för få fall till adekvata straffpåföljder och systemet med miljöskyddsavgift har visat sig svårhanterligt.

Att under dessa förhållanden försöka ersätta flertalet straffbestämmelser med bestämmelser om sanktionsavgifter förefaller naturligt. Så har med framgång skett på en rad andra områden såsom inom byggnads-, taxerings-, tull- och trafikområden.

Det måste dock allvarigt ifrågasättas om det av naturvårdsverket föreslagna avgiftssystemet alls följer de riktlinjer för sanktionsavgifter som riksdagen ställt sig bakom (prop 1981/82 s 21 ff). Enligt dessa riktlinjer bör bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet i all möjlig utsträckning konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen som gör det möjligt att *förutse* och *fastställa* hur stor avgiften skall bli i det särskilda fallet.

Enligt förslaget skall utgångspunkten vid bestämningen av avgiften vara den "ekonomiska fördelen av den aktuella överträdelsen". Även om naturvårdsverket ger flera exempel på hur denna ekonomiska fördel skall beräknas måste det dock vara svårt att i många fall med godtagbar säkerhet fastställa storleken av den ekonomiska fördelen. "Normalavgiften" skall vara två gånger "den ekonomiska fördelen". Sänkning av normalavgiften till hälften eller höjning till den dubbla skall kunna ske med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. De omständigheter som framför allt skall beaktas anges vara företagarens "förhållningssätt" i samband med överträdelsen. — Med ett så konstruerat avgiftssystem är det knappast möjligt att *förutse* och *fastställa* hur stor avgiften skall bli i det särskilda fallet.

Enligt länsstyrelsens mening ger det föreslagna avgiftssystemet alltför stort utrymme för godtyckliga bedömningar vid bestämningen av avgiftsbeloppen. Systemet uppfyller inte rimliga rättssäkerhetskrav.

Om avgiftssystemet trots det sagda genomförs, anser länsstyrelsen att koncessionsnämnden bör vara beslutsmyndighet. Avgiftssystemet ger, som nämnts, utrymme för mycket vida skönsmässiga bedömningar och

Prop.
1986/87: 135

dessas bör därför ankomma på en myndighet som arbetar under domstolsmässiga former och som samtidigt besitter sakkunskap på området.

I naturvårdsverkets förslag har handläggningsformerna i övrigt inte berörts. Det förefaller dock som om verket förutsätter att avgiftsfrågor, liksom hittills, skall tas upp av koncessionsnämnden på talan av naturvårdsverket. Systemet kräver emellertid att länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna initierar avgiftsärendena och tillhandahåller ett bedömningsunderlag på liknande sätt som för närvarande sker då miljöbrott anmäls till åtal. Ur handläggningssynpunkt blir det föreslagna systemet förhållandevis tungrott jämfört med övriga nu gällande system för sanktionsavgifter.

Ett skäl till att nuvarande miljöskyddsavgifter visat sig vara bristfälliga som sanktionsmedel uppges vara att miljöskyddslagens rekvisit för avgift är alltför stränga. För att avgift skall utgå krävs att överträdelsen medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels förorsakat betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Svårigheten att styrka betydande störning eller risk för sådan störning sägs vara det främsta skälet till att naturvårdsverket hittills inte aktualiserat mer än fem avgiftsärenden hos koncessionsnämnden.

Om miljöskyddsavgiften som sanktion skall göras effektivare förefaller det mot denna bakgrund vara logiskt att lindra rekvisiten för avgiften. Länsstyrelsen vill t. o. m. ifrågasätta om inte rekvisitet "betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar" bör slopas helt. För att avgift skall utgå bör det vara tillräckligt att konstatera att en föreskrift eller ett villkor överträtts. Föreskriften eller villkoret har ju, såsom naturvårdsverket nämner i sitt förslag, uppställts just för att förebygga eller begränsa miljöstörningar. Man måste utgå från att villkor och föreskrifter i dessa sammanhang är sakligt grundade. Överträdelser av dem måste följaktligen, åtminstone typiskt sett, innebära risk för miljöstörningar. Eftersom miljöskyddsavgiften enligt såväl gällande lag som nu framlagt förslag skall bestämmas till ett belopp som är relaterat till de ekonomiska fördelarna av överträdelsen kan det inte vara orimligt att för uttagande av miljöskyddsavgift bibehålla kravet på att överträdelsen medfört sådana fördelar. Om sådana fördelar inte inträtt föreligger nämligen inte heller någon grund för beräkning av avgiften.

Ett sålunda modifierat avgiftssystem förutsätter dock ett bibehållande av nuvarande straffbestämmelser i miljöskyddslagen. Miljöskyddsavgift kan som påföljd endast komma i fråga vid grövre överträdelser av föreskrifter. I likhet med naturvårdsverket anser länsstyrelsen att de oprecist utformade villkoren i tillståndsbesluten är ett av de främsta skälen till att ifrågasätta överträdelser i så få fall leder till straffsanktion. Länsstyrelsen konstaterar med tillfredsställelse att naturvårdsverket påbörjat ett arbete för att få till stånd en uppstramning av tillståndsmyndigheternas villkorsformuleringar.

Sammanfattningsvis avstyrker länsstyrelsen naturvårdsverkets förslag till sanktionsavgifter men förordar i stället att nu gällande rekvisit för uttagande av miljöskyddsavgift ses över och lindras.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län: I naturvårdsverkets framställning föreslås

Prop.
1986/87: 135

dels att reglerna om miljöskyddsavgiften ändras för att få till stånd en effektivare och mera automatiskt verkande ekonomisk sanktion i fråga om miljöbrott, dels att en avkriminalisering sker av flertalet av de överträdelser som f. n. kan föranleda åtalsprövning enligt gällande lagstiftning. Länsstyrelsen har i sin egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen under årens lopp skaffat en relativt god kunskap om det nuvarande påföljdssystemet och dess nackdelar.

I Älvsborgs län har sedan 1981 ett tjugotal överträdelser av miljöskyddslagens bestämmelser översänts till åklagaren för åtalsprövning. De aktuella överträdelserna har av länsstyrelsen i samtliga fall bedömts som icke ringa. Flertalet fall har gällt brott mot skyldigheten att tillståndspröva miljöfarlig verksamhet av något slag. Handläggningen av dessa ärenden har varit relativt okomplicerad och regelmässigt lett till fällande dom. Fem fall har emellertid gällt ifrågasatta överträdelser av i tillståndsbeslut fastställda villkor vilka kunnat leda till eller lett till betydande överutsläpp av förorenade ämnen till naturmiljön — dvs. den typ av miljöbrott naturvårdsverket i föreliggande rapport i första hand diskuterar. Länsstyrelsen, naturvårdsverket och Göteborgs Universitet har i ett samarbetsprojekt låtit rättsvetenskapliga institutionen vid universitet granska de fem aktuella ärendena. Resultatet har nyligen presenterats i en rapport — — —. Rapporten visar att åtal endast väcktes i ett av de fem fallen. Påföljden i det sistnämnda fallet blev 600 kronor böter för åtskilliga överutsläpp av kvalificerat miljöfarliga ämnen. I rapporten granskas ingående handläggningen av de fem fallen och påtalas olika problem och svårigheter att driva miljömål åtalsvägen — bl. a. pekas på svårigheten i många fall att hitta person i ansvarig ställning som kan ställas till svars för ett inträffat överutsläpp. I rapporten konstateras sammanfattningsvis att ett miljöfarligt företag tämligen riskfritt kan bryta mot miljöskyddslagen. Skulle mot förmodan förseelsen leda till fällande dom blir påföljden sannolikt ringa.

Något fall som blivit föremål för prövning av miljöskyddsavgift har ännu inte förekommit i länet. Dock har frågan om miljöskyddsavgift diskuterats i flera av de ärenden som varit föremål för åtalsprövning under senare år. Länsstyrelsen har härvid ifrågasatt om inte ett utdömande av miljöskyddsavgift varit en lämpligare påföljd än åtalsprövning. Orsaken härtil är att många av de överutsläpp som förekommit vid större anläggningar inte orsakats direkt av slarv eller vårdslöshet utan mer av orsaker som företagen inte direkt kunnat råda över ex inträffade maskinhaverier, driftstörningar och liknande. I dylika fall där naturmiljön belastats med betydande utsläpp men där ingen enskild person direkt kan ställas till ansvar förefaller det mer naturligt att en avgift tas ut från det allmännas sida. Det har dock i de fall som aktualiserats i länet förelegat svårigheter att bevisa att utsläppet lett till risk för betydande skador. Frågan diskuterades senast i ett ärende rörande en skogsindustri där reningsanläggningen varit ur funktion under några månaders tid vilket hade till följd att utsläppen av fiber till vattendraget under denna period fördubblades. Trots detta betydande överutsläpp var det svårt att direkt klarlägga vilka skador eller risk för sådan som förelegat. Frågan om miljöskyddsavgift fördes med anledning härav inte vidare.

Prop.
1986/87: 135

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser länsstyrelsen att det är angeläget att få till stånd ett effektivare sanktionssystem. Naturvårdsverkets förslag synes innebära en lämplig skärpning i detta hänseende.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Inledningsvis vill länsstyrelsen framhålla att föreslagen ändring av avgiftssystemet för överträdelser av bl. a. tillståndsvillkor bör kunna leda till bättre resultat vad avser påföljden av miljöbrott. Hittillsvarande regler har inte visat sig fungera på ett tillfredsställande sätt.

I föreliggande förslag till ändring av reglerna om miljöskyddsavgift sägs ingenting om vem som skall utföra erforderligt utredningsarbete m. m. Eftersom länsstyrelsen är den helt dominerande tillsynsmyndigheten ligger det nära till hands att uppfatta att det blir denna myndighet som får utföra detta arbete. Av förslaget har ingenting sagts om länsstyrelsens roll i handläggningen av ärenden angående miljöskyddsavgiften. Länsstyrelsens förhållande i denna ärendehantering är inte berörd och detta är en stor brist. Skall länsstyrelsen involveras i arbetet, vilket är sannolikt, krävs ytterligare arbetsinsatser och detta kommer om resurserna inte ökas att medföra ännu mindre tid för det löpande tillsynsarbetet.

Den administrativa hanteringen av avgiften måste ytterligare utredas och då gärna mer detaljstuderad. Förslaget borde även belysa möjligheten att lägga utdömande och indrivning av miljöskyddsavgifter på länsstyrelsen med överklagningsrätt hos koncessionsnämnden. Länsstyrelsen har ju redan i dag ett administrativt system när det gäller indrivande av avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen och detta system kan säkert utökas att även klara administrationen av miljöskyddsavgifter.

Den ekonomiska fördelen av ett miljöbrott kan i vissa fall visa sig omöjlig att beräkna. Antag att det vid en skjutbana är reglerade skjuttider och dessa inte respekteras utan skjutning sker på helt andra tider. Hur skall ett sådant brott kunna omsättas i ekonomiska fördelar. Det finns säkert andra svårbedömda fall och därför bör beräkningen av avgifterna ytterligare utredas.

Innan en ändring av reglerna om miljöskyddsavgiften görs bör alla föreslagna ändringar i övrigt vad gäller miljöskyddslagstiftningen genomföras. Detta är nödvändigt för att kunna få en total överblick över lagstiftningen.

Enligt länsstyrelsens uppfattning får ingen förändring av arbetsuppgifterna ske som kan komma att negativt påverka tillsynsarbetet, vilket i en svår arbetssituation oftast blir fallet. Tillsynsarbetet måste i stället effektiviseras. Vidare måste länsstyrelsens roll i handlägningsförfarandet av ärenden om miljöskyddsavgifter klarläggas och resursfrågan belysas.

Länsstyrelsen i Värmlands län: Sanktionsregler som bygger på i första hand ett avgiftssystem har i och för sig förutsättningar att bli ett effektivare verktyg för tillsynsmyndigheterna än det som i dag står till buds. Länsstyrelsen kan därför rent allmänt vitsorda en ändring av nuvarande system på så sätt att enklare överträdelser av bestämmelserna i miljöskyddslagen m. m. i första hand får till påföljd en avgift, inte en anmälan till åtal.

Det är svårare att uttala sig om hur reglerna för ett sådant nytt sanktions-system i detalj skall utformas.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till naturvårdsverkets förslag till en så gott som automatiskt utfallande avgift för *samtliga* överträdelser enligt den föreslagna nya 52 § i miljöskyddslagen. Detta gäller t. ex. överträdelser av villkor i tidigare fattade tillståndsbeslut. Här får de nya reglerna dessutom i viss mån karaktären av retroaktiv lagstiftning eftersom avgifterna kommer att tillämpas på omständigheter som fastställts innan lagen kom till.

I vissa andra fall, t. ex. brott mot bestämmelser i lagens 10 § kan dock det föreslagna systemet, utöver att vara effektivt, även vara invändningsfritt ur rättssäkerhetssynpunkt.

Det kan förväntas att uträkningarna av miljöskyddsavgiften blir komplicerad i många fall. För att undvika godtycke bör klara regler utarbetas för dessa beräkningar. Länsstyrelsernas roll i ärendena är oklar men klart är att naturvårdsverket och koncessionsnämnden kommer att få ökade arbetsbelastningar. Länsstyrelsen förutsätter att denna ökade belastning för koncessionsnämndens del inte innebär att ytterligare tillståndsärenden enligt miljöskyddsförordningens bilaga A måste påföras länsstyrelserna.

Länsstyrelsen förutsätter vidare att en eventuell ny lagstiftning enligt förslaget inte påverkar de möjligheter vi har i dag att tillämpa annan lagstiftning inom miljöområdet, t. ex. miljöskadelagen.

Det kan vara på sin plats att här ytterligare nämna något om tillsynsarbetet vid länsstyrelsen i allmänhet. Sanktionsbestämmelserna är ju endast den sista "länken i tillsynskedjan" för att använda naturvårdsverkets liknelse. Att nuvarande sanktionssystem upplevs som delvis tungrott att arbeta med kan ha sin förklaring i brister i andra, kanske viktigare, länkar i kedjan. Som naturvårdsverket framhåller är antalet tillsynsobjekt och tillståndspliktiga verksamheter mycket stort och resurserna vid länsstyrelserna räcker inte till för den kontroll som behövs för att upptäcka alla överträdelser. Regeringen har nyligen tillsatt en enmansutredare för att se över samhällsorganisationen för naturvård och miljöskydd, och på naturvårdsverket pågår det s. k. KRUT-projektet vars syfte är att förse tillsynsmyndigheterna med ett nytt effektivt och flexibelt, datorbaserat, tillsynsinstrument. Det är angeläget att dessa projekt prioriteras.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen stöder i huvudsak grundtankarna i naturvårdsverkets förslag. Ett fungerande avgiftssystem kommer sannolikt att medföra en ökad respekt för miljöskyddslagens bestämmelser. På en punkt anser dock länsstyrelsen att naturvårdsverkets förslag kan ifrågasättas. Den metod verket föreslår för att fastställa storleken på och döma ut avgifterna är komplicerad och kan komma att vålla problem vid tillämpningen av avgiftsreglerna. Ett system, med särskilda prislistor, som fungerar med automatik vid överträdelser vore att föredra. Det i naturvårdsverkets förslag beskrivna västtyska systemet borde delvis kunna användas som förebild i detta avseende. Det är dock inte anpassat efter svenska förhållanden. För att utarbeta ett för vårt land lämpat avgiftssystem som träder i funktion med automatik vid överträdelser fordras en hel del ytterligare utredningsarbete. Länsstyrelsen anser att ett sådant utredningsarbete bör igångsättas trots att hela frågan om nya avgiftsregler därmed kommer att försenas.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen har liksom naturvårdsverket funnit att nuvarande bestämmelser om påföljd vid brott mot föreskrifter i miljöskyddslagen eller beslut grundade på miljöskyddslagen är tämligen verkningsslösa. Enligt länsstyrelsens erfarenhet har åtalsanmälan på grundval av dessa bestämmelser i många fall kunnat åberopas som ett "hot" i tillsynsarbetet om råd eller föreskrifter inte beaktas; de kan därigenom ha haft en viss förebyggande effekt. Däremot är erfarenheten av faktisk åtalsprövning närmast nedslående vad gäller resultatet. Orsakerna är flera: miljövårdsorganen har vid utformning av tillståndsvillkor och föreskrifter under tidigare år i första hand siktat till resultat vad gäller åtgärder, däremot inte att skapa bärkraftigt underlag för rättslig påföljd vid brott mot villkor. Detta i kombination med normal mätosäkerhet i kontrollen och bristande resurser för platstillsyn på det stora antalet anläggningar har gjort att beviskraven vad gäller faktiskt brott liksom uppsåt eller vårdslöshet har varit svåra att uppfylla. Nedlagda åtal, frikännande domar och i förekommande fall blygsamma påföljder har lett till att miljöskyddslagen har kommit att värderas som en "papperstiger".

En förändring är alltså angelägen. Ett effektivt miljövårdsarbete måste förutsätta att alla led i samhällskontrollen görs så effektiva som möjligt samtidigt som resursinsatsen minimeras. Arbete pågår fortlöpande för att förbättra villkorsskrivning, kontrollprogram, mätteknik, uppföljning. En viss resursförbättring väntas uppstå genom successiv överlåtelse av tillsyn till kommunerna. Man kan ändå vid detta laget konstatera att inte heller denna kedja är starkare än sin svagaste länk. Svagheten i påföljdsbestämmelserna är numera väl kända och respekten för miljöskyddslagen förutsätter – inte minst i allmänhetens ögon – att effektivare påföljdsbestämmelser införs. Som framgår av naturvårdsverkets utredning har man även i internationella överläggningar (OECD) varit enig om detta. Man har därvid funnit att administrativa regleringar måste kompletteras med ekonomiska sanktioner.

Förslaget – ett ändrat sanktionssystem

Naturvårdsverket har valt att presentera förslaget som huvudsakligen en karaktärsförändring av miljöskyddsavgiften, som i dag kan utdömas när ett överskridande av villkor kan visas ha givit ekonomisk fördel och medfört ett påtagligt hot mot miljön. Endast ett fåtal fall har prövats av koncessionsnämnden men bevisproblemen har även vid denna speciella form av sanktion visat sig vara stora.

Att fokusera begreppet miljöskyddsavgifter som straff för miljöbrott leder hos många till frågan om detta innebär att man kan "köpa sig fri" eller betala för sina utsläpp – detta skulle ju inte med säkerhet tjäna miljövärden.

Länsstyrelsen kan för sin del inte finna att en sådan invändning har fog för sig. Det är uppenbart att ett företagsekonomiskt tänkande så gott som helt styr åtgärderna i de flesta enskilda företag; det gäller i stor utsträckning också kommunerna. Man forcerar inte åtgärder som kräver extraordinär resursinsats i form av personal, underhåll eller utrustning om man inte värderar detta som angeläget från sin egen synpunkt. Den egna priori-

teringen kan som regel översättas i ekonomiska termer. Regelsystemet och sanktionerna är de yttre faktorer som man anpassar sig till. En påtaglig ekonomisk sanktion vid brott mot lag eller föreskrifter förändrar spelreglerna på ett sätt som ingen förorenare kan bortse från.

Som följd av miljöskyddslagen har mycket stora investeringar gjorts i reningsutrustning och andra miljöskyddsåtgärder under de senaste 15 åren. Omsorgen om miljö kvaliteten är en allt viktigare fråga och det är angeläget att utförda åtgärder följs upp genom seriösa insatser vad gäller drift och underhåll som kräver en viss fortlöpande insats av personal och pengar för att ge avsedd effekt. Det är också angeläget att respekten för miljöskyddslagstiftningen ligger på en hög nivå.

Länsstyrelsen tillstyrker därför naturvårdsverkets förslag till förändring av sanktionsreglerna i miljöskyddslagen. Detta innebär att man i första hand tar ut en administrativ avgift för varje överträdelse oavsett avsikt, vårdslöshet, ekonomisk vinning eller påvisbar skada. Denna form av strikt ansvar – med undantag för ringa fall – kan väl överensstämma med den typ av ekonomiskt ansvar som i senare tids lagstiftning har kommit till uttryck i samband med vattenförorening från fartyg, som byggnadsavgift, skattetillägg, olika trafikavgifter etc.

Naturvårdsverket föreslår samtidigt att huvuddelen av de straffbelagda förseelserna i nuvarande miljöskyddslag avkriminaliseras, dvs. ger ingen annan påföljd än en avgift. Även detta *tillstyrks* av länsstyrelsen som finner det angeläget att enklast möjliga administrativa förfarande införs i ett nytt sanktionssystem.

Länsstyrelsen bedömer att den föreslagna nivån på "grundbeloppet" – två gånger det ekonomiska värdet av att man underlåtit att följa föreskrifterna – motsvarar en ändamålsenlig normal avgift. Av naturvårdsverkets förslag framgår inte närmare hur den uppnådda ekonomiska fördelen kan beräknas i olika fall. Den kan uppenbarligen behöva beräknas utifrån underlåtna insatser (besparingar) vad gäller personal, drift, underhåll eller investeringar i utbyggd kapacitet på reningsanläggningar etc. En prövning av det enskilda fallet måste ske och länsstyrelsen vill ytterligare framhålla vikten av att det administrativa förfarandet görs så enkelt som möjligt. Det förefaller t.ex. fullt rimligt att naturvårdsverket i de fall det är möjligt träffar förhandlingsuppgörelse med motparten om avgiftens storlek, detta innan ärendet eventuellt hänskjuts till koncessionsnämnden.

Sammanfattning

En samlad bedömning av förslaget till nytt sanktionssystem i miljöskyddslagen är att detta kan resultera i en påtagligt förbättrad nivå på drift, underhåll och egen kontroll samt uppmärksamhet på gällande föreskrifter och detta till priset av en lägre samlad resursinsats från tillsynsorganen i frågor om sanktioner.

Länsstyrelsen i Jämtlands län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen i Västerbottens län: Naturvårdsverkets framställning får ses mot bakgrund av att det nuvarande sanktionssystemet inom miljöskyddsområdet visat sig vara ineffektivt och mycket svårt att tillämpa i praktiken. Vår länsstyrelse har i ett antal konkreta fall kunnat konstatera

att klara miljöbrott trots anmälan till polis inte ens lett till åtal. I de fall där detta skett har dagsböterna varit låga. Naturvårdsverkets förslag till en omformning av sanktionssystemet genom en omfattande avkriminalisering, samtidigt som reglerna om miljöskyddsavgift ges en funktionellare utformning, framstår enligt vår mening som motiverat och bör bidra till att förbättra möjligheterna att uppfylla miljöskyddslagstiftningens intentioner.

Det föreslagna avgiftssystemet är schablonartat och en rättvis och likformig tillämpning kommer att ställa stora krav på de direkt inblandade myndigheterna. Länsstyrelsen anser därför att alla beslut om påförande av miljöskyddsavgift bör fattas av koncessionsnämnden i ett domstolsliknande förfarande. Ökade resurser bör i så fall ställas både till nämndens och naturvårdsverkets förfogande.

Slutligen vill länsstyrelsen erinra om att ett väl fungerande sanktionssystem, primärt byggt på avgifter, förutsätter en skärpt insats av tillsynsmyndigheterna. På grund av krympande resurser har länsstyrelserna för närvarande svårt att klara sina tillsynsuppgifter. Om inte förslagen till förbättringar av miljöskyddslagen till stora delar skall stanna på papperet krävs att erforderliga resurser för miljöskyddsarbetet tillställs länsstyrelserna.

Länsstyrelsen tillstyrker naturvårdsverkets framställning om ändring i reglerna för miljöskyddsavgift m. m.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Naturvårdsverkets framställning syftar till att förbättra möjligheterna att utnyttja bestämmelserna i miljöskyddslagen om miljöskyddsavgift för att motverka otillåtna utsläpp från miljöstörande anläggningar m. m. Länsstyrelsen har förståelse för att naturvårdsverket har funnit anledning att arbeta fram det redovisade förslaget. Koncessionsnämnden har dock i sitt yttrande framfört starka skäl mot genomförande nu av förslaget. Länsstyrelsen bedömer att dessa skäl är så starka att det för närvarande inte bör göras mer än vissa justeringar av gällande bestämmelser. Länsstyrelsen föreslår följande kompletteringar.

1. Rekvisitet i 52 § miljöskyddslagen "om betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar" ersättes med rekvisitet "störningar av någon betydelse eller risk för sådana störningar" eller liknande.
2. Rekvisitet "ekonomiska fördelar" i 52 § ersättes med rekvisitet "ekonomiska fördelar av någon betydelse" eller liknande.

Koncessionsnämnden har i sitt yttrande även tagit upp fråga om länsstyrelsens roll som prövnings- och tillsynsmyndighet. Nämnden har uttalat sig för att länsstyrelsens tillståndsprövning borde ersättas av en enklare handläggning för att ge möjligheter för länsstyrelsen att använda större del av sina resurser för miljöskyddsarbete åt tillsyn. Länsstyrelsen delar inte koncessionsnämndens mening att länsstyrelsens tillståndsprövning ska förändras på sådant sätt. Länsstyrelsen har i yttrande till jordbruksdepartementet den 8 oktober 1985 om promemorian (Ds Jo 1985:3) Ändrad instansordning i miljöskyddsärenden och två skrivelser från naturvårdsverket om ändringar i miljöskyddsförordningen och miljöskyddslagen behandlat dessa frågor. Länsstyrelsen finner inte anledning att nu göra någon annan bedömning än den som framförs i detta yttrande.

Sveriges industriförbund: Industriförbundet vill som svar på remissen understryka

Prop.
1986/87: 135

att det vid överträdelser av villkor i tillstånd enligt miljöskyddslagen i *första hand* skall prövas om rättelse kan vinnas genom traditionell förhandling i de fall det kan antas att överträdelsen inte beror på uppsåt eller icke ringa oaktsamhet,

att fråga om påföljd väcks enbart om och när det visar sig att ett förhandlingsförfarande inte skulle ge positivt resultat,

att förutsättningarna för att nå ett positivt resultat skulle förbättras om Industriförbundets förslag i detta yttrande beaktades, dvs om tillsynsreglerna i 40 § preciserades på sätt som vid villkorsöverträdelse underlättar för tillsynsmyndigheten att inskrida i rättelsevinnande syfte,

att de uppsåts- och oaktsamhetsgrundade överträdelserna av miljöskyddslagens bestämmelser icke har den omfattning och den karaktär som naturvårdsverket synes förmoda, något som stöds av rapporter från Brottsförebyggande rådet resp. riksrevisionsverket,

att naturvårdsverket därför inte uppfyllt det från gängse tänkesätt utgående kravet att den som vill förändra gällande rätt skall kunna visa att den föreslagna förändringen är motiverad.

Industriförbundet vill vidare påpeka

att överträdelser av tillståndsvillkor m. m. icke generellt medför miljömässig olägenhet och ej heller företagsekonomisk fördel,

att naturvårdsverkets förslag beträffande miljöskyddsavgift strider mot vad som anförs i propositionen 1980/81: 92 beträffande bestämmelser om miljöskyddsavgift,

att ett genomförande av förslaget skulle förändra de grundläggande förutsättningarna för tillståndsgivningen så väsentligt att det icke rimligen kan anses tillämpligt på befintliga tillstånd, alternativt att dessa måste anpassas till de nya förutsättningarna genom en formell omprövning,

att Industriförbundets förslag om ändring av tillsynsreglerna onödiggör naturvårdsverkets förslag om ändring av påföljdsreglerna i 45 § *samt*

att naturvårdsverkets förslag ger ytterligare argument för den i yttrandet 1985-10-15 förordade, *samlade* översynen av miljöskyddslagen.

Tillämpningen av nuvarande straffregler i 45 § ML

En eventuell ändring av ML:s sanktionsregler bör enligt Industriförbundets mening föregås av en ingående analys av rättstillämpningen efter 1981 års lagändringar. Detta gäller så mycket mer som naturvårdsverkets förslag ger intryck av att överträdelser av ML i uppsåt eller av oaktsamhet är förhållandevis vanliga men att de dels är svåra att upptäcka, dels – i händelse av upptäckt – svåra att bevisa och därmed även att bestraffa. Med detta synes verket vilja förklara varför antalet fällande domar för miljöbrott varit ringa och – i konsekvens därav – varför en ändring av sanktionsreglerna är behövlig. Verket söker styrka sin uppfattning genom att referera (sid 4) till ett uttalande ("... vad som uppges vara en omfattande brottslighet") i en uppsats i skriften *Brottsutvecklingen 1985* utgiven av Brottsförebyggande rådet. Uttalandet är i själva verket ett citat av icke

angivet ursprung och således knappast ett uttryck för rapportförfattarens egen uppfattning.

Prop.
1986/87: 135

Av uppsatsen framgår att "mycket stor utsträckning rör anmälningarna brott mot förprövningsplikten, dvs. att företag har startat eller ändrat sin verksamhet utan tillstånd från behörig myndighet" (sid 118). Såvitt Industriförbundet kunnat utröna dominerar här sådana mindre och medelstora verksamheter som blev tillståndspliktiga i och med 1981 års lagändring (tab 4, sid 119). I åtskilliga fall förefaller verksamhetens art och storlek vara sådan att otillräcklig insikt förklarar om än icke ursäktar underlåtenheten att söka tillstånd. Brist på lätt tillgänglig information utformad speciellt för den typen av verksamheter samt oklarheter i miljöskyddsförordningens s. k. länsstyrelselista torde inte så sällan vara medverkande faktorer.

På samma sida i BRÅ-uppsatsen konstateras vidare att det inte är "ovanligt att t. ex. ett anmält överutsläpp (sannolikt avses en anmälan/rapportering från vederbörande företags sida; Förbundets anm.) har orsakats av något som karakteriserats som ren olyckshändelse och som därför inte kan läggas någon till last såsom uppsåt eller oaktsamhet".

Riksrevisionsverket 1986-04-30 daterade rapport *Miljöskyddslagens tillämpning* styrker uppfattningen att det framför allt är mindre företag som av olika skäl kan brista i efterlevnaden av lagens bestämmelser. Företag som har lång tids kännedom om ML:s bestämmelser uppvisar som regel en helt annan bild, bl. a. därför att miljömedvetenheten hos ledning och anställda brukar vara densamma som omgivningens. Allt fler företag ser därför ett aktivt och verkningsfullt engagemang i miljöskyddsarbetet som en väsentlig förutsättning för goda relationer till den närmaste omgivningen, något som är viktigt både för de egna anställda och för möjligheterna att utan hinder kunna vidareutvecklas på orten. Relationerna till omgivningen är således en pådrivande faktor som under senare år vuxit och fortfarande växer i betydelse.

Industriförbundet anser att naturvårdsverkets konstaterande (sid 6) att "överutsläpp definitionsmässigt är till skada för miljön eller innebär oacceptabla risker för den" är alltför generaliserande. Tvärtom har de emissionsbegränsningar som åstadkommit sedan ML kom till varit så långtgående att nu gällande emissionsvillkor många gånger avser nivåer långt under dem ovan vilka en faktisk miljöstörning kan befaras. Den gräns som ett sådant villkor anger är då snarast satt i enlighet med Immissionssakkunnigas uttalande "att i varje fall onödiga immissioner inte bör tolereras" (SOU 1986: 65, sid 211). Koncessionsnämnden har i dessa fall fastställt och företagen i sin tur godtagit bredast möjliga marginaler inom ramen för vad som bedöms vara skäliga kostnader. Det ligger för övrigt i ett företags intresse dels att efterkomma omgivningens önskemål om att i möjligaste mån slippa störningar, dels att skapa utrymme för sådana utbyggnader av verksamheten som i varje fall i inledningsskedet inte kan komma till stånd utan att den sammanlagda (eller "nödvändiga" enligt Immissionssakkunnigas betraktelsesätt) emissionen ökar något. Att detta med säkerhetsmarginaler äger sin riktighet vitsordas i BRÅ-uppsatsen.

Det må här understrykas att Industriförbundet ingalunda pläderar för verkningslösa sanktionsregler. Tvärtom ligger det i alla lojala företags

intresse att *uppsåttligt* åsidosättande av ML:s bestämmelser beivras verkningfullt. Vad Förbundet förordar är regler som bygger på insikten om att det som nu rubriceras om möjlig överträdelse av lagen i dess nuvarande form ofta beror på händelser som "inte kan läggas någon till last såsom uppsåt eller oaksamhet". Det kan då röra sig om att en icke tidigare känd omständighet plötsligt gjort sig gällande, att ett eller flera villkor i tillståndet visat sig ge alltför litet utrymme för de tekniska och/eller mänskliga felfunktioner som hör den praktiska verkligheten till, att möjligheterna att kontrollera villkoren med tillräcklig precision och till skälig kostnad överskattats etc.

I valet mellan nuvarande och förslaget påföljdssystem förordar Industriförbundet att det nuvarande bibehålles väsentligen oförändrat. En viktig förutsättning är dock att tillämpningen av straffbestämmelserna blir mer nyanserad än hittills. Framför allt bör fråga om åtalsprövning aldrig få väckas när ett företag självmant anmäler en uppdagad, icke avsiktlig avvikelse från lagens bestämmelser och samtidigt visar hur saken skall rättas till. Med hänvisning till de fall där en anmälan om åtalsprövning lämnat efter sig en nedlagd förundersökning eller en friande dom med tillhörande förspilda arbete samt en företagsledare eller fabrikschef som under en tid fått schavottera som miljöbrottsling i lokala media bör en sådan mjukare tillämpning av paragrafen hållas för angelägen både från allmän och från enskild synpunkt.

Förslaget till ändrad miljöskyddsavgift

Naturvårdsverkets förslag om att upphäva de begränsande rekvisiten om ekonomisk fördel resp. betydande störning för omgivningen i 52 § ML ger anledning till invändningar som är såväl principiella som praktiska. Med instämmande i vad koncessionsnämnden i sitt 1986-07-04 daterade yttrande anför i principiellt avseende begränsar sig Förbundet till förslagets praktiska aspekter.

Enligt Industriförbundet talar erfarenheten *mot* naturvårdsverkets uppfattning att ett överutsläpp eller en annan avvikelse från ett tillståndsvillkor så gott som alltid medför en ekonomisk fördel (sid 34). Att ett *uppsåttligt* dröjsmål med att exempelvis installera en föreskriven reningsutrustning medför ekonomisk vinning är troligtvis regel även om undantag är tänkbara. Betydligt vanligare är emellertid att avvikelserna beror på någon oförutsedd eller av rimliga skäl förbisedd teknisk brist eller att spelrummet för den s.k. mänskliga faktorn inte begränsats tillräckligt. Att avhjälpa sådant är ofta liktydigt med *merkostnader* som kan vara betydande. Även i dessa fall har företagets behov av goda relationer med omgivningen sin självklara betydelse. Om avvikelserna orsakar en konkret olägenhet för omgivningen torde flertalet företag således vara beredda att göra extra insatser och därmed påtaga sig extra kostnader för att så snabbt som möjligt undanröja orsaken till olägenheten.

Enligt Industriförbundets mening tar naturvårdsverket alltför lätt på risken för negativa konsekvenser av förslaget. Följande är värt att nämna: – Ändringarna 1981 av miljöskyddslagen innebar bl. a. att villkoren i ett tillstånd fick en mer precis innebörd. I många fall var villkoren före 1981

formulerade försöksvis och inte med den stringens som är nödvändig om påföljder i form av böter och fängelse skall komma i fråga. Nu gällande tillstånd med tillhörande villkor bygger alltså på andra förutsättningar än de som blir utmärkande för ett avgiftssystem av föreslagen typ. Rättssäkerheten kräver därför att alla äldre tillstånd undantas från systemets tillämpning intill dess de har omprövats.

- Ett rekvisitlöst avgiftssystem drabbar koncessionsnämnden med en merbelastning som måste bli till förfång för den uppgift som för näringslivet del är nämndens viktigaste, nämligen tillståndsgivningen. Detta gäller i vart fall om avgiftsärendena skall prövas så rättstrygt som berörda företag bör ha rätt att kräva. Naturvårdsverket vidgår ju för övrigt att det kan vara en svår uppgift att bestämma den ekonomiska "fördelen" av en avvikelse (sid 36).
- Enligt förslaget skall avgiften bestämmas mot bakgrund av "den ekonomiska fördelen" för företaget av överträdelsen vilket anges vara liktydigt med inbesparad kostnad eller eventuellt ökat täckningsbidrag. Industriförbundet vill understryka att det kan vara förenat med betydande svårigheter och besvärliga företagsekonomiska bedömningar att bestämma täckningsbidrag. Täckningsbidraget kan t. ex. variera kraftigt i en och samma fabrik beroende på produktsammansättning, vilka marknader produkterna levereras till och vilken säsong leveransen sker. Sådana bedömningar kan i ett administrativt förfarande bara ske om reglerna för avgiftsbestämning redan i förväg har utformats mycket tydligt.
- Många företag är numera beredda att sätta in extra resurser för att göra vidtagna skyddsåtgärder så effektiva som möjligt. Om man detta till trots drabbas av tekniska problem som resulterar i en kännbar och enligt egen mening oberättigad miljöskyddsavgift kan den sammanlagda ökningen av miljöskyddskontot bli större än vad företagsledningen anser rimligt. En generös inställning kan då bytas i sin motsats.
- Att med kännbara avgifter bestraffa sådana missöden som i dag regelmässigt brukar klaras upp i samförstånd skulle ostridigt bli till förfång för den traditionella, öppna relationen mellan företag och tillsynsmyndigheter. Det uppstår lätt en konfliktsituation om tillsynsmyndigheten skall behöva rapportera avgiftsbelagda händelser även när det är uppenbart dels att uppsåt eller oaktsamhet inte förelegat, dels att företaget visat sig angeläget att snarast skapa rättelse. Ingen torde väl vilja bestrida att en öppen relation mellan parterna är en förutsättning för ett arbetsbesparande och resultatgivande utnyttjande av tillsynsmyndigheternas begränsade resurser.
- Ett avgiftssystem medför självfallet anspråk på en mer omfattande och därmed mer kostnadskrävande utsläppskontroll. I de många fall fastställda emissionsnivåer ligger väl under den nivå där störning kan befaras kommer merkostnaderna inte att vara till någon som helst nytta utan tvärtom stjäl personella och materiella resurser från mer angelägna uppgifter.
- Förhållandena inom företaget hotas av en negativ påverkan bl. a. beträffande sådan information som är av betydelse för det förebyggande

miljöskyddsarbetet. Det är ju ingen avundsvärd uppgift för en arbetsledare eller driftingenjör att meddela en överordnad att ett avgiftsbelagt men svårligen upptäckt missöde har inträffat. Tvekan på den punkten kan då leda till att önskvärda förbättringar fördröjs eller uteblir.

Industriförbundet avstyrker sammanfattningsvis att naturvårdsverkets förslag till ändrad miljöskyddsavgift genomförs. Ett bifall till förslaget om miljöskyddsavgift skulle enligt Industriförbundet få betydande, negativa konsekvenser för det framtida miljöskyddsarbetet.

Industriförbundets förslag till ändring av tillsynsreglerna

När en överträdelse av ett tillståndsvillkor eller liknande inte beror på uppsåt eller grov oaktsamhet skall saken i första hand rättas till på grundval av vad tillsynsmyndigheten och företag kan komma överens om. Först om rättelse inte kan uppnås på detta sätt aktualiseras frågan om någon form av påföljd.

Mellan de företag som sköter de miljöskyddsrelaterade arbetsuppgifterna föredömligt och de synbarligen rätt fåtaliga företag som på ett eller annat sätt överträder lagens bestämmelser uppsåtligt eller genom oaktsamhet finns givetvis en "grå zon" av företag som av olika skäl uppvisar brister i det berörda avseendet och som måste förmås att ta sitt ansvar för miljöskyddet på ett mer ambitiöst och professionellt sätt. Industriförbundet kommer för sin del att verka för att industrins organisationer intensifierar arbetet på att förse sina medlemsföretag med den information och de råd som krävs för att så skall ske.

I arbetet med att komma till rätta med förekommande brister vore ett administrativt tungrott avgiftssystem enbart till hinders. Vad som däremot vore till hjälp vore åtgärder syftande till ett *effektivare utnyttjande av de nu gällande tillsynsreglerna*.

De problem som 1981 års ändringar av sanktionsreglerna givit upphov till förklaras enligt Industriförbundets mening till en del av att 40 § – av central betydelse för tillsynsarbetet som sådant – lämnades oförändrad såvitt det gäller det materiella innehållet.

I sin nuvarande form ålägger 40 § länsstyrelsen

- att, i fråga om verksamheter som *icke har* tillstånd, meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som uppenbart behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas och att i brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl meddela föreläggande omedelbart samt att i andra hand göra så först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd (första stycket).
- att, i fråga om verksamheter som *har* tillstånd, "meddela sådana brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter" (andra stycket) samt
- att, om tillståndshavare åsidosätter villkor i tillståndsbeslut, förordna om rättelse (tredje stycket).

Industriförbundet har vid kontakter med några länsstyrelser erfarit att man där upplever att ett och annat företag visar om inte ovilja så dock en viss "tröghet" i genomförandet av de åtgärder som parterna i samråd kommit överens om. I sämsta fall kan "trögheten" leda till att tillsynsmyn-

digheten tvingas väcka fråga om sanktion.

Prop.
1986/87: 135

Enligt Industriförbundet skulle problem av den här arten många gånger kunna undvikas genom en förstärkning av tillsynsmyndighetens befogenhet att med olika mått och steg inskrida när ett företag avviker från lagens bestämmelser som sådana eller från ett på dessa bestämmelser grundat tillstånd eller när något av betydelse inträffar vilket icke förutsågs i tillståndsprövningen. Till stöd för den uppfattningen hänvisar Industriförbundet till lagens förarbeten, dvs. till Kungl. Maj: ts proposition 28/1969 med förslag till miljöskyddslag m. m. Där sägs sålunda i specialmotiveringen till 40 § (sid 288 o 289):

Immissionssakkunniga:

”Att lämna råd och anvisningar upptas som den primära åtgärden när saken inte brådskar. Detta får inte anses innebära att länsstyrelsen skulle vara nödsakad avvakta att vederbörande gör sig skyldig till tredska och först därefter skulle kunna meddela beslut om *tvångsföreläggande* (understruket här). Berättigat anspråk på anstånd eller rådrum och på att förhandlingsvägen skall anlitas har endast den som visar sig positivt intresserad av att göra vad som behövs.”

Departementschefen:

”Länsstyrelsen bör i regel inte ingripa med föreläggande enligt första stycket förrän det visat sig att rättelse inte kan åstadkommas förhandlingsvägen. Om fallet brådskar kan dock föreläggande ges omedelbart. Så kan också ske om det föreligger annat särskilt skäl. Ett sådant skäl kan tex vara att länsstyrelsen genom tidigare kontakter med företagaren eller eljest har grundad anledning utgå från att han inte kommer att rätta sig efter råd och anvisningar.”

Industriförbundet har gjort sig bekant med ett antal ärenden rörande överträdelse enligt 38 §. I flera av dessa har med fog kunnat hävdas att 40 § andra stycket borde ha fått utnyttjas i första hand.

I enlighet med departementschefens uttalande i specialmotiveringen till 40 § bör huvudregeln om att rättelse i första hand skall vinnas förhandlingsvägen gälla även i fortsättningen. För att det berörda företags *skyldigheter* resp. tillsynsmyndighetens *befogenheter* skall framstå klarare bör det till denna läggas en regel om att utfallet av den typ av förhandling om rättelse som åsyftas i specialmotiveringen skall bekräftas på ett *bindande* sätt. Detta kan ske antingen genom att företaget ger in en formell och beträffande sakfrågan vederbörigen preciserad anmälan av de överenskomna åtgärderna *eller* genom att tillsynsmyndigheten – när så framstår som mera ändamålsenligt – i ett formellt beslut förelägger företaget att vidtaga åtgärder inom den överenskomna tiden. Endast om det är uppenbart att den tillrättaläggande åtgärden kan vidtagas snabbt och enkelt kan en bindande bekräftelse undvaras. För den händelse överenskommelse icke kan nås bör en regel ålägga *tillsynsmyndigheten* att omedelbart hänskjuta tvisten till avgörande av den i miljöskyddsförordningen angivna *tillståndsmyndigheten*.

En regel av ovan angivna innebörd skulle kunna införas i 40 § genom att andra stycket ändras till följande:

”Ett tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela föreskrifter om försiktighetsmått eller att anmoda tillståndshavaren att inge anmälan om sådana försiktighetsmått om det icke är uppenbart obehövt. Om det finns särskilda skäl skall tillsynsmyndigheten utan dröjsmål underställa ärendet tillståndsmyndighetens prövning.”

Den föreslagna ändringen torde även täcka sådana fall av ”oförutsedda händelser” som åsyftas i Industriförbundets yttrande 1985–10–15 och som kan kräva att tillsynsmyndigheten *temporärt* upphäver eller ändrar ett tillståndsvillkor.

Ändring av förprövningsreglerna

Alla parter torde vara överens om att länsstyrelsernas möjligheter att bedriva effektiv tillsyn är av avgörande betydelse för miljöskyddsarbetet och att deras arbetsuppgifter inom tillståndsgivningens område utgör en belastning härvidlag. Förblir länsstyrelsernas resursram i huvudsak oförändrad anser Industriförbundet det vara absolut nödvändigt att prövningsreglerna förenklas i än större utsträckning än som förordades i yttrandet 1985–10–15.

Slutkommentar

Vad som anförts i detta yttrande stärker Industriförbundet i uppfattningen att endast *en samlad översyn av miljöskyddslagen* och den därtill hörande förordningen kan förhindra att lagen utvecklas till ett svåröverskådligt lapptäcke där viktiga paragrafer berövats det logiska samband som krävs för en smidig och invändningsfri tillämpning.

Tjänstemännens centralorganisation: För TCO framstår skyddet av miljön som en utomordentligt viktig fråga. TCO delar också statens naturvårdsverks uppfattning att efterlevnaden av miljöskyddslagen behöver effektiviseras. Samtidigt är det dock svårt att på det nu föreliggande materialet ta ställning till vad statens naturvårdsverks förslag till ändring av avgiftsreglerna skulle innebära i praktiken. Frågor som kan behöva ytterligare belysas är t ex: Skulle den utökade användningen av miljövårdsavgifter tänkas leda till att flera brott beivrades på miljövårdens område? I vad mån beror den nuvarande eftergivenheten mot dem som bryter mot miljöskyddslagen på bristande resurser när det gäller t ex övervakning av lagstiftningen och i vad mån beror denna på brister i själva lagstiftningen? Kan en avkriminalisering av det slag som statens naturvårdsverk föreslår tänkas menligt påverka den allmänna laglydnaden på miljövårdens område? Vilka resursförstärkningar behövs för att de föreslagna reglerna ska ge önskad effekt?

Då det av statens naturvårdsverks skrivelse framgår att endast ett fåtal av dem som bryter mot miljöskyddslagstiftningen drabbas av någon form av sanktion, föreligger det enligt TCOs mening skäl att utreda frågan vidare. TCO vill därför föreslå att frågan om tillsyns- och sanktionsmöjligheter enligt miljöskyddslagen blir föremål för utredning. Utredningsar-

betet bör bedrivas skyndsamt och med en så bred sammansättning som möjligt.

Prop.
1986/87: 135

Landsorganisationen i Sverige: Genom bla de förslag som utredningen "Bättre miljöskydd" lagt fram, skärptes 1969 års miljöskyddslag. Straffet för brott mot lagen höjdes och påföljdssystemet förstärktes med möjligheten att ta ut en miljöskyddsavgift. Syftet med avgiften var att ingen skulle kunna tjäna på att överträda lagen eller de regler som utfärdats med stöd av denna.

LO biträdde i sitt yttrande förslaget och såg det som positivt att lagen kom att innehålla regler som inte skulle göra det möjligt till vägningsmöjligheter mellan miljöinsatser eller att förstöra miljön. LO konstaterade vidare att "det i miljöfrågorna – det kan gälla såväl arbetsmiljö som yttre miljö – förekommer de som undandrar sig sitt ansvar för verksamheten på ett sådant sätt att tilltron till lagens möjligheter ifrågasätts". Jämförelsevis låga påföljder och få fällande domar bidrar inte heller till detta.

Det gäller därför att kunna finna verkningfulla medel för att få en efterlevnad av lagen. Efter det att de skärpta reglerna nu varit i kraft under fem års tid konstaterar naturvårdsverket att problemen att beivra överträdelser av lagen kvarstår. Inte heller miljöskyddsavgiften har fått den effekt som förutsattes för att förhindra överträdelser av villkor och liknande.

LO ser det som positivt att naturvårdsverket har följt tillämpningen av lagen och har en beredskap att föreslå förändringar i gällande regler för att uppnå de mål som angetts för regelsystemet.

Möjligheterna att framgångsrikt föra talan vid överträdelse av tillstånd har visat sig begränsade. Orsaken till detta är att det ska kunna bevisas att företaget dels haft ekonomisk fördel, dels att överträdelsen medfört betydande störningar för miljön.

Naturvårdsverket föreslår därför en ändring av miljöskyddsavgiften som ska kunna ha en större automatik och kan vara relativt enkel att tillämpa. Detta kan nås genom att bla rekvisiten ovan slopas och ett strikt ansvar införs. Avgift bör därmed kunna tas ut så snart ett konstaterat avsteg från villkor, föreskrift, förbud m m gjorts. LO biträder argumentationen att effekterna på miljön i princip redan har diskuterats i och med tillståndsprövningen och därför inte behöver tas upp på nytt.

Visserligen kan som argument mot en utökning av miljöskyddsavgiften anföras att företagen skulle kunna kalkylera in denna i sina driftskostnader. Att ingen ska kunna skaffa sig ekonomisk fördel av att överträda bestämmelserna genom att kalkylera in miljöskyddsavgiften i sin driftsbudget, förefaller tillgodosett genom att som grundavgift föreslås dubbla summan av den ekonomiska fördel man haft. Denna grundavgift kan sedan med hänsyn till omständigheterna nedsättas eller ökas.

LO ställer sig tveksam till att förslaget innebär en avkriminalisering av en rad avvikelser från gällande bestämmelser för miljöskyddsavgift. Men med de skäl naturvårdsverket anför – en enkelhet i administreringen – anser sig LO dock kunna acceptera förslaget också i denna del.

Svenska naturskyddsföreningen: Trots vissa tilltalande drag i förslaget avstyrks detsamma för närvarande. Avkriminalisering av överträdelser avstyrks mycket bestämt. Skälen är främst följande.

Att nuvarande regler om miljöskyddsavgift inte är ändamålsenliga är också vår mening, liksom att naturvårdsverkets förslag förutsatt vissa modifikationer skulle medföra vissa förbättringar.

Prop.
1986/87: 135

Trots detta bör enligt vår mening de begränsade lagstiftningsresurserna närmast sättas in för att dels effektivisera tillsynen, dels sanera i den mängd av svår- eller otillämpbara villkor som finns i tidigare dispensbeslut samt i tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen.

Som närmare utvecklas i den bifogade promemorian kommer en ändring av miljöskyddsavgiftsregler inte att bli annat än kosmetisk, så länge som de tidigare länkarna i kedjan (tillsynen och de villkor som ska vara underlag för straff och avgifter) inte avsevärt förstärkts. Hur en sådan förstärkning skulle kunna åstadkommas behandlas i vår promemoria.

Vi motsätter oss mycket bestämt en avkriminalisering av överträdelse av miljöskyddslagen. Avkriminalisering kan möjligen senare övervägas, men först efter det att tillsyn och villkorsformuleringar avsevärt förbättrats.

— — —

Svenska naturskyddsföreningen har fått rubr. förslag för yttrande och som underlag för yttrandet har följande promemoria gjorts upp.

— — —

1. Vi delar naturvårdsverkets uppfattning om nuvarande miljöskyddsavgiftsreglers begränsningar. Det är inte meningsfullt att fortsätta med nuvarande regler.

Vad gäller sanktionsfrågorna som sådana inom miljöskyddslagens ram torde problemen vara många. Ofta samverkar de dessutom, och det är inte troligt att enbart ändringar av regler om sanktionsavgifter kommer att medföra någon märkbar skillnad. Jag tar först upp denna fråga, varefter jag går över till verkets förslag något mera i detalj.

2. Naturvårdsverket använder helt riktigt bilden av en kedja med flera länkar, som alla måste vara starka (måste fungera) för att miljökontrollen ska fungera. Här återfinns själva straffbestämmelserna (brottsbeskrivningarna), tillsynen, åtalsfunktionen (motsvarande) och den dömande funktionen.

Straffbestämmelserna är dels de som finns i lag eller annan författning, dels de som utgörs av villkoren i de olika individuella tillstånden.

Tillsynen utövas av såväl naturvårdsverket som länsstyrelserna eller, i en inte obetydlig mängd fall, miljö- och hälsoskyddsnämnder.

Åtal (allmänt åtal) väcks av åklagare efter deras prövning och på grundval av polisutredningar.

Talan om miljöskyddsavgift väcks av naturvårdsverket.

De allmänna domstolarna dömer i brottmålen. Koncessionsnämnden är första instans i miljöskyddsavgiftsärenden varefter dessa kopplas över till det vanliga domstolsväsendet.

3. Straffbestämmelserna i själva lagen (brottsbeskrivningarna) är för närvarande — vad gäller miljöskyddslagen — inte alltför besvärande vaga. I vart fall är det för närvarande inte just där som det är mest brådskande att göra ändringar, och inte heller naturvårdsverket har föreslagit ändringar här på annat sätt än avkriminalisering.

4. Däremot lider det svenska miljöskyddet av en ofantlig mängd vaga för att inte säga otillämpbara brottsbeskrivningar i form av villkor som finns i tillstånds- och dispensbeslut enligt miljöskyddslagen. Det har inte vad jag vet gjorts någon större kvantitativ undersökning av de villkor som för närvarande gäller. Däremot har kvalitativa iakttagelser gjorts (alltså av typer av villkor, villkorsskrivningar etc.) Följande faktiska förhållanden måste beaktas, om meningsfulla åtgärder ska kunna väljas ut.

5. Under tiden mellan 1 juli 1969 och 1 juli 1981 har koncessionsnämnden och till en del regeringen gett ett stort antal tillstånd med olika villkor. Under samma tid har länsstyrelserna och naturvårdsverket gett en mängd dispenser från förprövningsplikten, också då med en mängd villkor. Vart och ett av dessa villkor är enligt gällande miljöskyddslag straffsanktionerade.

En mycket betydande del av villkoren är dock svåra att tillämpa. De kan vara direkt oklara. De kan vara utformade på ett sätt som inte motsvaras av de metoder för kontroll som används. Många har i många år överskridits utan att tillsynsmyndigheter egentligen inskridit, än mindre anmält till åtal. Sedda såsom brottsbeskrivningar, straffbestämmelser, företer de sistnämnda i olika omfattning tecken på vad som brukar kallas att vara obsolet, när man talar om vanliga lagbestämmelser. De "tillämpas" inte längre av vare sig tillsynsmyndigheterna (ofta p. g. a. passivitet eller ointresse) eller företagarna själva.

6. Efter 1 juli 1981 har det kommit än fler tillståndsbeslut från koncessionsnämnden, nu med villkor präglade av, åtminstone genomsnittligt sett, något större precision.

Länsstyrelserna har samtidigt blivit tillståndsmyndigheter och till den änden gett en mängd tillstånd med villkor – genomsnittligt sett sannolikt med lägre precisionsgrad än koncessionsnämnden, även om detta växlar starkt mellan olika länsstyrelser och dessutom ibland för en och samma länsstyrelse över tiden eller beroende på vilka som deltagit i respektive beslut.

7. Å andra sidan har under denna tid villkorsskrivningen förändrats och nya oklarheter skapats. Främst gäller detta vad som kommit att gå under sådana beteckningar som riktvärde etc. Det är riktigt att koncessionsnämnden på senare tid gjort aktningvärda försök att strama upp sina egna legaldefinitioner av begreppet riktvärde för att i möjlig mån inte bara göra sin tillämpning enhetligare utan också för att försöka förena tillåtlighetsbedömningarna och tillståndsskrivningen med de principer i miljöskyddslagen som innebär att villkor ska anges noggrant samt dessutom vara straffsanktionerade.

Å andra sidan är det mycket troligt att det sannolikt finns så mycket av motsägelser och anomalier i koncessionsnämndens egen tillämpning i dessa frågor, så att en normal åklagare eller en typisk domstol lätt kan fås att känna tveksamhet angående straffbarheten i en viss avvikelse från villkor av denna typ.

8. Till detta kommer det utbredda bruket från bl. a. koncessionsnämndens sida att inte avgöra alla frågor i själva tillståndsbeslutet utan i stället hänskjuta vissa frågor till tillsynsmyndigheten eller tillsynsverksamheten.

Det förefaller mycket sannolikt att frågor som avgörs efter en sådan hänskjutning, av åklagare och domstolar inte kommer att uppfattas som straffsanktionerade. Inte minst det som timat i ärendet om Papyrus i Mölndal indikerar detta.

Prop.
1986/87: 135

9. Om detta är riktigt, skulle här föreligga ett mycket stort problem för lagföringen; även när det gäller uttagande av sanktionsavgifter (eller andra slags utsläppsavgifter). Problemen skulle föreligga ända tills dessa oklarheter skingrades. Detta kräver i sin tur en "sondering" av en oerhörd mängd villkor i en mycket stor mängd tillstånd. Om det dessutom är riktigt, som förmodades i 5. ovan, nämligen att ett stort antal villkor i äldre tillståndsbeslut och dispensbeslut inte fullt ut tillmäts den rättsliga betydelse som de enligt miljöskyddslagen ska ha, respektive har stora oklarheter, så framträder bilden av ett för närvarande näst intill oöverstigligt saneringsproblem.

Till detta bör också nämnas att det i praktiken brukas yppas tveksamhet angående vad som är sådana ringa fall som inte ska beivras; något som vi återkommer till i 22. nedan.

10. Sammantaget betyder detta att det under många år har byggts upp ett system, eller mängd, av bestämmelser för olika företag som är mer eller mindre oklara sedda från bl. a. straffrättslig synpunkt. Den "länk" i miljökontrollkedjan som utgörs av de straffsanktionerade kraven är alltså synnerligen svag. Att avsevärt förstärka denna länk är en nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för att förbättra miljökontrollen.

11. En annan länk är tillsynen. Av motivuttalanden 1981 att döma syftade de då gjorda ändringarna bl. a. till att förstärka tillsynen och till att öka beivrandet av överträdelser av miljöskyddslagens bestämmelser (samt därmed även de bestämmelser som har stöd i miljöskyddslagen och är straffsanktionerade, såsom förprövningsplikt, villkor etc.).

Enligt vår mening har i allt väsentligt inget av dessa resultat uppnåtts i praktiken. Misslyckandet beror delvis, men långt ifrån helt, på att resurserna för tillsynen inte getts en tillnärmelsevis rimlig proportion. Själva organisationen som sådan har också viss betydelse, en fråga som nu utreds av den Heurgrenska utredningen och inte ska beröras vidare i denna promemoria. Men på resurssidan är det även ett problem med att de resurser som finns ofta inte utnyttjats på ett effektivt sätt. Bristerna har inte enbart varit av administrativt-teknisk art. De inkluderar även bristande handlingskraft och inte sällan en märklig rättssyn hos många av de tjänstemän och myndigheter, som har att agera inom tillsynen.

Det finns säkert olika meningar om i vilken omfattning tillsynen i detta hänseende har brister. Det är å andra sidan mycket lätt att peka på ett stort antal enskilda fall där tillsynsmyndighet har skjutit på anmälandet av överträdelser eller helt enkelt försökt släta över överträdelser, även utan att företagaren åter anpassat sig till de krav som gäller för honom.

12. Det torde exempelvis vara känt för departementet att Landskrona miljö- och hälsoskyddsförvaltning har gjort en studie av miljöfarlig verksamhet i sin kommun och av hur länsstyrelsens tillsyn utövats (eller snarare knappast har utövats) för dessa verksamheter. Om det som den utredningen utvisar till bara en mindre del skulle kunna gälla för exempel-

vis hälften av landets kommuner/län, vore det ingen tvekan om att tillsynen utgjorde en katastrofalt och helt avgörande svag länk.

Prop.
1986/87: 135

Det finns också fall i mycket sen tid, där naturvårdsverket självt har visat synnerligen svag handlingskraft vad gäller att få slut på överträdelser och att beivra sådana. Ett sådant har jag tidigare redovisat för dåvarande miljöministern Ingvar Carlsson och redovisningen torde vara känd på departementet. Vad som timat därefter i det fallet, ändrar inte på något vis det jag där beskrev.

13. Mot bakgrund av att tillsynen inte bedrivs energiskt samt, vilket är än mera svårt att snabbt reparera, villkoren i tillstånden och de äldre dispensbesluten i stor omfattning är oklara, är det svårt att tro att en ändring av miljöskyddsavgiftsreglerna ensam (obs!) skulle medföra några märkbara effekter.

Vi håller naturligtvis med om att nuvarande regler är mycket olämpligt utformade (och hänvisar här för övrigt till föreningens remissyttrande över Bättre miljöskydd I) på ungefär det sätt som naturvårdsverket anger. Särskilt märkligt kan det tyckas vara att reglerna utrustades med ett kränkingsrekvisit av ungefär det slag, som vid lagstiftningstillfället ansågs vara den kanske starkast bidragande orsaken till att brott mot miljöskyddslagen sällan bestraffades.

14. Emellertid måste frågan om miljöskyddsavgift för närvarande behandlas i sitt sammanhang, nämligen som en del av miljökontrollsystemet, och därmed förefaller bl. a. följande frågor inställa sig.

(a) Finns det risk för att en ändring av miljöskyddsavgiftsreglerna, utan en samtidig uppräckning av tillsynen, blir mest kosmetisk och kanske till och med förmår olika aktörer att slå sig till ro ytterligare några år?

(b) Kan kriterier för när avgiftsbelagda överträdelser föreligger formuleras på ett sätt så att man kommer förbi problemet med den mycket stora mängd oklara villkor som för närvarande gäller och som inte under en lång tid kan förväntas ersättas med nya, bättre formulerade villkor?

(c) Kan nya regler, som samtidigt formellt sett medför avkriminalisering av olika beteenden, i ena eller andra riktningen förväntas påverka benägenheten hos olika företagare och kommuner m. fl. att anstränga sig för att följa bestämmelserna; finns det här någon moralbildande effekt som bör beaktas?

Vi har inget klart svar på frågor av denna typ, men däremot finns det skäl, i några hänseenden mycket goda sådana, för vissa antaganden.

15. Vad först beträffar nu gällande villkor, är det mycket svårt att finna argument som talar för att problemet med oklarhet snabbt går att lösa.

Det är troligt att det krävs ganska många år av effektiv sanering av tillståndens villkor (de som ska vara underlag för miljöskyddsavgift), innan tillräckligt många är så klara så att de kan fungera som avgiftskriterier (för närvarande: brottsbeskrivningar). I 19, nedan diskuteras en metod för att delvis lösa detta problem på ett annat sätt än enligt det remitterade förslaget.

Innan problemet i en rimlig omfattning är löst, kommer nya miljöskyddsavgiftsregler inte att spela en större roll än avkunnade fällande domar enligt miljöskyddslagen gör i dag; ja kanske ännu obetydligare roll efter-

som åtminstone i princip det idag finns ett antal polisdistrikt och åklagar-distrikt som kan sköta åtalsärenden, medan miljöskyddsavgiftsärenden förefaller komma att hamna hos naturvårdsverket. (Att flertalet åklagare och polismyndigheter för närvarande inte handhar miljöärenden på ett rimligt sätt ändrar inte på detta antagande. Dels finns det utbildningsmöjligheter, dels beror en hel del av vad som förefaller vara bristande handlande från dessa myndigheters sida på dåligt biträde från tillsynsmyndigheterna, och den senare faktorn kommer att kunna få ungefär samma betydelse i miljöskyddsavgiftssammanhang).

Om tillsynen fortsättningsvis bedrivs på sätt som hittills har skett, kommer nya miljöskyddsavgiftsregler att bli av försumbar betydelse. Ett gott underlag för denna bedömning är att helt enkelt studera hur man hittills i praktiken har hanterat tillsynsfrågor där miljöskyddslagens straffbestämmelser berörs.

16. Naturvårdsverkets förslag innebär även en avkriminalisering. Risken med en sådan kan inte säkert bedömas, men en sak kan slås fast, och det är att en avkriminalisering i vart fall inte ökar moralbildningen vad gäller "miljöbrott". En följd blir ju att inte enskilda personer utan de juridiska personerna (samt naturligtvis i förekommande fall ensamföretagare och motsvarande) ställs till ansvar, och detta ekonomiskt.

De regler om miljöbrott m. m. som finns i brottsbalken har ännu inte spelat någon nämnvärd praktisk roll och kan inte heller antas göra detta efter den föreslagna ändringen.

Det är ett rimligt antagande att för en inte obetydlig tid framåt (nämligen tills miljökontrollen effektiviserats i sådan utsträckning så att flertalet överträdelse relaterat enkelt kan fastställas och rättsligen åtgärdas, vilket i sin tur förutsätter en sanering av villkoren samt en kraftig effektivisering av tillsynen) det är nödvändigt att behålla det personliga ansvaret för överträdelse. Inte minst när det gäller stora företag samt kommuner är detta viktigt.

Detta hindrar inte att man samtidigt vid sidan därav ska sträva efter att få fram ett ekonomiskt ansvar.

17. Som har framgått ser vi inga stora förändringar möjliga genom att enbart ändra miljöskyddsavgiftsbestämmelserna. Detta är i och för sig inget egentligt skäl mot att förbättra dem. Trots detta vill vi här lägga fram ett alternativt förslag. Det kan förefalla ha en annan inriktning, men så är det inte. Vi utgår i stället från att såväl naturvårdsverket som statsmakten önskar en förbättrad miljökontroll. Vi antar också att resurserna när det gäller bl. a. lagstiftningsåtgärder är relativt begränsade.

Mot bakgrunden av dessa antaganden kan åtgärderna för att förbättra miljökontrollen inom ramen för miljöskyddslagen kanske göras i ungefär följande ordning.

18. Det första steget – det utan vilket ingen märkbar förändring sker, hur stora ändringar man än gör i miljöskyddsavgiftsreglerna eller straffreglerna – är att sätta fart på tillsynsmyndigheterna och att helt enkelt på ett effektivare sätt än hittills tvinga dessa att se till att gällande bestämmelse följs. Kravet i 38 paragrafen miljöskyddslagen att anmäla överträdelse har helt enkelt inte åtyllts i tillräcklig utsträckning. Utan en radikal ändring i

detta hänseende kommer det mesta att förbli som förut.

Prop.
1986/87: 135

19. Det andra steget, som bör inledas omedelbart, innebär en lagändring som på ett pedagogiskt sätt förtydligar det som i och för sig redan torde vara gällande rätt, nämligen att tillsynsmyndighet är tvungen att genom förelägganden se till att miljöfarlig verksamhet omedelbart (obs) följer gällande bestämmelser.

Det ska alltså göras klart i lagtext att ingen företagare har rätt att bedriva en verksamhet i strid mot miljöskyddslagen eller något villkor i tillståndet eller gamla dispenser (jämför vad som har hänt och händer i fråga om ScanDust i Landskrona). På detta sätt ernår man en snabb och direktverkande handläggning hos tillsynsmyndigheten, till skillnad mot en ordning där man lägger stark vikt vid att ta ut en miljöskyddsavgift. Vidare ernås en synnerligen effektiv och direkt verkande ekonomisk konsekvens för företagaren. Omedelbar anpassning till lagen eller också stänga verksamheten; det är ett annat företagarperspektiv än att med hjälp av advokater "processa" med naturvårdsverket om att betala det man sparar in genom att inte följa någon bestämmelse. Detta är också mera direkt i förhållande till det yttersta målet för miljökontrollen, att hålla nere belastningen på miljön.

20. Det tredje steget rör den sanering av villkor som tidigare berörts. Hur detta bäst utformas måste naturligtvis övervägas noggrannare än vad vi haft tid att göra. Förslaget är att införa en bestämmelse i miljöskyddslagen som gör det möjligt för tillsynsmyndighet att tillsynsvägen kräva åtgärder av företagaren rörande sådant, beträffande vilket det finns oklara villkor. Den rättskraft som ett tillstånd har ska alltså brytas, eller inte anses gälla, avseende sådana villkor som inte är så klara som miljöskyddslagen egentligen förutsätter.

Ett sådant föreläggande får mötas genom en ansökan från företagaren om att få tillståndet omprövat (inte preciserat) av tillståndsmyndighet. Att det inte kan bli fråga om precisering beror på att det blir mycket svårt att i efterhand tolka vad som bestämdes lång tid dessförinnan. Omprövningen ska naturligtvis ske med tillämpning av tillämplighetsreglerna. Rättskraftstiden för det nya villkoret bör inte bli längre än för tillståndets klara villkor.

Rättsligt sett är detta en ganska drastisk typ av bestämmelse. Emellertid är situationen på miljöområdet drastisk, också den, på grund av problemens omfattning. Om en företagare har ett oklart villkor, och inte har överklagat detta tidigare, bör han miljöpolitiskt sett nu ha att bära konsekvenserna därav, i de fall detta behövs för att förbättra miljökontrollen.

21. På det i 20. beskrivna sättet skulle en relativt snabb anpassning (= några år) kunna åstadkommas av sådana villkor som har betydelse från miljösynpunkt och som samtidigt är oklara.

Först efter en sådan anpassning är det rimligt att överväga avkriminalisering av överträdelser av villkor etc. Det är inte säkert att ens då avkriminalisering kommer att visa sig lämplig. Det kommer bl. a. att bero på hur tillsynen då fungerar.

22. För att sedan återvända till utseendet hos reglerna om miljöskyddsavgift, så skulle i och för sig (observera denna förutsättning) en förändring i den riktning som naturvårdsverket föreslår leda till mera ändamålsenliga

och rimliga bestämmelser. Emellertid finns även i verkets förslag alltför många mjukheter, som tillsammans kommer att medföra stora tillämpningsproblem. Det finns knappt någon advokat som inte tar chansen att å sin klients vägnar utnyttja alla kringelkrokar som finns eller som kan uttolkas.

Exempelvis måste det klargöras vad som menas med ringa fall, så att man inte helt enkelt både avkriminaliserar och lägger utanför avgiftssfären sådana villkor, som av ett eller annat skäl har bedömts vara nödvändiga för tillåtligheten samtidigt som de kan tyckas röra någon bagatellartad sida eller effekt av verksamheten. Ringa fall kan på sin höjd vara en ringa avvikelse från ett villkor, men inte en avvikelse från ett föga betydelsefullt villkor.

Vidare bör man vara mycket mera försiktig än enligt naturvårdsverkets förslag när det gäller att kunna minska avgiftens storlek. Verket har självt talat om automatik, och sådan är så viktig så att krav på millimeterrättvisa måste sättas åt sidan. Om inte detta är möjligt, bör miljöskyddsavgiften få förbli ett obetydligt sistahandsinstrument i miljökontrollen.

23. Sammanfattningsvis föreslår vi att man för närvarande inte lägger större vikt vid just sanktionsformens avgifter utan i stället sätter in lagstiftningsresurserna på

- att tvinga tillsynsmyndigheterna till en effektivare tillsyn än hittills; samt på

- att modifiera lagtexten till miljöskyddslagen så, att där ska framgå att tillsynsmyndighet fortsättningsvis är skyldig att omedelbart stoppa den verksamhet, som inte bedrivs i enlighet med samtliga för verksamheten gällande villkor och andra bestämmelser i eller med stöd av miljöskyddslagen (möjligen med viss uppmjukning för sådan provningspliktig verksamhet som inte är tillståndsprövad men där det är uppenbart att den bedrivs eller omedelbart kan bedrivas helt i enlighet med tillåtlighetsreglerna, även 4 paragrafen).

Det är synnerligen troligt att förändringar eller klarlägganden i denna riktning kommer att vara överlägsna såväl sanktionsavgifter som straffbestämmelser när det gäller att åstadkomma ett lagenligt beteende.

24. Vidare föreslår vi att man redan nu förändrar bestämmelserna på ett sätt som är ägnat att snabbt precisera de villkor i nu gällande tillstånd som straffrättsligt sett är oklara.

25. Vad gäller det första förslaget i 23. ovan kunde 40 paragrafen miljöskyddslagen ges ungefär följande lydelse (i det sammanhanget passar vi på att föreslå vissa skärpningar även i andra tillsynshänseenden än sådana, där överträdelser kan aktualisera straff eller miljöskyddsavgift):

Om tillstånd inte givits enligt denna lag, skall tillsynsmyndighet meddela föreläggande om sådana försiktighetsmått eller förbud, som behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I fall som inte är mycket brådskande skall föreläggandet ges först sedan det visat sig att snabb rättelse inte kan vinnas genom råd.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar inte tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Prop.
1986/87: 135

Om tillståndshavare åsidosätter villkor som angetts i tillståndsbeslutet, skall tillsynsmyndighet omedelbart förelägga honom att inställa verksamheten eller så begränsa verksamheten så att villkoret uppfylls. Tillsynsmyndigheten får förordna om rättelse på tillståndshavarens bekostnad.

Vad som föreskrivs i tredje stycket om åsidosättande av villkor skall även gälla bedrivande av verksamhet utan nödvändigt tillstånd enligt miljöskyddslagen, dock att tillsynsmyndigheten här får medge viss kort anståndstid före upphörandet av verksamheten, om företagaren omedelbart ansöker om tillståndsprövning samt utan dröjsmål vidtar sådana försiktighetsmått som kan antas vara tillräckliga enligt denna lag.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf skall tillsynsmyndigheten sätta ut vite, om det inte finns mycket starka skäl däremot.

Vissa redaktionella ändringar kan behövas i närliggande lagrum.

Sveriges kemiska industrikontor: SAMMANFATTNING

— — —

Kemikontoret avvisar bestämt naturvårdsverkets förslag om skärpning av sanktionssystemet med miljöskyddsavgifter. Frågan om en automatisk och blint slående miljöskyddsavgift är inte ny. Den diskuterades nämligen redan när det nuvarande systemet med miljöskyddsavgifter infördes år 1981. Även vid det tillfället framfördes kraftig kritik från näringslivet, bl a från Industriförbundet och Kemikontoret. Statsmakterna tillbakavisade då tanken på ett mera onyanserat påföljdssystem och beslutade att miljöskyddsavgifter skulle kunna utgå endast under vissa förutsättningar, nämligen att överträdelsen skall ha medfört ekonomisk fördel samt risk för betydande störning i omgivningen. Kemikontoret anser att det inte föreligger några skäl för en ändrad inställning. Inte heller har naturvårdsverket övertygande kunnat visa på konkreta fall som motiverar en så hård skärpning av påföljdssystemet.

Kemikontoret har däremot inte några erinringar mot naturvårdsverkets förslag till avkriminalisering i miljöskyddslagen. Betydelsen härav är dock begränsad mot bakgrund av att de mera kvalificerade överträdelserna numera är straffsanktionerade i brottsbalken.

Kemikontoret anser att statsmakterna i stället för att onyanserat skärpa påföljdssystemet bör ändra en bestämmelse i miljöskyddslagen som berör tillsynsmyndigheternas befogenheter. En tillsynsmyndighet bör få möjlighet att utan dröjsmål vid behov ingripa och medge en temporär avvikelse från tex ett villkor i ett tillståndsbeslut.

Tex skulle ett företag som får problem att hålla ett villkor i ett tillståndsbeslut omedelbart kunna vända sig till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten skulle i sin tur, om den finner att tillräckliga skäl föreligger, utan omgång kunna medge att företaget tillfälligt får avvika från villkoret. Givetvis kan tillsynsmyndigheten vid sin prövning också finna att någon avvikelse inte bör medges. Tillsynsmyndighetens beslut bör kunna överklagas både av företaget och den som företräder motstående intressen om beslutet gått någon av dem emot.

Förslaget har flera fördelar jämfört med naturvårdsverkets förslag. De

ofta goda och öppna kontakterna mellan företag och tillsynsmyndigheter rubbas inte. Vidare får tillsynsmyndigheterna ytterligare en "inkörsport" för tillsynen. Resurser behöver inte tas i anspråk vid koncessionsnämnden om tillsynsmyndigheten kan klara ut problemen. Dessutom kan företagen få ett snabbare besked, eftersom handläggningstiderna i allmänhet torde vara kortare vid tillsynsmyndigheterna än vid koncessionsnämnden för miljöskydd. Förslaget skulle också innebära att sk fortgående överträdelser kan undvikas eller i varje fall avsevärt begränsas. — — —

Prop.
1986/87: 135

Är ändringarna motiverade?

Kemikontoret har inte några erinringar mot förslaget att avkriminalisera några av de i dag straffbara överträdelserna i miljöskyddslagen. Betydelsen härav är dock begränsad mot bakgrund av att de mera kvalificerade överträdelserna numera är straffsanktionerade i brottsbalken.

En annan fråga är om naturvårdsverkets förslag angående skärpning av sanktionssystemet med miljöskyddsavgifter är motiverat.

Det brukar anses åvila den som vill ha en förändring av gällande rätt att visa att ändringen är motiverad. Det kravet har naturvårdsverket inte uppfyllt. I naturvårdsverkets framställning på närmare 50 sidor till regeringen finns knappast några konkreta exempel som ger övertygande stöd för verkets uppfattning att överträdelserna av tillstånd, förbud, villkor eller föreskrifter är så vanliga att en skärpning av påföljdssystemet är motiverad.

En kontakt med flera av landets länsstyrelser ger tvärtom stöd för Kemikontorets uppfattning att en klar majoritet av de som bedriver förprovningsskyldig miljöfarlig verksamhet verkligen anstränger sig för att leva upp till de krav som samhället genom tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ställer på dem och att företagen i allmänhet lyckas i sina ansträngningar.

I detta sammanhang kan även förtjäna framhållas, att en pådrivande faktor i företagens miljöansträngningar är betydelsen av goda relationer till befolkningen på den ort till vilken en sk miljöstörande industri är lokaliserad. Allt fler företag torde vara medvetna om, att ett aktivt och verksamhetsfullt engagemang i miljöskyddsarbetet är en väsentlig förutsättning för sådana goda relationer till den närmaste omgivningen.

Givetvis kan inte förnekas att det inträffar överträdelser även om de är klart färre än vad naturvårdsverket vill göra gällande för att motivera en skärpning av påföljdssystemet. Flera orsaker kan ligga bakom överträdelserna.

Kemikontoret har naturligtvis inte något att invända mot att samhället straffar den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot miljöskyddslagen och därmed får ekonomisk fördel av brottet. Det är inte heller särskilt anmärkningsvärt att samhället genom sanktionssystemet vill eliminera den ekonomiska fördel som en fysisk eller juridisk person har haft av ett brott som har orsakat betydande störning i omgivningen även om kostnaden ofta kvarstår för att klara det villkor eller liknande som har överträtts, t ex att anskaffa, installera och driva en reningsanläggning. I detta sammanhang bör man också ha i minnet att företaget numera kan komma att få utge

skadestånd enligt den nya miljöskadelagen (1986: 225).

Prop.
1986/87: 135

Bakom flertalet överträdelse torde emellertid inte ligga syftet att tillskansa sig en ekonomisk fördel. Betydligt mera vanligt är att överträdelsen bottnar i att det har visat sig inte vara tekniskt möjligt eller ekonomiskt rimligt att uppfylla det uppställda villkoret. I detta sammanhang bör påpekas att överträdelsen inte sällan "upptäcks" genom att företaget vänder sig till tillsynsmyndigheten och berättar om det inträffade för att få råd. Förhållandet kan också bli känt genom att företaget vänder sig till tillståndsmyndigheten för att få det överträdde villkoret justerat. Det är alltså vanligt att det är det företag som t ex överträder ett villkor som tar kontakt med myndigheterna för att få hjälp.

Det förtjänar också att nämnas att det inte heller är ovanligt att företaget mer eller mindre "tvingas" fortsätta överträdelsen fram till dess tillsynsmyndigheten har hunnit ompröva det aktuella villkoret. Handläggningstiden hos tillståndsmyndigheten kan nämligen vara lång. Enligt Kemikontoret är det i den situationen knappast realistiskt att begära att företaget skall upphöra med överträdelsen genom att stoppa eller avsevärt begränsa produktionen. En sådan åtgärd skulle nämligen kunna medföra sådana negativa reaktioner hos kunderna att företaget kan tvingas till friställningar eller företagets fortlevnad t o m äventyras. I stället bör överträdelsen av ett villkor eller liknande bringas att upphöra genom att företaget utan omgång får det "felsatta" villkoret justerat.

Naturvårdsverket konstaterar att "överutsläpp definitionsmässigt är till skada för miljön eller innebär oacceptabla risker för den". Gentemot detta uttalande kan anföras att de emissionsbegränsningar som åstadkommits sedan miljöskyddslagen kom till har varit så långtgående att ett nu gällande emissionsvillkor ofta avser en nivå långt under den där en miljöstörning kan befaras. Den gräns som ett sådant villkor anger är då snarast satt i enlighet med Immissionssakkunnigas uttalande "att i varje fall onödiga immissioner inte bör tolereras" (SOU 1966: 65, s 211). Koncessionsnämnden har i dessa fall föreskrivit och företagen i sin tur accepterat att en så låg immissionsnivå som möjligt skall eftersträvas inom ramen för skäliga kostnader. Det ligger för övrigt i företagets intresse att dels efterkomma omgivningens önskemål om att slippa onödiga miljöstörningar, dels skapa utrymme för sådana utbyggnader av verksamheten vilka i varje fall i inledningskedet inte kan komma till stånd utan att den sammanlagda immissionen – den icke onödiga immissionen enligt Immissionssakkunnigas betraktelsesätt – ökar något.

Ett avgiftssystem åtföljs uppenbarligen av anspråk på mer omfattande och därmed kostnadskrävande utsläppskontroll. I de många fall fastställda emissionsnivåer ligger väl under den nivå där störning kan befaras kommer merkostnaderna inte att vara till någon nytta. Tvärtom tar de resurser från mer angelägna uppgifter.

Även när överträdelsen har orsakats av en olyckshändelse kan den som utövar den miljöfarliga verksamheten enligt nuvarande bestämmelser åläggas att utge en miljöskyddsavgift, nämligen om utövaren haft en ekonomisk fördel av överträdelsen och den medfört risk för betydande störning i omgivningen.

Kemikontoret har svårt att godta redan gällande rätt, eftersom utövaren av den miljöfarliga verksamheten i praktiken knappast kan påverka situationen när överträdelsen bottnar i en olyckshändelse eller ett villkor som visat sig inte vara tekniskt möjligt eller ekonomiskt rimligt att uppfylla.

Sanktionssystemet är än mer svårt att godta, om naturvårdsverkets förslag skulle genomföras. Förslaget har ju de orimliga konsekvenserna att den som överträder ett villkor tex på grund av en olyckshändelse eller för att villkoret inte är tekniskt möjligt eller ekonomiskt rimligt att uppfylla, kan drabbas av en miljöskyddsavgift, och detta trots att överträdelsen av villkoret inte orsakat betydande risk för störning i omgivningen. Inte heller behöver naturvårdsverket enligt förslaget visa att utövaren har haft någon ekonomisk fördel av överträdelsen. Kemikontoret kan inte godta ett så automatiskt och blint slående sanktionssystem.

Att naturvårdsverkets förslag till skärpningar av miljöskyddsavgiften är orimligt ur rättssäkerhetssynpunkt framgår också vid en jämförelse med den ekonomiska sanktionen företagsböter, som införs i brottsbalken den 1 juli 1986.

Företagsboten som i likhet med miljöskyddsavgiften kan utkrävas av en juridisk person innehåller nämligen flera begränsande omständigheter som måste vara uppfyllda för att någon skall kunna åläggas att utge dylika böter. Bl a skall ett brott ha begåtts. Vidare skall brottsligheten ha inneburit ett grovt åsidosättande av särskilda skyldigheter som åvilar företagaren. Dessutom skall visas att företagaren inte har gjort vad som skäligen kan krävas för att förebygga brottsligheten.

Sådana för rättsäkerheten betydelsefulla begränsningar vill alltså naturvårdsverket se avskaffade när verket föreslår att det i fortsättningen vid utkrävande av miljöskyddsavgift inte skall behöva visa att överträdelsen medfört ekonomiska fördelar och betydande risk för störning i omgivningen.

I sammanhanget vill Kemikontoret också peka på vad som anfördes i förarbetena till ändringarna i miljöskyddslagen när miljöskyddsavgiften infördes (jfr prop 1980/81: 92). Redan då diskuterades nämligen frågan om en ytterligt hård och automatiskt verkande miljöskyddsavgift. Föredragande statsrådet underströk att grundprincipen vid miljöskyddsavgiftens utformning bör vara att en avgift skall tas ut bara i sådana fall då en överträdelse enligt miljöskyddslagen har medfört *ekonomiska fördelar* för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, eftersom avgiftens syfte är att eliminera ekonomiska fördelar av överträdelsen.

Han framhöll vidare att det var nödvändigt att införa ytterligare en begränsning av det avgiftsbelagda området utöver avgränsningen om ekonomisk fördel. Föredraganden pekade på att det från miljöskyddssynpunkt var mest angeläget att en miljöskyddsavgift togs ut för överträdelser som orsakade miljöstörningar. Andra gärningar, som för övrigt mera sällan medför några ekonomiska fördelar, borde undantas från miljöskyddsavgiften.

Miljöskyddsavgiften borde alltså enligt föredragande statsrådet förbehållas gärningar som orsakat *störningar i miljön*. Men inte ens alla sådana gärningar borde beläggas med miljöskyddsavgift. Flera skäl anfördes för

denna ståndpunkt. I många fall kunde det med hänsyn till det sätt på vilket föreskrifterna i tillståndsbeslut var utformade vara svårt att avgöra i vilken omfattning otillåtna utsläpp skett. Därtill kom att mät- och kontrollmöjligheterna inte alltid var av tillfredsställande kvalitet. Miljöskyddsavgift borde därför enligt föredraganden bara tas ut i de fall då det var helt klart att verksamheten inte var tillåten.

Men även i sådana fall kunde ett otillåtet utsläpp av ett ämne ibland anses vara mindre allvarligt för miljön enligt föredraganden. De i ett tillståndsbeslut medgivna utsläppen av ämnet kunde nämligen vara stora i förhållande till den extra belastning på miljön som det otillåtna utsläppet orsakat, även om överträdelsen i och för sig inte var bagatellartad utan borde föranleda ett traditionellt straff.

Mot den angivna bakgrunden förordade föredragande statsrådet att miljöskyddsavgiften skulle åläggas endast för överträdelser som utöver *ekonomisk fördel* även har medfört *betydande störning för omgivningen* eller risk för sådan störning.

Lagrådet hade inte några invändningar mot förslaget i den här delen (se s. 453). Förslaget godtogs också av regeringen och riksdagen (prop 1980/81: 92, JoU 1980/81: 21, rskr 1980/81: 273).

Kemikontoret anser att de skäl som låg till grund för begränsningen av miljöskyddsavgiften år 1981 gäller med samma styrka även i dag.

Till detta bör läggas att ett rekvisitlöst avgiftssystem som naturvårdsverkets förslag drabbar koncessionsnämnden med en merbelastning eftersom antalet ärenden om miljöskyddsavgift kan komma att öka. Detta torde bli till förfång för nämndens viktigaste uppgift, som är frågan om tillstånd.

Dessutom kan företagens i dag goda och öppna kontakter med tillsynsmyndigheterna komma att äventyras genom det föreslagna systemet med miljöskyddsavgifter.

En besvärande principiell olägenhet med ett system av miljöskyddsavgifter är att detta får karaktären av retroaktiv lagstiftning. Avgifterna skall tillämpas på omständigheter som fastställts under förfluten tid och under förhållanden som påtagligt kan skilja sig från de nu rådande.

Kemikontorets avslutande synpunkter

En utgångspunkt i samband med att överträdelse av villkor i ett tillståndsbeslut sker måste vara att rättelse i första hand skall vinnas. Omsorgen om miljön måste alltså gå före omsorgen om avgiften. Det gäller självfallet i första hand de insatser som görs av företaget som bedriver den miljöfarliga verksamheten, men också tillsynsmyndighetens agerande. Väljer man det föreslagna avgiftssystemet kan resultatet bli negativt för miljön.

Kemikontoret har pekat på att naturvårdsverkets förslag att införa en automatiskt och blint slående, höjd miljöskyddsavgift inte är nytt. Ett liknande förslag var föremål för behandling år 1981. Riksdagen stannade då med regeringens, lagrådets och flertalet remissinstansers stöd för ett mera nyanserat påföljdssystem än det naturvårdsverket nu föreslagit. De skäl som då anfördes för att miljöskyddsavgiften skulle omgärdas av vissa begränsande rekvisit gäller enligt kemikontoret med samma styrka i dag. Naturvårdsverket har i sin framställning till regeringen inte heller övertygande kunnat visa på konkreta fall där verkets föreslagna skärpning av

påföljdssystemet hade varit att föredra. Naturvårdsverkets förslag till ändringar i miljöskyddslagen bör alltså avvisas.

Kemikontoret anser att tillsynsmyndigheterna i stället bör få möjlighet att vid behov medge ett temporärt avsteg från ett villkor i ett tillståndsbeslut.

Tex skulle ett företag som får problem att hålla ett villkor i ett tillståndsbeslut omedelbart kunna vända sig till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten skulle i sin tur, om den finner att tillräckliga skäl föreligger, utan omgång kunna medge att företaget tillfälligt får avvika från villkoret. Givetvis kan tillsynsmyndigheten vid sin prövning också finna att någon avvikelse inte bör medges. Tillsynsmyndighetens beslut bör kunna överklagas både av företaget och den som företräder motstående intressen om beslutet gått någon av dem emot.

Förslaget har flera fördelar jämfört med naturvårdsverkets förslag. De ofta goda och öppna kontakterna mellan företag och tillsynsmyndigheter rubbas inte. Vidare får tillsynsmyndigheterna ytterligare en "inkörsport" för tillsynen. Resurser behöver inte tas i anspråk vid koncessionsnämnden om tillsynsmyndigheten kan klara ut problemen. Dessutom kan företagen få ett snabbare besked, eftersom handläggningstiderna i allmänhet torde vara kortare vid tillsynsmyndigheterna än vid koncessionsnämnden för miljöskydd. Förslaget skulle också innebära att sk fortgående överträdelser kan undvikas eller i varje fall avsevärt begränsas.

Kemikontoret föreslår mot denna bakgrund att 40 § andra stycket ML ändras så att det i fortsättningen framgår att tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen inte hindrar en tillsynsmyndighet att tillfälligt ändra ett villkor när ändringen är påkallad av en omständighet som har inträffat efter det ursprungliga villkorets bestämmande. Av 48 § ML framgår att ett sådant beslut skulle kunna överklagas.

Vid sidan av tillsynsmyndighetens möjligheter att vid behov snabbt ingripa och tillfälligt ändra ett villkor eller liknande bör enligt Kemikontorets mening tillståndsmyndigheten alltså även i fortsättningen enligt 27 § ML efter ansökan av tillståndshavaren få upphäva eller mildra villkor i ett tillståndsbeslut. Så bör kunna ske om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständighet som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Prop.
1986/87: 135

1 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)¹
dels att 1, 8, 10, 40, 43, 44 a, 45 och 52 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 39 a, 41 a och 64 §§,
samt närmast före 64 § en ny rubrik av följande lydelse.

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,

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

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

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.

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 *be-*
träffande elektriska och magne-
tiska verkningar av en elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

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

8 §

Är det av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt eller eljest med hänsyn till allmänt intresse, kan regeringen med avseende på viss del av landet förbjuda allt utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om det kan ske utan oskäligt intrång för innehavare av fabrik eller inrättning som anlagts innan beslutet meddelats eller för kommun eller annan som dessförinnan börjat avleda avloppsvatten.

¹ Lagen omtryckt 1981: 420.

² Senaste lydelse 1984: 912.

Bestämmelserna i första stycket gäller även utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning så att mark eller grundvatten kan förorenas.

10 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar inte får anläggas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning inte får släppas ut,

3. fast avfall eller annat fast ämne inte får släppas ut eller läggas upp så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,

3. fast avfall eller annat fast ämne inte får släppas ut eller läggas upp så att *mark*, vattendrag, sjö eller annat vattenområde *eller grundvatten* kan förorenas,

4. vissa slag av inrättningar eller deras användning inte får ändras på ett sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden har lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan har gjorts hos den myndighet som regeringen bestämmer.

39 a §

Tillsynsmyndigheten skall, om det behövs, med stöd av 43 § andra stycket förelägga den som utövar miljöfarlig verksamhet att fullgöra sin undersökningsskyldighet enligt ett särskilt kontrollprogram.

40 §

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som *uppenbart* behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd.

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förelägga honom att vidta rättelse.

41 a §

Om någon underlåter att iaktta vad som har angivits i ett föreläggande enligt 40 § första stycket eller om han åsidosätter villkor som har angivits i ett tillståndsbeslut eller förbud eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 40 § andra stycket eller 41 §, får tillsynsmyndigheten förordna om rättelse på hans bekostnad. Om det finns förutsättningar för ett föreläggande enligt 40 § första stycket får ett sådant förordnande ges utan att föreläggande har meddelats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör ske utan dröjsmål.

43 §

Kan verksamheten vid en anläggning befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen.

Om verksamheten vid en anläggning kan befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att lämna tillsynsmyndigheten behövliga upplysningar om anläggningen. Tillsynsmyndigheten får förelägga innehavaren att lämna sådana upplysningar.

Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndighet kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningen.

Det åligger den som utövar verksamheten att ersätta kostnad för undersökning som avses i andra stycket andra punkten med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

Det åligger den som utövar verksamheten att ersätta kostnad för undersökning som avses i andra stycket andra meningen med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

I beslut om föreläggande enligt andra stycket får tillsynsmyndighet utsätta vite.

I beslut om föreläggande enligt första och andra styckena får tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

44 a §⁴

Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn enligt denna lag. Sker sådan överlåtelse, skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla även miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Tillsyn av sådan miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten får dock inte utövas av miljö- och hälsoskyddsnämnden enligt första stycket.

45 §⁵

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 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.

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

4. underlåter att iaktta föreläggande som har meddelats med stöd av 43 § första stycket eller andra stycket första meningen,

5. 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.

Om ett vitesföreläggande har överträtts döms inte till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet.

⁴ Senaste lydelse 1983: 296.

⁵ Senaste lydelse 1984: 912.

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

52 §

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå, om en föreskrift som avses i 45 § första stycket 1–3 har överträtts och överträdelsen har medfört *dels* ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, *dels betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar*.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå, om en föreskrift som avses i 45 § första stycket 1–3 har överträtts och överträdelsen har medfört *betydande* ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten.

Miljöskyddet i totalförsvaret

64 §

Om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelser från denna lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.
 2. I fråga om överträdelser som har skett före ikraftträdandet gäller 45 § första stycket 4 och 52 § i sin äldre lydelse.

2 Förslag till Lag om ändring i väglagen (1971:948)

Prop.
1986/87: 135

Härigenom föreskrivs att 15 och 16 §§ väglagen (1971:948) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

För byggande av väg skall upprättas en arbetsplan.

I arbetsplanen skall anges den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för genomförandet av vägbyggnadsföretaget. Planen skall även innehålla de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra företaget.

I arbetsplanen skall anges den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för genomförandet av vägbyggnadsföretaget. Planen skall även innehålla *en miljökonsekvensbeskrivning* och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra företaget.

En miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla en redovisning av de förväntade miljöeffekterna samt förslag till erforderliga skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar eller andra olägenheter från trafiken.

16 §²

Vid utarbetande av en arbetsplan skall samråd i fråga om vägens sträckning och vägförslagets utformning i övrigt ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken.

Vid utarbetande av en arbetsplan skall samråd i fråga om vägens sträckning och vägförslagets utformning i övrigt ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. *Samråd skall alltid ske med de naturvårdsmyndigheter som berörs.*

Förförandet enligt första stycket får efter omständigheterna förenklas i fråga om en arbetsplan för väg, som enligt detaljplan skall ingå i allmän plats eller som är förutsatt i områdesbestämmelser.

Avser arbetsplan endast ombyggnad av väg, får förfarandet enligt första stycket efter omständigheterna förenklas med iakttagande av att ägare till en fastighet, av vilken mark skall tas i anspråk, alltid skall beredas tillfälle att yttra sig. Detta skall även tillämpas på en arbetsplan som innefattar endast ändring av planen för ett vägbyggnadsföretag som ännu ej är färdigställt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

¹ Med nuvarande lydelse avses den i prop. 85/86: 118 föreslagna lydelsen.

² Med nuvarande lydelse avses den i prop. 85/86: 118 föreslagna lydelsen.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1987-03-18

Närvarande: f. d. justiteårdet Hult, justitierådet Erik Nyman, regeringsrådet Dahlman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1987 har regeringen på hemställan av statsrådet Dahl beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387),
2. lag om ändring i väglagen (1971: 948).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Kerstin Frideen.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen

39 a och 45 §§

I 39 a § föreskrivs att en tillsynsmyndighet, om det behövs, skall med stöd av 43 § andra stycket förelägga den som utövar miljöfarlig verksamhet att fullgöra sin undersökningsskyldighet enligt ett särskilt kontrollprogram. Genom stadgandet understryks sålunda vikten av att sådan verksamhet blir föremål för undersökning och kontroll i den utsträckning som erfordras från miljöskyddssynpunkt. I linje härmed bör också befogenheten för en tillsynsmyndighet att meddela föreläggande av det slag som avses i paragrafen följa direkt av denna i stället för att framgå av en hänvisning till 43 §. Om detta alternativ väljs, skall i 45 § första stycket 4 hänvisning, förutom till 43 §, ske till 39 a §.

Med beaktande av det anförda kan 39 a § och 45 § första stycket 4 förlagsvis ges följande lydelse.

39 a §:

”En tillsynsmyndighet skall, om det behövs, förelägga den som utövar miljöfarlig verksamhet att undersöka och kontrollera verksamheten och dess verkningar enligt ett särskilt kontrollprogram.”

45 § första stycket 4:

”underlåter att iaktta föreläggande som har meddelats med stöd av 39 a § eller 43 § första stycket eller andra stycket första meningen.”

64 §

Enligt denna paragraf i förslaget får regeringen, om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från miljöskyddslagen.

Som framhålls i specialmotiveringen innehåller paragrafen ett bemyndigande för regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Det må med anledning härav erinras om ett uttalande i propositionen (1973: 90 s. 209) med förslag till ny regeringsform. Enligt uttalandet borde, när fråga var om föreskrifter som kunde beröra mera väsentliga medborgarintressen, riksdagen mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skulle få röra sig.

Miljöskyddet är otvivelaktigt ett mycket väsentligt medborgarintresse. Med hänsyn härtill bör det bemyndigande som riksdagen föreslås ge regeringen preciseras mer än som har skett i förevarande paragraf. Enligt lagrådets mening bör av lagtexten framgå, att bemyndigandet får utnyttjas av regeringen endast under tid då det råder om än inte krig eller krigsfara så i varje fall särskilda förhållanden, som kräver en höjd försvarsberedskap. De avvikelser som regeringen föreskriver från lagen i fråga om totalförsvaret bör vidare avse en förstärkning av försvarsberedskapen och de bör vara nödvändiga för detta ändamål.

Lagrådet förordar, att paragrafen ges följande lydelse:

”Regeringen får, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.”

Förslaget till lag om ändring i väglagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Prop.

1986/87: 135

Innehållsförteckning

		Prop.
		1986/87: 135
Propositionens huvudsakliga innehåll	1	
Propositionens lagförslag	2	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1987	8	
1 Inledning	8	
2 Allmän motivering	9	
2.1 Allmänna utgångspunkter	9	
2.2 Förorening av mark och grundvatten	12	
2.3 Tillsynsmyndigheternas befogenheter i fråga om icke tillståndsgiven verksamhet m. m.	14	
2.4 Vägar och gator m. m.	17	
2.5 Kontrollprogram	21	
2.6 Påföljdssystemet	24	
3 Upprättade lagsförslag	29	
4 Specialmotivering	30	
4.1 Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)	30	
4.2 Förslaget till lag om ändring i väglagen	38	
5 Hemställan	39	
6 Beslut	39	
Bilaga 1 Miljöskyddsutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1983: 20) Bättre miljöskydd II	40	
Bilaga 2 Miljöskyddsutredningens lagförslag i betänkandet (Ds Jo 1983: 1) Förorening av mark och grundvatten	43	
Bilaga 3 Miljöskyddsutredningens lagförslag i betänkandet (SOU 1983: 20) Bättre miljöskydd II	45	
Bilaga 4 Sammanställning av remissyttranden över miljöskyddsutredningens betänkande (Ds Jo 1983: 1) Förorening av mark och grundvatten	49	
Bilaga 5 Sammanställning av remissyttranden över miljöskyddsutredningens betänkande (SOU 1983: 20) Bättre miljöskydd II	59	
Bilaga 6 Naturvårdsverkets lagförslag	93	
Bilaga 7 Sammanställning av remissyttranden över naturvårdsverkets förslag	97	
Bilaga 8 De remitterade förslagen	184	
Bilaga 9 Lagrådets yttrande	190	