

Ref

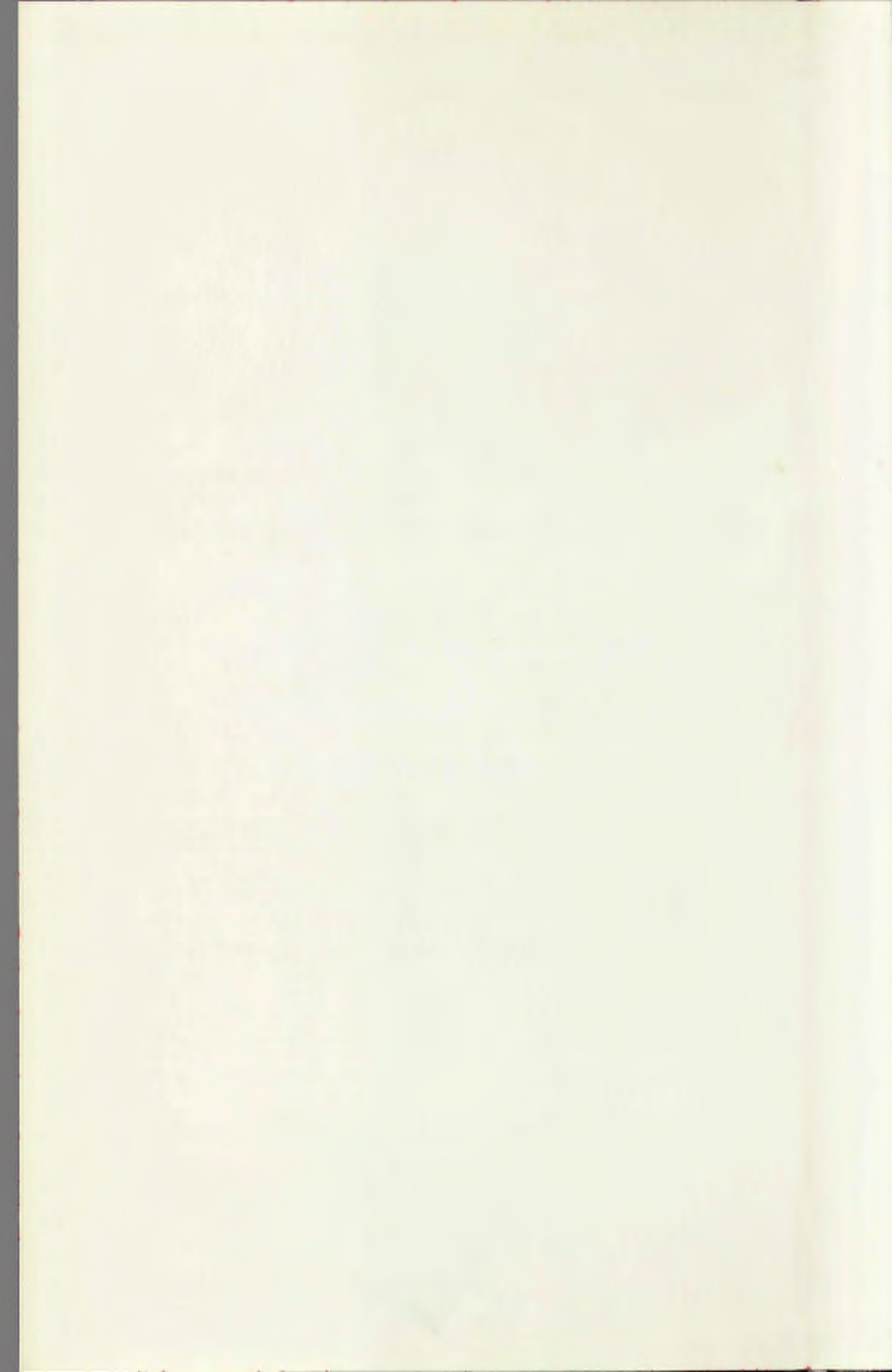


Bättre miljöskydd I

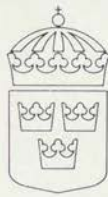
Delbetänkande av miljöskyddsutredningen

SOU

1978:80



26
13



Statens offentliga utredningar
1978:80
Jordbruksdepartementet

Bättre miljöskydd I

Betänkande av miljöskyddsutredningen
Stockholm 1978

Omslag Johan Hillbom
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04428-5
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

23 Till Statsrådet och chefen för 24 jordbruksdepartementet

Genom beslut den 18 mars 1976 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Lundkvist, att tillkalla högst sju sakkunniga med uppgift att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades samma dag som sakkunniga riksdagsmännen Tage Adolfsson (m), Birgit Friggebo-Rydberg (fp), Bengt Gustavsson (s), Per Olof Håkansson (s), Lars-Åke Larsson (s), Kjell A. Mattsson (c) samt Maj-Britt Theorin (s). Till utredningens ordförande utsågs Gustavsson.

Att som experter biträda de sakkunniga utsågs också samma dag numera departementsråden Lars Beckman, justitiedepartementet, och Fredrik Damgren, jordbruksdepartementet, samt direktören Bo Helmerson, Sveriges industriförbund, sekreteraren Eric Olerud, Svenska kommunförbundet, avdelningschefen Göran Persson, statens naturvårdsverk, och vattenrättsdomaren Stig Olof Svärd, koncessionsnämnden för miljöskydd.

Sedan Friggebo och Gustavsson avsagt sig sina uppdrag tillkallades som sakkunniga i deras ställen riksdagsmannen Torkel Lindahl (fp) – fr. o. m. den 1 november 1976 – och kammarrättspresidenten Carl Axel Petri – fr. o. m. den 21 december 1976. Petri utsågs tillika till utredningens ordförande.

Till sekreterare åt utredningen förordnades hovrättsassessorn Peter Ander. Till biträdande sekreterare åt utredningen förordnades den 1 december 1977 hovrättsfiskalen Lars Dahllöf.

Utredningen har antagit namnet Miljöskyddsutredningen.

Miljöskyddsutredningen får härmed överlämna delbetänkandet Bättre Miljöskydd I. Betänkandet omfattar förslag i fråga om förprövnings-, tillsyns- och påföljdssystemen samt besvärsrätten m. m.

Till betänkandet har fogats reservationer av dels ledamöterna Håkansson, Larsson och Theorin dels ock ledamoten Lindahl samt ett särskilt yttrande av experten Helmerson.

Stockholm i december 1978.

Carl Axel Petri

Tage Adolfsson

Per Olof Håkansson

Lars-Åke Larsson

Torkel Lindahl

Kjell A. Mattsson

Maj-Britt Theorin

/Peter Ander

Lars Dahllöf

The *Journal of the
Royal Society of Medicine*

The *Journal of the Royal Society of Medicine* is a quarterly journal of medicine and surgery. It is published by the Royal Society of Medicine, which was founded in 1825. The journal is one of the leading medical journals in the world. It covers a wide range of subjects, including clinical medicine, surgery, pathology, and public health. The journal is read by a large number of medical professionals and students. It is also a valuable source of information for the general public.

The *Journal of the Royal Society of Medicine* is a quarterly journal of medicine and surgery. It is published by the Royal Society of Medicine, which was founded in 1825. The journal is one of the leading medical journals in the world. It covers a wide range of subjects, including clinical medicine, surgery, pathology, and public health. The journal is read by a large number of medical professionals and students. It is also a valuable source of information for the general public.

The *Journal of the Royal Society of Medicine* is a quarterly journal of medicine and surgery. It is published by the Royal Society of Medicine, which was founded in 1825. The journal is one of the leading medical journals in the world. It covers a wide range of subjects, including clinical medicine, surgery, pathology, and public health. The journal is read by a large number of medical professionals and students. It is also a valuable source of information for the general public.

The *Journal of the Royal Society of Medicine* is a quarterly journal of medicine and surgery. It is published by the Royal Society of Medicine, which was founded in 1825. The journal is one of the leading medical journals in the world. It covers a wide range of subjects, including clinical medicine, surgery, pathology, and public health. The journal is read by a large number of medical professionals and students. It is also a valuable source of information for the general public.

The *Journal of the Royal Society of Medicine* is a quarterly journal of medicine and surgery. It is published by the Royal Society of Medicine, which was founded in 1825. The journal is one of the leading medical journals in the world. It covers a wide range of subjects, including clinical medicine, surgery, pathology, and public health. The journal is read by a large number of medical professionals and students. It is also a valuable source of information for the general public.

08 Innehåll

<i>Författningsförslag</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	25
1 <i>Inledning</i>	35
1.1 Direktiven	35
1.2 Tilläggsdirektiven	36
1.3 Till utredningen överlämnade handlingar	37
1.4 Betänkandets omfattning	38
2 <i>Nuvarande miljöskyddslagstiftning</i>	39
2.1 <i>Prövningssystemet</i>	39
2.1.1 Något om prövningssystemets tillkomst	39
2.1.2 Nuvarande prövningssystem	40
2.1.3 Prövningen vid koncessionsnämnden för miljöskydd	43
2.1.4 Särregler för prövning av viss tyngre, miljö- och energi- krävande industri	46
2.1.5 Statens naturvårdsverks dispensprövning	46
2.1.6 Länsstyrelsens dispensprövning	47
2.1.7 Anmälan till länsstyrelsen	48
2.1.8 Handläggning av miljöskyddsfrågor vid länsstyrelsen m. m.	50
2.2 <i>Tillsynssystemet</i>	51
2.2.1 Nuvarande tillsynssystem	51
2.2.2 Tillsynens innehåll och uppläggning	53
2.2.3 Hälsovårdsnämndens verksamhet	54
2.3 <i>Påföljdssystemet</i>	56
2.3.1 Inledning	56
2.3.2 Miljöskyddslagen	57
2.3.3 Brottsbalken	58
2.4 <i>Besvärsrätten</i>	59
2.4.1 Inledning	59
2.4.2 Beslut mot vilka talan får respektive inte får föras enligt miljöskyddslagen	60
2.4.3 Besvär berättigade enligt miljöskyddslagen	62

3	<i>Erfarenheter av nuvarande lagstifning</i>	67
3.1	Inledning	67
3.2	Prövningssystemet	67
3.2.1	Inledning	67
3.2.2	Koncessionsnämndens prövning	67
3.2.3	Naturvårdsverkets prövning	68
3.2.4	Länsstyrelsens prövning	69
3.2.5	Miljöskyddslagens tillåtlighetsregler m. m.	69
3.2.6	Allmänhetens möjligheter till inflytande	70
3.2.7	Prövningsplikten	71
3.2.8	Igångsättningsmedgivande	71
3.3	Tillsynssystemet	73
3.3.1	Inledning	73
3.3.2	Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet	74
3.3.3	Länsstyrelsens tillsynsverksamhet	75
3.3.4	Hälsovårdsnämndens verksamhet	76
3.4	Påföljdssystemet	77
3.4.1	Inledning	77
3.4.2	Kritiska synpunkter som kommit utredningen till del	78
3.4.3	Brottmålsdomar enligt miljöskyddslagen	79
3.4.4	Naturvårdsverkets promemoria i åtalsanmälningsfrågor	81
3.4.5	Riksåklagarens beslut den 18 oktober 1971	82
3.4.6	Justitieombudsmannens beslut den 3 december 1974	83
3.4.7	BT Kemi	84
3.4.8	Åtalspreskription	86
3.4.9	Förslag till åtgärder som kommit utredningen till del	87
3.5	Besvärsrätten	87
3.5.1	Inledning	87
3.5.2	Koncessionsnämnden angående besvärsrätt	88
3.5.3	Två beslut rörande organisationers besvärsrätt	89
3.5.4	Några synpunkter i riksdagsarbetet på besvärsrätten enligt miljöskyddslagen	90
4	<i>Allmänna utgångspunkter för översynen</i>	93
4.1	Prövningssystemet	93
4.2	Tillsynssystemet	97
4.3	Påföljdssystemet	99
4.4	Besvärsrätten	102
5	<i>Översyn av prövningssystemet</i>	105
5.1	Inledning	105
5.2	Prövningssystemets utformning	105
5.2.1	Statskontorets utredning	105
5.2.2	Utredningens ställningstagande	108
5.3	Förfarandet i förprövningsärenden m. m.	110
5.3.1	Information och samråd	110
5.3.2	Beslutsunderlag m. m.	111
5.3.3	Handläggningen vid koncessionsnämnden	113
5.3.4	Handläggningen vid länsstyrelsen	113

5.3.5	Igångsättningsmedgivande	114
5.3.6	Särskild bevisregel	116
5.4	Fördelning av förprövningspliktiga verksamheter mellan förprövande myndigheter	118
5.4.1	Inledning	118
5.4.2	Statskontorets utredning	119
5.4.3	Utredningens ställningstagande	119
6	<i>Översyn av tillsynssystemet</i>	123
6.1	Statskontorets utredning	123
6.2	Utredningens ställningstagande	126
6.2.1	Verksamheten vid naturvårdsverket	126
6.2.2	Verksamheten vid länsstyrelserna	127
6.2.3	Verksamheten vid hälsovårdsnämnderna	129
6.2.4	Undersöknings- och mätverksamheten	130
7	<i>Översyn av påföljdssystemet</i>	133
7.1	Inledning	133
7.2	Miljöskyddslagen	134
7.2.1	Allmänt	134
7.2.2	Lagstiftning där straff ersatts med avgift	136
7.2.3	Avgiftssystemets utformning	137
7.2.4	Val av subjekt för avgiften	145
7.2.5	Beslutsmyndighet m. m.	147
7.2.6	Övriga frågor	149
7.2.7	Straffrättsliga påföljder	151
7.2.7.1	Brott mot förbud, villkor och föreskrifter	151
7.2.7.2	Brott mot upplysningsplikten	152
7.3	Brottsbalken	153
8	<i>Översyn av besvärsrätten</i>	157
8.1	Inledning	157
8.2	Besvärsrätt vid olika beslut	157
8.2.1	Besvärsrätt vid tillstånd och besked	157
8.2.2	Besvärsrätt vid igångsättningsmedgivande	158
8.3	De besvärberättigades krets	159
8.3.1	Inledning	159
8.3.2	Kommuners besvärsrätt	160
8.3.3	Statliga myndigheters besvärsrätt	160
8.3.4	Organisationers besvärsrätt	161
8.4	Övriga frågor	162
9	<i>Resursbehovet för bättre miljöskydd</i>	165
9.1	Inledning	165
9.2	Verkan av förslagen om ändrade funktioner för prövnings- och tillsynsmyndigheterna	165
9.3	Ett förstahandsbehov av resursförstärkningar	166
10	<i>Specialmotivering</i>	169

<i>Reservationer och särskilt yttrande</i>	187
1. Av ledamöterna Per Olof Håkansson, Lars-Åke Larsson och Maj-Britt Theorin alla (s)	187
2. Av ledamoten Torkel Lindahl (fp)	192
3. Särskilt yttrande av experten Bo Helmerson	192
 Bilaga 1 <i>Organisatoriska och resursmässiga konsekvenser av förändring i prövnings- och tillsynssystemet på miljöskyddsområdet. Statskontorets rapport till utredningen</i>	 195
 Bilaga 2 <i>Organisation av besiktning och recipientkontroll inom tillsyn enligt miljöskyddslagen</i>	 261
 Bilaga 3 <i>Anteckningar angående det vid BT Kemi i Teckomatorp inträffade</i>	 273
 Bilaga 4 <i>Förslag till fördelning av förprövningsärenden mellan tillstånd och anmälan m. m.</i>	 299

Förkortningar

BL	= byggnadslagen (1947:385)
BrB	= brottsbalken
Hst	= hälsovårdsstadgan (1958:663)
MK	= miljöskyddskungörelsen (1969:388)
ML	= miljöskyddslagen (1969:387)
R	= regeringsrättens årsbok
RB	= rättegångsbalken
VL	= vattenlagen (1918:523)
JK	= justitiekanslern
JO	= justitieombudsmannen
MIKO	= miljökostnadsutredningen (Jo 1971:08)
RÅ	= riksåklagaren

Table of Contents

Introduction	1
Chapter I	15
Chapter II	35
Chapter III	55
Chapter IV	75
Chapter V	95
Chapter VI	115
Chapter VII	135
Chapter VIII	155
Chapter IX	175
Chapter X	195
Chapter XI	215
Chapter XII	235
Chapter XIII	255
Chapter XIV	275
Chapter XV	295
Chapter XVI	315
Chapter XVII	335
Chapter XVIII	355
Chapter XIX	375
Chapter XX	395
Chapter XXI	415
Chapter XXII	435
Chapter XXIII	455
Chapter XXIV	475
Chapter XXV	495
Chapter XXVI	515
Chapter XXVII	535
Chapter XXVIII	555
Chapter XXIX	575
Chapter XXX	595
Chapter XXXI	615
Chapter XXXII	635
Chapter XXXIII	655
Chapter XXXIV	675
Chapter XXXV	695
Chapter XXXVI	715
Chapter XXXVII	735
Chapter XXXVIII	755
Chapter XXXIX	775
Chapter XL	795
Chapter XLI	815
Chapter XLII	835
Chapter XLIII	855
Chapter XLIV	875
Chapter XLV	895
Chapter XLVI	915
Chapter XLVII	935
Chapter XLVIII	955
Chapter XLIX	975
Chapter L	995

Författningsförslag

1. Förslag till Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

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

dels att 9, 10, 13, 15, 17, 18, 20, 23, 24, 28, 38–40, 42, 43, 45 och 47–51 §§ skall ha nedan angivna lydelse

dels att rubrikerna närmast före 9, 18 och 44 a §§ skall ha nedan angivna lydelse

dels att i lagen skall införas sex nya paragrafer, 12 a, 17 a, 17 b, 43 a, 44 a och 46² §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Tillståndsprövning

Föreslagen lydelse

Prövning av miljöfarlig verksamhet

9 §³

Koncessionsnämnden för miljöskydd kan på ansökan av den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet lämna tillstånd till verksamheten efter prövning enligt denna lag.

Skall frågan om tillkomst eller lokalisering av viss verksamhet enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) eller om framdragande eller begagnande av rörledning enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar prövas av regeringen, får *ansökan ej upptagas* av koncessionsnämnden, innan sådan prövning skett.

Skall frågan om tillkomst eller lokalisering av viss verksamhet enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) eller om framdragande eller begagnande av rörledning enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar prövas av regeringen, *får frågan om tillstånd ej avgöras* av koncessionsnämnden, innan sådan prövning skett.

10 §⁴

Regeringen kan föreskriva, att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar ej får anläggas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning ej får utsläppas,
3. fast avfall eller annat fast ämne ej får utsläppas eller uppläggas så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,
4. vissa slag av inrättningar eller

4. vissa slag av inrättningar eller

¹ Lagen omtryckt 1972:782

² Tidigare 46 § upphävd g. Lag 1975:727.

³ Senaste lydelse 1978:161.

⁴ Senaste lydelse 1975:461.

Nuvarande lydelse

deras användning ej får ändras på sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som eljest är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan gjorts hos statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen.

Naturvårdsverket får, efter prövning i varje särskilt fall enligt denna lag, medge undantag från sådan skyldighet att söka tillstånd som föreskrivits med stöd av första stycket. I beslut om medgivande skall anges de villkor som skall gälla.

Föreslagen lydelse

deras användning ej får ändras på sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som eljest är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden, efter ansökan, meddelat tillstånd enligt denna lag eller länsstyrelsen, efter anmälan, lämnat besked om de villkor som skall gälla.

12 a §

Den som vill påbörja eller väsentligen ändra miljöfarlig verksamhet, som är förprövningspliktig enligt denna lag, skall i god tid innan ansökan eller anmälan därom inges inhämta råd och anvisningar från naturvårdsverket och länsstyrelsen.

När förutsättningarna för verksamheten i stort har klarlagts skall företagaren i samråd med länsstyrelsen bereda berörda kommuner och myndigheter som verksamheten angår tillfälle att framställa önskemål om verksamhetens närmare omfattning och utformning ur miljösynpunkt.

I god tid innan ansökan eller anmälan ges in till koncessionsnämnden respektive länsstyrelsen skall företagaren medverka till att information rörande verksamhetens omfattning, utformning och störningar ur miljösynpunkt lämnas sammanslutningar, som verksamheten kan komma att beröra, och ortsbefolkningen vid särskilt sammanträde, genom ortspressen eller på annat lämpligt sätt. Länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas får bestämma att sammanträde skall anordnas.

Nuvarande lydelse

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som fordras för bedömning av den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar.

Ansökan skall inges i det antal exemplar som koncessionsnämnden anser behövt.

Uppfyller ansökan ej vad som föreskrives i första stycket eller har den ej ingivits i tillräckligt antal exemplar, skall sökanden föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet kan utsättas vite eller påföljd att bristen avhjälpes på sökandens bekostnad.

Föreslagen lydelse

Utövaren skall på lämpligt sätt bereda enskilda personer tillfälle att till honom framställa önskemål om åtgärder och försiktighetsmått för att förebygga eller avhjälpa olägenheter genom verksamheten.

13 §

Ansökan eller anmälan om förprovning skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar rörande den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet och omfattning,

2. beskrivning av arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten medför eller kan befaras medföra,

3. förslag till skyddsåtgärder, begränsning av verksamheten och försiktighetsmått i övrigt för att förebygga eller avhjälpa olägenheter av verksamheten,

4. uppgift om de åtgärder som vidtagits enligt 12 a § samt om vad som huvudsakligen förekommit med anledning av dessa åtgärder.

Handlingarna skall inges i det antal exemplar som förprövningsmyndigheten anser behövt.

Uppfyller handlingarna ej vad som föreskrives i första stycket eller har de ej ingivits i tillräckligt antal exemplar, skall sökanden eller den som gjort anmälan föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet kan utsättas vite eller påföljd att ärendet avgöres i befintligt skick.

15 §

Yppas vid koncessionsnämndens överläggning till beslut skiljaktiga meningar, skall omröstning ske. Uppkommer därvid fråga om tillämpligheten av denna lag eller fråga om vidtagande av förberedande åtgärd eller fråga om underställning enligt 16 §, skall särskild omröstning ske beträffande sådan fråga.

Nuvarande lydelse

Vid omröstning gäller den mening som fått de flesta rösterna eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

Regeringen kan uppdraga åt länsstyrelsen att pröva fråga om tillstånd beträffande visst slag av ärenden. I fråga om ärenden som sålunda prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i denna lag om ärenden som prövas av koncessionsnämnden.

Regeringen kan uppdraga åt länsstyrelsen att beträffande visst slag av ärenden medgiva undantag som avses i 10 § andra stycket.

Föreslagen lydelse

Vid omröstning gäller den mening, som fått de flesta rösterna eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder. *I ärende angående miljöskyddsavgift gäller dock vid lika röstetal den lindrigaste mening.*

17 §⁵

Länsstyrelsen skall i anmälningsärende samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i ärendet.

Om det är nödvändigt för utredningen i ärendet kan länsstyrelsen

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda dem som kan beröras av den miljöfarliga verksamheten tillfälle att yttra sig,

2. hålla sammanträde med dem saken angår och besiktning på platsen,

3. lämna den som gjort anmälan eller framställt erinran underrättelse om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och bereda honom tillfälle att yttra sig däröver, om ej annat följer av 15 § förvaltningslagen (1971:290).

Kostnad för kungörelse betalas av den som gjort anmälan.

Finner länsstyrelsen att anmälan på grund av ärendets principiella vikt eller av annan omständighet ej bör prövas av länsstyrelsen, skall länsstyrelsen överlämna ärendet till koncessionsnämnden för tillståndsprövning enligt denna lag. Anmälningsärende skall alltid överlämnas till koncessionsnämnden, om naturvårdsverket påkallar det innan länsstyrelsen avgjort ärendet.

⁵ Senaste lydelse
1975:461

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a §

I ärende om förprovning av miljöfarlig verksamhet kan efter ansökan respektive anmälan beslut fattas om att vissa arbeten får påbörjas utan hinder av att ärendet icke prövats slutligt. Sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får lämnas endast om synnerliga skäl talar för det och det är uppenbart att verksamheten kommer att anses tillåtlig.

Medgivande skall innehålla de föreskrifter som skall gälla i avbidan på den slutliga prövningen.

I fråga om ansökan respektive anmälan som avser igångsättningsmedgivande gäller 13–15 §§ och 17 § i tillämpliga delar. Sammanträde och besiktning behöver dock ej äga rum. Har regeringen enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) prövat frågan om lokalisering av verksamheten, får igångsättningsmedgivande lämnas utan hinder av att 14 § andra stycket 1 och 2 ej iakttagits, om synnerliga skäl talar för det.

17 b §

Har miljöfarlig verksamhet, för vilken skyldighet föreskrivits att söka tillstånd eller göra anmälan, börjat utövas utan föregående prövning av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen och uppkommer därefter olägenheter eller kan sådana befaras uppkomma inom område som kan bli utsatt för störning från verksamheten, skall olägenheterna anses föranledda av verksamheten, där ej annat visas eller framgår av förhållandenas natur.

Tillståndsbeslut

Tillståndsbeslut m. m.

18 §

I tillståndsbeslut skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor

I tillståndsbeslut skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor

Nuvarande lydelse

som skall gälla.

I beslutet kan fastställas viss tid, i regel ej över tio år, innan vilken den med tillståndet avsedda verksamheten skall ha satts i gång.

Föreslagen lydelse

som skall gälla. *Meddelas tillstånd för begränsad tid skall även tillståndstidens längd anges i beslutet.*

20 §⁶

Om regeringen lämnar tillstånd, kan regeringen uppdraga åt koncessionsnämnden eller länsstyrelsen att fastställa närmare villkor för tillståndet.

Om regeringen lämnar tillstånd *eller besked*, kan regeringen uppdraga åt koncessionsnämnden eller länsstyrelsen att fastställa närmare villkor för tillståndet *eller beskedet*.

23 §

Åsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut *och är avvikelsen betydande*, kan koncessionsnämnden förklara tillståndet förverkat *och förbjuda fortsatt verksamhet*.

Åsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut, *kan koncessionsnämnden ompröva frågan om vilka villkor som skall gälla för tillståndet. Är avvikelsen betydande kan nämnden förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.*

24 §

Har tio år förflutit från det tillståndsbeslut vunnit laga kraft *eller har dessförinnan förhållandena ändrats väsentligt*, kan koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten *efter vad som är skäligt*.

Har tio år förflutit från det tillståndsbeslut vunnit laga kraft *kan koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten. Redan dessförinnan kan sådana villkor föreskrivas av nämnden, om väsentligt ändrade förhållanden inträffat i fråga om renings- eller processteknik, område som kan bli utsatt för störningar eller verksamhetens verkningar. Prövning enligt första och andra punkten skall ske med tillämpning av 5 §.*

Om särskilda skäl föreligger, kan nämnden efter utgången av tid som anges i första stycket även ompröva tillstånd att utsläppa avloppsvatten i visst vattenområde.

28 §⁷

Har regeringen fastställt villkor för tillstånd, får koncessionsnämnden vid tillämpning av 24, 25 eller 27 § icke avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen medgivit det.

Har regeringen fastställt villkor för tillstånd *eller besked*, får koncessionsnämnden vid tillämpning av 24, 25 eller 27 § *eller länsstyrelsen icke avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen medgivit det.*

⁶ Senaste lydelse 1975:461.

⁷ Senaste lydelse 1975:461.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

Till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen skall tillsyn utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna.

Tillsyn över miljöfarlig verksamhet skall utövas av hälsovårdsnämnderna, länsstyrelserna och naturvårdsverket.

Hälsovårdsnämnden utövar den lokala tillsynen inom kommunen, om inte regeringen bestämmer annat.

Länsstyrelsen har den regionala tillsynen inom länet, samordnar hälsovårdsnämndernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, utarbetar anvisningar och riktlinjer, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna.

Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som eljest fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

39 §

Finner tillsynsmyndighet att olägenhet av betydelse från allmän synpunkt uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, kan myndigheten meddela råd och anvisningar om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten.

Finner tillsynsmyndighet att olägenhet uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, kan myndigheten meddela råd och anvisningar om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten.

40 §

Om tillstånd icke givits enligt denna lag, kan länsstyrelsen meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövt för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när särskilt skäl eljest föreligger får föreläggandet ges omedelbart och i annat fall först sedan det visat sig att rättelse ej kan vinnas genom råd och anvisningar.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar icke länsstyrelsen från att

Om tillstånd icke givits enligt denna lag, kan tillsynsmyndighet meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövt för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när särskilt skäl eljest föreligger får föreläggandet ges omedelbart och i annat fall först sedan det visat sig att rättelse ej kan vinnas genom råd och anvisningar.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar icke tillsynsmyndighet från att

Nuvarande lydelse

meddela sådan brådskande föreskrift som är nödvändig till följd av särskilda omständigheter.

Om tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, kan *länsstyrelsen* förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf kan *länsstyrelsen* utsätta vite.

Föreslagen lydelse

meddela sådan brådskande föreskrift som är nödvändig till följd av särskilda omständigheter.

Om tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslut, kan *tillsynsmyndighet* förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf kan *tillsynsmyndighet* utsätta vite.

42 §⁸

För att utöva tillsyn enligt denna lag har tillsynsmyndighet rätt att vinna tillträde till fabrik eller annan anläggning vare sig den är i bruk eller ej, samt att företaga undersökning inom anläggningen eller område som hör till denna.

Behövs undersökning på annan plats, har myndigheten rätt att vinna tillträde dit för att utföra undersökningen. Detta gäller dock ej hus, tomt eller trädgård.

Första och andra styckena gäller även den som skall utföra undersökning som avses i 43 § andra stycket andra punkten.

Första och andra styckena gäller även den som skall utföra undersökning som avses i 43 § *första* stycket andra punkten.

43 §⁹

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.

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

⁸ Senaste lydelse 1973:927.

⁹ Senaste lydelse 1973:927.

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

Nuvarande lydelse

Ansvar, handräckning och besvär
m. m.

Föreslagen lydelse

43 a §

Som ett led i tillsynen över miljöfarlig verksamhet skall tillsynsmyndighet, så snart anledning föreligger, till behandling upptaga fråga om överträdelse som avses i 45 §.

Får lokal eller regional tillsynsmyndighet kännedom om sådan överträdelse skall rapport därom avges till naturvårdsverket.

Framstår överträdelsen som ringa, kan naturvårdsverket låta saken bero.

Upplysningsplikt, påföljder, handräckning och besvär m. m.

44 a §

Den som utövar eller ämnar utöva verksamhet, som kan antagas vara miljöfarlig, är skyldig att på begäran lämna prövnings- och tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om verksamheten.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet som ej är ringa underlåter att fullgöra sin upplysningsplikt eller lämnar oriktig uppgift, dömes till böter eller fängelse i högst två år.

45 §¹⁰

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

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

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen meddelat enligt 10 § första stycket utan att undantag har medgivits med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket, eller

3. åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 17 §, 18 § första stycket, 19–21, 24, 25, 27 eller 41 §, så att allmän eller enskild rätt

Den som

1. bryter mot förbud som meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § eller åsidosätter bestämmelser som avses i 2 § fjärde stycket,

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen meddelat enligt 10 § utan att igångsättningsmedgivande har meddelats, eller

3. åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats för tillstånd eller besked eller med stöd av 17a § andra stycket, 21, 23–25, 27 eller 41 §, skall påföras miljöskyddsavgift.

¹⁰ Senaste lydelse 1975:461 och 727.

Nuvarande lydelse

kan kränkas,

dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket, dömes till böter.

Föreslagen lydelse

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet gör sig skyldig till överträdelse som avses i första stycket dömes, om gärningen kunnat innebära betydande kränkning av miljöskyddsintresse, till böter eller fängelse i högst två år.

46 §¹¹

Miljöskyddsavgift bestämmes med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet till ett belopp som motsvarar högst två gånger det vid tiden för överträdelsen gällande basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Ny avgift skall påföras för varje påbörjat dygn överträdelsen fortgår.

Överstiger den vinning överträdelsen medfört i första stycket angivet maximibelopp, kan miljöskyddsavgiften bestämmas till belopp som motsvarar vinningen.

Framstår överträdelsen som ringa må miljöskyddsavgiften nedsättas eller helt eftergivs. Beslut om eftergift kan meddelas även när det av särskilda omständigheter finnes uppenbart att påföljd ej är erforderlig.

Fråga om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden efter ansökan av naturvårdsverket. Bestämmelserna i 11, 12 och 15 §§ äger motsvarande tillämpning på förfarandet.

Miljöskyddsavgift tillfaller staten.

Har ansökan om miljöskyddsavgift ej inkommit till koncessionsnämnden inom fem år från det överträdelsen begicks, får avgift ej påföras.

¹¹ Upphävd g. Lag 1975:727.

¹² Senaste lydelse 1975:342.

47 §¹²

Har någon begått gärning som avses i 45 § första stycket 1–3, kan överexekutor meddela handräckning för

Har någon gjort sig skyldig till överträdelse som avses i 45 §, kan överexekutor meddela handräckning för

Nuvarande lydelse

ning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen.

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

Efterkommes ej föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket, skall utmätningsmannen på anmodan av *länsstyrelsen* ombesörja att åtgärd vidtages på den försumliges bekostnad.

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

Föreslagen lydelse

att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen.

Ansökan om handräckning får göras av *naturvårdsverket* eller annan myndighet som ärendet angår.

Efterkommes ej föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket skall utmätningsmannen på anmodan av *tillsynsmyndighet* ombesörja att åtgärd vidtages på den försumliges bekostnad.

48 §¹³

Mot beslut som meddelas av statens naturvårdsverk enligt 10 § andra stycket eller av länsstyrelsen enligt 17 § andra stycket får talan ej föras.

Talan mot beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 § tredje stycket eller rörande förbud vid vite enligt 51 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Talan mot annat beslut av koncessionsnämnden, naturvårdsverket eller länsstyrelsen enligt denna lag föres hos regeringen genom besvär.

Mot länsstyrelsens beslut som avser fråga om överlämnande av anmälningsärendet till koncessionsnämnden för tillståndsprövning får talan ej föras.

Talan mot beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten, 43 § andra stycket, 45 § första stycket eller rörande förbud vid vite enligt 51 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Talan mot beslut av hälsovårdsnämnden enligt denna lag föres hos länsstyrelsen genom besvär.

För att tillvarataga allmänna intressen får naturvårdsverket föra talan mot koncessionsnämndens eller länsstyrelsens beslut i fråga om tillstånd enligt lagen, mot koncessionsnämndens beslut i fråga som avses i 41 § och mot länsstyrelsens beslut i

Naturvårdsverket får föra talan mot koncessionsnämndens beslut i fråga om tillstånd och miljöskyddsavgift enligt lagen, mot koncessionsnämndens eller länsstyrelsens beslut i fråga om igångsättningsmedgivande enligt lagen, mot koncessionsnäm-

¹³ Senaste lydelse 1975:461.

Nuvarande lydelse

fråga som avses i 40 § eller 43 § *andra* stycket.

49 §¹⁴
Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag, *beslut i fråga som avses i 41 § eller 43 § andra stycket och beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 § tredje stycket* blir gällande när beslutet vunnit laga kraft. I beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart.

Beslut i fråga som avses i 40 § länder till efterrättelse omedelbart, om ej annorlunda förordnas.

50 §
Har *länsstyrelsen* med stöd av 40 § första stycket eller har hälsovårdsnämnd förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att *länsstyrelsens* eller hälsovårdsnämndens beslut ej får verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver annat.

Föreslagen lydelse

dens beslut i fråga som avses i 41 §, mot länsstyrelsens *eller hälsovårdsnämndens* beslut i fråga som avses i 40 § eller 43 § *första* stycket och mot *länsstyrelsens besked i anmälningsärende. Vad nu sagts gäller, utom såvitt avser miljöskyddsavgift, även kommun och lokal arbetstagarorganisation i den mån saken rör miljöskyddsintresse.*

49 §¹⁴
Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag, *beslut i fråga om igångsättningsmedgivande i tillståndsärende, beslut i fråga som avses i 14 § femte stycket andra punkten, 41 §, 43 § första och andra styckena samt 45 § första stycket* blir gällande först när beslutet vunnit laga kraft. I beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart.

Besked i anmälningsärende och igångsättningsmedgivande i sådant ärende samt beslut i fråga som avses i 40 § länder till efterrättelse omedelbart, om ej annorlunda förordnas.

50 §
Har *tillsynsmyndighet* med stöd av 40 § första stycket eller har hälsovårdsnämnden *eljest* förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att *tillsynsmyndighetens* eller hälsovårdsnämndens beslut *enligt annan lagstiftning* ej får verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver annat.

¹⁴ Senaste lydelse 1973:927.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*51 §¹⁵

Vill någon för att utreda verkningarna av miljöfarlig verksamhet som han utövar eller ämnar utöva företaga mätning eller annat undersökningsarbete på fast egendom som annan äger eller innehar, kan länsstyrelsen, om skäl föreligger, föreskriva att tillträde till egendomen skall lämnas under viss tid. Behöver mätapparat eller liknande instrument utsättas kan länsstyrelsen även föreskriva förbud vid vite att rubba eller skada instrumentet.

Föreskrift som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra undersökning som avses i 43 § *andra* stycket andra punkten.

Föreskrift som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra undersökning som avses i 43 § *första* stycket andra punkten.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om ersättning väckes vid fastighetsdomstol som anges i 33 §.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

Bestämmelserna i 17 b § gäller inte miljöfarlig verksamhet som börjat utövas före ikraftträdandet.

Bestämmelserna i 44 a och 45 §§ tillämpas endast i fråga överträdelse som skett efter bestämmelsernas ikraftträdande. Beträffande överträdelse som skett före bestämmelsernas ikraftträdande skall äldre bestämmelser tillämpas.

Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som ersatts genom bestämmelse i denna lag tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

2. Förslag till**Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).**

Häri genom föreskrives att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha nedan angiven lydelse

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*20 §¹

Vid beräkning av inkomsten från särskild förvärvskälla skola från samtliga ur förvärvskällan under beskattningsåret härflutna intäkter i penningar eller penningars värde (bruttointäkt) avräknas alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande. Att koncernbidrag, som icke utgör sådan omkostnad, ändå skall avräknas i vissa fall och inräknas i bruttointäkt hos mottagaren framgår av 43 § 3 mom.

¹⁵ Senaste lydelse 1973:927.¹ Senaste lydelse 1976:67.

Nuvarande lydelse

Avdrag må icke ske för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, däruti inbegripet vad skattskyldig utgivit som gåva eller såsom periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta å den skattskyldiges eget, i hans förvärvsverksamhet nedlagda kapital;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning å skuld;

avgift enligt 8 kap. studiestöds-
lagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om
överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976:666) om
påföljder och ingripande vid olovligt
byggande m. m.;

belopp, för vilket arbetsgivare är
ansvarig enligt 75 § uppbördslagen
(1953:272);

avgift enligt lagen (1976:206) om
felparkeringsavgift;

förlust, som är att hänföra till
kapitalförlust.

Föreslagen lydelse

Avdrag må icke ske för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, däruti inbegripet vad skattskyldig utgivit som gåva eller såsom periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta å den skattskyldiges eget, i hans förvärvsverksamhet nedlagda kapital;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning å skuld;

avgift enligt 8 kap. studiestöds-
lagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om
överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976:666) om
påföljder och ingripande vid olovligt
byggande m. m.;

belopp, för vilket arbetsgivare är
ansvarig enligt 75 § uppbördslagen
(1953:272);

avgift enligt lagen (1976:206) om
felparkeringsavgift;

*miljöskyddsavgift enligt miljö-
skyddslagen (1969:387);*

förlust, som är att hänföra till
kapitalförlust.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Sammanfattning

Inledning

När miljöskyddslagen – ML – (1969:387) trädde i kraft den 1 juli 1969 infördes för första gången i vårt land en samlad lagstiftning till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar från fast egendom.

Under den tid som gått har samhällets syn på miljöskyddet skärpts, bl. a. genom gjorda erfarenheter och ökade kunskaper. Krav på ändringar i miljöskyddslagstiftningen har också förts fram vid flera tillfällen från skilda håll bl. a. från riksdagen och myndigheter som har prövnings- eller tillsynsuppgifter enligt ML och från andra organ samt från allmänheten.

Det åligger utredningen att mot bakgrund av erfarenheterna av ML:s tillämpning överväga vilka förändringar av lagstiftningen som behöver göras för att ytterligare förbättra samhällets möjligheter att gripa in mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet.

I detta delbetänkande lägger utredningen fram förslag angående förprövnings-, tillsyns- och påföljdssystemen samt besvärsträtten. I ett särskilt avsnitt – 9 Resursbehovet för bättre miljöskydd – behandlas de omedelbara konsekvenserna på resurssidan med anledning av utredningens förslag. Vissa frågor i anslutning till de som omfattas av förevarande betänkande kan komma att behandlas också under utredningens fortsatta arbete.

I bilaga 3 till betänkandet lämnas – mot bakgrund av i oktober 1977 erhållna tilläggsdirektiv – en kronologisk redogörelse för vad som inträffat vid BT Kemi KVK Aktiebolag i Teckomatorp. I övrigt har tilläggsdirektiven inte föranlett några särskilda avsnitt, utan har utredningens förslag i anledning av dessa arbetats in under respektive avsnitt.

Förprovningssystemet

Miljöskyddslagstiftningen är tillämplig på s. k. miljöfarlig verksamhet, varmed enligt ML förstås

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 byggande 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.

ML är dock inte tillämplig på all miljöfarlig verksamhet. Vissa undantag finns angivna i lagen. ML reglerar inte heller exklusivt allt som gäller för miljöfarlig verksamhet. Parallellt med ML:s bestämmelser gäller också vad som stadgas i bl. a. hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftningarna.

Utredningen har granskat ML:s tillåtlighetsregler, d. v. s. de bestämmelser som anger kraven för att en miljöfarlig verksamhet skall få påbörjas, fortsätta eller ändras. Man har därvid funnit att det grundläggande systemet med en individuell prövning av olika miljöfarliga verksamheter efter generella måttstockar fungerar väl. Detta kan bl. a. utläsas i de förbättringar av miljön som kunnat åstadkommas under den tid ML tillämpats. Den fortlöpande utvecklingen på det tekniska och ekonomiska området täcks hela tiden in genom reglernas utformning och kompletteras väl med av statens naturvårdsverk utarbetade riktlinjer för olika branscher.

Utredningen har som allmän utgångspunkt för sitt arbete med översynen av prövningssystemet inriktat sig på att effektivisera förprövningen genom att nedbringa såväl antalet prövningsformer som antalet prövande myndigheter.

I den nuvarande lagstiftningen krävs att man inhämtar tillstånd innan man påbörjar eller ändrar i miljöskyddskungörelsen – MK – (1969:388) särskilt uppräknade miljöfarliga verksamheter. Sådant tillstånd meddelas av koncessionsnämnden för miljöskydd. Samma slags anläggningar kan emellertid också bli föremål för s. k. dispens. Detta innebär att statens naturvårdsverk och i vissa fall länsstyrelsen – med fastställande av villkor för verksamheten – lämnar dispens från skyldigheten att söka tillstånd för verksamheten. Tanken bakom dispenssystemet var att man härigenom skulle kunna erbjuda ett enklare, snabbare och smidigare sätt att få prövat under vilka villkor en miljöfarlig verksamhet kunde få bedrivas. För vissa uppräknade miljöfarliga verksamheter krävs s. k. anmälan till länsstyrelsen, innan verksamheten får påbörjas. Slutligen har hälsovårdsnämnden rätt att befria från anmälnings-skyldigheten i vissa fall.

Utredningen föreslår att systemet förenklas så att endast två myndigheter, koncessionsnämnden och länsstyrelsen, verkställer förprövningen till vissa miljöfarliga verksamheter. Därvid skall de stora, tunga och besvärliga verksamheterna alltså prövas av koncessionsnämnden. Övriga förprövningspliktiga verksamheter skall prövas av länsstyrelsen efter anmälan. Länsstyrelsen skall genom ett besked, som måste föreligga innan den anmälda verksamheten får påbörjas, fastställa vilka villkor som skall gälla för verksamhetens bedrivande. Såväl naturvårdsverkets som länsstyrelsens dispensgivning föreslås sålunda försvinna.

Vad gäller naturvårdsverkets roll i förprövningsdelen föreslås verket i fortsättningen uppträda som part till skydd för miljön. Detta skall självfallet gälla inför koncessionsnämnden. Naturvårdsverket ges också rätt att påkalla att ett anmälningsärende vid länsstyrelsen skall överlämnas till koncessionsnämnden för tillståndsprövning.

Utredningen föreslår också införandet av ett informations- och samrådsförfarande, som i tiden skall föregå ansökans/anmälnings behandling vid den förprövande myndigheten. Syftet med detta förslag är att ge allmänheten,

sammanslutningar, kommuner och myndigheter möjlighet att på ett tidigt stadium sätta sig in i verkningarna av en planerad miljöfarlig verksamhet och kunna påverka verksamhetens lokalisering och utformning ur miljösynpunkt.

Tillsynssystemet

Tillsyn över miljöfarlig verksamhet har allmänt ansetts som det område där de största bristerna inom miljöskyddet f. n. finns. Bristerna sägs ha sin grund i otillräckliga resurser, en splittrad laboratorieorganisation m. m.

Vidare har man från många håll framhållit att oklarheten om var gränserna för tillsynsansvaret mellan länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna går också bidragit till den bristande tillsynen.

För utredningen har det varit angeläget att tillskapa en tillsynsorganisation som på ett effektivt sätt kan utöva tillsyn över miljöfarlig verksamhet. En grundläggande tankegång har härvid varit att i sådant syfte ta till vara hälsovårdsnämndernas kännedom om de lokala förhållandena. Hälsovårdsnämnden är ofta den myndighet som först får reda på om något inte fungerar på avsett sätt och den myndighet som snabbast kan rycka ut för att rätta till eventuella missförhållanden.

Utredningen föreslår därför att hälsovårdsnämnden görs till lokal tillsynsmyndighet enligt ML med tillsynsansvar för dels all icke förprövningspliktig miljöfarlig verksamhet dels sådan miljöfarlig verksamhet som förprövas av länsstyrelsen efter anmälan. På sikt menar utredningen att tillsynsansvaret över all miljöfarlig verksamhet kan överföras till hälsovårdsnämnderna.

Mot bakgrund av det faktum att landets hälsovårdsnämnder står olika rustade för att axla ett tillsynsansvar föreslår utredningen att kommunen under en övergångsperiod av fem år skall äga rätt att överlåta delar av sitt tillsynsansvar till länsstyrelsen.

Utredningen är medveten om att ett överförande av tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnderna innebär en ökande ekonomisk belastning på kommunerna. I ett kortsiktigt perspektiv anser utredningen att denna fråga kan lösas bl. a. inom ramen för den allmänna utjämnningen mellan stat och kommun. I ett längre perspektiv bör det bli aktuellt med ett system av s. k. finansieringsavgifter för tillsynen av den typ miljökostnadsutredningen (Jo 1971:08) – MIKO – föreslagit i sitt slutbetänkande – Miljökostnader, SOU 1978:43.

Utredningen har funnit att en stor brist i fråga om tillsynen är att det inte finns någon samordnad organisation för besiktning och kontroll. Därför föreslås att en särskild utredning tillsätts för att utreda en framtida organisation härav i anslutning till ett alternativ som diskuteras i bilaga 2 till betänkandet.

Vad gäller naturvårdsverkets ställning som central tillsynsmyndighet föreslår utredningen inga förändringar däri. De resurser som frigörs vid naturvårdsverket i och med att verkets dispensprövning upphör bör överföras till bl. a. arbetet med riktvärden för miljö kvalitet och riktlinjer för recipientkontroll. Denna del av verkets verksamhet framstår som ytterligt viktig för att en effektiv tillsyn skall kunna bedrivas.

För att bättre än nu förse lokala och regionala tillsynsmyndigheter med

experthjälp vid tillsyn av tekniskt komplicerad miljöfarlig verksamhet företrädesvis inom kemisk industri samt järn-, stål- och cellulosaindustri föreslår utredningen att medel ställs till naturvårdsverkets förfogande för att användas till att knyta expertis på speciella områden till verket. Utredningen menar att det bör ankomma på naturvårdsverket självt att närmare bedöma vilka områden man bör prioritera samt hur verksamheten skall organiseras.

På tillsynssidan föreslår utredningen även att länsstyrelsen tills vidare får det direkta tillsynsansvaret över sådan miljöfarlig verksamhet som tillståndsprövas av koncessionsnämnden. Härvid vinner man, menar utredningen, en koncentration av länsstyrelsens resurser till de besvärligaste tillsynsfallen. Länsstyrelsens tillsynsansvar är emellertid inte begränsat till denna uppgift. Det åligger också länsstyrelsen att fastställa kontrollprogram för sådan miljöfarlig verksamhet som prövas efter anmälan och som skall ligga till grund för hälsovårdsnämndernas tillsyn. Särskilt under de första åren av hälsovårdsnämndernas tillsynsansvar räknar utredningen med att länsstyrelsen på olika sätt måste stödja hälsovårdsnämnderna i deras tillsynsverksamhet. Om möjligheten för kommunerna att under en femårig övergångstid överlåta delar av tillsynsansvaret till länsstyrelsen har redan talats.

Samordningen av recipientkontrollen är en regional uppgift och föreslås som hittills ankomma på länsstyrelsen.

Påföljdssystemet

Utredningen vill inledningsvis erinra om att påföljd endast riktar sig mot ett relativt litet antal lagöverträdare och inte drabbar det stora flertalet utövare av miljöfarlig verksamhet som lojalt rättar sig efter miljöskyddslagstiftningen. För den som överträder bestämmelserna rymmer ML:s sanktionssystem såväl administrativa som straffrättsliga påföljder.

Bland de förra kan nämnas förordnande om rättelse och förbudande av fortsatt verksamhet. I vissa situationer kan även vite och handräckning tillgripas. Det anses allmänt att de administrativa påföljderna väl fyller sin plats i ML, men att de borde utnyttjas i större utsträckning än vad som nu är fallet.

Ytterst är det emellertid hotet om straff som skall garantera att prövnings- och tillsynsmyndigheternas påbud efterkommes. I stort sett kan fyra typer av brott mot ML urskiljas. Dessa är överträdelse av förbud mot miljöfarlig verksamhet, underlåtenhet att iakttaga förprövningsplikt, åsidosättande av villkor eller föreskrift samt underlåtenhet att fullgöra upplysningsplikt. För straffansvar krävs att åklagaren kan visa att gärningen täcks av den tilltalades uppsåt eller oaktamhet. Vid åsidosättande av villkor eller föreskrift fordras dessutom bevisning om att risk för kränkning av allmän eller enskild rätt förelegat. Brott mot upplysningsplikten kan medföra ett bötesstraff. I övriga fall av överträdelse kan påföljden bli böter eller fängelse i högst ett år. Härav följer att åtalspreskriptionstiden är två år.

Den straffrättsliga delen av sanktionssystemet i ML anses rymma påtagliga brister. Man har samtidigt framhållit att vissa otillåtna angrepp på den yttre miljön är av den arten att de bör hänföras till ekonomisk brottslighet och

därmed också ges högsta prioritet. I genomsnitt två fällande brottmålsdomar enligt ML per år anses dock inte svara mot antalet överträdelser. I stället ifrågasätts om inte bl. a. det låga antalet domar speglar straffbestämmeisernas ineffektivitet.

Ett vidgat och skärpt straffansvar har efterlysts såvitt avser utövarens plikt att på begäran lämna behövliga upplysningar om den miljöfarliga verksamheten. Erfarenheterna sägs också tala för införande av en lagstadgad skyldighet för tillsynsmyndighet att rapportera iakttagna brott till polis eller åklagare.

Andra frågor som väckts rör åtalspreskriptionstidens längd och möjligheterna att utkräva ansvar av andra än fysiska personer. Bevisfrågor, straffmätning och straffmaximum har också diskuterats. Man har även ifrågasatt den preventiva verkan av straffsanktioner där betydande ekonomiska intressen är involverade. Ett bötesstraff som endast uppgår till en bråkdel av det kalkylerade ekonomiska utbytet anses knappast kunna verka avhållande på utövare av miljöfarlig verksamhet från åtgärder som strider mot miljöskyddsbestämmeiserna. Företrädare av den åsikten menar att ekonomiska sanktioner, som inte var maximerade och som riktade sig direkt mot utövaren skulle få större effekt än nuvarande bötespåföljder. BrB:s möjligheter i vad avser skyddet av den yttre miljön har också varit föremål för debatt bl. a. med bakgrund till det vid BT Kemi i Teckomatorp inträffade.

Vid sin granskning har utredningen funnit att kritiken i stora delar är berättigad.

Samhällets syn på miljöskyddet har skärpts under de år ML varit i kraft. Erfarenheterna från lagens tio första år har visat på nödvändigheten av en effektivitetshöjning och en allmän åtstramning i den del av ML:s sanktionssystem som nu är i fråga.

Ett effektivare sanktionssystem kan åstadkommas bl. a. genom en utvidgad och skärpt upplysningsplikt samt genom införande av en lagstadgad rapporteringsskyldighet för tillsynsmyndighet, men framför allt genom att rättstillämpningen även såvitt avser påföljd förs ut till de myndigheter som dagligen sysslar med och har störst erfarenhet av de ofta komplicerade miljöskyddsfrågorna. Utredningen har bedömt det nödvändigt att, på en relativt kort till buds stående tid, ta fram ett påföljdssystem som bör råda bot på de allvarligaste bristerna i nu gällande ordning. Detta har enligt utredningens uppfattning kunnat ske utan avkall på rättssäkerheten.

En allmän åtstramning kan nås bl. a. genom att vid sidan av de mera traditionella påföljderna införa en sanktion som bättre än böter svarar mot de ekonomiska övertväganden som kan ligga bakom ett otillåtet angrepp på den yttre miljön. Sanktionen bör vidare vara direkt riktad mot den som kan ha intresse av en överträdelse. Ofta har också denne de bästa förutsättningarna att hindra överträdelser.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen en utvidgad och skärpt plikt för utövare av miljöfarlig verksamhet att på begäran till prövnings- och tillsynsmyndighet under straffansvar lämna behövliga upplysningar om verksamheten och anläggningen.

Vidare föreslår utredningen införande av en lagstadgad skyldighet för tillsynsmyndighet att vid grundad misstanke om överträdelse undersöka om sådan skett. Tillsynsmyndigheten skall också i princip vara skyldig att ta

sådana initiativ att en överträdelse beivras.

Inte något fall har kommit till utredningens kännedom där påföljden för brott mot ML bestämts till fängelse. De utdömda bötespåföljderna har i flera fall varit förhållandevis beskedliga. Utredningen har den uppfattningen att samhällets reaktion på otillåtna angrepp riktade mot den yttre miljön generellt sett måste skärpas för att tilltron till ML:s möjligheter inte skall urholkas.

Med hänsyn härtill föreslår utredningen att påföljden för överträdelser som i dag skulle resulterat i ett bötesstraff ersätts av en s. k. miljöskyddsavgift. I princip skall sådan avgift tas ut så snart man på objektiva grunder kan konstatera att överträdelse av ML skett. Avgiften skall bättre kunna svara mot de ekonomiska kalkyler och värden som kan ligga bakom överträdelser av det här slaget. Den skall nå även juridiska personer, vilket ej är fallet med straff av mera traditionellt slag. Miljöskyddsavgiften föreslås bli relaterad till penningvärdet samt utgå med f. n. högst ca 25 000 kr för varje dygn som överträdelsen fortgår. Skulle överträdarens vinning överstiga det framräknade totalbeloppet kan miljöskyddsavgiften bestämmas till ett belopp som motsvarar vinningen i fråga. Vid bagatellartade överträdelser å andra sidan kan påföljden nedsättas eller efterges. En lämplig preskriptionstid anses vara fem år.

Naturvårdsverket föreslås få en förstärkt partsställning och skall i egenskap av central tillsynsmyndighet ta initiativ till en avgiftsprövning. Enligt förslaget bör det ankomma på den domstolsliknande koncessionsnämnden med sin allsidiga och kvalificerade sammansättning att besluta i ärenden rörande miljöskyddsavgift.

Syftet med miljöskyddsavgiften är sålunda att den skall göra en överträdelse olönsam och därmed också verka effektivt avhållande i jämförelse med nuvarande ordning. Samtidigt har flera rättssäkerhetsgarantier byggts in i systemet, bl. a. kan ett beslut om avgift genom besvär prövas av kammarrätt och i vissa fall av regeringsrätten.

Utredningen har vid sin granskning funnit att det straffrättsliga sanktions-systemet i ML inte helt kan undvaras. Tvärtom anser utredningen att straffmaximum bör höjas till fängelse i två år och åtalspreskriptionstiden förlängas till fem år vid överträdelser som kunnat innebära betydande kränkning av miljöskyddsintresse och som täcks av gärningsmannens uppsåt eller grova oaktsamhet. I dessa fall bör enligt utredningens uppfattning påföljden med hänsyn till allmän laglydnad regelmässigt bestämmas till fängelse.

Utredningen delar också den uppfattningen att brottsbalken, BrB, bör få en sådan utformning att lagens bestämmelser bättre kan svara upp mot kravet på ett fullgott miljöskydd. Dock avstår utredningen från att f. n. lägga ett förslag i den delen, eftersom brottsförebyggande rådet arbetar med samma fråga.

Besvärsrätten

Enligt ML får beslut av naturvårdsverket eller länsstyrelsen i fråga om dispens från tillståndsprövning inte överklagas. Besvär rätt finns däremot beträffande beslut av koncessionsnämnden rörande tillstånd. Länsstyrelsens

möjlighet att meddela tillstånd har inte utnyttjats i praktiken. Beslut i anmälningsärenden av länsstyrelsen kan som regel överklagas. Dock är det mera tveksamt om länsstyrelsens inte förpliktigande råd och anvisningar i ett anmälningsärende kan föras vidare till en fullföljdsinstans.

Besvärsrätt har som regel den som beslutet rör om detta har gått honom emot. Sökanden men också en förhållandevis vidsträckt grupp av sakägare har sålunda besvärsrätt enligt ML. I lagen har också naturvårdsverket tillagts rätt att anföra besvär.

Bortsett från en diskussion om besvärsrätt beträffande länsstyrelsernas beslut i anmälningsärenden förefaller inte någon särskild debatt ha förts om vilka beslut enligt ML som över huvud taget bör vara möjliga att överklaga.

Med utredningens förslag försvinner dispensförfarandet och möjligheterna för länsstyrelsen att meddela tillstånd. Förprövningsformerna blir i fortsättningen tillstånd och besked. En utvidgning av besvärsrätten sker genom utredningens förslag att tillåta fullföljd mot båda dessa former av beslut.

Till utredningen har också framförts förslag avseende ökade möjligheter för bl. a. enskilda att påverka i och för sig överklagbara beslut rörande den yttre miljön. Förslag om ett informations- och samrådsförfarande är ett av de sätt på vilket utredningen vill tillgodose önskemål om ökade möjligheter för t. ex. enskilda att kunna påverka ett beslut innan det fattats. Utredningen anser emellertid att möjligheterna även bör ökas för enskilda och andra att få ett sådant beslut prövat i en andra instans. Besvärsrätt har därvid också efterlysts för bl. a. länsstyrelser och kommuner samt för fackliga och ideella organisationer.

Utredningen har funnit övervägande skäl tala för att även kommunerna bör få besvärsrätt enligt ML. Däremot har utredningen stannat för att låta naturvårdsverket även i fortsättningen vara exklusiv statlig myndighet med besvärsrätt men vill samtidigt erinra om andra statliga myndigheters möjlighet att hos naturvårdsverket begära ett överklagande.

I annan ML närliggande lagstiftning har besvärsrätt införts för fackliga organisationer. Sålunda har de fackliga organisationerna erhållit besvärsrätt i den nyligen ikraftträdde arbetsmiljölagen (1977:1160), som rör den inre miljön. Utredningen har inte funnit annat än att de fackliga organisationerna bör få möjlighet att anföra besvär i fråga om beslut som rör också den yttre miljön. Skälen har däremot inte ansetts tillräckligt starka för att frångå förvaltningsrätten i övrigt och ge de ideella organisationerna en ytterligare utvidgad besvärsrätt. Samtidigt har utredningen kunnat konstatera att problemet inte förefaller alltför stort, eftersom regeringens praxis i dessa frågor är tillmötesgående.

Resursbehovet för bättre miljöskydd

I stort innebär de förslag utredningen behandlar i detta delbetänkande att koncessionsnämnden kan komma att få något ökade arbetsuppgifter. Naturvårdsverkets uppgifter på prövningssidan bortfaller men i stället ökar den del av verkets uppgifter som främst består av utfärdandet av centrala anvisningar. För länsstyrelsenas del ökar arbetsuppgifterna på förprövnings-

sidan medan en avlastning sker av tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnderna. På tillsynssidan innebär vidare utredningens förslag att en utbyggnad av hälsovårdsnämndernas resurser måste ske.

Vad gäller koncessionsnämnden antar utredningen att den ökade belastningen främst kommer att ligga på prövning av miljöskyddsavgifter. Den förstärkning av nämnden som kan komma att behövas i anledning härav torde inte kräva något särskilt förslag från utredningens sida. Behovet kan i stället tillgodoses inom ramen för den normala budgetbehandlingen.

Vid naturvårdsverket frigörs cirka 11 årsarbetskrafter i och med att verkets dispensprövning föreslås upphöra. En del av dessa årsarbetskrafter beräknas kunna sättas in på att förstärka verkets insatser inom tillsynsområdet. Förstärkningar behövs också av verkets fackprövning av ärenden inför koncessionsnämnden och länsstyrelsen. Det är också viktigt att naturvårdsverket ges möjlighet att intensifiera arbetet med att ta fram riktvärden för miljö kvalitet och recipientkontroll.

För att kunna tillskapa en av utredningen föreslagen specialiststab vid naturvårdsverket för tillsyn m. m. av speciellt svåra miljöfarliga verksamheter föreslår utredningen att naturvårdsverket under det första budgetåret tillförs 2 Mkr. Därefter får utbyggnadstakten av staben, vilket bl. a. sammanhänger med vilka projekt som blir aktuella, visa det ytterligare behovet.

När det gäller länsstyrelsernas och kommunernas behov av resurser innebär utredningens förslag behov av betydande förstärkningar.

Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet kommer alltså att ha ett behov av förstärkning trots att hälsovårdsnämnderna blir lokala tillsynsmyndigheter och därmed tar över en stor del av länsstyrelsernas tidigare tillsynsuppgifter. En ökning av länsstyrelsernas personal med minst 15 tjänster för tillsynsverksamhet anser utredningen motiverad. Detta innebär att ungefär varannan länsstyrelse kan få en extra person för tillsynsuppgifter.

Vad gäller länsstyrelsernas utökade förprövningsverksamhet beräknar utredningen behovet av personalförstärkning till ungefär 10 personer.

Beträffande hälsovårdsnämnderna har statskontoret på uppdrag av utredningen beräknat det omedelbara förstärkningsbehovet till cirka 50 årsarbetskrafter. Utredningen lägger emellertid inte fram något konkret förslag i den delen. Det får i stället ankomma på vederbörande kommun att bedöma om och i så fall vilka resurser som måste tillföras hälsovårdsnämnden för att den skall kunna fullgöra uppgiften som lokal tillsynsmyndighet enligt ML. Om möjligheterna att finansiera behovet av resursförstärkning har redan talats.

Reservationer och särskilt yttrande

Till betänkandet har fogats dels en gemensam reservation av ledamöterna Håkansson, Larsson och Theorin, alla (s), dels en reservation av ledamoten Lindahl, (fp), dels ock ett särskilt yttrande av experten Helmersson.

Ledamöterna Håkansson, Larsson och Theorin framhåller i sin gemensamma reservation bl. a. följande. Genom majoritetens tolkning av direktiven omöjliggörs dessvärre den översyn som utredningen redan i detta delbetänkande bort göra. Ledamöterna framhåller vidare att som en första reform beträffande tillsynen borde naturligtvis med hänsyn till vunna

erfarenheter ett kraftfullt förslag ha lagts beträffande resursförstärkning av bl. a. sådan tillsyn som avser tekniskt komplicerade anläggningar. Vidare borde arbetet med det i bilagan 2 till betänkandet skisserade "AB Svensk Miljökontroll" redan nu ha fullföljts. Härigenom skulle bl. a. hela tillsynen direkt ha kunnat överföras till hälsovårdsnämnderna. I påföljdsdelen ser reservanterna det med hänsyn till vunna erfarenheter – bl. a. från det vid BT Kemi inträffade – närmast som självklart att utredningen skulle lägga fram förslag om skärpningar i BrB samt att åtalspreskriptionstiden bör bestämmas till 10 år i stället för av majoriteten förordade 5 år. Reservanterna ansluter sig principiellt till tanken på miljöskyddsavgifter men beklagar att majoriteten inte velat ta tid på sig att ytterligare konkretisera förslaget som med den utformning det nu fått torde vara i behov av ytterligare överväganden för att bli verkligt effektivt.

Ledamoten Lindahl uttalar sig i sin reservation för att vissa ideella föreningar som tillvaratar miljöintressen borde kunna tillerkännas besvärsmätt.

Experten Helmerson ställer sig i sitt särskilda yttrande avvisande till utredningens förslag om införandet av en miljöskyddsavgift.

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work during the year. It is followed by a detailed account of the various projects and the results achieved. The report concludes with a summary of the work done and a list of the names of the persons who have assisted in the work.

The second part of the report deals with the financial statement of the year. It shows the total amount of the income and the expenditure for each of the various projects. It also shows the balance of the funds at the end of the year. The financial statement is followed by a list of the names of the persons who have contributed to the work.

The third part of the report deals with the list of the names of the persons who have assisted in the work. It is arranged in alphabetical order and includes the names of all the persons who have been mentioned in the report. It also includes the names of the persons who have contributed to the work.

The fourth part of the report deals with the list of the names of the persons who have contributed to the work. It is arranged in alphabetical order and includes the names of all the persons who have been mentioned in the report. It also includes the names of the persons who have contributed to the work.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Dåvarande chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Lundkvist, anmälde enligt utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 1976 fråga om översyn av miljöskyddslagstiftningen och anförde bl. a.: (Direktiven i dess helhet återgivna i kommittéberättelse 1977, Del II, Kommittédirektiv, Jo:5, sid 150 ff.)

Miljöskyddslagen (1969:387) trädde i kraft den 1 juli 1969. Därmed infördes en ny, samlad lagstiftning till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar från fast egendom.

Krav på ändringar i miljöskyddslagstiftningen har vid flera tillfällen framförts från skilda håll, bl. a. riksdagen och myndigheter som har prövnings- eller tillsynsuppgifter enligt miljöskyddslagen samt från andra organ. Sålunda har koncessionsnämnden och fiskeristyrelsen föreslagit införande av bestämmelser till skydd för allmänna och enskilda fiskeintressen.

När miljöskyddslagen trädde i kraft saknades erfarenheter av en samlad lagstiftning till skydd för vår yttre livsmiljö mot föroreningar och störningar av olika slag. Under de år som lagen har varit i kraft har samhällets syn på miljöskyddet skärpts. Vidare har som nyss nämnts vissa förslag till ändringar i miljöskyddslagstiftningen numera förts fram. Jag anser därför att tiden nu är inne för en översyn av lagstiftningen. Särskilda sakkunniga bör tillkallas för ändamålet.

Mot bakgrund av erfarenheterna av miljöskyddslagens tillämpning bör de sakkunniga överväga vilka förändringar av denna lagstiftning som behöver göras för att ytterligare förbättra samhällets möjligheter att ingripa mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet. De sakkunniga bör därvid överväga i vad mån den skärpning av samhällets syn på miljöskyddsfrågor som ägt rum sedan lagens tillkomst bör föranleda en utvidgning av förprövningsskyldigheten eller komma till uttryck i tillåtlighetsreglerna eller i andra bestämmelser i lagen. De sakkunniga bör vidare bl. a. utreda de problem som har aktualiserats genom riksdagsbeslut angående tillståndsprövning av flygplatser och vägar.

Vid tillämpningen av miljöskyddslagen kan vissa samordningsproblem uppkomma i förhållande till annan lagstiftning t. ex. hälsovårds-, byggnads-, väg-, luftfarts- och vattenlagstiftningen. De sakkunniga bör närmare undersöka hithörande frågor och föreslå de lagändringar som kan behövas. Som exempel på samordningsfrågor kan nämnas att tippning av fasta ämnen i vattenområde f. n. kan bedömas enligt såväl miljöskyddslagen som vattenlagen. När det gäller frågan om skydd mot förorening av grundvatten finns vissa regler i vattenlagen. Miljöskyddslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser i dessa avseenden. I frågor om tillstånd enligt miljöskyddslagen har emellertid enligt praxis det sökta företagens inverkan på grundvattenförhål-

landena beaktats. Andra frågor som de sakkunniga bör behandla i detta sammanhang är hälsovårdsnämndens tillsynsuppgifter inom ramen för miljöskyddslagstiftningen.

Efter miljöskyddslagens ikraftträdande har Sverige undertecknat flera internationella överenskommelser på det yttre miljöskyddets område. De sakkunniga bör gå igenom dessa och undersöka i vad mån de ger anledning till lagändringar.

Lämpligheten av att i fortsättningen behålla flera olika prövningsformer har ifrågasatts. De sakkunniga bör undersöka om det numera finns skäl att ersätta prövningsformerna koncession och dispens med ett enhetligt tillståndsbegrepp. De sakkunniga bör i detta sammanhang beakta behovet av att miljöskyddslagens tillsynsbestämmelser på ett ändamålsenligt sätt samordnas med reglerna om tillståndsprövning och kompletterar dessa. De organisatoriska konsekvenserna av eventuella förändringar när det gäller tillståndsprövningen bör också belysas.

För tillståndsprövningen i miljöskyddsärenden är det nödvändigt för prövningsmyndigheterna att ha tillgång till ett tillfredsställande beslutsunderlag i fråga om bl. a. miljöeffekterna av den aktuella verksamheten samt rörande bästa möjliga metoder att motverka skadliga effekter av verksamheten. De sakkunniga bör bl. a. mot bakgrund av utländska erfarenheter överväga om det kan finnas skäl att ålägga dem som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet att i större utsträckning än f. n. svara för att sådant underlag ställs till de beslutande myndigheternas förfogande.

De sakkunniga bör vidare pröva behovet av regler om skyldighet för den som utövar eller utövat miljöfarlig verksamhet att svara för återställande av t. ex. skadade vattenområden.

I anslutning till den översyn av miljöskyddslagstiftningen som jag nu berört bör de sakkunniga också pröva behovet av ytterligare åtgärder för att komma till rätta med bullerstörningar. Jag vill i detta sammanhang erinra om det utredningsarbete som har genomförts rörande trafikbuller och buller på arbetsplatser. Hithörande frågor övervägs inom resp. departement. Därutöver finns emellertid områden för vilka behovet av lagstiftningsåtgärder – däri inbegripet utarbetandet av anvisningar och riktvärden – bör utredas. Mot denna bakgrund bör de sakkunniga lägga fram de förslag – eventuellt om en utvidgning av miljöskyddslagens nuvarande tillämpningsområde – som behövs för att få till stånd en effektiv reglering av detta buller. De sakkunniga bör därvid självfallet beakta det lagstiftningsarbete rörande bullerproblem som pågår i övrigt.

De sakkunniga bör vara oförhindrade att pröva också andra frågor än dem som jag här har berört som har samband med tillämpningen av miljöskyddslagen.

De sakkunniga bör samråda med övriga utredningar som behandlar frågor av betydelse i sammanhanget t. ex. vattenlagsutredningen (Ju 1969:58), utredningen (Jo 1971:08) om kostnaderna för miljövården, utredningen (S 1974:08) angående översyn av hälsovårdsstadgan och decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01).

De sakkunniga bör arbeta skyndsamt. Förslag bör redovisas senast den 1 juli 1978.

1.2 Tilläggsdirektiven

Utredningen har genom beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 1977 erhållit tilläggsdirektiv. Dåvarande chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anförde: (Direktiven i dess helhet återgivna i kommittéberättelse 1978, Del II, Kommittédirektiv, Jo:8, sid 317 f.)

Vid en fabrik för framställning av bekämpningsmedel i Teckomatorp i Skåne har det nyligen visat sig att stora mängder avfall har grävts ned med allvarliga miljöskador som följd. Vissa ansvars- och ersättningsfrågor i samband därmed är f. n. föremål för rättslig prövning. Regeringen har tidigare denna dag uppdragit åt justitiekanslern att utreda

huruvida myndigheter eller enskilda tjänstemän Brustit i sina åligganden när det gäller handläggningen av frågor som rör denna fabrik. Regeringen har vidare förbjudit fortsatt verksamhet vid fabriken. Regeringen har dessutom redan tidigare ställt medel till förfogande för undersöknings- och saneringsåtgärder på platsen.

Förutom de åtgärder jag nu redovisat är det enligt min uppfattning nödvändigt att vi utifrån erfarenheterna av det aktuella fallet överväger hur gällande lagstiftning behöver skärpas och vilka andra åtgärder som behöver vidtas för att motverka att liknande händelser inträffar i framtiden.

Miljöskyddsutredningen har enligt sina direktiv att ta ställning till åtskilliga frågor som har samband med det aktuella fallet. Det är därför enligt min mening lämpligt att utredningen får i uppdrag att överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att motverka att liknande händelser inträffar i framtiden. Utredningen bör således föreslå de ytterligare lagstiftningsåtgärder m. m. som behövs för att förbättra samhällets möjligheter att kontrollera miljöfarlig verksamhet. Utredningen bör särskilt överväga hur en effektivare tillsyn skall kunna uppnås bl. a. genom en ökad samverkan mellan olika samhällsorgan. Vidare bör prövas i vad mån det behövs en skärpning av straffbestämmelserna på miljöskyddsområdet.

1.3 Till utredningen överlämnade handlingar

I samband med direktiven överlämnades till utredningen

1. med anledning av riksdagens skrivelse den 14 december 1974 (JoU 1974:45, rskr 1974:405) motionen 1974:326 om miljöskyddsprovning av väg- och flygplatsbyggande,
2. med anledning av riksdagens skrivelse den 10 april 1975 (JoU 1975:7, rskr 1975:84) motionen 1975:869 om enhetlig bullerlagstiftning.

Härutöver har regeringen till utredningen överlämnat

1. den 20 januari 1977 med anledning av riksdagens skrivelse den 9 december 1976 (JoU 1976/77:10, rskr 1976/77:48) motionerna 1975/76:370 (yrkandena 3 och 4), 1975/76:1639 och 1975/76:1700 om miljö-
vårdspolitiken m. m.,
2. den 24 februari 1977 skrivelser från fiskeristyrelsen, statens naturvårds-
verk och koncessionsnämnden för miljöskydd med anledning av Kungl.
Maj:ts uppdrag den 29 juni 1973 angående fiskeriintressenternas rätt i
samband med tillstånd eller dispens enligt miljöskyddslagen,
3. den 30 juni 1977 skrivelse från Sveriges Fritidsfiskares Riksförbund
angående avgiftsbeläggning av miljöfarlig verksamhet,
4. den 29 juni 1978 skrivelse från Sjön Borens Fiske- och Jaktvårdsförening
angående avgift för utsläpp från reningsverk,
5. den 10 november 1978 med anledning av riksdagens skrivelse den 11
oktober 1978 (JoU 1978/79:1, rskr 1978/79:4) motionerna 1977/78:475,
1977/78:593, 1977/78:791 yrkande 9 och 1977/78:1008 om ändringar i
miljöskyddslagen m. m.

Till utredningen har dessutom inkommit ett antal skrivelser och handlingar från myndigheter, organisationer och enskilda.

1.4 Betänkandets omfattning

Utredningen tillsattes under våren 1976. Utredningens uppdrag var redan från början omfattande och har genom tilläggsdirektiv i oktober 1977 blivit ännu större.

Utredningen har funnit det lämpligt att redovisa sitt uppdrag i form av delbetänkanden, varav det första kallas Bättre miljöskydd I. I betänkandet behandlas förslag angående förprövnings-, tillsyns- och påföljdssystemen samt besvärsrätten. Vissa frågor i anslutning till de nu nämnda kan komma att behandlas också under utredningens fortsatta arbete men utredningen har funnit det arbetstekniskt lämpligt att nu göra en avgränsning till ovan nämnda frågor. I fyra bilagor till betänkandet redovisas dels en av statskontoret gjord utredning angående vissa förändringar i ML:s förprövnings- och tillsynssystem, dels en av experten Göran Persson sammanställd PM angående vissa tillsynsfrågor, dels en redovisning av det vid BT-Kemi i Teckomatorp inträffade dels ock ett utkast till fördelning av förprövningsärenden mellan tillstånd och anmälan m. m.

Vad gäller den stora och mycket komplicerade frågan om reglering av buller från vägar, flygplatser m. m. har utredningen kommit till den slutsatsen att detta problemkomplex måste lösas i ett sammanhang. Hittills har utredningen haft upprepade kontakter med berörda myndigheter och bl. a. den 10 januari 1978 ombett naturvårdsverket och statens vägverk att medverka vid utarbetandet av en studie av vägbullerproblemet och dess lösning. Nämnda myndigheter har accepterat att göra denna studie och slutrapport beräknas föreligga under 1979. Med hänsyn till vad nu nämnts har utredningen funnit det nödvändigt att skjuta på den del av utredningsuppdraget som skall behandla bullerproblematiken till ett kommande betänkande.

Under arbetet med detta betänkande har samråd ägt rum med vattenlagsutredningen (Ju 1967:58), utredningen (Jo 1971:08) om kostnaderna för miljövården, utredningen (Ju 1973:11) om eventuell reformering av det ekonomiska sanktionssystemet inom straffrätten, utredningen (S 1974:08) angående översyn av hälsovårdsstadgan, decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01), utredningen (Jo 1976:04) om den regionala laboratorieverksamheten, utredningen (U 1978:02) om skyddslagstiftning rörande forskning om hybrid - DNA samt brottsförebyggande rådet.

2 Nuvarande miljöskyddslagstiftning

2.1 Prövningssystemet

2.1.1 Något om prövningssystemets tillkomst

Tanken på ett koncessionssystem för omgivningsstörande verksamhet härstammar från ett 1909 avgivet jordabalksförslag. Även i ett förslag från 1960 fanns ett sådant system med i bilden. Man förutsatte emellertid då att den närmare utformningen av en koncessionslagstiftning skulle bli föremål för särskild utredning.

En sådan utredning tillsattes 1963 då de s. k. immissionssakkunniga fick i uppdrag att utreda frågan om en koncessionslagstiftning beträffande grannskapsstörande verksamhet. Efter bl. a. några motioner under 1964 års riksdags vårsession, I:134 och II:163, angående lagstiftning mot luftföroreningar utvidgades de sakkunnigas uppdrag till att avse en allmän utredning angående utformningen av en lagstiftning om immissioner.

Immissionssakkunniga avlämnade i december 1966 betänkandet, SOU 1966:65, Luftförorening, buller och andra immissioner, med förslag till bl. a. immissionslag och lag om tillsyn till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller m. m. Förslaget behandlade sådana immissioner som uppkommer vid användningen av fast egendom. Reglerna utformades i nära anslutning till vattenlagstiftningens bestämmelser om vattenförorening. Som grundläggande led i kontrollsystemet ingick bl. a. regler om obligatorisk förprovning, fortlöpande tillsyn m. m. Vattendomstolarna föreslogs bli koncessionsmyndigheter och exklusivt behöriga domstolar i immissionsmål. Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna föreslogs bli verksamma som expertorgan.

Med anledning av vad som kom fram vid remissbehandlingen av immissionssakkunnigas förslag uppdrogs i slutet av 1967 åt naturvårdsverket att utreda de organisatoriska konsekvenserna av att förlägga tillståndsprövningen av såväl immissions- som vattenföreningensärenden till verket samt förfarandet i sådana ärenden. Naturvårdsverkets utredning redovisades i början av 1968. Naturvårdsverket föreslog ett system med förprovning av immissionsfrågor som avsevärt skiljde sig från den lösning immissionssakkunniga förordat. Verket ansåg bl. a. att prövningsordningen borde vara densamma för ärenden om immissioner och ärenden om vattenförorening. Tillståndsgivningen måste grundas på allmänna bedömanden av ekonomisk och teknisk art och borde därför ankomma på en central administrativ myndighet. Naturvårdsverket framhöll att verket hade tillgång till teknisk

expertis och överblick över alla de förhållanden som kunde inverka på en koncessionsprövning. Mot denna bakgrund föreslog naturvårdsverket att prövningen borde förläggas till naturvårdsverket genom att en särskild koncessionsnämnd inrättades inom verket.

I fråga om val av prövningsmyndighet m. m. anförde dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, i proposition angående miljöskyddslagen, (1969:28) bl. a. att de båda utredningarna och yttrandena över dem gav tillräckligt underlag för ett ställningstagande till frågan huruvida tillståndsprövningen borde förläggas till domstol eller administrativ myndighet och till frågan om organisation och förfarande vid prövningen. Enligt departementschefens uppfattning ansågs övervägande skäl tala för en administrativ prövning, bl. a. effektivitet, snabbhet och smidighet. Vidare ansågs en allsidig bedömning och en enhetlighet i besluten bäst kunna erhållas om prövningen lades på ett centralt organ.

Efter lagråds- och riksdagsbehandling utfärdades miljöskyddslagen (1969:387) – ML – den 29 maj 1969. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1969.

Det prövningssystem som miljöskyddslagen kom att innehålla kan sägas utgöra en kompromiss mellan immissionssakkunnigas och naturvårdsverkets förslag.

2.1.2 *Nuvarande prövningssystem*

När ML trädde i kraft infördes för första gången i vårt land en samlad lagstiftning till skydd mot vatten- och luftföroreningar, buller och andra störningar som härrör från användningen av fast egendom. ML är sålunda enligt 1 § 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 byggande 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.

Åtgärd eller användning som omfattas av lagens bestämmelser kallas för miljöfarlig verksamhet.

ML är inte tillämplig på all miljöfarlig verksamhet som faller in under definitionen i 1 §. Undantag görs för sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, störning i radiomottagningsapparat, joniserande strålning och inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning.

ML reglerar inte heller ensam allt som gäller för miljöfarlig verksamhet. Detta framgår av 2 §, där det framhålls att utöver bestämmelserna i ML gäller också vad som föreskrivs i hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning eller i annan lagstiftning. Det påpekas också att det i fråga om byggande i vatten för att motverka vattenförorening och ianspråktagande av mark för ledning eller annan anläggning för avloppsvatten finns bestämmelser i vattenlagen (1918:523) samt att det för viss miljöfarlig verksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvs-

överenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland.

Enligt ML:s tillåtlighetsregler, 4–8 §§ ML, skall för miljöfarlig verksamhet väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Vidare gäller att den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttä de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet.

Enligt bestämmelser i 10 § ML kan regeringen föreskriva

1. att vissa slag av fabriker eller andra inrättningar ej får anläggas,
2. att avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning ej får utsläppas,
3. att fast avfall eller annat fast ämne ej får utsläppas eller uppläggas så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,
4. att vissa slag av inrättningar eller deras användning ej får ändras på sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som eljest är av betydelse från störningssynpunkt

utan att prövning skett enligt ML:s bestämmelser.

I miljöskyddskungörelsen (1969:388) – MK –, som utfärdats med stöd av bestämmelserna i 10 § ML anges de fabriker och andra inrättningar som inte får anläggas eller på visst sätt ändras och de slag av avloppsvatten som inte får släppas ut utan föregående prövning enligt ML:s bestämmelser.

Förprövningspliktiga är enligt 2 § MK följande fabriker eller andra inrättningar, nämligen

1. gruva eller anrikningsverk,
2. sintrings-, järn- eller stålverk eller ferrolegeringsverk,
3. metallverk eller metallraffinaderi,
4. anläggning för kemisk eller termisk ytbehandling, beläggning med metall eller betning av metall eller anläggning för avfettning där mer än 25 ton organiska lösningsmedel förbrukas varje år,
5. cementfabrik,
6. anläggning för framställning av kalk genom skifferbränning,
7. mineralullsfabrik,
8. träsliperi, pappersbruk, cellulosa- eller wallboardfabrik,
9. sockerfabrik,
10. stärkelsefabrik,
11. mejeri, tormjök- glass- eller chokladfabrik,
12. slakteri, köttkonserverfabrik eller anläggning för destruktion av animaliskt avfall eller raffinering av animaliskt fett,
13. fiskmjöls- eller fiskoljefabrik eller fabrik för beredning eller konservering av fisk eller skaldjur,
14. fabrik för beredning eller konservering av grönsaker, rotfrukter, frukter eller bär,
15. margarinfabrik eller anläggning för raffinering av vegetabiliskt fett,
16. jästfabrik,
17. benmjöls- eller hudlimsfabrik,
18. bryggeri, maltfabrik,
19. fabrik för beredning eller färgning av textilier, ulltvätteri,
20. tvättinrättning för mer än 10 000 kg tvättgods per dygn,
21. garveri eller annan anläggning för skinnberedning,
22. fabrik för framställning av baskemikalier,
23. fabrik för framställning av gödselmedel,
24. fabrik för framställning av plast, konstfiber eller syntetiskt gummi,

25. anläggning för verkstadsindustri med en tillverkningsyta överstigande 5 000 kvadratmeter,
26. kimröksfabrik,
27. läkemedelsfabrik,
28. krut- eller sprängämnesfabrik,
29. fabrik för raffinering av oljor,
30. fabrik för framställning av färg, harts, fernissa eller lösningsmedel,
31. tvättmedelsfabrik,
32. fabrik för framställning av bekämpningsmedel,
33. atomkraftanläggning,
34. ångkraftanläggning eller annan anläggning för eldning med fossilt bränsle med tillförd effekt överstigande 50 MW,
35. kol- eller spaltgasverk,
36. upplag eller anläggning för behandling av avfall såsom slam, bark eller avfall från fabrik eller hushåll, om den tillförda avfallsmängden överstiger 50 ton om året, eller upplag eller anläggning för behandling av oljeavfall, kemiskt avfall eller annat specialavfall,
37. ladugård, stall eller annan anläggning för djur med utrymme för mer än 100 djurenheter, varvid som en enhet anses ett fullvuxet nötkreatur, två ungnöt, tre suggor, tio slaktsvin, tio pälsdjur eller 100 fjäderfän.
38. anläggning för torkning av gödsel från djur,
39. fabrik för framställning av glas.

Nu uppräknade fabriker och andra anläggningar måste prövas enligt ML:s bestämmelser, innan de får anläggas – obligatorisk förprovningsskyldighet – 2 § MK. Även ändringar av de i 2 § MK uppräknade verksamheterna – med undantag av 25. verkstadsindustri – kräver i princip prövning. Undantag från kravet på prövning görs för det fall att det är uppenbart att ändringen kan vidtas utan att störning av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse uppkommer, 3 § andra stycket MK. Sådan ändring kräver, om den är av väsentlig betydelse från störnings-synpunkt, i stället anmälan till länsstyrelsen, 3 § tredje stycket MK.

Om en enligt 2 § MK obligatoriskt förprovningsskyldig verksamhet utförs eller ändras på så sätt att avloppsvatten därifrån leds till en annan tillhörig avloppsanläggning, är ägaren av avloppsanläggningen skyldig att låta pröva utsläppet av avloppsvatten, 4 § MK.

Vad gäller vissa slag av avloppsvatten, nämligen

1. avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 200 invånare,
2. avloppsvatten från kasern, hotell eller därmed jämförlig inrättning som ej ingår i tätbebyggelse med mer än 200 invånare och som är avsedd för mer än 200 personer,
3. avloppsvatten från sjukhus,
4. pressaft från siloanläggning,
5. urin från djurstall,
6. vassle, som ej är av endast spillkaraktär,
7. ytbehandlingsbad i metallindustri eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad

får utsläpp i vattendrag, sjö eller annat vattenområde inte ske utan föregående prövning enligt ML. Detsamma gäller för avledande av sådant avloppsvatten till annan tillhörig avloppsanläggning, 5 § MK.

Om förhållandena ändras på så vis att tidigare provat avloppsvattenutsläpp uppgår till större mängd, annan art eller sammansättning eller utsläpps på

annat sätt får utsläpp utan ny prövning bara ske om det är uppenbart att det kan ske utan olägenhet av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse, 6 § MK.

Slutligen får inte heller fast avfall eller annat fast ämne från mark, byggnad eller anläggning släppas ut i vattendrag, sjö eller annat vattenområde utan föregående prövning enligt ML. Sådant utsläpp får dock ske om det är uppenbart att det kan ske utan olägenhet av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse. Dessa regler gäller också i fråga om uppläggning av fast ämne så att vattenområde kan förorenas, 7 § MK.

2.1.3 *Prövningen vid koncessionsnämnden för miljöskydd*

Frågan om tillstånd enligt ML prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd, 9 § ML. Förutom till förprövningspliktiga företag kan nämnden lämna tillstånd till varje miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 1 § ML.

Nämnden består av ordförande och tre andra ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. En ledamot skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor. En ledamot skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för statens naturvårdsverk. Den fjärde ledamoten skall ha erfarenhet av industriell verksamhet. Om ärendet enligt ordförandens bedömning i huvudsak avser kommunala förhållanden skall som fjärde ledamot i stället ingå person med erfarenhet av kommunal verksamhet. Nämnden arbetar på flera avdelningar (f. n. fyra), 11 § ML.

Chefen för statens planverk eller den han i sitt ställe sätter får närvara vid nämndens sammanträden. Han får yttra sig och har rätt att få sin mening antecknad men får inte delta i nämndens beslut, 17 § MK.

En ansökan till koncessionsnämnden om tillstånd enligt ML till viss miljöfarlig verksamhet skall vara skriftlig och innehålla sådana uppgifter att verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar kan bedömas, 13 § ML. Meddelande om att en ansökan kommit in till koncessionsnämnden skall genast skickas till naturvårdsverket, länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden. Detta görs genom att ett exemplar av ansökningshandlingarna skickas över till respektive myndighet. Myndigheten bereds härigenom möjlighet att framföra önskemål om kompletteringar av ansökningshandlingarna. Det åligger koncessionsnämnden att tillse att ett ärende som kommer under dess prövning blir fullständigt utrett. Koncessionsnämnden kan på sökandens bekostnad avhjälpa brister i ansökningshandlingarna eller uppdra åt särskild sakkunnig att verkställa särskild utredning, 13 och 14 §§ ML.

Nämnden skall på sökandens bekostnad kungöra ansökningshandlingarna i ortens tidningar. Kungörelsen skall innehålla uppgifter om den ansökta verksamheten och platsen för denna, plats där allmänheten kan ta del av ansökningshandlingarna och den tid inom vilken yttranden över ansökningshandlingarna skall vara koncessionsnämnden till handa, 13 § MK. Berörs endast en begränsad grupp människor räcker det med att dessa underrättas om ansökningshandlingarna i rekommenderat brev, så att de får tillfälle att yttra sig, 14 § ML och 13 § MK. Nämnden skall vidare samråda med statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan. Den som gjort ansökningshandlingarna eller framställt erinran däremot skall underrättas om det som tillförts ärendet

genom annan än honom själv och beredas tillfälle att – med vissa undantag – yttra sig däröver. Innan ärendet avgörs skall nämnden hålla sammanträde med dem saken angår och besiktning på platsen, om det ej är uppenbart onödigt, 14 § ML. Berörda skall underrättas om tid och plats för sammanträdet på samma sätt som de underrättats om ansökningsen, 16 § MK.

Om det vid koncessionsnämndens överläggning till beslut uppkommer skiljaktiga meningar, skall omröstning ske, varvid ordföranden har utslagsröst vid lika röstetal, 15 § ML.

I koncessionsnämndens beslut skall noga anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och vilka villkor som skall gälla. I beslutet kan också anges den tid inom vilken verksamheten skall ha satts igång. Sådan tid må i regel ej sättas över tio år, 18 § ML. Om man vid tidpunkten för beviljandet av ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet inte tillräckligt säkert kan avgöra vilka villkor som bör gälla i ett visst avseende, kan avgörandet i denna del uppskjutas. Villkoret sätts på s. k. provotid. Detta innebär att man uppskjuter det definitiva avgörandet av villkoret till dess att erfarenheter av verksamheten vunnits. Under provotidens förlopp kan provisoriska föreskrifter gälla och fastställandet av slutliga villkor skall ske så snart sig göra låter, 21 § ML.

Om miljöfarlig verksamhet kan befaras medföra olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått enligt 5 § ML iakttas, får den bedrivas endast om särskilda skäl föreligger. Innebär den befarade olägenheten särskilt kvalificerat intrång, får den utövas endast om koncessionsnämnden anser att verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt. Nämnden skall då med eget yttrande underställa regeringen frågans avgörande, 6 och 16 §§ ML.

Nu angivna tillåtlighetsregler (bl. a. 4 och 6 §§) gäller inte för sådana verksamheter som prövats enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) – BL – (se avsnitt 2.1.4). Reglerna hindrar inte heller att bl. a. flygplatser, vägar eller järnvägar, vars anläggande prövas i särskild ordning, används för avsett ändamål.

Koncessionsnämndens avgöranden kan överklagas till regeringen (jordbruksdepartementet) genom besvär.

Beslut enligt miljöskyddslagen

Till koncessionsnämnden inkomna ärenden (2, 4, 5 och 7 §§ MK)

	1969/ 1970	1970/ 1971	1971/ 1972	1972/ 1973	1973/ 1974	1974/ 1975	1975/ 1976	1976/ 1977	1977/ 1978
Industri									
gruvindustri	3	2	1	–	2	5	4	2	7
järnförädlingsindustri	7	7	10	14	15	10	4	6	7
metallverk eller metallraffineri	1	2	5	2	2	1	3	6	4
ytbehandlingsindustri	10	9	6	2	–	2	–	–	–
cementindustri	–	–	7	–	2	1	–	1	1
anläggning för framställning av kalk genom skifferbränning	–	–	–	–	–	–	–	–	–
mineralullsfabrik	–	–	5	1	2	2	3	1	4
träförädlingsindustri	10	21	21	18	11	12	7	10	6
sockerfabrik	–	–	1	–	–	–	1	1	3

	1969/ 1970	1970/ 1971	1971/ 1972	1972/ 1973	1973/ 1974	1974/ 1975	1975/ 1976	1976/ 1977	1977/ 1978
stärkelsefabrik	-	-	-	-	-	-	5	1	-
mjölkförädlingsindustri	-	-	-	-	-	2	3	3	11
slakteri m. m.	3	4	-	-	2	3	2	4	3
fiskberedningsindustri	-	-	-	-	2	4	2	4	4
fruktberedningsindustri	1	1	1	1	4	-	-	1	1
margarinfabrik	-	-	-	-	-	-	-	-	-
jästfabrik	-	-	-	-	-	-	-	-	-
benmjölsfabrik	-	-	-	-	-	-	-	-	-
bryggeri	-	-	-	1	-	2	-	3	3
textilindustri	1	1	-	1	-	3	-	1	3
tvätteri	-	-	1	-	-	-	-	1	-
garveri	-	1	-	-	2	1	-	1	3
kemisk industri	4	2	8	8	17	8	9	7	7
gödsel	-	-	-	-	-	2	-	2	-
plastindustri	1	-	-	1	-	-	1	-	1
verkstadsindustri	-	-	-	-	-	-	3	2	3
kimröksfabrik	-	-	-	-	-	-	-	-	-
läkemedelsindustri	1	3	1	-	2	1	-	1	-
sprängämnesfabrik	1	2	-	-	1	1	1	2	-
olja- och fettraffinaderi	2	5	2	1	2	1	2	-	3
färgindustri	-	-	-	-	-	-	-	-	3
tvättmedelsindustri	-	-	-	-	-	-	-	-	-
bekämpningsmedelsfabrik	-	-	-	1	-	-	-	-	-
atomkraftanläggning	-	1	-	-	1	1	-	-	-
ångkraftanläggning	-	3	1	-	1	1	1	3	3
kol- eller spaltgasverk	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avfallsdeponering eller annan avfallsbehandling	6	14	11	11	13	30	18	20	23
Anläggning för djurhållning	4	7	4	11	3	4	5	6	7
Anläggning för torkning av gödsel	-	1	-	-	-	1	1	-	1
Glasfabrik	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Gummiindustri	-	1	1	-	-	-	-	-	-
Värmeverk m. m.	2	3	1	1	1	-	-	-	2
Utsläpp av avloppsvatten enligt 4 § MK	4	-	-	-	5	-	-	-	3
Avloppsvatten från tätbebyggelse	19	31	36	23	22	20	7	21	17
Avloppsvatten från sjukhus	-	2	1	1	-	1	-	-	-
Avloppsvattenutsläpp i övrigt	-	6	-	-	-	-	5	1	2
Utsläpp av fast ämne	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Ej förprövningspliktiga ärenden	2	2	-	-	-	-	-	-	-
Dagvatten	-	2	-	1	-	-	-	2	-
Övrigt	-	-	1	6	3	32	49	44	26
Summa inkomna ärenden	84	133	125	106	115	151	136	158	162
Slutligt avgjorda ärenden	28 ^a	60 ^b	94 ^c	62 ^d	94 ^e	92 ^f	113 ^g	128 ^h	141 ⁱ
Ärenden satta på prövotid	3	5	21	36	44	37	41	49	87
Antal beslut	30	56	109	104	152	146	163	203	216

^a Därav 1 avskrivet.^d Därav 8 avskrivna.^g Därav 10 avskrivna.^b Därav 4 avskrivna.^e Därav 5 avskrivna.^h Därav 8 avskrivna.^c Därav 10 avskrivna.^f Därav 6 avskrivna.ⁱ Därav 7 avskrivna.

2.1.4 *Särregler för prövning av viss tyngre, miljö- och energikrävande industri*

Enligt 136 a § BL skall tillkomsten och lokaliseringen av viss verksamhet prövas av regeringen, nämligen

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. sågverk med en årlig produktionskapacitet om 5 000 m³ sågade trävaror eller mer, massafabrik, pappersbruk samt fabrik för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood,
3. fabrik för framställning av oorganiska eller organiska kemikalier eller av petrokemiska produkter i övrigt,
4. fabrik för raffinering av råoljor,
5. atomkraftanläggning,
6. anläggning för upparbetning av atombränsle,
7. ångkraftanläggning och annan anläggning för eldnings med fossilt bränsle med tillförd effekt överstigande 500 megawatt,
8. fabrik för framställning av gödselmedel,
9. cementfabrik.

Regeringens avgörande av frågan om tillkomst och lokalisering är bindande vid prövning enligt ML, 2 § ML. Ansökan enligt ML får inte upptagas av koncessionsnämnden innan regeringens prövning skett, 9 § ML.

2.1.5 *Statens naturvårdsverks dispensprövning*

Beträffande alla de företag som är obligatoriskt förprövningspliktiga – 2–7 §§ MK – finns möjlighet att i stället för tillstånd ansöka om s. k. dispens. Dispensmöjligheten infördes i ML i syfte att skapa ett ”smidigt, snabbt och av formregler obundet prövningsförfarande” (prop. 1969:28, s. 200). Den innebär inte att dispens ges från ML:s krav utan att man befrias från att söka tillstånd hos koncessionsnämnden. I dispensbeslut skall anges de villkor som skall gälla, 10 § ML.

Dispens kan meddelas av naturvårdsverket och, i särskilt angivna fall, av länsstyrelsen.

Bestämmelser om förfarandet hos naturvårdsverket finns i 20–23 §§ MK. Dessa innebär att det för dispensansökning hos naturvårdsverket gäller beträffande ansökningens utformning, innehåll, kungörande och samråd med olika myndigheter detsamma som vid koncessionsnämnden.

Om en dispensansökan på grund av ärendets principiella vikt eller av annan särskild anledning inte bör prövas i sak, skall ansökningen omedelbart avslås. Sammanträde och besiktning på platsen skall hållas om det är nödvändigt för utredningen. Ett dispensbeslut saknar rättskraft och kan följaktligen inte överklagas. En företagare som vägras dispens kan i stället vända sig till koncessionsnämnden med en ansökan om tillstånd till verksamheten.

Till naturvårdsverket inkomna och avgjorda dispensärenden

Period	Inkomna ärenden	Avgjorda ärenden	Avgjorda ändringar i tidigare dispenser
1969-07-01– 1970-06-30	275	184	3
1970-07-01– 1971-06-30	311	304	20
1971-07-01– 1972-06-30	586	328	49
1972-07-01– 1973-06-30	277	404	42
1973-07-01– 1974-06-30	143	244	55
1974-07-01– 1975-06-30	108	126	76
1975-07-01– 1976-06-30	110	121	42
1976-07-01– 1977-06-30	80	108	63
1977-07-01– 1978-06-30	62	97	64
Summa	1 952	1 916	414

2.1.6 Länsstyrelsens dispensprövning

Enligt 17 § ML kan regeringen uppdra åt länsstyrelsen att meddela såväl tillstånd som dispens enligt ML beträffande vissa slag av ärenden. Denna möjlighet har hittills bara utnyttjats beträffande dispens, 12 § MK. Sålunda prövar länsstyrelsen fråga om dispens såvitt avser

1. ångkraftanläggning eller annan anläggning för eldning med fossilt bränsle, om den tillförda effekten ej överstiger 300 MW,
2. upplag eller anläggning som avses i 2 § 36 (avfall), om den tillförda avfallsmängden ej överstiger 10 000 ton om året,
3. anläggning som avses i 2 § 4, 37 eller 38 (ytbehandling, djur eller gödsel),
4. utsläppande av avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 200 men högst 2 000 personer,
5. utsläppande av avloppsvatten som avses i 5 § 2–5 eller 7 (bl. a. sjukhus, pressaft från silo),
6. utsläppande eller uppläggande av ämne som avses i 7 § (risk för vattenförorening).

Även för dispensansökningar hos länsstyrelsen gäller vad ovan sagts om sådana hos naturvårdsverket, 24 § MK. Ett dispensbeslut av länsstyrelse saknar sålunda rättskraft och kan inte överklagas.

Till länsstyrelserna inkomna och avgjorda dispensärendena^a

Period	Inkomna ärenden	Avgjorda ärenden
1973-07-01– 1974-06-30	532	525
1974-07-01– 1975-06-30	466	440
1975-07-01– 1976-06-30	442 ^b	447
1976-07-01– 1977-06-30	374	369
Summa	1 814	1 781

^a Inkluderar ej ärenden som innefattar ändring av inrättning.

^b Inkluderar ej ärenden från Gävleborgs län som inkommit men inte avgjorts.

Källa: Naturvårdsverkets årsbok.

2.1.7 Anmälan till länsstyrelsen

Vissa typer av anläggningar m. m. har inte ansetts kräva någon fullständig prövning enligt ML. Man har dock ansett det lämpligt att myndigheterna får kännedom om att en sådan anläggning skall komma till. Av denna anledning föreskrivs i 8 § MK – med stöd av bestämmelserna i 10 § ML – att vissa typer av anläggningar inte får anläggas eller i princip ändras utan att i god tid dessförinnan anmälan gjorts till länsstyrelsen, nämligen

1. gjuteri,
2. kabelfabrik, gummifabrik,
3. krossverk, makadamverk, stenhuggeri,
4. asfaltverk, oljegrusverk,
5. anläggning för framställning av kalk eller kalkprodukter,
6. kritbruk,
7. fabrik för framställning av byggnadsmaterial på mineralbas,
8. täkt av fast berg, block, sten, grus, sand, lera eller morän med undantag av husbehovstäkt och sidotag i samband med vägbyggnad,
9. porslins-, kakel- eller lergodsfabrik,
11. träimpregneringsverk,
12. fabrik för framställning av färdiglagad mat, rökeri,
13. kafferosteri,
14. spritfabrik,
15. läskedrycksfabrik,
16. fabrik för impregnering av papper eller plast- eller konstfibernmaterial,
17. fabrik för framställning av plastprodukter,
18. fabrik för framställning av elektrodskoks, grafit eller grafitelektroder,
19. fabrik för filler- eller pigmentframställning,
20. acetylenverksverk,
21. tvättinrättning för mer än 1 000 kg tvättgods per dygn,
22. vattenverk för mer än 5 000 personer,
23. gasturbinkraftanläggning,
24. skrotupplag eller anläggning för skrothantering,
25. anläggning för central uppsamling av oljeavfall, kemiskt avfall eller annat

- specialavfall,
26. sågverk för framställning av mer än 14 000 kubikmeter trävaror per år,
 27. plywood- eller spånskivefabrik,
 28. anläggning för ytbeläggning med färg eller lack, där mer än 25 kg färg eller lack förbrukas varje timme och torkning sker vid förhöjd temperatur,
 29. ackumulatorfabrik,
 30. laboratorium för framkallning av mer än 20 000 rullar fotografisk film per år eller för framställning av mer än 300 000 pappersbilder per år,
 31. anläggning där mer än 200 kg klor lagras eller användes varje dygn,
 32. motorsport- eller bilprovningss bana för stadigvarande bruk,
 33. skjutbana som är stadigvarande inrättad för skarpskjutning utomhus.

Ändring utan anmälan får bara ske om det är uppenbart att verksamheten vid inrättningen eller den av åtgärden berörda delen av inrättningen kan ske utan störning av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse.

Anmälningsskyldighet till länsstyrelsen föreligger också beträffande vissa typer av avloppsvattenutsläpp, 10 § MK. Här kan hälsovårdsnämnd i vissa fall befria från anmälningsskyldighet.

Bestämmelser om förfarandet hos länsstyrelsen i anmälningsärenden finns i 25–29 §§ MK. Anmälan till länsstyrelsen skall göras skriftligen och innehålla de uppgifter som behövs för bedömning av verksamheten. Länsstyrelsen skall samråda med myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka. Något kungörande eller sammanträdande med parterna äger inte rum. Länsstyrelsen skall i stället, så snart ett ärende är tillräckligt utrett, meddela råd och anvisningar, 39 § ML, eller föreläggande om åtgärder eller förbud, 40 § ML, eller lämna besked om att anmälningen inte föranleder någon åtgärd från länsstyrelsens sida. Länsstyrelsens åtgärd enligt 40 § ML kan överklagas till regeringen.

Till länsstyrelserna inkomna och avgjorda anmälningsärenden^a

Period	Inkomna anmälningar	Avgjorda anmälningar
1971-07-01– 1972-06-30	2 248	1 866
1972-07-01– 1973-06-30	2 212	1 977
1973-07-01– 1974-06-30	1 106	1 043
1974-07-01– 1975-06-30	1 517	1 505
1975-07-01– 1976-06-30	2 279 ^b	2 054
1976-07-01– 1977-06-30	1 949	1 873
Summa	11 312	10 318

^a Inkluderar ej ärenden som innefattar ändringar av inrättning.

^b Inkluderar ej ärenden från Gävleborgs län som inkommit men inte avgjorts.

Källa: Naturvårdsverkets årsbok.

2.1.8 *Handläggning av miljöskyddsfrågor vid länsstyrelsen m. m.*

Verksamheten vid landets länsstyrelser regleras av länsstyrelseinstruktionen (1971:460, senast ändrad 1977:1133). Av denna framgår bl. a. att det skall finnas en länsstyrelse i varje län samt att länsstyrelsen skall svara för den statliga förvaltningen i länet, i den mån ej särskild förvaltningsuppgift ankommer på annan myndighet.

Landshövdingen är länsstyrelsens chef och ordförande i dess styrelse. Styrelsen leder länsstyrelsens arbete. Antalet ledamöter i styrelsen regleras genom särskild lagstiftning.

Länsstyrelsen är uppdelad i olika avdelningar, var och en med ett länsråd som chef. Länsråden skall beträffande sina avdelningar se till att följdriktighet och enhetlighet iakttas vid ärendenas behandling samt slutligt granska koncepten till länsstyrelsens beslut i ärenden i vilkas handläggning de deltagit.

Chef för enhet inom avdelning skall närmast under avdelningschefen svara för att ärendena i behörig ordning bereds och företas till avgörande.

På miljövärdssidan åligger det länsstyrelsen rent allmänt att ta befattning med miljöskyddet inom länet samt att årligen före den 1 juni till statens naturvårdsverk avge förslag till beräkning av de statliga utgifterna för miljöskyddet under nästkommande budgetår.

Länsstyrelsens naturvårdsenhet, där miljöskyddsfrågorna handläggs, sorterar under planeringsavdelningen. Det åligger chefen för naturvårdsenheten – naturvårdsdirektören – att särskilt svara för att bl. a. miljövärdssynpunkter beaktas.

Inom planeringsavdelningen fördelas de olika ärendena enligt en av regeringen fastställd diarieplan.

Länsstyrelsen fastställer, med visst undantag, arbetsordning och allmänna bestämmelser för arbetet inom länsstyrelsen. Till ledning för utarbetandet av arbetsordning finns en av regeringen fastställd arbetsordning. Regeringen skall underrättas om antagande eller ändrande av arbetsordning.

Länsstyrelsen kan meddela särskilda föreskrifter om personalens tjänsteutövning.

När det gäller själva beslutsfattandet vid länsstyrelsen framgår av instruktionen att länsstyrelsens styrelse avgör bl. a.

- viktigare fråga om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder
- frågor av större ekonomisk betydelse
- andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen.

Styrelsen är beslutsför när landshövdingen och minst sju andra ledamöter är närvarande. Som styrelsens beslut gäller den mening varom de flesta sig förena. Vid lika röstetal ha landshövdingen utslagsröst. Vid mycket brådsakande ärenden kan landshövdingen fatta beslut ensam i närvaro av den föredraganden till vars uppgifter ärendet hör. Sådant beslut skall anmälas för styrelsen vid nästa sammanträde.

Ärende som ej skall avgöras av styrelsen avgörs av den tjänsteman vid länsstyrelsen som anges i instruktionen, arbetsordning eller i särskilt beslut av länsstyrelsen. Landshövdingen kan – med ett par undantag – alltid avgöra

sådant ärende. Även avdelningschef har motsvarande befogenhet beträffande ärende som enligt arbetsordning eller särskilt beslut av länsstyrelsen skall avgöras av tjänsteman på hans avdelning.

Ärende avgörs efter föredragning av tjänsteman som anges i arbetsordning. Ärende som ej skall avgöras av styrelsen får i vissa fall avgöras utan föredragning. Landshövdingen får överta beredning och föredragning av ärende som skall avgöras av styrelsen.

Om någon som deltagit i den slutliga handläggningen av ärende eller föredraganden har skiljaktig mening skall denna antecknas.

Slutligen framgår av instruktionen att föredraganden får själv eller genom annan tjänsteman infordra förklaring, upplysning eller yttrande i ärende hos länsstyrelsen, om inte annat är föreskrivet.

2.2 Tillsynssystemet

2.2.1 Nuvarande tillsynssystem

Enligt 38 § ML skall till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen tillsyn utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna. Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna. Länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet.

Viktiga inslag i den centrala tillsynen är utarbetandet av allmänna råd och riktlinjer för den löpande tillsynen, utarbetandet av modeller för kontrollprogram inom olika branscher och för kontrollprogram beträffande miljöpåverkan i omgivningen samt utarbetandet av enhetliga mätmetoder.

Den löpande tillsynen innebär övervakning av enskilda föroreningskällor för att tillse att skyddsföreskrifter och kontrollprogram efterlevs. För anläggningar som inte prövats enligt ML innebär tillsynen en kontroll av att verksamheten bedrivs så att olägenheterna håller sig inom de ramar som uppställs av ML:s tillåtlighetsregler.

Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra och med sådana statliga och kommunala organ som har uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. Det kommunala organ som närmast kommer i fråga i sammanhanget är givetvis hälsovårdsnämnden som, ehuru den sålunda inte ingår i ML:s tillsynssystem, ändå samarbetsvägen skall kunna bistå tillsynsmyndigheterna med uppgifter m. m.

För att tillsynen skall kunna bli ett verksamt medel till skydd mot miljöfarlig verksamhet ställer lagen olika befogenheter och tvångsmedel till tillsynsmyndigheternas förfogande. Innan länsstyrelsen kan tillgripa i det följande beskrivna åtgärder enligt 39 och 40 §§ ML eller begära handräckning enligt 47 § ML skall samråd äga rum med naturvårdsverket. I handräckningsfallet dock endast om det kan befaras att kostnaden för handräckningen inte kan tas ut av den försumlige. Samråd krävs ej om saken är så brådskande att samråd inte hinner ske, 28 § MK.

Tillsynsmyndighet som finner att olägenhet av betydelse från allmän synpunkt uppkommer eller kan uppkomma kan meddela råd och anvisningar för att motverka olägenhet, 39 § ML. Mot ett sådant beslut av tillsynsmynd-

dighet kan talan inte föras.

Om tillstånd till verksamheten inte meddelats enligt ML, kan länsstyrelsen meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövt för att lagens bestämmelser skall efterlevas. Dessförinnan skall länsstyrelsen emellertid ha försökt vinna rättelse genom råd och anvisningar enligt 39 § ML. I brådskande fall eller när annat särskilt skäl föreligger får dock föreläggandet ges omedelbart, 40 § första stycket ML.

Även om tillstånd enligt ML meddelats kan länsstyrelsen meddela sådan brådskande föreskrift som är nödvändig till följd av särskilda omständigheter. Länsstyrelsen kan också för den händelse en tillståndshavare åsidosätter i tillståndsbeslut angivna villkor förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse, 40 § andra och tredje styckena ML.

Länsstyrelsen kan förknippa föreläggande enligt 40 § ML med vite, 40 § sista stycket ML.

Följs ej ett föreläggande enligt 40 § ML skall utmätningsman på anmodan av länsstyrelsen ombesörja att åtgärd vidtages på den försumligen bekostnad, 47 § ML.

Beslut enligt 40 § ML länder till omedelbar efterrättelse, om ej annorlunda förordnas, 49 § ML. Sådant beslut kan dock överklagas till regeringen (jordbruksdepartementet). Naturvårdsverket har givits en särskild besvärsmått, 48 § ML.

På hemställan av naturvårdsverket kan koncessionsnämnden, om tillstånd enligt ML inte meddelats, besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller meddela föreskrifter om försiktighetsmått, 41 § ML. Vid sådan prövning av koncessionsnämnden äger bestämmelserna i 14 och 16 §§ ML om tillståndsprövning vid nämnden motsvarande tillämpning. Det åligger länsstyrelsen att underrätta naturvårdsverket om sådana förhållanden som kan föranleda tillämpning av 41 § ML, 30 § MK.

För att utöva tillsyn har tillsynsmyndighet rätt att vinna tillträde till fabrik eller annan anläggning vare sig den är i bruk eller ej samt att företa undersökning inom anläggning eller område som hör till denna samt även på annan plats, om så erfordras, med undantag av hus, tomt eller trädgård, 42 § ML.

Om en verksamhet kan befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran från tillsynsmyndighet lämna upplysningar om anläggningen. Tillsynsmyndighet får också förelägga den som utövar befarad miljöfarlig verksamhet att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndighet kan, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att på utövarens bekostnad göra undersökningen. Sådan undersökare har samma tillträdesrätt som tillsynsmyndighet enligt 42 § ML. Vid nu nämnda förelägganden kan tillsynsmyndighet utsätta vite, 43 § ML. Dessa bestämmelser fick sin nuvarande lydelse 1973 (se prop. 1973:141, s. 15 ff).

ML:s tillsynsbestämmelser avslutas med en bestämmelse om tystnadsplikt för den som genom tillsynsverksamhet fått kännedom om yrkeshemlighet, driftanordning, affärsförhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar, 44 § ML.

2.2.2 Tillsynens innehåll och upplägning

ML:s bestämmelser om tillsyn reglerar i huvudsak myndigheternas agerande i förhållande till utövaren. Det kan därför vara lämpligt att något närmare beskriva tillsynens innehåll och upplägning enligt naturvårdsverkets anvisningar för dennas bedrivande.

Myndigheternas uppgift inom tillsynen är att övervaka

- att miljöfarlig verksamhet bedrivs så att olägenheterna håller sig inom de ramar som uppställs av ML:s tillåtlighetsregler
- att utsläpp till luft och vatten, avfallshantering och verkningar i omgivningen kontrolleras
- samt att undersökningarnas resultat sammanställs, utvärderas och sprids.

I lagens förarbeten understryks vikten av att bygga på utövarnas av miljöfarlig verksamhet frivilliga medverkan, (prop. 1969:28 s 224).

Från myndigheternas utgångspunkt kan tillsynen delas in i dels en i förväg fastlagd verksamhet som beskrivs i kontrollprogrammet för en anläggning dels ock en initiativverksamhet föranledd av inkommande rapporter eller information från t. ex. andra myndigheter, allmänheten eller massmedia.

Tillsynsverksamheten kan också delas in i dels en undersöknings- och mätverksamhet dels ock ett myndighetsutövande i form av t. ex. fastställande av kontrollprogram eller föreskrift om undersökningar samt utfärdande av råd och anvisningar och förelägganden.

Ett kontrollprogram består i allmänhet av två delar. Den ena behandlar kontroll av den aktuella anläggningen, dvs. driftkontroll (egenkontroll eller intern kontroll), utsläppskontroll och avfallsfrågor. Den andra delen gäller kontroll av verkningarna i omgivningen, dvs. vatten-, luft-, mark- och bullerundersökningar.

Den del av kontrollprogrammet som behandlar anläggningen beskriver dels driftkontrollens omfattning och sätt för rapportering dels ock hur och i vilka intervall utomstående expertis skall kontrollera anläggningen i form av förstagångsbesiktning och periodisk eller återkommande besiktning.

Driftkontroll omfattar i detta sammanhang endast den del av ett företags hela kontrollverksamhet som är av betydelse för miljövärden, främst övervakning av reningsanordningar, mätning av utsläpp och kontroll av avfallshantering. Driftkontrollen måste utföras av anläggningens egen personal. Endast därigenom kan den för verksamheten ansvarige få den fortlöpande information som behövs för att uppfylla gällande villkor och för att bedriva verksamheten med så små utsläpp som möjligt.

Ändamålet med förstagångsbesiktningen är att kontrollera att en ny eller ombyggd anläggning blivit utförd enligt gällande tillstånd och att den från miljövärdssynpunkt fungerar på avsett sätt. Tidpunkten för en sådan besiktning kan vara tre till sex månader efter igångsättningen.

Den periodiska besiktningen utgör ett komplement till driftkontrollen. Om denna är väl genomförd kan den periodiska besiktningen i allmänhet göras mindre omfattande än förstagångsbesiktningen. En viktig del av den periodiska besiktningen är att tillse att driftkontrollen fungerar på avsett sätt. Därför sker vid besiktningen en genomgång av journaler och rapporter,

skötsel och driftinstruktioner etc.

Besiktning kan utföras av särskild expertis som utses av länsstyrelsen efter förslag från företaget. Besiktning kan också utföras av länsstyrelsepersonal ensam eller biträdd av särskild expertis. Hälsovårdsnämnden underrättas om och ges möjlighet att närvara vid besiktning. Intervallen för den periodiska besiktningen varierar inom vida gränser beroende på verksamhetens art. Normalt äger besiktning rum varje eller vartannat år.

Den del av kontrollprogrammet som behandlar verkningarna i omgivningen benämns recipientkontroll och uppdelas i allmänhet på avsnitt om vatten-, luft- och markundersökningar samt bullermätningar. Vattenundersökningarna är som regel de mest omfattande.

Ett och samma vattenområde utnyttjas ofta som recipient för utsläpp från många olika verksamheter. Det är då motiverat att upprätta program för samordnad recipientkontroll. Denna samordning sker vattenområdesvis. Flera länsstyrelser har under senare år tagit initiativ till sådan samordning som i regel ger mera information till lägre kostnader.

Samordnad recipientkontroll sköts i stor utsträckning av s. k. vattenvårdsförbund som är samarbetsorgan för de som utnyttjar ett visst vattenområde. F. n. finns 36 vattenvårdsförbund i landet. Kostnaderna fördelas normalt efter frivilligt träffad överenskommelse. Länsstyrelsen kan med stöd av 43 § ML vid behov fastställa fördelningen.

Det åligger anläggningsägaren att bekosta den verksamhet som fastställs i kontrollprogram. Vid fastställande av programmet gäller emellertid att ML:s avvägningsregler skall beaktas. Det innebär att kontrollens omfattning skall anpassas till anläggningens beskaffenhet. Vidare skall kostnaderna stå i rimlig proportion till utsläppens storlek, till omgivningens känslighet för påverkan och till kostnaden för den miljövårdsåtgärd som skall kontrolleras.

Vid sidan av den verksamhet som sker inom kontrollprogrammets ram är länsstyrelsepersonalens besök vid anläggningarna av stor betydelse. Detta gäller inte minst sådana anläggningar som inte prövats och för vilka kontrollprogram oftast inte fastställts. Sådana besök kan ha formen av oanmälda eller föranmälda inspektioner. Dessa planeras i regel i samråd med hälsovårdsnämnden och ibland med naturvårdsverket.

I detta avsnitt har kortfattat beskrivits innehåll och uppläggning av den löpande tillsynen för vilken länsstyrelsen ansvarar. För naturvårdsverket som central tillsynsmyndighet är det en viktig uppgift att genom allmänna råd och riktlinjer samordna länsstyrelsernas insatser och se till att de förfogar över erforderligt faktaunderlag för sin verksamhet. En viktig del därvidlag är arbetet med branschvisa utredningar samt utprovning, anpassning och standardisering av de mätmetoder och den instrumentering som används vid driftkontroll, besiktning och recipientkontroll.

2.2.3 *Hälsovårdsnämndens verksamhet*

Som framgått av redogörelsen för ML:s tillsynssystem, avsnitt 2.2.1, tillhör hälsovårdsnämnden inte de myndigheter som har tillsynsansvar enligt ML. Emellertid har hälsovårdsnämnden en rad uppgifter enligt andra författningar på ML närliggande områden som medför att dess verksamhet är av

största betydelse för naturvårdsverkets och länsstyrelsernas tillsynsverksamhet enligt ML. Detta förhållande poängteras av lagstiftaren i den allmänna samarbetsbestämmelsen – 38 § tredje stycket ML.

De grundläggande bestämmelserna för hälsovårdsnämndens verksamhet återfinns i hälsovårdsstadgan (1958:663) – Hst. Hälsovårdsnämnden har också viktiga uppgifter inom bl. a. lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor liksom inom livsmedels- och djurskyddslagstiftningarna.

Enligt Hst skall det finnas en hälsovårdsnämnd i varje kommun. Hälsovårdsnämnden har till uppgift att övervaka den allmänna hälsovården inom kommunen, 2 § Hst. Inom denna ram skall hälsovårdsnämnden bl. a. se till att erforderliga och skäliga åtgärder vidtas för att motverka vatten- och luftförorening, buller och andra sådana störningar. Samtidigt påpekas att naturvårdsverket och länsstyrelsen utövar tillsyn enligt ML över samma slags störningar, 38 § Hst. När det gäller anläggningar för industri, handel eller annan näring samt upplag av varor eller avfall skall hälsovårdsnämnden se till att dessa sköts på sådant sätt att de ej medför sanitär olägenhet, 62 § Hst. Även i detta sammanhang finns en hänvisning till ML:s bestämmelser angående prövning av koncessionsnämnden m. fl. myndigheter, om hälsovårdsnämndens medverkan vid sådan prövning samt om verkan av meddelade tillstånd, 63 § Hst.

Ytterligare föreskrifter avseende den allmänna hälsovården kan meddelas i lokal hälsovårdsordning, som antages av kommunfullmäktige och fastställs av länsstyrelsen, 65 och 68 §§ Hst. Föreskrifter i lokal hälsovårdsordning får inte avse förhållanden som reglerats genom annan allmän författning än Hst eller viss bestämmelse i den kommunala renhållningslagen (1970:892). Dessutom skall man vid meddelandet av sådana föreskrifter se till att inte nödvändigt tvång läggs på allmänheten eller att obefogad inskränkning görs i den enskildes frihet, 65 § Hst.

För särskilda fall äger hälsovårdsnämnden meddela sådana föreskrifter – utöver vad som anges i Hst eller lokal hälsovårdsordning – som behövs för att förebygga eller undanröja sanitär olägenhet, 70 § Hst. Hälsovårdsnämnden kan antingen omedelbart eller efter råd eller uppmaning och skäligt anstånd meddela sådana förelägganden och förbud som behövs för att Hst, lokal hälsovårdsordning eller särskilda föreskrifter skall efterlevas, 71 § Hst. Vad gäller verksamhet vid anläggning för industri, hantverk m. m., får dock förbud tills vidare mot verksamheten meddelas endast om av hälsovårdsnämnden anbefalld åtgärd till undanröjande av svår sanitär olägenhet inte vidtagits inom föreskriven tid, 72 § Hst. Hälsovårdsnämnden kan förknippa föreskrift eller förbud med vite samt låta utföra anbefalld åtgärd på försumliga bekostnad, 75 § Hst. Polismyndigheten skall lämna hälsovårdsnämnden biträde och erforderlig handräckning, 80 § Hst. Den som utövar tillsyn över den allmänna hälsovården äger tillträdesrätt till de lokaler och områden samt rätt att företa de undersökningar som tjänsteåliggandena ger anledning till, 82 § Hst.

Enligt bestämmelser i ML skall dock tillsynsmyndigheterna – naturvårdsverket och länsstyrelsen – samarbeta med bl. a. sådana kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som eljest fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten, 38 § ML. Hälsovårdsnämnden utgör självfallet ett sådant organ. I förarbetena till ML understryks

betydelsen av detta samarbete kraftigt, (prop. 1969:28, s. 227 ff). Även på annat sätt finns det kopplingar mellan miljöskyddslagstiftningen och hälsovårdsnämnden. Sålunda åligger det koncessionsnämnden, naturvårdsverket och länsstyrelsen att på olika sätt meddela hälsovårdsnämnden om inkomna ärenden och fattade beslut, 14, 19, 22, 23, 26 och 29 §§ MK. Hälsovårdsnämnden kan härigenom remissvägen påverka bl. a. utformningen av en anläggning.

I ML finns den viktiga inskränkningen i bl. a. hälsovårdsnämndens befogenheter enligt Hst angiven, nämligen att den som fått tillstånd enligt ML till miljöfarlig verksamhet inte på grund av bestämmelser i ML eller Hst kan åläggas att upphöra med verksamheten. Ej heller kan han tvingas att vidtaga försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, 22 § ML, (prop. 1969:29, s. 229 f). Från nu angiven huvudregel finns vissa i 23–25 och 40 §§ ML angivna undantag, vad gäller koncessionsnämndens, naturvårdsverkets och länsstyrelsens möjligheter till ingripanden, även om tillstånd enligt ML meddelats. För hälsovårdsnämndens del finns det däremot inte några undantag från huvudregeln.

Enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor med tillhörande kungörelse (1973:334) skall bl. a. den som hanterar eller importerar hälso- och miljöfarliga varor vidtaga de åtgärder och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön, 5 § lagen. Enligt 58 § kungörelsen utövar hälsovårdsnämnden, under naturvårdsverket-arbetsarkivstyrelsen och länsstyrelsen, den omedelbara tillsynen inom kommunen. Som tillsynsmyndighet äger hälsovårdsnämnden rätt att efter anfordran erhålla upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, att meddela förelägganden eller förbud som uppenbart behövs för lagens efterlevnad, att i beslut om föreläggande eller förbud utsätta vite samt att förordna om rättelse på försumligs bekostnad, 12 och 13 §§ lagen. För tillsyn äger dessutom tillsynsmyndighet tillträde till område m. m. för undersökning eller provtagning, 14 § lagen.

2.3 Påföljdssystemet

2.3.1 Inledning

ML är en s. k. ramlagstiftning. Lagstiftaren har genom lagen uppställt de ramar inom vilka prövnings- och tillsynsmyndigheterna skall meddela tillstånd, förbud, villkor, föreskrifter osv. för miljöfarlig verksamhet. Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet kan inte direkt i lagen utläsa var gränsen går mellan tillåtna och otillåtna immissioner, utan är för att få denna kunskap hänvisad till utflödet av prövnings- och tillsynsmyndigheternas verksamhet.

Den som överskrider gränsen för det tillåtna kan komma att drabbas av olika slag av påföljder. ML innehåller sanktioner av både administrativ och straffrättslig art. Särskilt de administrativa påföljderna tar direkt sikte på att rätta till missförhållanden i den yttre miljön förorsakade av miljöfarlig verksamhet.

De straffrättsliga sanktionerna spelar en något underordnad roll jämfört med de administrativa. Vissa i ML preciserade gärningar är direkt straffsank-

tionerade. Miljöskyddslagstiftningens ansvarsregler innebär emellertid i stort sett att straffhot inte inträder förrän en myndighet i det enskilda fallet meddelat förbud, villkor, föreskrift osv. och påbudet sedan inte efterkommits.

Om en tillståndshavare åsidosätter ett villkor som angivits i ett tillståndsbeslut kan tillsynsmyndigheten förelägga denne att vidtaga rättelse eller förordna om sådan rättelse på tillståndshavarens bekostnad. För att få kraft bakom ett sådant beslut kan myndigheten förena föreläggandet med vite. Åsidosätter någon ett villkor som angivits i ett tillståndsbeslut och är avvikelser betydande kan prövningsmyndigheten förklara tillståndet förverkat samt förbjuda fortsatt verksamhet. Straffhot inträder om inte påbudet efterkommes. I sådant fall kan överexekutor meddela handräddning för att rättelse skall åstadkommas.

Även BrB:s bestämmelser ger vissa möjligheter att kräva ut straffansvar vid otillåtna angrepp riktade mot den yttre miljön. Härvid kan nämnas t. ex. vissa av brotten mot liv och hälsa i 3 kap. Även några av skadegörelsebrotten i 12 kap. samt flera av bestämmelserna i 13 kap. angående allmänfarliga brott kan komma i fråga.

2.3.2 Miljöskyddslagen

ML:s bestämmelser av straffrättslig karaktär återfinns i 45 §§. Paragrafen har följande lydelse.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot förbud som meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § eller åsidosätter sådana bestämmelser som avses i 2 § fjärde stycket,
2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen meddelat enligt 10 § första stycket utan att undantag har medgivits med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket, eller
3. åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 17 §, 18 § första stycket, 19–21, 24, 25, 27 eller 41 §, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas,

dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket, dömes till böter.

Regeln har sin förebild hos ansvarsbestämmelser i VL och i den vid ML:s tillkomst upphävda lagen (1956:582) om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden.

I stort sett kan fyra typer av brott mot ML urskiljas, nämligen

1. Överträdelse av förbud mot miljöfarlig verksamhet
2. Underlåtenhet att iakttaga prövningsplikt
3. Åsidosättande av villkor eller föreskrift
4. Underlåtenhet att fullgöra upplysningsplikt.

För att straffansvar skall kunna utkrävas fordras att allmän åklagare vid domstol kan visa att gärningen i fråga täcks av den tilltalades uppsåt eller oaktsamhet. Vid åsidosättande av villkor eller föreskrift krävs dessutom att risk för kränkning av allmän eller enskild rätt föreligger.

Straffet för brott mot 45 § första stycket kan variera från böter till fängelse i

högst ett år. Brott mot upplysningsplikten kan enligt 45 § andra stycket medföra ett bötesstraff.

Av 25 kap. 1 och 2 §§ BrB framgår att med böter avses dagsböter. Dessa skall utgå till ett visst antal och grundas på den tilltalades ekonomiska förhållanden. Antalet kan variera från en till etthundratjugo, vid flera brott etthundraåttio, samt dagsbotens storlek mellan två och femhundra kronor.

De överträdelser som avses i 45 § ML hör under allmänt åtal. Anmälan är således inte någon formell förutsättning för beslut om förundersökning och ett eventuellt senare beslut om åtal. Det räcker sålunda med att en överträdelse på något sätt kommer till polis- eller åklagarmyndighets kännedom.

Frågor om rapport-, åtals- och påföljdseftergift samt åtalspreskription är av intresse även vid miljöbrott oavsett om gärningen hör under ML eller BrB.

2.3.3 Brottsbalken

Bestämmelserna i BrB har i flera fall sitt ursprung från den strafflag som gällde före BrB:s ikraftträdande 1965. Miljödebatten sköt fart först under slutet av 1960-talet. I BrB har på grund härav särskild hänsyn inte tagits till miljöbrottsligheten. Det finns trots detta bestämmelser i BrB som kan vara tillämpliga vid otillåtna angrepp riktade mot den yttre miljön.

Bland dessa kan nämnas bestämmelserna om skadegörelse i 12 kap. Enligt 1 § skall den som med uppsåt förstör eller skadar fast eller lös egendom till men för annans rätt dömas för *skadegörelse* till böter eller fängelse i högst sex månader. Om av gärningen kommit synnerlig fara för någons liv eller hälsa eller skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller om skadan eljest är synnerligen kännbar, kan brottet vara att rubricera som *grov skadegörelse* samt enligt 3 § medföra fängelse i högst fyra år. Är brottet med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter att anse som ringa skall enligt 2 § dömas för *åverkan* till böter. För åverkan skall också dömas, om brottet är ringa, den som i skog eller mark olovligen tager växande träd eller gräs eller, av växande träd, ris, gren, näver, bark, löv, bast, ollon, nötter eller kåda eller olovligen tager vindfålle, sten, grus, torv eller annat sådant, som ej är berett till bruk.

Enligt 8 kap. 11 § BrB skall den som med uppsåt i skog eller mark olovligen tager sådant som är uppräknat ovan, om det ej med hänsyn till omständigheterna är att anse som åverkan, ställas till ansvar med tillämpning av reglerna i 8 kap. BrB, vari man samlat tillgreppsbrott som t. ex. stöld och egenmäktigt förfarande.

De bestämmelser i BrB som närmast kan bli aktuella vid miljöbrottslighet torde emellertid vara de allmänfarliga brotten i 13 kap. I kapitlet upptas bl. a. bestämmelser om straffhot vid framkallande av allmän fara för människors liv eller hälsa samt vid omfattande förstörelse av annans egendom. Förstörelse av egen mark är däremot straffritt. Det räcker som regel inte med att faran hotar enstaka människor, djur eller växter, utan faran skall vara riktad mot en obestämd och vidsträckt krets av objekt.

Av 13 kap. 7 § BrB framgår att den som med uppsåt framkallar allmän fara

för människors liv eller hälsa genom att förgifta eller infektera livsmedel, vatten eller annat, eller på annat sätt sprider gift eller dylikt eller överför eller sprider allvarlig sjukdom, dömes för *spridande av gift eller smitta* till fängelse i högst sex år. Om gärningen skett med uppsåt att skada annan till liv eller hälsa eller om många människor utsatts för fara kan detta medföra att gärningen rubriceras som grovt brott och gärningsmannen dömes till fängelse lägst fyra och högst tio år, eller livstid.

Enligt 13 kap. 8 § BrB skall den som uppsåtligen framkallar allmän fara för djur eller växter med gift eller genom att överföra eller sprida elakartad sjukdom eller genom att sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt, dömes för *förgöring* till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet skett med uppsåt att skada eller om egendom av betydande värde utsatts för fara kan gärningen vara att anse som grov och straffet bli fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

I 13 kap. 9 § BrB straffbeläggs fall där någon ej med avsikt, men väl av grov oaktsamhet, begår sådan gärning som beskrivs i 7 och 8 §§. Straffet för brottet *vårdslöshet med gift eller smittämne* är böter eller fängelse i högst två år.

Sådan fara som avses i 13 kap. 7 och 8 §§ BrB kan ha framkallats utan uppsåt eller grov oaktsamhet. Om den som framkallat faran kommit till insikt om denna, men ändå inte gör vad som skäligen kan begäras för att avvärja faran, skall gärningsmannen enligt 13 kap. 10 § dömas för *underlåtenhet att avvärja allmänfara* till böter eller fängelse i högst ett år.

En gärningsman kan enligt 13 kap. 11 § BrB erhålla straffnedsättning, om han frivilligt avvärjt faran innan avsevärd olägenhet uppkommit. För försök, förberedelse eller stämpling till brott döms till ansvar enligt gängse regler.

I sammanhanget bör också erinras om vissa av bestämmelserna i 3 kap. BrB. Den som av oaktsamhet orsakar annans död kan t. ex. dömas till straff för *vållande till annans död* enligt 7 §. Även den som av oaktsamhet åsamkar annan person kroppsskada eller sjukdom, som ej är ringa, är underkastad straffansvar för *vållande till kroppsskada eller sjukdom* enligt 8 §. För *framkallande av fara för annan* kan enligt 9 § den dömas som av grov oaktsamhet utsätter annan för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom.

2.4 Besvärsrätten

2.4.1 Inledning

Inom vårt rättssystem är besvärsrätten ett av flera institut vars främsta syfte är att trygga rättssäkerheten. Rätten att anföra besvär över ett visst beslut är i allmänhet direkt reglerad i lag. Även utan en uttrycklig lagregel finns det emellertid som regel möjlighet att få en rättslig fråga prövad i åtminstone två instanser. Det finns å andra sidan också lagregler som begränsar besvärsrätten. Vissa begränsningar i rätten att föra talan mot ett beslut anses gälla t. o. m. utan direkt stöd av lag. Sålunda är i regel endast den som berörs av ett visst beslut besvärberättigad. Dessutom brukar krävas att beslutet skall ha en negativ rättsverkan för den som vill besvära sig för att besvären skall upptas till prövning i sak. Enligt 11 § förvaltningslagen (1971:290) får talan

mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Vanligtvis brukar det över huvud inte vara möjligt att fullfölja talan mot beslut, som inte har någon direkt rättsverkan, t. ex. beslut i form av vägledande anvisning e. d. Någon allmän klagorätt för var och en som är missnöjd med ett beslut existerar sålunda inte.

2.4.2 Beslut mot vilka talan får respektive inte får föras enligt miljöskyddslagen

Frågan om fullföljd av talan mot ett beslut meddelat med stöd av ML behandlas i 48 §. Paragrafen har följande lydelse.

Mot beslut som meddelas av statens naturvårdsverket enligt 10 § andra stycket eller av länsstyrelsen enligt 17 § andra stycket får talan ej föras.

Talan mot beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 § tredje stycket eller rörande förbud vid vite enligt 51 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Talan mot annat beslut av koncessionsnämnden, naturvårdsverket eller länsstyrelsen enligt denna lag föres hos regeringen genom besvär.

För att tillvarata allmänna intressen får naturvårdsverket föra talan mot koncessionsnämndens eller länsstyrelsens beslut i fråga om tillstånd enligt lagen, mot koncessionsnämndens beslut i fråga som avses i 41 § och mot länsstyrelsens beslut i fråga som avses i 40 § eller 43 § andra stycket.

Av paragrafens första stycke framgår sålunda att beslut rörande dispens från tillståndsprövning, som meddelas av naturvårdsverket eller länsstyrelse, inte får överklagas. Talan får inte heller fullföljas beträffande villkor, som skall gälla för miljöfarlig verksamhet som utövas efter beslut om dispens. Det ligger också i sakens natur att besvär inte kan anföras över ett avslag på en ansökan om dispens.

Det finns enligt paragrafens andra stycke möjlighet att klaga på ett beslut som rör ersättning till sakkunnig, vilken företagit utredning på uppdrag av prövningsmyndighet i samband med prövning av en miljöfarlig verksamhet. Av samma stycke framgår vidare att talan kan fullföljas beträffande beslut angående ersättning till fristående expertis, som på uppdrag av tillsynsmyndighet utfört för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av den miljöfarliga verksamheten och dess verkningar. Dessutom följer av paragrafens andra stycke att besvär kan anföras beträffande beslut av länsstyrelse i fråga om förbud vid vite att rubba eller skada mätapparat eller liknande instrument, som satts ut för att utröna verkningarna av viss miljöfarlig verksamhet.

Besvärstalan enligt paragrafens andra stycke skall föras vid kammarrätten. Mot kammarrättens beslut kan talan fullföljas vid regeringsrätten genom besvär. Här är dock att märka att för sådan talan fordras s. k. prövningstillstånd. Denna inskränkning i rätten att fullfölja talan innebär i praktiken att kammarrätten blir slutinstans för andra mål än sådana som är av prejudikatintresse.

Av paragrafens tredje stycke framgår att talan mot annat än i föregående stycke nämnt beslut av koncessionsnämnden, naturvårdsverket eller länsstyrelse, t. ex. beslut angående tillstånd av koncessionsnämnden, skall föras hos regeringen genom besvär. Anledningen till att man bestämt att fullföljd

skall ske till regeringen och inte till regeringsrätten är att de här åsyftade besluten innehåller frågor där samhällsintresse och lämplighet överväger, inte rättsfrågor.

Med begreppet "annat beslut" avses t. ex. beslut av koncessionsnämnden och länsstyrelse i fråga om tillstånd för miljöfarlig verksamhet och med tillståndet förknippade villkor och föreskrifter. Länsstyrelsernas formella rätt till viss tillståndsgivning har aldrig utnyttjats i praktiken. Med "annat beslut" kan också avses länsstyrelses beslut i fråga om förbud eller föreskrift för miljöfarlig verksamhet enligt 40 §. Man syftar även på länsstyrelses beslut i anmälningsärenden om beslutet innehåller föreläggande enligt 40 § första stycket om försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövligt för att ML:s bestämmelser skall efterlevas. Härunder faller också länsstyrelses beslut angående rättelse i samband med att villkor i ett tillståndsbeslut åsidosatts. Det kan vidare vara fråga om tillsynsmyndighets beslut beträffande utförande av för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av viss miljöfarlig verksamhet och dess verkningar. För att erhålla visshet i denna fråga kan det ibland vara nödvändigt att en länsstyrelse meddelar ett "annat beslut" såvitt avser frågan om tillträde till viss fastighet. Under paragrafens tredje stycke faller också vissa delavgöranden samt en del avvisnings- och avskrivningsbeslut.

Regeringen synes ha upptagit till prövning besvär över länsstyrelses beslut i anmälningsärende även i de fall dessa åtminstone gränsat till inte rättsligt bindande råd och anvisningar enligt 39 §. Det finns emellertid också exempel ur praxis där regeringen avvisat en sådan besvärstalan. Allmänt anses dock jordbruksdepartementets praxis vara tillmötesgående såvitt avser frågan att uppta besvärstalan till prövning i sak.

Även i andra sammanhang har besvärsrätten i fråga om beslut som innehåller råd och anvisningar vållat vissa tillämpningsproblem. Detta visar bl. a. JO:s beslut den 20 november 1973, dnr 2361/73, vari denne uttalar i huvudsak följande.

Den 12 september 1973 meddelade jag beslut i anledning av klagomål från J, B och S mot länsstyrelsen i Jämtlands län för dess handläggning av ett ärende enligt miljöskyddslagen som gällde en rörelse för skrotning av bilvrak. Det var upplyst, att länsstyrelsen den 13 juli 1973 meddelat beslut i ärendet. I beslutet uttalade länsstyrelsen bl. a. att bränning av karosser medförde olägenheter eller risk för sådana för boende i omgivningen. Med hänsyn till omständigheterna fann länsstyrelsen det dock kunna godtagas att i ett avvecklingsskede bränning skedde för att nyttiggöra skrotet på avsett vis. Länsstyrelsen meddelade därför med stöd av 39 § miljöskyddslagen, att verksamhetens avveckling fick ske med iakttagande av vissa råd och anvisningar. Det sades slutligen, att verksamheten skulle bedrivas så skyndsamt som möjligt och så att området var avstädat från skrot före den 1 december 1973.

I mitt beslut kritiserade jag länsstyrelsen för att beslut icke tidigare meddelats i miljöskyddsärendet och sade bl. a. att beslut av denna art kunde överklagas genom besvär.

I en skrift som inkom till JO den 23 augusti 1973 klagade B över att länsstyrelsen icke försett sitt beslut av den 13 juli med besvärshänvisning. Vidare menade B att beslutet innefattade ett hot om repressalier.

Yttrande inlämtades från länsstyrelsen.

Det blev i ärendet upplyst att B och J anfört besvär över länsstyrelsens beslut hos Kungl. Maj:t i jordbruksdepartementet samt att Kungl. Maj:t den 13 september 1973

meddelat det beslutet, att besvären icke upptogs till prövning eftersom talan icke fick föras mot beslut om råd och anvisningar enligt 39 § miljöskyddslagen.

Länsstyrelse är – jämte statens naturvårdsverk – tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen och kan i denna sin egenskap enligt 39 § – om olägenhet av betydelse från allmän synpunkt finnes uppkomma eller kunna uppkomma genom miljöfarlig verksamhet – meddela råd och anvisningar om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten.

I 48 § samma lag upptas bestämmelser om talan mot beslut som myndighet meddelat med stöd av lagen. Såvitt rör länsstyrelsens beslut sägs, att talan ej får föras mot beslut som meddelats enligt 17 § andra stycket, att talan mot beslut rörande förbud vid vite enligt 51 § får föras hos kammarrätten genom besvär samt att talan mot annat beslut av länsstyrelse enligt miljöskyddslagen föres hos Kungl. Maj:t genom besvär. Enligt sin ordalydelse inbegriper det sist sagda även länsstyrelsens beslut som innefattar råd och anvisningar enligt 39 §.

Frågan huruvida ett beslut om råd och anvisningar kan överklagas kompliceras därav att det anses föreligga en allmän, i lagtext icke närmare preciserad rättsgrundsats av innehåll att talan ej kan föras mot ett beslut som saknar rättslig verkan. Råd och anvisningar av enbart vägledande karaktär saknar obestridligen åtminstone omedelbar rättslig verkan och det kan därför göras gällande att ett beslut enligt 39 § miljöskyddslagen ej är överklagbart, trots att lydelsen av 48 § inbjuder till motsatt tolkning. Kungl. Maj:ts ovan berörda beslut bygger uppenbarligen på det här förda resonemanget. I själva verket tillämpas i jordbruksdepartementet enligt vad jag inhämtat konsekvent den praxis att besvär över beslut som klart stöder sig på 39 § miljöskyddslagen inte upptas till prövning och det av den anledning som jag här antytt.

När jag i mitt beslut den 12 september 1973 sade att besvär kunde anföras över ett länsstyrelsens beslut om råd och anvisningar, hade jag ej kännedom om jordbruksdepartementets praxis. Jag hade vidare för ögonen länsstyrelsens nu aktuella beslut av den 13 juli 1973. Om detta vill jag säga att det visserligen stöder sig på 39 § miljöskyddslagen i vad beslutet innefattar råd och anvisningar men att man i beslutet enligt min mening också kan inläsa ett, låt vara indirekt, föreläggande för vederbörande att upphöra med skrothanteringen före den 1 december 1973. Skäl kan anföras för att besvär i en sådan situation bör tillåtas.

Genom Kungl. Maj:ts beslut är numera fastslaget att besvär ej fick föras mot länsstyrelsens beslut. Inför detta avgörande har jag självfallet att böja mig. Jag kan då inte heller rikta någon anmärkning mot länsstyrelsen för att den ej försedde sitt beslut med besvärshänvisning.

På grund av det anförda och då klagomålen ej heller i övrigt motiverade någon vidare åtgärd, avförde JO ärendet från fortsatt handläggning.

2.4.3 Besvärberättigade enligt miljöskyddslagen

Inom förvaltningsrätten i allmänhet tillkommer besvärsrätt i regel den som beslutet rör om detta gått honom emot. Det krävs sålunda normalt sett att det överklagade beslutet har sådana verkningar mot den som klagat att det framstår som rimligt att beslutet prövas i en andra instans. Beslutet skall ha påverkat den klagandes rättsställning eller berört ett intresse som på något sätt erkänts av vår rättsordning. Den närmare avgränsningen överlämnas ofta till rättstillämpningen. Rätt att fullfölja talan kan tillkomma såväl fysisk som juridisk person. Även en statlig myndighet och kommun kan ha besvärsrätt om dessa subjekt intar sakägares ställning eller av lagstiftaren tillagts partsställning, t. ex. för att bevaka ett allmänt intresse.

Innebörden av 48 § första stycket ML är såsom tidigare nämnts att de inte

rättsligt bindande dispensbesluten, som meddelas av naturvårdsverket eller länsstyrelse ej är möjliga att överklaga. Vägras dispens eller är sökanden inte nöjd med dess innehåll, t. ex. ett villkor i dispensbeslut, har denne möjlighet att ansöka om tillstånd för den miljöfarliga verksamheten hos koncessionsnämnden. En sådan rätt att initiera koncessionsnämndens prövning av miljöfarlig verksamhet tillkommer emellertid ej enskild sakägare. I stället får denne i första hand lita till en aktiv insats från det allmännas sida. Naturvårdsverket har ålagts att bevaka de allmänna intressena och härav följer bl. a. att koncessionsnämnden på initiativ av verket kan förbjuda miljöfarlig verksamhet om den ej är tillåtlig enligt ML eller meddela föreskrift om försiktighetsmått om så är tillfyllest. Detta gäller i de fall tillstånd inte har meddelats, t. ex. på grund av att verksamheten ej är prövningspliktig eller att utövaren otillåtet underlåtit att låta pröva verksamheten. Vid sidan härav har en sakägare enligt 36 § ML möjlighet att väcka talan vid fastighetsdomstol mot den som driver den miljöfarliga verksamheten. En sådan talan kan syfta till förbud mot eller åläggande för den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet att vidtaga försiktighetsmått. Avsikten med en sådan talan kan också vara att erhålla ersättning av den utövare av miljöfarlig verksamhet som orsakat viss olägenhet.

Av 48 § fjärde stycket framgår att naturvårdsverket får att tillvarata allmänna intressen får föra talan mot koncessionsnämndens eller länsstyrelsens beslut i fråga om tillstånd samt mot nämndens beslut i fråga som avses i 41 §, dvs. beslut angående förbud eller försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet utan tillstånd. Under samma förutsättning får naturvårdsverket besvära sig över länsstyrelsens beslut som avses i 40 §, dvs. beslut rörande dels försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövligt för att ML:s bestämmelser skall efterlevas av den som utövar miljöfarlig verksamhet utan tillstånd, dels brådskande föreskrift som är nödvändig till följd av särskilda omständigheter för verksamhet med tillstånd dels ock beslut i fråga om rättelse sedan tillståndshavare åsidosatt ett visst villkor. Naturvårdsverket får också för att tillvarata allmänna intressen fullfölja talan mot beslut som meddelats enligt 43 § andra stycket, dvs. föreläggande i fråga rörande för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av den miljöfarliga verksamheten och dess verkningar.

Grunden för naturvårdsverkets långtgående besvärsmått lades genom de överväganden som kom till uttryck i immissionssakkunnigas betänkande (SOU 1966:65. Se även bilaga 8 till immissionssakkunnigas betänkande, PM angående sakägarbegreppet i vattenrätten, s. 435 ff). De sakkunniga uttalade bl. a., vilket även kom till uttryck i propositionen (s. 66), att den enskildes möjligheter att effektivt bevaka sina intressen i kampen mot immissioner på grund av utvecklingen uppenbarligen minskats. Både i fråga om de stora immissionsfallen och när det gäller de många små immissionskällorna, som genom bebyggelsekoncentration får en stor sammanlagd negativ effekt, var den enskildes möjligheter att påverka förhållandena begränsade enligt de sakkunnigas uppfattning. Det kunde därför enligt de sakkunniga inte längre komma i fråga att i princip överlämna åt de enskilda sakägarna att ta initiativ till åtgärder mot immissionerna. I stället borde man enligt de sakkunniga i första hand bygga på insatser från det allmännas sida. Det är på detta sätt naturvårdsverket kommit in i bilden när allmänna intressen berörs av ett visst

beslut.

Enskilda har naturligtvis motsvarande rätt att söka ändring i ett beslut meddelat med stöd av ML när enskilda intressen berörs. Av lydelsen i 48 § framgår emellertid inte hur omfattande denna rätt är. Lagens förarbeten anses också något oklara såvitt avser frågan om vem som har möjlighet att besvära sig över ett visst beslut. Dessutom ligger i sakens natur att det är svårt att dra en skarp gräns mellan allmänna och enskilda intressen.

Immissionssakkunniga framhöll enligt propositionen (s. 68) bl. a. att en immission visserligen kunde medföra personlig olägenhet och allmän förmögenhetsförlust för en mycket vid och obestämd krets av människor, men att det uppenbarligen ändå inte kunde komma i fråga att var och en som tillhörde denna krets skulle kunna uppträda som sakägare och vara taleberättigad. De sakkunniga föreslog att som förutsättning för att någon skulle vara att anse som sakägare och därmed också besvärsberättigad borde gälla att vederbörande antingen genom äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt, t. ex. servitutsrätt, avkomsträtt, rätt till elektrisk kraft eller vägrätt, hade anknytning till fast egendom som kunde komma att utsättas för olägenhet genom den aktuella immissionen. Den rättsliga anknytningen skulle sålunda vara fast egendom som kunde utsättas för olägenhet genom immissionen. Det räckte enligt de sakkunnigas uppfattning med att risk för olägenhet förelåg. Sådan risk bedömde man ofta skulle komma att föreligga så snart egendomen var utsatt för immission.

Departementschefen övergav emellertid åtminstone delvis immissions-sakkunnigas sakägarbegrepp och uttalade i propositionen (s. 190) med förslag till ML bl. a. att med immissionssakkunnigas uppläggning skulle en begränsad grupp få en alltför gynnad ställning i förhållande till övriga som kunde komma att utsättas för olägenhet genom miljöstörningar, men framhöll samtidigt att sakägarbegreppet inte kunde tillåtas bli utan varje begränsning. Sålunda borde enligt departementschefens mening, t. ex. intrång i allemansrätten inte grunda talerätt samt borde kretsen av sakägare få bestämmas närmare i rättstillämpningen, varvid de principer som tillämpades inom vattenrättsskipningen borde kunna ge viss ledning.

Enligt departementschefens uttalande (s. 205–206) som gjordes innan lagrådets utlåtande inhämtats, var det helt klart att besvärsrätt skulle tillkomma sökanden i ett visst ärende. Däremot var han mera tveksam till frågan om enskilda sakägare skulle ha en motsvarande rätt. Därvid konstaterades därvid att en i propositionen föreslagen förstärkning av det allmännas insatser till förmån även för sakägarintresset visserligen talade för att besvärsrätt för enskilda sakägare var obehövlig. Dock stannade departementschefen för att inte föreslå någon begränsning i detta hänseende samt framhöll att även enskilda sakägare som berörs av ett visst beslut borde få möjlighet att överklaga detta.

Departementschefen, vars uttalande närmast tog sikte på beslut meddelade av koncessionsnämnden, drog också den slutsatsen att med hänsyn till nämndens sakkunniga och allsidiga prövning det borde i absoluta undantagsfall finnas förutsättningar för att beslut av nämnden skulle upphävas eller ändras i någon omfattning av större betydelse på talan av sakägare.

Departementschefen bedömde det inte behövt att tillerkänna andra statliga myndigheter besvärsrätt vid sidan av naturvårdsverket.

Under den fortsatta behandlingen av förslaget till ML kritiserade lagrådet sakägarbegreppets koppling till vattenrätten samt framhöll att sakägarbegreppet borde vidgas till att avse var och en som tillfogats skada eller olägenhet genom miljöfarlig verksamhet oavsett anknytning till fast egendom, men naturligtvis med ett krav på orsakssamband mellan den miljöfarliga verksamheten och skadan respektive olägenheten (prop. s. 375–376). Till lagrådets uppfattning synes departementschefen ha anslutit sig i slutprotokollet (prop. s. 396). Lagrådet nämnde som tänkbara sakägare följande exempel (prop. s. 375 f).

Så är fallet om fisken i en sjö till följd av förorening erhåller för hög halt av kvicksilver och en person som brukar köpa fisk av fiskerättsinnehavaren, förgiftas och blir sjuk. Ett ersättningskrav enligt miljöskyddslagen från denna persons sida mot den industrianläggning som orsakat föroreningen synes i och för sig fullt motiverat. Detsamma gäller människor som har sin arbetsplats i närheten av en anläggning och utsätts för olägenhet genom luftförorening eller buller därifrån. Inte heller torde det finnas skäl att vägra ersättning enligt lagen åt en person som skadas av sprängsten när han passerar en fastighet där sprängningsarbeten utförs. Rätt till ersättning bör också tillkomma ägaren av en båt som tillfälligt passerar en plats där avloppsledningen från en industri mynnar ut, om genom olyckshändelse i driften t. ex. tjockolja kommer ut och fläcker ned båten.

När det gäller frågan om allmänhetens möjligheter att påverka innehållet i beslut som rör miljöfarlig verksamhet, är det av största intresse att granska möjligheterna att anföra besvär över beslut i dispens-, tillstånds- och anmälningsärenden. På grund härav kommer framställningen, såvitt avser besvärsrätten, fortsättningsvis främst att avse detta spørsmål.

national identity that has been applied to the postwar period, and that is not a neutral or benign thing, and that the authors themselves cannot help but acknowledge when they discuss the broader significance of the book for postwar American consciousness. Although the authors do not explicitly acknowledge this, the book's contribution to the study of postwar American identity is a broad, panoramic, and useful one. The authors have done a very good job of tracing the evolution of postwar American identity, and they have done so in a way that is both accessible and scholarly. The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject. The authors have done a very good job of tracing the evolution of postwar American identity, and they have done so in a way that is both accessible and scholarly. The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject.

The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject. The authors have done a very good job of tracing the evolution of postwar American identity, and they have done so in a way that is both accessible and scholarly. The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject. The authors have done a very good job of tracing the evolution of postwar American identity, and they have done so in a way that is both accessible and scholarly. The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject.

The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject. The authors have done a very good job of tracing the evolution of postwar American identity, and they have done so in a way that is both accessible and scholarly. The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject. The authors have done a very good job of tracing the evolution of postwar American identity, and they have done so in a way that is both accessible and scholarly. The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject.

The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject. The authors have done a very good job of tracing the evolution of postwar American identity, and they have done so in a way that is both accessible and scholarly. The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject. The authors have done a very good job of tracing the evolution of postwar American identity, and they have done so in a way that is both accessible and scholarly. The book is a valuable contribution to the study of postwar American identity, and it is a book that should be read by anyone interested in the subject.

3 Erfarenheter av nuvarande lagstiftning

3.1 Inledning

ML har nu varit i kraft i snart tio år. Det är naturligt att man efter en sådan period samlar erfarenheter av lagens tillämpning. För att få fram sådana har utredningen naturligtvis gått igenom de framställningar som gjorts till regeringen och de yrkanden som framförts i riksdagen om ändring i nuvarande lagstiftning. Utredningen har också haft kontakter med olika berörda personer och grupper. Bland dessa märks tjänstemän som tillämpat lagstiftningen, företrädare för kommuner, hälsovårdsnämnder och industrier samt företrädare för organisationer och grupper som bevakar miljöfrågor. Vidare har utredningen skaffat fram tillgänglig statistik.

Utredningen redovisar i det följande synpunkter som kommit fram under arbetet. Dessa är naturligtvis inte alltid entydiga. I bland har helt olika erfarenheter kommit fram i samma fråga. Den redovisning som sker i det följande innefattar i allmänhet inte någon värdering av de olika erfarenheterna utan syftar blott till att redovisa problemen och belysa de olika frågeställningarna.

3.2 Prövningssystemet

3.2.1 Inledning

Enligt ML:s bestämmelser arbetar tre myndigheter – koncessionsnämnden, naturvårdsverket och länsstyrelserna – med att pröva om och under vilka villkor miljöfarlig verksamhet får bedrivas.

3.2.2 Koncessionsnämndens prövning

Vad först angår koncessionsnämndens prövning har den enligt en ganska allmänt redovisad uppfattning fungerat bra. Nämndens avgöranden har tillvunnit sig respekt och anses utgöra goda exempel på den svåra avvägningen mellan ett fungerande skydd för miljön samt industriell och kommunal verksamhet. Kritik mot koncessionsnämndens verksamhet har främst riktats mot att handläggningstiderna i vissa ärenden, närmast de som förutom prövning enligt ML också innefattar prövning enligt 136 a § BL, blir alltför långa. Långa handläggningstider orsakar industrin problem bl. a. på exportmarknaden.

Utredningen har under sitt arbete diskuterat en tanke att överföra prövningsverksamheten till regionala koncessionsnämnder. Diskussionen har anslutit sig till alternativ som framförts under vattenlagsutredningens arbete och som finns redovisat i bilaga 2 till nämnda utrednings betänkande *Revision av vattenlagen, Del 4, Förslag till ny vattenlag, SOU 1977:27*. Alternativet betecknas där koncessionsnämndsmodellen alternativ 2. Det innebär ett tvåinstanssystem med ett antal regionala koncessionsnämnder och med en gemensam överinstans. Det förutsätter ett underställningsinstitut för att tillförsäkra regeringen ett avgörande inflytande i tillståndsfrågor som är av betydelse från allmänna planeringssynpunkter. Det tänkta systemet förutsätter också en decentralisering. Man finner det naturligt att låta de regionala koncessionsnämndernas verksamhetsområde sammanfalla med vattendomstolarnas nuvarande. Koncessionsnämnderna och överdomstolen bör enligt förslaget vara självständiga myndigheter och underställda domstolsverket i administrativt hänseende. Personalen kunde rekryteras från koncessionsnämnden, vattenöverdomstolen och vattendomstolarna. Koncessionsnämnderna skulle kunna förläggas till vattendomstolarnas nuvarande kansliorter, vilket i praktiken skulle innebära att vattendomstolarna omorganiserades till koncessionsnämnder. Vattenlagsutredningens betänkande övervägs för närvarande inom justitiedepartementet.

3.2.3 *Naturvårdsverkets prövning*

Naturvårdsverket kan enligt gällande bestämmelser meddela dispens från skyldigheten att söka tillstånd enligt ML. Under senare år har denna möjlighet utnyttjats i allt mindre grad. Det är uppenbart att dispensmöjligheten under ML:s första år utgjort ett absolut nödvändigt komplement till koncessionsnämndens tillståndsprövning. Koncessionsnämnden skulle annars antingen blivit fullständigt överbelastad eller ha behövt byggas ut avsevärt. Under de år statsbidrag fanns till miljöförbättrande åtgärder var det också praktiskt att koppla samman statsbidragsgivning och dispensprövning. Mot dispensinstitutet har anförts att det missuppfattats av många som trots att naturvårdsverket meddelat dispens från ML:s tillåtlighetsregler. Från främst industrins sida har man vissa invändningar mot dispensprövningen. Man har framhållit att den inte blivit det snabba förfarande som förutsattes vid dess tillkomst. Handläggningstiden för dispensärenden är ungefär lika lång som för ett tillståndsärende vid koncessionsnämnden. Dispensgivningen har heller inte blivit det enkla förfarande som avsetts. Kraven på ansökningshandlingarnas innehåll har blivit praktiskt taget desamma som när det gäller en ansökan om tillstånd vid koncessionsnämnden. Om man till vad som sagts lägger att dispensen saknar rättskraft, dvs. en viss säkerhet mot ändrade villkor, framstår dispensinstitutet ofta som mindre lockande än ett tillstånd av koncessionsnämnden. Naturvårdsverkets prövningsverksamhet har också ifrågasatts från mera principiella skäl. Det kan inte vara förenligt med verkets ställning att självt behöva tillåta miljöfarlig verksamhet. Verket bringas då – har man menat – in på kompromisser som det inte bör vara ansvarigt för och får koncentrera vissa resurser på annat än det mera offensiva miljöskyddet.

3.2.4 Länsstyrelsens prövning

Vad gäller länsstyrelsens prövningsverksamhet kan inledningsvis konstateras att den möjlighet som 17 § ML ger regeringen att uppdraga åt länsstyrelsen att pröva fråga om tillstånd beträffande visst slag av ärenden ej utnyttjats. Vid länsstyrelsens handläggs sålunda endast dispens- och anmälningsärenden. Det är en avsevärd mängd ärenden som sedan 1969 prövats vid olika länsstyrelser landet runt. Detta gäller i synnerhet anmälningsärenden, som har ansetts utgöra ett mycket värdefullt komplement till övrig prövning vid koncessionsnämnden och naturvårdsverket. Även länsstyrelsens dispensgivning drabbas av den kritik som innebär att själva dispensprövningsinstitutet missuppfattas till sin innebörd. Förvirringen ökar i viss mån av det förhållandet att dispensgivning förekommer vid två myndigheter, naturvårdsverket och länsstyrelsen. När det gäller anmälningsinstitutet har det vunnit uppskattning för att utgöra ett snabbt och enkelt förfarande. Även här har dock bristen på rättskraft i avgörandet påtalats. Från länsstyrelsens sida har anförts att länsstyrelsen känner sig begränsad i sitt handlande i anmälningsärendena. Den nuvarande normala reaktionen på ett anmälningsärende, råd och anvisningar enligt 39 § ML, utgör inte en tillräckligt stark press på utövaren av den miljöfarliga verksamheten att följa länsstyrelsens avgörande. Från något länsstyrelsehåll har framhållits att anmälningsinstitutet borde förstärkas. En reell prövning borde företagas i varje fall så att den som utövade den miljöfarliga verksamheten var väl medveten om villkoren.

Som en mycket väsentlig brist i anmälningsystemet har framhållits att anmälaren inte är skyldig att avvakta länsstyrelsens avgörande innan verksamheten får sättas igång.

Länsstyrelsens prövning har också ifrågasatts från mera principiella utgångspunkter. Man har framhållit att länsstyrelsen har att iakttaga andra intressen än miljöskyddets och att den därför kan råka i svåra avvagningsproblem vid prövningen. Omsorgen till den industriella utvecklingen inom länet kan ibland vara så stor att miljöskyddsintressena inte blir tillräckligt beaktade.

Under utredningens arbete har den tanken också framkastats att överföra mera av prövningsverksamheten från koncessionsnämnden till länsstyrelserna. Dessa kunde därvid förstärkas med särskilda sakkunniga ledamöter så att ärendena inte behövde belasta länsstyrelsens styrelse.

Vidare bör nämnas att man ifrågasatt att ge hälsovårdsnämnderna uppgifter på prövningsområdet. Man har tänkt sig att länsstyrelserna skulle kunna avlastas genom att nämnderna fick sköta prövningen i mera okomplicerade fall.

3.2.5 Miljöskyddslagens tillåtlighetsregler m. m.

När det gäller utformningen av ML:s tillåtlighetsregler har bl. a. från Svenska naturskyddsföreningen framförts att bestämmelserna i 4 och 5 §§ ML borde kompletteras med s. k. kvalitetsnormer, bindande riktvärden eller prestandanormer, för vatten- och luftföroreningar samt buller. Man menar att den "bästa-teknik-princip" som 5 § ML ger uttryck för, nämligen att den för

dagen bästa tekniska lösningen skall användas med hänsyn tagen till ekonomiska förutsättningar för den typiska verksamheten av aktuellt slag, inte ger utrymme för ett system med kvalitetsnormer. Sådana normer är dock mycket effektiva när det gäller att uppnå miljöpolitiska mål och har kommit till användning i amerikansk såväl federal som delstatlig lagstiftning.

Viktigt är att det i lag anges vilka ramar som skall gälla för normerna. Naturskyddsföreningen har också framfört synpunkter på innehållet i 6 § första stycket ML och hävdar att nyttoövertikt från allmän synpunkt måste krävas för alla slags miljöfarliga verksamheter. Härvid skulle också, som nu sker vid vissa avvägningar, hänsyn kunna tas till den typ av produktion som sker och hurvida den är nyttig eller ej. Enligt naturskyddsföreningens uppfattning borde bedömningen av en normal miljöfarlig verksamhet bestå av följande steg

1. Lokaliseringsprövning enligt 4 § ML
2. Försiktighetsmått, skyddsåtgärder m. m. enligt 5 § ML
3. Avvägning nytta/skada enligt ändrad 6 § första stycket ML
4. Kontroll – enligt nytt lagrum – att gällande kvalitetsnormer inte överskrids i fall verksamheten utövas
5. Tillstånd medges/vägras

Kritik har också riktats mot ML:s bestämmelser om det underlag som skall föreligga vid prövningen. Sålunda har man efterlyst bestämmelser som ålägger den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet att i större utsträckning än f. n. under prövningsförfarandet beskriva miljöeffekterna av verksamheten samt bästa möjliga metoder att motverka eventuellt skadliga effekter. Vad man härvid närmast syftar på är s. k. environmental impact statements, miljöeffektbeskrivningar, som kommit till användning främst i USA. Meningen med miljöeffektbeskrivningarna är att belysa både kort- och långsiktiga, direkta och indirekta, fysiska, ekonomiska och sociala effekter av en viss verksamhet. Härigenom blir eventuella miljörisker kända och belysta innan beslut fattas om förändringar av bestämmelser eller om lokalisering och byggande av en större anläggning. Tillämpningen av de bestämmelser i ML som kommer närmast dessa krav, 13 och 14 §§ ML, har främst kommit att ta fasta på tekniska och mer kortsiktiga problem än den vidare ram som ryms inom ett krav på miljöeffektbeskrivningar.

3.2.6 *Allmänhetens möjligheter till inflytande*

Allmänhetens möjligheter att påverka beslut i miljöskyddsärenden har under de gångna åren debatterats kraftigt. Man har menat att den enskilda människans möjligheter till inblick i prövningsförfarandet varit små. Även om ansökningar om tillstånd eller dispens kungörs i ortspressen och även om ett exemplar av ansökningshandlingarna finns tillgängliga hos en aktförvarare på platsen lägger ofta ansökningshandlingarnas starkt tekniskt inriktade utformning hinder i vägen för den som önskar tränga djupare in i ett ärende. Även denna problematik skulle kunna få sin lösning genom ett genomförande av ett system med för allmänheten begripliga miljöeffektbeskrivningar.

Det har vidare framhållits som en svaghet i ML att s. k. sakägare, dvs.

personer som direkt berörs av verkningarna av en miljöfarlig verksamhet, inte kan överklaga dispensavgöranden oavsett om dessa meddelats av naturvårdsverket eller länsstyrelsen.

Det har också påpekats att sakägarnas ställning i anmälningsärenden är otillfredsställande, då beslut fattas utan föregående kungörelse eller sammanträde. Möjligheterna att överklaga själva avgörandet är också alltför begränsade.

Som ett uppslag att förbättra allmänhetens inflytande har framkastats tanken att tillsätta en särskild miljöskyddsombudsman. Denne skulle ha till uppgift att på grund av anmälningar från allmänheten eller självmant ta upp miljöskyddsproblem och att vid behov föra talan inför koncessionsnämnden. Han skulle naturligtvis inte bara medverka i själva prövningsförfarandet utan också spela en aktiv roll vid tillsynen.

3.2.7 *Prövningsplikten*

Utöver de framställningar som tidigare berörts om prövningsplikt för bl. a. vägar och flygplatser och som inte kan behandlas i detta betänkande, se avsnitt 1.4, har i en rad sammanhang synpunkter framförts på fördelningen mellan prövande myndigheter av prövningspliktiga fabriker m. m. Synpunkterna har gällt förhållandet mellan tillstånds- och dispenspliktiga ärenden och anmälningsärenden, mellan prövningspliktiga och inte prövningspliktiga anläggningar m. m. Erfarenheterna och önskemålen går ofta starkt isär beroende på bl. a. den regionala situationen m. m. Dessa synpunkter har närmare redovisats i statskontorets utredning, se avsnitt 5.4.2 samt bil. 1.

3.2.8 *Igångsättningsmedgivande*

Mot bakgrund av det förhållandet att långa handläggningstider utgör en allvarig belastning för våra industrier, har utredningen övervägt frågan om tillstånd att påbörja vissa arbeten utan hinder av att prövningen enligt ML ej är slutförd.

Frågan om igångsättningstillstånd har tidigare varit uppe till övervägande. I skrivelse till Kungl. Maj:t den 8 november 1972 hemställde naturvårdsverket om ändring av ML så att koncessionsnämnden, naturvårdsverket och länsstyrelsen i tillstånds- respektive dispensärenden skulle få medge att anläggning påbörjades utan hinder av att frågan om tillstånd eller dispens inte prövats slutligt.

Med anledning av naturvårdsverkets hemställan behandlades frågan om igångsättningstillstånd i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds Ju 1972:36) om vissa ändringar i miljöskyddslagen. Av denna promemoria framgår bl. a. Det är en viktig princip att den som planerar miljöfarlig verksamhet är skyldig att på ett tidigt stadium ge in ansökan om tillstånd eller dispens så att prövningen enligt ML inte kommer i efterhand eller påverkas av att arbeten redan utförts. Erfarenheterna sedan ML:s ikraftträdande visar dock att behov föreligger av en möjlighet att i tillstånds- eller dispensärenden meddela tillstånd för sökanden att sätta igång med vissa arbeten fastän slutligt tillstånd eller dispens inte kunnat meddelas. Sådant

igångsättningstillstånd bör huvudsakligen avse anläggningsarbeten och i princip inte själva reningsanordningarna eller arbeten som kan påverka eller binda dessas utformning.

Departementspromemorian fick ett övervägande positivt mottagande vid remissbehandlingen. Samtliga remissinstanser som yttrade sig ansåg att behov förelåg av en möjlighet att meddela igångsättningstillstånd. Förslaget i promemorian tillstyrktes eller lämnades i huvudsak utan erinran av flertalet remissinstanser.

I proposition 1973:141 anförde föredragande statsrådet i huvudsak. Bestämmelserna om koncessionsplikt och dispensprövning ingår som ett viktigt led i den författningsreglering som syftar till att skydda vår miljö. För att bestämmelserna skall få avsedd effekt fordras att prövningen kan ske på förhand så att anläggningen kan utformas i enlighet med de fastställda villkoren. De praktiska erfarenheterna från tillämpningen av ML ger emellertid vid handen att vissa arbeten kan påbörjas utan att prövningen behöver påverkas. Särskilt när det gäller ärenden där lokaliseringsfrågan prövats av Kungl. Maj:t enligt reglerna i 136 a § BL kan det framstå som befogat att vissa arbeten får påbörjas innan den slutliga prövningen av miljöskyddsvillkoren ägt rum. Också när det är fråga om utbyggnad av befintliga anläggningar kan starka praktiska skäl anföras för promemorieförslaget. Jag anser mig i huvudsak därför kunna godta promemorieförslaget att prövningsmyndigheten skall kunna ge sökanden särskilt tillstånd att påbörja vissa arbeten trots att förprövningen inte avslutats. Det normala bör dock även i fortsättningen vara att inga som helst arbeten påbörjas innan förprövningen har ägt rum. Endast i undantagsfall bör igångsättningstillstånd meddelas.

I motion 1973:2057 hemställdes att riksdagen måtte avslå propositionen i de delar den avsåg igångsättningstillstånd. Motionärerna anförde bl. a. Förslaget om igångsättningstillstånd innebär ett avsteg från en mycket väsentlig princip i hela miljöskyddslagstiftningen. Det betyder vidare att de tillståndsbeviljande myndigheterna i praktiken ofta vid sin slutliga prövning är låsta av de stora investeringsbelopp m. m. som redan nedlagts på företaget. Därmed kan anläggningar, vilka vid en förhandsprövning skulle ha underkänts, i vissa fall tänkas komma att vara i drift under en lång tid med allvarliga miljöstörmningar för många människor. Uttalanden i propositionen om att tillstånd endast skall ges i vissa uppenbara fall anses inte till fyllest, eftersom just en grundlig tillståndsprövning kan innebära att nya, väsentliga synpunkter framkommer på en anläggning. De praktiska vinster som uppnås genom lagförslaget är inte av sådan betydelse att de motiverar en lagändring.

Jordbruksutskottet yttrade i betänkande, JoU 1973:50, i anledning av propositionen bl. a. följande, (s 7 f). Utskottet vill för egen del understryka vikten av att de strävanden att bemästra miljöskyddsproblemen som kommit till uttryck bl. a. i föreskrifterna i ML om förprövning beträffande miljöfarlig verksamhet ges bästa möjliga stöd. En sådan uppmjukning av bestämmelserna, som införandet av regler om igångsättningstillstånd skulle innebära, skulle enligt utskottets mening vara ägnad att inge farhågor för att svårigheter kan uppstå när det gäller att förverkliga syftet med lagstiftningen. Därest det från samhällsekonomisk synpunkt ter sig angeläget att ett projekterat företag

kommer i gång utan större tidsutdräkt bör härmed sammanhängande problem lösas på annat sätt än genom igångsättningstillstånd, med de risker ett sådant system innebär för felinvesteringar eller för svårigheter i ett senare skede att vägra vederbörande företag tillstånd eller dispens. Utskottet har vid sin prövning av förevarande fråga funnit övervägande skäl tala för att ett system med igångsättningstillstånd enligt propositionen inte bör införas i ML. I överensstämmelse härmed avstyrker utskottet det i propositionen framlagda förslaget i förevarande del.

Mot utskottets utlåtande reserverade sig vissa ledamöter, vilka som sin mening bl. a. framhöll. Det bör särskilt understrykas att ett beslut om igångsättningstillstånd inte innebär något bindande ställningstagande till de villkor som skall gälla för verksamheten. Som anföres i propositionen är det sökanden som får stå risken för att de provisoriska villkor som meddelats kommer att ändras eller att utförda arbeten kan medföra en merkostnad vid uppfyllandet av det slutliga villkoren. Några betänkligheter kan sålunda inte med fog anföras mot propositionens förslag på denna punkt. Det innebär tvärtom en förbättring, eftersom det utan att ge avkall på prövning enligt ML ger laglig möjlighet till snabbare igångsättande av vissa arbeten som är gagneliga i första hand från miljöskyddssynpunkt. Dessutom kan understrykas att möjligheten till igångsättningstillstånd kan vara av särskild betydelse i regioner med svag sysselsättning där det kan vara ytterst angeläget att så snart som möjligt få igång anläggningsarbetena för ett tilltänt företag. Förslaget bör sålunda genomföras.

Vid den efterföljande riksdagsbehandlingen bifölls utskottets hemställan, rskr 1973:338.

3.3 Tillsynssystemet

3.3.1 Inledning

Tillsynen har under utredningens kontakter med olika myndigheter och organisationer allmänt ansetts som det område där de största bristerna inom miljöskyddet f. n. finns. Trots att ML varit i kraft sedan 1969 har tillsynen uppenbarligen inte fått den tyngd som lagstiftaren avsett. Det finns flera orsaker till detta.

När det gäller tillsynsbestämmelsernas utformning synes dessa vara i stort sett tillfredsställande och ger myndigheterna de maktmedel som behövs. Genom ändringen i 43 § ML (SFS 1973:927) har tillsynsmyndigheterna fått rätt att besluta om undersökningar som skall bekostas av utövaren av miljöfarlig verksamhet. Därigenom eliminerades en viss tidigare oklarhet om det ekonomiska ansvaret.

Den främsta orsaken till bristerna i tillsynen är säkert att de personalresurser inom myndigheterna som används för tillsynen är otillräckliga. Uppgifter på framför allt provningsområdet har kommit att styra verksamheten och tillsynen kommit i andra hand.

En oklarhet i tillsynsansvaret mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd torde ha gett vissa effektivitetsförluster. Hälsovårdsnämnden är formellt inte tillsynsmyndighet enligt ML men väl enligt hälsovårdslagstiftningen. För

allmänheten ter det sig naturligt att vända sig till hälsovårdsnämnden, som emellertid i vissa lägen ansett det oklart om den skulle befatta sig med anläggningar som faller under ML.

En viktig uppgift för tillsynen är att ge en bild av hur de åtgärder som vidtas i olika anläggningar slår igenom i form av minskade utsläpp och bättre miljö kvalitet i omgivningen. En sådan samlad återföring av erfarenheter från fältet, som är ett viktigt underlag för nya beslut, saknas. En orsak till detta är den splittring på ett stort antal laboratorier som råder när det gäller mätverksamhet inom tillsynen. Resurser för en omfattande verksamhet i form av planering, samordning och utarbetande av detaljanvisningar som ett sådant system kräver för att fungera har inte funnits hos naturvårdsverket. Dessutom saknas både det formella underlaget och en organisation för den nödvändiga kvalitetskontrollen av laboratorie- och besiktningsspersonal.

3.3.2 *Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet*

Naturvårdsverket har som förut nämnts till uppgift att stå för den centrala tillsynen samt att samordna länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och vid behov lämna bistånd i denna.

Från flera håll har naturvårdsverkets bristande resurser på tillsynsområdet påtalats. En ökning av den verksamhet som kommer till uttryck i centralt utfärdade publikationer med allmänna råd och riktlinjer anses som mycket viktig. Från länsstyrelser har också framförts önskemål om ökade möjligheter till biträde från naturvårdsverket i komplicerade tillsynsärenden.

Vid en omorganisation av naturvårdsverket som gjordes 1974 samlades de tidigare vatten- och luftvårdsbyråerna i en teknisk avdelning och betonades betydelsen av ökade insatser inom tillsynen. Inom tekniska avdelningen, som svarar för branschutredningar och därpå grundade allmänna råd och riktlinjer t ex för utsläppskontrollen, inrättades en särskild enhet för tillsyn och reningsteknik med uppgift

- att samordna arbetet med anvisningar för tillsyn och kontroll av miljöfarlig verksamhet
- att biträda länsstyrelserna vid fastställande av kontrollprogram, vid besiktning och inspektionsverksamhet samt i större tillsynsprojekt i samråd med berörda byråer
- samt att följa den praktiska tillämpningen av anvisningarna

Enheten har endast samordningsfunktioner eftersom avsikten är att handläggarna inom tekniska avdelningen branschvis skall arbeta med både prövnings- och tillsynsfrågor. Med hänsyn till det stora antalet prövnings- och bidragsärenden är det först under den allra senaste tiden då arbetsbelastningen av dessa ärenden tenderat att sjunka som ökade insatser kunnat göras inom tillsynsområdet.

År 1976 inrättades inom verket en särskild forsknings- och undersökningsavdelning. De förslag till arbetsuppgifter och organisation som föreslogs i verkets petita för 1978/79 tar sikte på att åstadkomma förbättringar av den centrala tillsynen avseende verkningarna i omgivningen och i frågor rörande mät- och analysmetoder, standardisering och interkalibrering, vilka hör till den nya avdelningens ansvarsområde.

3.3.3 Länsstyrelsens tillsynsverksamhet

Länsstyrelsen är den myndighet som enligt ML:s bestämmelser skall utöva den fortlöpande tillsynen inom länet. Det är naturligt att länsstyrelserna i början av ML:s tillämpning arbetade efter mycket skiftande rutiner. Efter hand synes förhållandena förbättrats mot större enhetlighet i arbetet.

Enligt särskilda bestämmelser i ML:s tillsynssystem kan tillsynsmyndigheterna, främst länsstyrelserna, med hjälp av förelägganden, viten m. m. på olika sätt tvinga fram att ML:s bestämmelser efterlevs. Tillsynsmyndigheterna har också tillagts utomordentliga befogenheter att antingen själva eller t. ex. med anlitan av konsult utföra undersökningar m. m. av miljöfarlig verksamhet. Det är naturligt att man till en början använde de nämnda tvångsmedlen med en viss försiktighet och försökte att bygga upp ett förtroendefullt förhållande till de företag som tillsynen avsåg. På många håll har man emellertid den uppfattningen att försiktigheten också fortsättningsvis drivits väl långt och att nu beskrivna möjligheter inte utnyttjats i den grad det varit möjligt.

Naturvårdsverket kan påkalla prövning vid koncessionsnämnden om bl. a. föreskrivna villkor inte följs. Enligt 30 § MK åligger det länsstyrelserna att till naturvårdsverket rapportera om sådana förhållanden som kan föranleda tillämpning av dessa bestämmelser. Även i detta avseende har man ansett att länsstyrelserna ibland varit för försiktiga, vilket bl. a. medfört att vissa miljöfarliga verksamheter fått drivas för länge under otillfredsställande förhållanden.

Enligt statskontorets utredning (bilaga 1) genomför länsstyrelserna 4 000–4 500 tillsynsbesök årligen vid miljöfarliga anläggningar. Detta antal rör direkta besök i avsikt att utöva tillsyn. Vid beredning av prövningsärenden gör dock länsstyrelsen ofta besök vid den aktuella anläggningen. Gränsen mellan dessa typer av besök är dock oskarp, speciellt vid de allt vanligare ändringsärendena. Önskvärt antal besök har av länsstyrelsernas naturvårdsenheter bedömts uppgå till minst det tredubbla.

Vid länsstyrelserna är f. n. cirka 75 tjänstemän sysselsatta med prövning, medan cirka 50 är sysselsatta med tillsyn enligt ML. Relationen antal sysselsatta inom prövning/tillsyn varierar mycket mellan länsstyrelserna. Dessa skillnader kan bero på olika gränsdragningar mellan vad som betecknas som prövning respektive tillsyn. En annan orsak kan dock vara skillnader i ärendebelastning och prioritering mellan olika arbetsuppgifter.

Som tidigare framhållits torde det ofta vara så att tillsynsfrågorna då det gäller initiativ, övervakning och uppföljning på grund av bristande resurser fått stå tillbaka för behandling av inkommande remisser, ansökningar och anmälningar. En sådan prioritering är dock inte självklar eftersom det ej är motiverat att endast klassificera de senare som "ärenden". Vid några länsstyrelser har en intern arbetsfördelning genomförts, som innebär att vissa handläggare i större utsträckning än tidigare skall arbeta med tillsynsfrågor oavsett belastningen av ärenden av andra slag. Erfarenheterna av denna arbetsfördelning är hittills goda.

Till stöd för länsstyrelsernas tillsynsverksamhet håller ett ADB-system, betecknat MI-01, på att införas. Vid beslutstillfället i tillstånds- och anmälningsärenden registrerar länsstyrelsen vissa grundläggande uppgifter om

givna villkor och skyddsföreskrifter. Då kontrollprogram fastställs registrerar länsstyrelsen sådan information som erfordras för att datorn skall kunna ta emot och bearbeta mätvärden och annan information. Därefter vidtar den löpande inrapporteringen från driftkontroll, besiktningssamhet och inspektioner. Vidare kan i systemet läggas in uppgifter om lämnade råd och anvisningar och förelägganden. Från systemet kan erhållas exempelvis minneslistor rörande tidsbundna villkor och sammanställningar av registrerad information för varje anläggning. Vidare kan sammanställningar av branschvisa utsläpp eller utsläpp av viss föroreningskomponent från olika typer av anläggningar göras.

Tillsynsmyndigheterna är de viktigaste intressenterna i MI-01 men avsikten är att det även skall vara ett hjälpmedel för lokala och regionala instanser samt för intressegrupper av olika slag. Information skall därför förutom för tillsynsmyndigheterna kunna begäras av andra centrala myndigheter, av hälsovårdsnämnderna, av företag respektive kommuner och deras organisationer samt av forskare, massmedia och av allmänheten.

ADB-rutinerna i MI-01 har utvecklats och prövats i en försöksverksamhet från 1974 i Malmöhus och Gävleborgs län och från 1975 även i Jönköpings län. Försöksverksamheten avslutades med en utvärdering 1976. På grundval av denna föreslog miljödatanämnden att det utvecklade ADB-systemet efter modifiering skulle införas vid alla länsstyrelser.

I budgetpropositionen 1977 föreslogs att en omläggning till ADB-systemet skulle påbörjas vid fyra nya länsstyrelser sedan vissa modifieringar skett av rutinerna. Vidare föreslogs att införandet därefter i ytterligare län prövas i samband med den årliga budgetbehandlingen med utgångspunkt i förslag från länsstyrelserna och med beaktande av de fortsatta erfarenheterna av systemets tillämpning. Detta blev också riksdagens beslut.

Under budgetåret 77/78 anvisades medel till vardera en arvodestjänst för omläggning till ADB-rutiner vid länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Jönköpings län. För budgetåret 78/79 hade länsstyrelserna i Örebro, Västmanlands och Kopparbergs län begärt personal för arbete med ADB inom miljöskyddet. Några medel till nya länsstyrelser har dock inte upptagits i årets statsverksproposition.

Eftersom övergång till ADB i regel innebär någon form av rationalisering kan det synas förvånande att personalförstärkningar vid länsstyrelserna behövs vid införande av systemet. De begärda personalförstärkningarna skall ej heller uppfattas så att systemet på sikt kräver en extra handläggning vid varje länsstyrelse. Under införandeperioden, 1-2 år, uppstår däremot en betydande extra arbetsbelastning.

Vid budgetårsskiftet 1979 kommer ADB-rutinerna att vara genomförda i sex län. Om systemet inte genomförs i samtliga län går syftet med detta delvis förlorat. Sålunda förloras möjligheterna till en rikstäckande utvärdering och återföring av erfarenheter. En för landet enhetlig resultatuppföljning har bedömts som ett nödvändigt underlag för det fortsatta miljöskyddsarbetet.

3.3.4 Hälsovårdsnämndens verksamhet

Hälsovårdsnämndens ställning och möjligheter att utöva tillsyn och göra ingripanden beträffande miljöfarlig verksamhet i ML:s bemärkelse har, som

förut nämnts, bedömts vara oklar. Denna oklarhet har utan tvekan medfört vissa negativa verkningar för det effektiva miljöskyddsarbetets bedrivande. På vissa håll utövar faktiskt kommunen tillsyn över anläggningar som prövats enligt ML. På andra håll sker det ej.

Hälsovårdsnämnden har i och för sig tillagts stora möjligheter till ingripanden mot miljöfarlig verksamhet enligt Hst. Detta dock under den förutsättningen att s. k. sanitär olägenhet uppkommer. Samtidigt utövar också naturvårdsverket och länsstyrelserna tillsyn enligt ML:s bestämmelser över miljöfarlig verksamhet. Även dessa myndigheter har tillagts betydande befogenheter att gripa in tillsynsvägen och detta utan att något uttalat krav på sanitär olägenhet skall kunna uppkomma eller har uppkommit.

Förhållandet är sålunda det att tre olika myndigheter har möjligheter att gripa in mot miljöfarlig verksamhet enligt två olika lagstiftningar, som bitvis går i varandra och bitvis inte gör det. Har tillstånd till en viss miljöfarlig verksamhet meddelats enligt ML begränsas de tre myndigheternas ingreppsmöjligheter i viss mån, men fortfarande kan alla tre utöva tillsyn. Under utredningens arbete har framförts krav på förenkling i dessa hänseenden.

Från skilda håll har till utredningen framförts krav på en förändring av hälsovårdsnämndens ställning enligt ML. Man har bl. a. menat att hälsovårdsnämnden, som i praktiken i många fall utövar tillsyn över miljöfarlig verksamhet, av flera skäl också rent faktiskt bör föras in i ML:s tillsynssystem, bl. a. för att få bort osäkerheten om vilken myndighet som skall gripa in och vilken lagstiftning som i så fall skall tillämpas.

Representanter för de hälsovårdsnämnder som utredningen varit i kontakt med har nästan undantagslöst ansett att hälsovårdsnämnderna bör få tillsynsuppgifter enligt miljöskyddslagstiftningen med ett eget klart avgränsat ansvar. Man har därvid ofta understrukit att man också vill ha tillgång till maktmedel och inte endast ha till uppgift att rapportera vidare vad man iakttagit.

Uppfattningarna har i någon mån gått isär när det gäller de arbetsuppgifter på tillsynsområdet som kan åläggas hälsovårdsnämnderna. Från hälsovårdsnämnder i de stora kommunerna har man ofta ansett att man kan ta över det mesta av länsstyrelsernas nuvarande arbetsuppgifter medan man varit något försiktigare från nämnderna i de mindre kommunerna.

Även från länsstyrelsehåll har man ofta varit positiv till att hälsovårdsnämnderna övertar tillsynsuppgifter men framhållit att nämndernas standard är ganska ojämn. Det finns de som från principiella utgångspunkter ifrågasatt att hälsovårdsnämnderna skall kunna utöva tillsyn över kommunens egna anläggningar, t. ex. avloppsreningsverk, eftersom då en jävsituation skulle kunna uppstå.

3.4 Påföljdssystemet

3.4.1 Inledning

ML:s sanktionssystem är uppbyggt av administrativa och straffrättsliga påföljder, se avsnitt 2.3. Med användande av de förra skall rättelse kunna åstadkommas under det att de senare främst skall verka avhållande. De

straffrättsliga sanktionerna blir aktuella när samarbete mellan myndigheter och utövare visat sig vara en oframkomlig väg eller när myndighets föreskrifter o. d. inte åtlydes. Ytterst är det hotet om straff som skall garantera att provnings- och tillsynsmyndigheternas påbud efterkommes. Straffhotet tar sikte på visad ohörsamhet mot myndighet och inte direkt på om överträdelsen medfört skada på den yttre miljön.

De administrativa påföljderna anses fylla sin plats väl i systemet. Däremot synes missnöje råda med den straffrättsliga delen av sanktionssystemet i ML. Vad avser BrB har påpekats att bestämmelserna bara i något fall förefaller ha utformats av direkt miljöskyddsintresse.

Utredningen har erfart att många människor i dag är benägna att räkna de allvarigare miljöbrotten till ekonomisk brottslighet. Stor enighet råder om att sådan kriminalitet skall ges högsta prioritet. För utredningen har framhållits att det under ML:s tio första år finns flera exempel på otillåtna angrepp på den yttre miljön som fått inga eller föga kännbara straffrättsliga konsekvenser. Det har också pekats på att bara ett par fall är kända där BrB tillämpats för att tillvarata miljöskyddsintresse av här angivet slag.

3.4.2 Kritiska synpunkter som kommit utredningen till del

Det straffrättsliga sanktionssystemets kritiker nämner flera omständigheter som enligt deras mening är ägnade att minska tilltron till ML:s möjligheter och till de bestämmelser som är aktuella i BrB.

Man har bl. a. pekat på att miljöbrottet många gånger kan vara svårt att upptäcka jämfört med annan brottslighet. Detta förhållande skulle bero på att brottet inte alltid drabbar en bestämd målsägande som påkallar polishjälp. En annan orsak anses vara att den skadliga effekten ibland visar sig först flera år efter den brottsliga gärningen då brottet för övrigt kanske är föremål för åtalspreskription. Brister i upplysningsplikten skulle också kunna bidra till att upptäckten av ett miljöbrott fördröjs. Vidare har anförts att miljöbrottsligheten på grund av den totala brottsligheten inte kunnat få någon särskild prioritet i polis- och åklagararbetet.

Som ytterligare en brist i det diskuterade påföljdssystemet har pekats på att ett under tillsynen upptäckt miljöbrott inte alltid anmäls till polis- eller åklagarmyndighet. Förhållandet anses bl. a. bottna i tillsynsmyndigheternas uppfattning att åtalsanmälan ibland kan vara till men för den yttre miljön, eftersom en anmälan kan medföra att samarbetet mellan tillsynsmyndighet och utövare försämras. Ett annat skäl till att tillsynsmyndigheterna tvekar inför en åtalsanmälan skulle vara svårigheterna att bevisa att risk förelegat för kränkning av allmän eller enskild rätt vid överträdelse av villkor eller föreskrift. Bevissvårigheter anses också föreligga beträffande subjektiv täckning i samband med företagaransvar.

Angivna problem med bevisningen anses också ha bidragit till att åtalsbesluten inte står i paritet till överträdelseernas antal. Den åsikten har även framförts att vägen fram till rapport- och åtalseftergift kan ha varit alltför lätt att nå, eftersom miljöbrottet åtminstone tidigare inte betraktats som lika allvarligt som mera traditionell brottslighet.

I den debatt som följt på uppmärksammad angrepp på den yttre miljön har vidare framhållits att antalet brottmålsdomar enligt ML framstår som lågt

samt att beivrande saknas vid åtminstone ett par mera iögonfallande överträdelser.

Kritik riktas även mot straffmätningen där den hittills utmätta påföljden – dagsböter – ansetts vara alltför mild för att ha någon brottsförebyggande verkan och inte heller står i rimlig proportion till den vinning som kan uppnås genom överträdelse, t. ex. lägre produktionskostnader för en vara eller tjänst, högre produktion eller undvikande av förluster på grund av bristande kontraktsuppfyllelse.

Man har också ifrågasatt om inte straffmaximum enligt ML är för lågt och åtalspreskriptionstiden är för kort med hänsyn till arten av vissa miljöbrott.

Det uppfattas också som en svaghet i det straffrättsliga sanktionssystemet att ansvar bara kan utkrävas av fysiska personer inom t. ex. ett företag, men inte mot den juridiska personen som sådan, trots att det många gånger synes vara i företagets intresse en överträdelse sker. Man framhåller vidare att en juridisk person e. d. kommer alltför lindrigt undan genom att en anställd bötfälls varefter den juridiska personen har möjlighet att gottgöra honom för böterna.

Det individuella straffansvaret anses inte heller ta tillräcklig hänsyn till den omständigheten att ett samfunds lagstridiga beslut eller underlåtelse att följa givna föreskrifter ofta uppstår genom flera beslutsfattares gemensamma agerande eller brist på agerande. De konkreta överträdelserna kan också utföras av personer i relativt underordnad ställning. För sådana handlingar är i princip företagsledningen ansvarig. Man anser att det straffrättsliga företagaransvaret i vissa fall är ett alltför trubbigt vapen. Man har därvid framhållit att åklagaren har en tung börda när han skall visa att överträdelsen skett med t. ex. VD:ns eller gatuchefens vetskap eller att det kan anses oaktsamt att den misstänkte inte vidtagit vissa åtgärder för att förhindra den aktuella överträdelsen. Det har också pekats på att det kan vara svårt att hitta den formellt ansvarige eftersom det ibland möter svårigheter att utreda den interna beslutsordningen i ett företag e. d. Lika svårt kan det vara att utrona vem som faktiskt fattat det beslut som givit upphov till en lagstridig handling. Bilden anses ytterligare kompliceras om efter överträdelsen personbyte skett på den post där det straffrättsliga ansvaret ligger. Dessutom har företagaransvaret i kombination med ML:s blankettstraffbud uppfattats kunna medföra ytterligare tillämpningsproblem i de fall där den ansvarige invänder att han ej kände till existensen av den föreskrift som överträtts, dess innehåll eller säger sig ha feltolkat detta.

Vad avser BrB har anförts att de bestämmelser i 13 kap. som skulle kunna vara aktuella vid miljöbrottslighet är alltför trubbiga för att inge någon större trygghet. Detta anses till stor del bero på att reglerna hämtat sitt ursprung från den före 1965 gällande strafflagen, dvs. i tiden före miljöskyddsdebatten skjutit verklig fart.

3.4.3 *Brottsmålsdomar enligt miljöskyddslagen*

Naturvårdsverket har samlat domar avseende straffansvar enligt ML för åren 1969–1978. Verket har påpekat att en eller annan dom kan saknas, eftersom landets domstolar inte är skyldiga att underrätta naturvårdsverket när dom i

brottmål fallit enligt ML. Sammanställningen torde ändå ge en riktig bild. Direkt eller indirekt tillsammans med annat material bör sammanställningen kunna belysa frågor rörande åtalsanmälan, åtalsbeslut, bevisfrågor, straffmätning, domar etc.

Av statistiken framgår att inte någon dom finns från 1969, en fällande dom från 1970, inte någon dom från 1971, en frikännande och en fällande dom från 1972, fyra fällande domar från 1973, tre fällande domar från 1974, två fällande domar från 1975, en frikännande och tre fällande domar från 1976 samt en fällande dom från 1977. Från 1978 är hittills två fällande och en frikännande dom kända. Påföljden har i samtliga de fall där den tilltalade befunnits skyldig, bestämts till dagsböter. Brott enligt ML har bara vid något enstaka tillfälle varit föremål för prövning i hovrätt och sannolikt aldrig därifrån förts vidare till Högsta domstolen.

I ett av de nämnda målen lät en lantbrukare utan tillstånd eller dispens urin och gödselvatten rinna ut i en å. Utsläppen medförde betydande fiskdöd. Lantbrukaren dömdes 1970 till 20 dagsböter om 15 kr. I ett annat fall lades en arrendator till last att han utan tillstånd eller dispens låtit presssaft tränga från en silo in i en dagvattenledning och vidare ut i en å, där föroreningen orsakat fisk- och kräftdöd. Arrendatorn frikändes i dom 1972 eftersom enligt tingsrättens uppfattning inte styrkts att den tilltalade gjort sig skyldig till oaktsamhet. En arrendator dömdes 1973 till 30 dagsböter om 10 kr för att han utan tillstånd eller dispens under ungefär två års tid släppt ut kreatursurin i en å. En ingenjör dömdes 1974 till 60 dagsböter om 200 kr bl. a. för att han, utan föregående anmälan till länsstyrelsen, låtit uppföra en produktionshall för byggnadsmaterial. Påföljden avsåg även brott mot annan författning. Till 20 dagsböter om 5 kr dömdes 1976 en entreprenör som utan tillstånd eller dispens vid två tillfällen anlagt upplag för fiberavfall, trots att risken för grundvattenförorening var stor. Samma år ogillades åtalet mot en kommunstyrelseordförande där åklagaren lagt denne till last att han var ansvarig för att kommunen åsidosatt en föreskrift i ett av koncessionsnämnden lämnat tillstånd. Enligt åklagarens mening var den tilltalade inte blott ansvarig för att kommunen ej inom föreskriven tid låtit utföra föreskrivna avloppsledningsarbeten utan även för att kommunen efter angiven tid släppt ut orenat avloppsvatten. Rätten fann dock att visad oaktsamhet inte var så stor att den kunde föranleda ansvar. En chaufför dömdes 1976 till 60 dagsböter om 18 kr för att han bl. a. vid flera tillfällen anlagt upplag för olje- och kemiskt avfall, utan att först ha gjort anmälan till länsstyrelsen. I ett fjärde fall från samma år dömdes en gatuchef till 15 dagsböter om 40 kr eftersom han inte inom föreskriven tid låtit vidtaga vissa skyddsåtgärder i samband med soptippsverksamhet.

En köpman dömdes 1977 till 50 dagsböter om 15 kr eftersom han utan föregående anmälan till länsstyrelsen iordningställt och tagit i bruk anläggning för uppsamling av förorenad thinner och spillolja med risk för miljöskada. Påföljden avsåg också brott mot annan författning. I februari 1978 dömdes en direktör till 50 dagsböter om 70 kr bl. a. för att han av oaktsamhet låtit släppa ut processavloppsvatten innehållande zink i strid mot villkor meddelade av länsstyrelsen. I maj samma år fastställde hovrättens majoritet tingsrättens friande dom mot en verkställande direktör. Åklagaren hade lagt denne till last att han som ansvarig för bolagets skötsel åsidosatt ett

av koncessionsnämnden meddelat villkor innebärande att skölvatten från en anläggning inte fick släppas ut i viss recipient. Utsläppet om 1000–4000 liter kunde enligt åklagaren ske på grund av bristande instruktioner till de anställda samt en bristfällig skölvattenbassäng. Åklagaren menade att i målet visats att risk förelegat för kränkning av allmän eller enskild rätt. Uppfattningen delades emellertid inte av hovrättens majoritet.

I ett tredje fall från det här året lade allmän åklagare en fabrikschef till last att han uppsåtligen åsidosatt kravet på dispens eller tillstånd enligt ML i samband med uppförande av en verkstad och personalhus till ett värde av ungefär 17 MKr. Fabrikschefen invände att han inte var bärare av företagaransvar, att han inte handlat uppsåtligt eller vårdslöst samt att en nödsituation förelegat bestående i att han till en början inte känt till förprövningskravet och att det sedan inte gick att avvakta ett beslut med hänsyn till de värden som stod på spel. Invändningar vann inte gehör. Tingsrätten ansåg sig kunna överväga påföljdseftergift, men stannade för att döma fabrikschefen i juli 1978 till 40 dagsböter om 50 kr. Av fallet framgår också att en senare ingiven ansökan om dispens avslogs av naturvårdsverket och hänvisades sökanden för tillståndsprövning till koncessionsnämnden.

Beträffande straffmätningen i allmänhet kan nämnas att sjuttio procent av de i landet under 1976 dömda fått färre än 30 dagsböter. Ett vanligt straff även för annat än förseelser är 10–20 dagsböter. Vid bestämmande av dagsbotsbeloppen tillämpar domstolarna vissa schablonregler. Till exempel kan nämnas att enligt praxis, som följer riksåklagarämbetets vägledande anvisningar i cirkulär den 6 februari 1963 nr 76 till rikets åklagare, bestäms dagsbotens storlek för en person med en årsinkomst om 100 000 kr, med hemmavarande make utan egen inkomst och som är försörjningsskyldiga mot två barn, till 35 kr. Ett vanligt bötesstraff för en person i detta inkomstläge skulle sålunda vara 10–20 dagsböter \times 35 kr, dvs 350 till 700 kr.

3.4.4 Naturvårdsverkets promemoria i åtalsanmälningsfrågor

Vid naturvårdsverket finns en promemoria upprättad den 25 mars 1976, nr 723, angående riktlinjer för ställningstaganden i frågor om åtals- eller polisanmälan beträffande brott mot författningar på miljövårdsområdet. I promemorian påpekas att det i första hand bör vara länsstyrelsen eller vederbörande lokala tillsynsorgan, som bör ta upp åtalsanmälningsfrågor. Av promemorian framgår också att naturvårdsverket bör ta upp sådana frågor bl. a. när verket under tillsyn eller ärendehandläggning uppmärksammar brott mot författningar på miljövårdsområdet. Detta anses motiverat även med hänsyn till att det är angeläget att praxis i åtalsanmälningsärenden utvecklas efter enhetliga linjer.

Följande riktlinjer ansågs kunna vara vägledande vid naturvårdsverkets prövning av åtalsanmälningsfrågor. I princip bör åtalsanmälan göras i fall där verket får kännedom om eller har anledning anta att brott mot en författning på miljövårdsområdet förekommit. Anmälan skulle emellertid inte behöva ske om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är bagatellartat eller andra särskilda skäl talar mot åtal.

Vid prövningen bör enligt promemorian å andra sidan också beaktas om

brottet är kvalificerat eller om andra särskilda skäl talar för att anmälan görs. Exempelvis kan överträdelsen vara att anse som grov eller eljest av kvalificerad beskaffenhet beroende på om överträdelse skett tidigare, de miljöeffekter överträdelsen medfört, om syftet varit att göra en ekonomisk vinst eller om tredska förelegat. I sammanhanget bör enligt promemorian också spela in om råd och anvisningar eller andra tillsynsåtgärder från myndighets sida inte iakttas eller redan från början bedöms inte få avsedd effekt. Slutligen framhålls att starka allmänpreventiva skäl kan tala för att en överträdelse beivras.

3.4.5 Riksåklagarens beslut den 18 oktober 1971

Vissa miljöfarliga verksamheter får inte anläggas eller påbörjas utan föregående prövning. Bestämmelsen är straffsanktionerad i ML. Det kan emellertid ibland framstå som lockande att bryta mot den obligatoriska prövningsplikten och ta ett förhållandevis blygsamt bötesstraff.

I beslut den 18 oktober 1971 avseende överprövning av beslut i en åtalsfråga redogör RÅ för ett i början av 1970-talet uppmärksammat fall (Hyltebruk).

Bolaget ansökte hos koncessionsnämnden om tillstånd till utbyggnad av och verksamhet vid företagets anläggningar för tillverkning av sulfitmassa och papper i Hyltebruk. Tillståndet beviljades i april 1971. Emellertid hade bolaget redan i november 1970 och i mars 1971 påbörjat utbyggnad i strid mot ML:s bestämmelser. Länsåklagaren fann det uppenbart att i händelse av lagföring annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas och underlät därför åtal mot bolagets verkställande direktör eftersom lagföring inte ansågs påkallad ur allmän synpunkt.

Fallet rör naturligtvis frågan om åtal, men anses även ge en bild av hur man då såg på ML:s straffbestämmelser samt straffhotets brottsförebyggande verkan när ekonomiska värden var involverade.

I överprövningsbeslutet anförde RÅ i huvudsak följande.

Enligt bestämmelserna i miljöskyddslagen och miljöskyddskungörelsen (1969:388) har utbyggnaden av sulfitfabriken inte fått genomföras utan tillstånd av koncessionsnämnden. Genom de schaktnings- och byggnadsarbeten, som bolaget låtit utföra i november 1970 och mars 1971, har utbyggnaden igångsatts innan sådant tillstånd lämnats. Bolagets verkställande direktör, vilken är ansvarig för att dessa arbeten kommit till stånd, har uppsåtligt åsidosatt kravet på tillstånd. Han har härigenom gjort sig skyldig till gärning som avses i 45 § första stycket 2 miljöskyddslagen. Det är från allmän synpunkt av stor vikt att bestämmelserna om tillståndskrav noggrant efterlevs. Vid lagöverträdelser av det slag varom här är fråga bör det därför endast i sällsynta fall förekomma att åtal underlåtes. I förevarande fall är följande omständigheter att beakta vid prövning av åtalsfrågan.

Sulfitfabriken har åstadkommit avsevärd vatten- och luftförorening. Utbyggnaden kommer enligt vad som framgår av utredningen att medföra en väsentlig förbättring av vattnet i Nissan och föroreningen av luften kommer också att minska. Den framstår därför som angelägen från miljöskyddssynpunkt. Under senare år har fabriken, vilken har en helt avgörande betydelse för sysselsättningen i orten, haft minskad lönsamhet och en del av de anställda har stått inför hotet om permittering. Genom den nya anläggningen, som får en väsentligt större produktionskapacitet än sulfitfabrikens, tryggas sysselsättningen för de anställda och skapas något hundratal nya arbetstillfäl-

len. Också starka sociala skäl talar alltså för att utbyggnaden kommer till stånd utan dröjsmål.

Av naturvårdsverkets yttrande framgår att bolaget, innan utbyggnaden beslutades, haft ingående överläggningar med miljövärdande myndigheter om förbättring av vattenförhållandena i Nissan och att förslaget till utbyggnaden har tillkommit efter samråd med naturvårdsverket. Det är vidare utrett att koncessionsnämndens tillstånd överensstämmer med bolagets slutliga förslag. Av nämndens beslut framgår att den planerade utbyggnadens tillåtlighet enligt miljöskyddslagstiftningen i och för sig inte ifrågasatts. Naturvårdsverket har i sitt yttrande förklarat att de påbörjade byggnadsarbetena på intet sätt kan ha påverkat prövningen av de närmare villkoren.

Trots att utbyggnaden har stor omfattning, är verkställande direktörens lagöverträdelse av nu anförda skäl att anse som mindre allvarlig.

På grund härav och då utbyggnaden var angelägen från miljöskyddssynpunkt och av sociala skäl, fann RÅ att sådana särskilda omständigheter förelåg att åtal i detta fall kunde underlåtas med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 1 RB.

3.4.6 Justitieombudsmannens beslut den 3 december 1974

Flera fall finns som belyser frågor rörande åtalsanmälan, åtalspreskription och bevisning. JO redogör för ett sådant fall i beslut den 3 december 1974, dnr 2533/73, med anledning av en tidningsartikel i Dagens Nyheter den 7 september 1973. I denna påstods att ett företag (Kema Nord AB) inom den kemiska industrin under en följd av år ha släppt ut större mängder klorerade kolväten och kvicksilver än tillåtet. Det pekades också på att tillsynsmyndigheterna känt till överträdelserna en lång tid, men att åtalsanmälan ändå inte skett och att åtal numera inte kunde väckas i vissa delar på grund av preskription.

I beslutet anförde JO i den del som rör bedömningen i huvudsak följande.

I 38 § miljöskyddslagen stadgas att tillsyn till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen skall utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna. Av bestämmelsen framgår vidare, att naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet samt att länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet.

I den tidningsartikel som föranlett mig att upptaga detta ärende framhölls särskilt, att länsstyrelsen dröjt så länge med att underrätta åklagaren om bolagets utsläpp att åtalspreskription hann inträda i fråga om de första åren. Jag gör i denna del följande bedömning.

Någon allmän skyldighet att anmäla brott till åtal har inte stadgats för länsstyrelse. Miljöskyddslagen och miljöskyddskungörelsen upptar inte heller någon föreskrift om sådan skyldighet. Det ligger dock i sakens natur att länsstyrelsen i sin egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen inte får låta grova eller upprepade överträdelser av lagen passera opåtalade. Miljöskyddslagen ger länsstyrelsen rätt att ingripa med råd och anvisningar, med förelägganden eller förbud. Att länsstyrelsen i första hand söker sig fram på sådan väg synes mig klokt och riktigt. Men om dessa åtgärder inte ger resultat eller åtgärderna från början framstår som utsiktslösa, kan länsstyrelsen enligt min mening inte underlåta att anmäla saken till åtal.

I förevarande fall kan väl sägas att bolaget överträtt meddelade föreskrifter i mycket stor utsträckning. Vad gäller utsläppet av alifatiska klorolväten är emellertid att märka

att de av vattendomstolen år 1967 meddelade föreskrifterna grundades på de av bolaget då gjorda beräkningarna om vad som skulle vara möjligt att iakttaga. När det sedermera visade sig att bolaget inte kunde hålla utsläppet inom medgiven gräns, har vattendomstolen medgett bolaget att utsläppa mera. Såvitt framgår av utredningen håller sig utsläppet numera klart inom den tillåtna gränsen. Beträffande utsläppet av kvicksilver grundades hälsovårdsnämndens beslut av den 31 oktober 1968 på rekommendationer från statens naturvårdsverk, vilka rekommendationer sedermera visat sig orealistiska och måst ändras. Till det nu anförda kommer att bolaget kontinuerligt hållit länsstyrelsen underrättad om situationen i fråga om utsläppen och visat god vilja att få en förbättring till stånd. Några skadliga följder av utsläppen har inte heller kunnat påvisas.

Mot bakgrund av vad sålunda upptagits och vad som eljest framkommit kan jag ej finna att länsstyrelsen förfarit felaktigt genom att inte anmäla bolaget till åtal för utsläppen.

Om jag sålunda inte vill kritisera länsstyrelsen för att den ej gjort åtalsanmälan, kan jag å andra sidan inte underlåta att framhålla att länsstyrelsen i sin tillsyn över bolagets verksamhet länge visade en beklaglig brist på aktivitet. Redan det slag av verksamhet varom fråga var och verksamhetens omfattning motiverade en noggrann övervakning. I det förevarande fallet tillkom dessutom en speciell omständighet som gjorde intensiv och kraftfull tillsyn högst angelägen, nämligen rapporterna om otillåtet stora utsläpp av alifatiska klorkolväten och av kvicksilver. Länsstyrelsens redogörelse för sin tillsyn över bolagets miljöfarliga verksamhet ger vid handen att länsstyrelsen inte ingrep med den intensitet och kraft som var påkallad. Vid bedömningen av länsstyrelsens agerande måste dock en rad olika faktorer beaktas: naturvårdsverkets och hälsovårdsnämndens engagemang i tillsynen, bolagets egna strävanden att komma tillrätta med utsläppsproblemen, de prövningar av vattendomstolen och koncessionsnämnden som blev aktuella samt länsstyrelsens starkt begränsade personella resurser för tillsyn över huvud.

JO fann att vad som förevarit rimligen inte kunde läggas någon till last såsom tjänstefel.

3.4.7 BT Kemi

Vid dåvarande BT Kemis anläggningar i Teckomatorp för framställning av bekämpningsmedel har det visat sig att stora mängder miljöfarligt avfall grävts ned med allvarliga miljöskador som följd. Utredningen saknar anledning att i detalj granska och redovisa vad som förevarit bl. a. eftersom vissa ansvars- och ersättningsfrågor fortfarande är föremål för rättslig prövning. Vidare har JK den 6 april 1978, dnr 2334-77-20, redovisat resultaten av en utredning angående frågan om myndigheter eller enskilda tjänstemän brustit i sina åligganden när det gäller handläggningen av miljöskyddsfrågor som rört BT Kemi. Enligt tilläggsdirektiv åligger det dock utredningen att bl. a. överväga vilka åtgärder, som behöver vidtas för att motverka att liknande händelser inträffar i framtiden. I bilaga 3 till betänkandet redovisas några anteckningar kring det vid BT Kemi inträffade.

En del kritiker anser att det inträffade till stor del måste skyllas på att företaget helt enkelt underlåtit att lämna eller lämnat felaktiga uppgifter om avfallshanteringen. Prövnings- och tillsynsmyndigheterna har på grund härav underlåtit att handla eller i vissa fall fattat beslut vars innehåll varit ett annat om man känt till de rätta förhållandena. Fallet har också aktualiserat frågor om bl. a. brottsspaning, upplysningsplikt, samarbete mellan tillsyns-

myndighet och utövare, åtalsnämnan och rapporteringsskyldighet, åtalsprekskription, bevisning, juridiska personers ansvar, brottsprevention samt BrB:s möjligheter vid miljöbrott.

I BT Kemi-fallet åtalades dels verkställande direktören dels ock platschefen för vårdslöshet med gift. Åklagarens talan, som ogillades av tingsrätten, är f. n. föremål för hovrättens prövning och beräknas kunna tas till huvudförhandling i början av 1979. Under våren 1978 har ytterligare ett antal åtal väckts som har samband med BT Kemi-affären.

Av tingsrättens domskäl (Landskrona tingsrätts dom den 12 augusti 1977, DB 282) framgår under rubriken rättslig bedömning bl. a. följande.

Det lagrum, under vilket de åtalade gärningarna enligt åklagarens påstående är hänförliga, stadgar straff för den som genom grov oaktsamhet framkallar allmän fara för djur eller växter medelst gift eller genom att överföra eller sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt.

För ansvar enligt det åberopade lagrummet är ej tillfyllest att gärningen typiskt sett varit farlig, utan faran måste ha förelegat i det särskilda fallet. Det erfordras alltså vad som benämnes konkret fara.

På en gärning sådan som de nu till bedömning föreliggande kunde miljöskyddslagens straffbestämmelser i och för sig vara tillämpliga och straff ådömas utan att konkret fara styrkts. De brott mot denna författning som må ha förövats är emellertid, såsom åklagaren också framhållit, sedan lång tid preskriberade. Anledning saknas således att mera uppehålla sig därvid.

Den fara, som det alltså åligger åklagaren att styrka, skall vidare vara allmän. Härmed lär avses att den hotar en stor eller obestämd krets.

Lagrummets tillämplighet i fråga om sättet för framkallandet av faran kan icke anses begränsad till exempelvis ämnen som i författningens upprättade förteckningar betecknats som gifter eller eljest vådliga. Vad som är att anse som gift är en fråga som får avgöras från fall till fall. Att de ämnen åtalet rör är så verksamma att de i och för sig omfattas av lagrummet synes tingsrätten uppenbart.

Härefter uppkommer frågan om stadgandets skyddsobjekt. Lagens avfattning ger ej alldeles klart vid handen vad lagstiftaren åsyftat. Efter ordalydelsen tolkat, skulle uttrycksättet fara för djur eller växter närmast innebära ett kriminaliserande av gärningar, som hotar djurs eller växters existens och livsduglighet utan någon inskränkning av den skyddade kretsen. Av allmänna straffrättsliga principer följer att andra gärningar än de som faller under lagrummets ordalydelse ej kan straffas. Det är emellertid tänkbart att någon ytterligare begränsning skall uppställas.

Någon praxis beträffande stadgandets rätta tolkning synes ej ha utbildats. Vägledning får därför sökas i förarbetena.

Det ifrågavarande stadgandet tillkom, jämte bestämmelsen om ansvar för motsvarande uppsåtliga brott, genom lagstiftning som trädde i kraft 1.1.1949. Dessförinnan gällande lag innehöll bestämmelser om straff för den som på visst sätt uppsåtligen framkallade fara för annans kreatur. För motsvarande gärningar, riktade mot andra djur än kreatur fanns däremot inte någon bestämmelse. Ej heller innehöll lagen något stadgande om straff för framkallande av allmän fara för andras växter.

Under det utredningsarbete, som föregick lagstiftningen, uttalade straffrättskommittén i sitt betänkande, SOU 1944:69, såvitt avser det uppsåtliga brottet, bl. a. att den funnit motiverat att utsträcka straffskyddet till att omfatta djur eller växter över huvud, som ej tillhörde gärningsmannen, samt att stadgandet var avsett att äga tillämpning även beträffande fisk och villebråd som icke var för föremål för någons äganderätt. I följd härav skulle av bestämmelsen omfattas även vilda djur på ett område, där gärningsmannen ensam hade jakträtten. Utvidgningen till växter motiverades av kommittén med en hänvisning till de stora värden som kunde gå förlorade genom

spridande av växtsjukdomar. Att utrotande av skadedjur eller skadeväxter genom förgiftning eller på annat dylikt sätt under iakttagande av erforderlig försiktighet ej skulle vara straffbart ansåg kommittén vara tydligt utan uttryckligt stadgande därom.

Över kommittéförslaget yttrade sig bl. a. föreningen Sveriges häradsövdingar. Föreningen uttalade därvid att, då med stadgandet väl endast torde avses att skydda husdjur och viltbråd samt nyttiga växter för skada i stor skala, uttrycket "allmän fara för djur eller växter" knappast riktigt klargjorde vad som åsyftades.

Mot vad kommittén ovan uttalat gjorde departementschefen endast den erinran, att den i förslaget upptagna bestämmelsen att djuren eller växterna ej skulle tillhöra gärningsmannen själv såsom i och för sig onödig torde kunna utgå. Föreningens uttalande blev ej föremål för någon kommentar.

Vad nu återgivits har uppenbarligen betydelse även där brottet begås av oaktsamhet. De anförda motvuttalandena ger enligt tingsrättens mening stöd för uppfattningen att lagstiftningen ej uppburits av några naturskyddsintressen utan varit avsedd att värna om intressen, som kan betecknas som ekonomiska.

Om verkningarna av hela utläckaget till ån av föroreningar med grundvattnet är icke mera visat än att viss fara uppkommit för skada på en del odlade växter genom inverkan av fenoxisyror och på en del andra vattendjur än fiskar genom inverkan av klorfenoler eller fenoxisyror. I vidare mån än så är sålunda ej konkret fara styrkt. Med hänsyn till vad här ovan anförts om ifrågakvarande stadgandes innebörd kan sedan över huvud taget endast beaktas skaderisken för växterna.

Åtalet kan sålunda vinna bifall allenast under förutsättning att faran för skador på växterna kan sägas ha framkallats genom de depositioner för vilka de tilltalade ställts till ansvar.

Eftersom filtermassorna visat sig innehålla fenoxisyror och dessa är vattenlösliga samt vattnet passerat genom någon del av filtermassan och sedan nått Braån måste det hållas för visst att åvattnet tillförts något tillskott av fenoxisyror från denna deposition. Storleken av detta tillskott har dock icke på något sätt kunnat bestämmas. Det kan långt ifrån uteslutas att det varit så obetydligt att det inte ens varit mätbart. Än mera oviss är processkalkens inverkan.

Tingsrätten fann att åtalet inte kunde vinna bifall vid sådant förhållande och eftersom ett för faran oväsentligt tillskott av föroreningar inte kunde sägas ha inneburit framkallande av densamma.

3.4.8 Åtalspreskription

Av det föregående framgår att frågan om åtalspreskription på grund av miljöbrottets art kan komma att spela en avgörande roll.

Reglerna om åtalspreskription finns företrädesvis i 35 kap. BrB. Inom specialstraffrätten, t. ex i skattebrottslagen (1971:69), finns ibland preskriptionsbestämmelser, som avviker från de i BrB.

I normalfallet står preskriptionstidens längd i relation till straffmaximum för brottet. En avvikelse härifrån kan ha tillkommit i fall där kraven på en lång preskriptionstid varit särskilt starka på grund av t. ex. utredningstekniska skäl.

Av 35 kap. 1 § första stycket och 4 § första stycket följer att den misstänkte för brott med straffmaximum fängelse ett år, t. ex. vid överträdelse som avses i 45 § första stycket ML, måste ha fått del av åtalet inom två år räknat från brottet för att påföljd skall kunna ådömas. I normalfallet räknas tiden för åtalspreskription från den dag brottet begicks. Förutsättes för ådömande av

påföljd att viss verkan skall ha inträtt, skall tiden räknas från den dag så skett. Det förekommer också fall där ett brott visserligen anses som fullbordat genom en handling men att det fortsätter att begås så länge det genom handlingen uppkomna tillståndet består. Vid sådana s. k. perdurerande brott börjar fristen för åtalspreskription inte att löpa så länge brottet fortgår.

3.4.9 Förslag till åtgärder som kommit utredningen till del

På grundval av erfarenheterna från miljöskyddslagstiftningens tio första år har olika förslag framförts till åtstramningar såvitt avser sanktionssystemet i såväl ML som BrB. Bland de åtgärder som föreslagits kan nämnas följande.

1. Vidgat och skärpt straffansvar enligt ML för den som underlåter att lämna behövliga eller lämnar felaktiga upplysningar om den miljöfarliga verksamheten
2. Lagstadgad skyldighet för tillsynsmyndighet att rapportera överträdelse till polis eller åklagare
3. Förlängd åtalspreskriptionstid för brott enligt ML
4. Möjlighet att utkräva ansvar av juridiska personer och motsvarande
5. Slopande av kravet på särskild bevisning om risk för kränkning av allmän eller enskild rätt vid överträdelse av villkor eller föreskrift enligt ML
6. Skärpning av straffmätningen samt höjning av straffmaximum för brott enligt ML
7. Införande av en förebyggande sanktion som står i paritet till den vinning som kan ligga i en överträdelse av ML:s bestämmelser
8. Vidgat straffansvar i BrB vid allvarigare otillåtna angrepp på den yttre miljön.

3.5 Besvärsrätten

3.5.1 Inledning

Bortsett från en diskussion om besvärsrätt beträffande länsstyrelsernas beslut i anmälningsärenden förefaller inte någon särskild debatt ha förts om vilka beslut enligt ML som över huvud är överklagbara. En fråga som rönt större intresse är den om vem som har rätt att anföra besvär över ett beslut som i och för sig är överklagbart enligt ML.

Sakägarbegreppet anses vara förhållandevis vidsträckt, se avsnitt 2.4.3. Därför tycks det inte heller vara mot sakägarbegreppet som kritiken vuxit sig starkast. I den allmänna debatten förefaller man också ha varit medveten om att koncessionsnämnden är tillmötesgående och lyssnar på snart sagt alla inlägg som rör miljöfarlig verksamhet, som är under nämndens prövning.

Utredningen har emellertid också fått erfara att många människor anser att allmänhetens möjligheter att påverka beslut som rör den yttre miljön borde ytterligare förbättras. Häri skulle även ligga en utvidgning av de besvärshöjningens krets såvitt gäller prövnings- och tillsynsbeslut enligt ML. Besvärsrätt har efterlysts för bl. a. länsstyrelser och kommuner samt fackliga och ideella organisationer, vilka i dag i stort sett saknar besvärsrätt om de inte uppträder i egenskap av sakägare.

3.5.2 *Koncessionsnämnden angående besvärsrätt*

Med anledning av en remiss från jordbruksdepartementet rörande ideella organisationers och sammanslutningars rätt att föra talan mot koncessionsnämndens beslut har nämnden i yttrande den 23 februari 1972, dnr Ö 5/72, lämnat en redogörelse som visar på organisationernas något oklara ställning samt även innehåller förslag till förändringar. Av nämndens yttrande framgår bl. a. följande.

Frågan om rätten för en sammanslutning av typen ideell förening att föra talan mot förvaltningsbeslut som anses strida mot medlemmarnas intressen är för närvarande långt ifrån klar. Praxis på området är ganska vacklande. Jordbruksdepartementets praxis i ärenden som rör överklagande av koncessionsnämndens tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen synes hittills ha varit förhållandevis restriktiv.

Nuvarande besvärsexpraxis på miljöskyddslagens område kan sägas innebära ett fullföljande av de riktlinjer som av gammalt präglat vattenrättskipningen. Enligt överrättspraxis i vattenmål är klagorätten i huvudsak inskränkt till sådana fysiska och juridiska personer vilka har egna rättsligt skyddade intressen till den fasta egendomen som beröres av det överklagade beslutet. Härutöver får dock talan för s. k. allmänna intressen föras av kammarkollegiet och, i vissa mål, av vederbörande kommun.

Miljöskyddslagens förarbeten ger visst stöd för att utforma rätten till talan mot koncessionsnämndens beslut i nära anslutning till hittillsvarande praxis i vattenmålen. Onekligen vinnes därigenom en viss fasthet i tillämpningen som i och för sig är att föredraga framför den högre grad av osäkerhet som kännetecknar den administrativa besvärsrätten. Trots det nu sagda anser koncessionsnämnden emellertid att olikheterna mellan det judiciella förfarandet enligt vattenlagen och det administrativa förfarandet enligt miljöskyddslagen är så betydande att det med skäl kan ifrågasättas om hittillsvarande restriktiva praxis i fråga om ideella sammanslutningars besvärsrätt i miljöärenden verkligen bör bibehållas oförändrad.

Koncessionsnämnden är enligt 14 § miljöskyddslagen skyldig att sörja för fullständig utredning av ärendena och har därför både rätt och plikt att beakta alla framförda synpunkter, oavsett om de härrör från någon som formellt sett är sakägare eller inte. Det är först när besvär anföres mot koncessionsnämndens beslut som det blir nödvändigt att definiera vilka personer det är som beslutet rör och som därför har klagorätt.

Hittills har denna gränsdragning huvudsakligen skett på formella grunder, dvs. med utgångspunkt från att klaganden – vare sig det är en fysisk eller juridisk person – själv skall ha sådan anknytning till berörd fast egendom att hans rätt kan sägas vara i fråga. För den som inte är jurist är det emellertid svårt att förstå att klagorätt kan tillkomma den enskilde sakägaren men inte den förening som han tillhör och som tillåtits att uppträda inför koncessionsnämnden. Saken blir knappast bättre av att det för den initierade många gånger är lätt att i praktiken ordna så att föreningen får klagorätt, t. ex. genom att låta någon av medlemmarna underteckna besvärsskrivelsen med instämmande från föreningens styrelse.

I ett judiciellt förfarande är det, bl. a. på grund av de förpliktelser som ett överklagande för med sig i rättegångskostnadshänseende, svårt att bortse från det formella sakägarbegreppet. Ett överklagande enligt miljöskyddslagen har inga sådana konsekvenser och det bör därför i detta fall vara lättare att bortse från de former vari överklagandet skett och i stället taga hänsyn till de verkliga intressenterna. I många fall, t. ex. när fråga är om en tomtägarförening eller ett s. k. byalag, är det utan särskild utredning tydligt att bakom den uppträdande sammanslutningen står ett större eller mindre antal personer som i egenskap av fastighetsägare eller nyttjanderättshavare till fast egendom otvivelaktigt har klagorätt. Enligt koncessionsnämndens mening föreligger det övervägande skäl för att i dylika fall tillerkänna sammanslutningen som

sådan besvärsmätt och detta oberoende av om sammanslutningen är juridisk person eller inte.

Svårare att bedöma är de fall där sammanslutningens huvudsakliga syfte inte är att företräda enskilda personer i deras egenskap av fastighetsägare eller nyttjanderättshavare utan har en mer allmän innebörd, t. ex. att främja naturskydd och miljövård. Då statens naturvårdsverk enligt 48 § miljöskyddslagen äger rätt att föra talan för att tillvarata allmänna intressen, kan det med visst fog sägas att klagorätt för enskilda organisationer inte behövs för att tillgodose dylika intressen. Emellertid är det ofta svårt att draga en bestämd skiljelinje mellan allmänna och enskilda intressen och vidare kan de allmänna intressena uppfattas mycket olika av de berörda sakägarna, beroende på deras bosättningsort, sysselsättning, intresseinriktning etc. Med hänsyn härtill och då även rättssubjekt, som saknar anknytning till de av företaget berörda fastigheterna, kan vara sakägare i miljöärenden, anser koncessionsnämnden att också andra ideella organisationer än tomtägarföreningar o. d. i princip bör äga möjlighet att föra talan mot nämndens beslut. Det är emellertid inte möjligt att för dessa fall uppställa några generella regler om klagorätten, utan frågan härom bör lösas från fall till fall med beaktande av det aktuella företagens betydelse för den klagande organisationens verksamhet och intresseområde m. m.

Med en sådan utvidgning av besvärsmätten som ovan förordats torde det inte kunna undvikas att svårbedömda gränsfall någon gång uppkommer. I dylika fall bör en klagande sammanslutning beredas tillfälle att visa att den med hänsyn till de bakomliggande förhållandena har ett berättigat intresse av att i ärendet agera som företrädare för sina medlemmar och/eller för att fullfölja sammanslutningens syften.

Alternativet till att godtaga föreningar och andra sammanslutningar som sakägare med klagorätt torde vara att betrakta dem som ombud för sina medlemmar. Därigenom skulle man emellertid avlägsna sig från den fasta domstolspraxis som innebär att endast fysiska personer kan erkännas som rättegångsombud. Då denna praxis är sakligt starkt motiverad, bl. a. därför att det bör vara möjligt att pröva ombuds lämplighet, är det enligt koncessionsnämndens mening inte tillrådligt att i miljöärenden låta juridiska personer uppträda som ombud för sina medlemmar.

Ovan förordade lättnader i besvärslagarna för de ideella organisationernas del kan aktualisera frågan, om inte kommun bör tillerkännas rätt att som sakägare föra talan mot koncessionsnämndens beslut också i andra fall än när kommunen innehar fast egendom som beröres av ett sökt företag. Härom vill koncessionsnämnden endast framhålla att kommunen äger föra talan i vissa vattenmål, att kommunerna ofta yttrar sig till koncessionsnämnden och inställer sig vid nämndens sammanträden samt att det torde vara en vanlig uppfattning både bland kommunalmän och hos allmänheten att kommunerna bör vara aktiva för att i miljöärendena tillgodose kommunmedlemmarnas intressen.

3.5.3 Två beslut rörande organisationers besvärsmätt

Föreningen Rädda Våra Vatten begärde i en skrivelse den 14 februari 1973, dnr Ju 641/73, att regeringen skulle medge besvärsmätt för ideella organisationer. Som skäl härför pekades bl. a. på att en miljöskyddsorganisation skulle ha bättre möjligheter än en enskild sakägare att bevaka miljöskyddsintressen i samband med miljöfarlig verksamhet.

Regeringen lämnade emellertid föreningens skrivelse utan åtgärd genom beslut den 28 september 1973.

Även om föreningen Rädda Våra Vatten inte hade någon framgång med sin hemställan synes erfarenheterna från senare år visa att regeringen intagit

en allt mera liberal hållning gentemot organisationerna. Framst har detta visat sig genom en generös vägledning i förfarandefrågor, men det finns också exempel på att en organisation tillerkänts besvärsmätt utan att därmed inta sakägares ställning i vanlig mening.

Av regeringens beslut den 3 maj 1978, dnr Jo 1903/76 m. fl., rörande besvär över koncessionsnämndens beslut i fråga om utsättning av smolt i Vänern framgår att Svenska Insjöfiskarens Centralförbund tillerkänts självständig besvärsmätt med hänvisning till den fråga ärendet avsåg och att förbundet utgjorde en fast etablerad organisation för tillvaratagande av det yrkesmässiga insjöfisket i landet samt vidare till att förbundet i ärendet i fråga bedömdes företräda yrkesfisket i Vänern.

3.5.4 Några synpunkter i riksdagsarbetet på besvärsmätten enligt miljöskyddslagen

Även i riksdagsarbetet har frågan om ökade möjligheter för allmänheten att påverka beslut som rör den yttre miljön vid flera tillfällen varit uppe till behandling.

I betänkandet (JoU 1972:59), hänvisade jordbruksutskottet i anledning av en motion i ämnet till de uttalanden rörande sakägarbegreppet som gjordes i samband med ML:s tillkomst. Bl. a. framhölls därvid lagrådets uttalande, i vilket dåvarande departementschefen instämde, att var och en som tillfogats skada eller utsatts för olägenhet genom miljöfarlig verksamhet borde betraktas som sakägare. Utskottet framhöll med hänvisning till lagrådets uttalande att sakägarkretsen enligt ML i själva verket är mycket vidsträckt och att den i princip endast begränsades av kravet på orsakssamband mellan den miljöfarliga verksamheten och olägenheten eller skadan. På grund härav fann utskottet inte tillräckliga skäl föreligga för att förorda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen följde utskottets hemställan.

Med anledning av en vid 1974 års riksdag väckt motion (1974:235), i samma ämne, uttalade utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande, (1974:44), att yrkandet inte utgjorde tillräckligt underlag för ett positivt beslut.

Motioner med förslag att ge sammanslutningar av konsumenter, naturvårdare, handikappade, forskare etc. rätt att överklaga beslut enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor och livsmedelslagen (1971:511) har också bl. a. i samband med antagande av den förstnämnda lagen varit föremål för riksdagens behandling.

I betänkandet, (JoU 1973:19), erinrade utskottet i anslutning till motionerna att miljökontrollutredningen för sin del inte hade uppställt någon regel om vem som hade rätt att anföra besvär mot beslut enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Rätten att föra talan skulle därför enligt utredningens förslag komma att regleras av bestämmelserna i förvaltningslagen (1971:290). Enligt 11 § i denna lag får talan mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot.

Talerätt tillkom sålunda i första hand sökande som fått avslag på sin ansökan. Regeringen fann det emellertid otillfredsställande att klagomål genom besvär inte kunde föras från konsumenternas sida inom området för hälso- och miljöfarliga varor. För att tillgodose dessa intressen gavs

besvärsmått åt de fackliga huvudorganisationerna. Detta överensstämde för övrigt till sin konstruktion med en av 1972 års riksdag beslutad lagändring i livsmedelslagen i syfte att ge konsumenterna ökat inflytande i fråga om beslut enligt denna lag.

Den här nämnda motionen angående besvärsmått för sammanslutningar av konsumenter m. fl. avstyrktes och avslogs senare av riksdagen liksom andra senare motioner i ämnet, JoU 1974:44 och 1975/76:15.

Under hösten 1976 behandlades åter liknande frågor i riksdagen. I en motion (1975/76:370) hemställdes bl. a. dels att riksdagen skulle ge regeringen till känna att lagstiftningen på miljövårdsområdet skall utformas så att den ger ökade möjligheter för dem som berörs av miljöstörningar att öva inflytande, dels att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag om rätt för sammanslutningar av konsumenter, naturvårdare, handikappade, forskare etc. att överklaga beslut enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt livsmedelslagen.

Jordbruksutskottet, (JoU 1976/77:10), framhöll även då att det var viktigt att allmänheten fick tillfredsställande möjligheter att öva inflytande på beslut som påverkar den egna miljön. Utskottet påpekade att det f. n. var de fackliga huvudorganisationerna som hade att svara för det allmänna konsumentintresset enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt enligt livsmedelslagen. Utskottet framhöll också att naturvårdsverket på motsvarande sätt tillagts befogenhet att föra talan mot beslut meddelade med stöd av ML för att tillvarata allmänna intressen.

Utskottet anförde vidare bl. a. följande.

Naturligtvis kan diskuteras om de lagbestämmelser på miljöområdet, som f. n. reglerar allmänhetens rätt till medinflytande, har sådan utformning att de tillgodoser skäligen önskemål härvidlag.

När miljöskyddslagen trädde i kraft den 1 juli 1969 saknades erfarenheter av en samlad lagstiftning till skydd för vår yttre miljö mot föroreningar och störningar av olika slag. Under de år som därefter gått har samhällets syn på miljöskyddet skärpts. Bl. a. har i riksdagen vissa förslag till ändringar i miljöskyddslagstiftningen förts fram. Tiden har nu ansetts mogen för översyn av lagstiftningen, och särskilda sakkunniga har den 18 mars 1976 tillkallats för ändamålet.

Det förefaller naturligt att den nu aktuella utredningen vid sin prövning måste komma in på de i motionen 1975/76:370 väckta frågorna om allmänhetens inflytande på hithörande område. Den principiella bedömningen synes härvid inte behöva begränsas till enbart miljöskyddslagen utan bör kunna avse motsvarande spörsmål inom annan lagstiftning, såsom exempelvis lagen om hälso- och miljöfarliga varor och livsmedelslagen.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag att överlämna motionen i nu aktuella delar till miljöskyddsutredningen.

I motion (1976/77:837) togs likartade frågor upp dock utan att detta föranledde någon ytterligare åtgärd.

4 Allmänna utgångspunkter för översynen

4.1 Prövningssystemet

Det nuvarande prövningssystemet i ML bygger på en individuell prövning av olika anläggningstyper efter generella måttstockar i ML. Bestämmelserna i 4 och 5 §§ ML är så utformade att den fortlöpande utvecklingen på det tekniska och ekonomiska området hela tiden täcks in. Systemet kompletteras med av naturvårdsverket utarbetade riktlinjer för olika branscher. Enligt en allmänt redovisad uppfattning har detta grundläggande system fungerat väl, vilket bl. a. kan avläsas i de förbättringar av miljön som kunnat åstadkommas under den tid lagen tillämpats.

Som förut redovisats, avsnitt 3.2.5, har framförts tanken att lägga om vårt prövningssystem efter mönster från USA. I ett sådant skulle statsmakterna – regering och riksdag – fastställa kvalitetsnormer rörande miljön. Man bestämmer t. ex. vilken halt av svavel som i ett visst område kan tillåtas i luften. Det blir sedan de prövande myndigheternas uppgift att på grundval av förefintligt material pröva om de fastställda normerna kan uppfyllas.

Utredningen har tagit del av erfarenheter av det i USA tillämpade systemet. Det måste självfallet ses i belysning av det rättsliga systemet som i övrigt finns i USA med federal och delstatlig lagstiftning och med myndigheter som har i många avseenden andra uppgifter och annan ställning än myndigheterna i vårt land.

Som en fördel med det amerikanska systemet har brukat framhållas att miljöpolitikens tillämpning i högre grad än här kommer att bestämmas av politiska organ. Det blir – enkelt talat – politikerna som får bestämma vilken miljö vi skall ha och näringsliv och teknik som får rätta sig efter detta. I Sverige kommer en stor del av bedömningarna att ske av de tillämpande organen.

Mot systemet har brukat anföras att det principiellt ger industrin rätt att förorena upp till en viss gräns och att inget instrument finns att reducera det "tillåtna" området. Mot denna kritik har invänts att man kan kombinera ett system med kvalitetsnormer med en individuell prövning.

Det i USA tillämpade systemet med kvalitetsnormer får ses mot bakgrund av att miljövärdarbetet i USA kommit igång förhållandevis sent och varit mycket ojämnt. De erfarenheter utredningen fått ta del av tyder närmast på att systemet säkert varit till viss nytta, bl. a. när det gäller att få likvärdig behandling i olika delstater. Det har emellertid funnits en tendens hos politikerna att när svårigheter uppstått jämka på normerna. I sin praktiska

tillämpning har man inte lyckats underkasta företagen i USA en mera effektiv prövning än i Sverige. Snarare tyder de forskningsresultat som utredningen fått ta del av på att det svenska systemet hittills varit mer effektivt. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte finns tillräckliga skäl att göra en principiell omläggning av provningssystemet av den art som ifrågasatts. Ett fortsatt arbete inom naturvårdsverket med att utarbeta kvalitetsnormer är dock viktigt också i ett individuellt system av vår typ.

Som en allmän utgångspunkt för sitt arbete med översynen av provningssystemet har utredningen sålunda tagit att förbättra vårt nuvarande på individuell prövning uppbyggda system. Utredningen har inriktat sig på att effektivisera och förbättra provningen genom att tillvarata vunna erfarenheter av de gångna årens tillämpning. Det bör i detta sammanhang framhållas att det individuella provningssystemet hela tiden blir effektivare om naturvårdsverket fortsätter – och helst lägger ökad vikt vid – att utarbeta riktlinjer för provningen av olika branscher.

En grundläggande fråga när det gäller effektiviteten i provningssystemet rör självfallet vilka resurser som står till buds och hur dessa bäst skall användas. Utredningen har därför gjort en översyn av resursbehovet men också strävat efter att tillgängliga resurser används på ett så effektivt sätt som möjligt. Resurserna bör så långt möjligt styras till de tunga och svårbedömda provningsärendena medan mer rutinbetonade ärenden bör kunna handläggas enkelt och i enlighet med centralt utfärdade riktlinjer. Utredningen har också strävat efter att decentralisera provningen så långt möjligt och att minska krångel och pappershantering för berörda parter.

Mot bakgrund härav har utredningen som allmän utgångspunkt för översynen i denna del tagit att nedbringa såväl antalet provningsformer som antalet provande myndigheter. Detta bör medverka till att effektivisera provningen genom att bl. a. förkorta handläggningstiderna, något som utredningen funnit väsentligt.

Utredningen har diskuterat en radikal omläggning av nuvarande system till ett sådant med regionala koncessionsnämnder som diskuterats av vattenlagsutredningen under beteckningen koncessionsnämndsmodellen, alternativ 2, och för vilken en kortfattad redogörelse lämnats, avsnitt 3.2.2.

En regional prövning av förprovningsskyldig miljöfarlig verksamhet är i och för sig en tilltalande lösning. Genom att överföra provningen till regionala koncessionsnämnder skulle också länsstyrelsernas dubbelställning såsom dels företrädare för miljövärderna dels ock utvecklare av näringslivet i orten kunna undvikas. Länsstyrelserna skulle också kunna avlastas en hel del arbete genom det föreslagna systemet.

Utredningen har emellertid också funnit betydande nackdelar förenade med förslaget. Bland dessa kan nämnas att sådana regionala koncessionsnämnder skulle få en hög belastning, då de skulle få avgöra inte bara ärenden som nu är föremål för handläggning i koncessionsnämnden utan också en stor del av de ärenden där förprovningen reellt tillkommer länsstyrelserna. En annan tanke i det föreslagna systemet är att besvär över de regionala koncessionsnämndernas beslut skulle kunna föras till en överdomstol samt att vissa frågor skulle kunna föras vidare till regeringen. Man skulle alltså på ett sådant sätt få ytterligare en instans. Enligt utredningens mening skulle

tidsutdräkten öka i ett sådant system. Resursutnyttjandet skulle också bli sämre. Länsstyrelserna skulle inte kunna lämnas utanför prövningsförfarandet. Man finge regelmässigt begära remissyttrande från dem och de fick därför göra i stort sett samma arbete som nu fast utan beslutsfunktion. Detta skulle innebära en splittring av länsstyrelsernas arbete och de skulle på sitt sätt också utarmas. Det ligger ett visst värde i att länsstyrelserna beträffande vissa frågor har både beslutsfunktioner och tillsynsuppgifter. Det är också naturligt att länsstyrelsernas arbete med planfrågor och deras arbete med miljövärdsfrågor samordnas. Det råder ingen tvekan om att ett system med regionala koncessionsnämnder skulle bli avsevärt mera resurskrävande än ett system där beslutsfunktionerna ligger hos dels länsstyrelsen dels ock en central koncessionsnämnd. De regionala koncessionsnämnderna skulle som nämnts inte i någon avsevärd mån avlasta länsstyrelsernas arbete. Man kan ställa frågan om inte de betydande resurser som det här gäller bättre kan utnyttjas genom att läggas på länsstyrelserna där de också vid behov kan utnyttjas för prövning och tillsyn. Ytterligare ett skäl att lägga prövningsförfarandet hos länsstyrelserna är att lekmannainflytandet då kan utnyttjas. I känsliga frågor kan frågan underställas länsstyrelsens lekmannastyrelse. Jämför redogörelsen för länsstyrelsens handläggning av miljöskyddsfrågor m. m., avsnitt 2.1.8. En motsvarande ordning kan inte gälla om det blir fråga om regionala koncessionsnämnder. Där kan lekmannastyrelsen endast medverka i ett remissyttrande men beslutsfunktionen lägger man på den regionala koncessionsnämnden. Utredningen finner mot bakgrund av vad nu anförts att den inte kan förorda ett prövningssystem med regionala koncessionsnämnder.

Vid sina överväganden har utredningen alltså funnit att koncessionsnämnden bör behållas som central prövningsinstans och att dess prövning som nu bör omfatta de tunga och besvärliga ärendena. Koncessionsnämnden är speciellt sammansatt och lämpad för sådan prövning och erfarenheterna från dess verksamhet tas på detta sätt tillvara och kan utvecklas.

När det gäller naturvårdsverkets dispensprövning bör först understrykas att den under de första åren av ML:s tillämpning varit mycket värdefull. Den har emellertid tagits allt mindre i anspråk under senare år. Den kan också sägas ha inneburit en viss splittring av naturvårdsverkets verksamhet, som kommit att avse både prövning och ett partsförhållande såsom företrädare för miljöskyddet – en motsättning som ansetts otillfredsställande. För utredningen framstår det som en ändamålsenligare ordning att koncentrera naturvårdsverkets resurser i förprövningsdelen på att dels uppträda som part inför koncessionsnämnden och länsstyrelserna dels ock utarbeta riktlinjer och annat underlag som kan användas vid förprövningen. Det skulle också vara av värde om dispensbegreppet, som orsakat så mycket missförstånd, kunde utmönstras ur lagstiftningen.

Mot bakgrund av det anförda har utredningen kommit till den ståndpunkten att naturvårdsverket inte längre skall vara dispensmyndighet enligt ML. Det finns inte heller anledning att behålla dispensförfarandet hos länsstyrelsen. Dispensinstitutet bör alltså enligt utredningens mening i sin helhet kunna utmönstras.

Länsstyrelserna har spelat en nyckelroll inom prövningen enligt ML under den tid lagen tillämpats. Det råder ingen tvekan om att vissa svårigheter funnits. Dessa har bl. a. haft sin grund i bristande resurser och i att riktlinjer

på olika områden naturligen inte hunnit utarbetas. Stora insatser har å andra sidan kunnat utföras av många länsstyrelser.

När det gäller länsstyrelsernas ställning i ett framtida förprovningssystem vill utredningen beröra den kritik som gått ut på att länsstyrelserna varit alltför påverkade av hänsyn till näringslivets utveckling och därför eftersatt miljöskyddets berättigade krav.

Utredningen saknar material för att kunna göra några generella uttalanden i frågan om för lite hänsyn tagits till miljöskyddets krav. Det är dock självklart att skilda uppfattningar i denna fråga kunnat komma fram. All förprovning innebär en avvägning av motstående intressen och det kan inte sällan vara föremål för tvekan var den rätta avvägningen ligger. Det är också förutsatt att man vid provning enligt ML skall ta viss hänsyn till sådana omständigheter som sysselsättningen och näringslivets utveckling i länet.

Om länsstyrelserna vid sin handläggning av förprovningssärenden sålunda – p. g. a. sin ställning som regionala huvudorgan – alltid kommer att tvingas att väga in jämväl andra faktorer än det rena miljöskyddet, finns det vid en översyn av vårt nuvarande system anledning att i stället stärka det organ som har att företräda miljöskyddsintresset. Utredningen har funnit att detta kan åstadkommas genom att naturvårdsverkets partsställning stärks. Naturvårdsverket bör sålunda i ett framtida system ges en starkare ställning som företrädare för miljöskyddet och generellt ges möjlighet att åstadkomma en överprövning av länsstyrelsernas beslut. Naturvårdsverket bör på så sätt i än högre grad än nu kunna framstå som en "miljöskyddsombudsman".

Om balans på så sätt skapas finns det enligt utredningens mening goda möjligheter att lägga en väsentlig del av förprovningssuppgifterna på länsstyrelserna. Dessa har en god kontakt med förhållandena i länet och har ansvaret för planeringsverksamhet på andra sektorer. Betydande erfarenhet om och intresse för miljöskydd finns också samlad inom länsstyrelserna, som i svåra avvägningsfrågor alltid har möjlighet att enligt bestämmelserna i länsstyrelseinstruktionen (1971:460) hänskjuta frågorna till sina lekmannastyrelser, se avsnitt 2.1.8.

På grund av vad sålunda anförts anser utredningen att länsstyrelserna även i fortsättningen – och i ökad omfattning – bör ges en central ställning inom förprovningssystemet.

Tanken att överföra en del av förprovningen till hälsovårdsnämnderna har övervägts av utredningen. Vissa skäl för ett sådant överförande finns uppenbarligen. Då emellertid utredningen i fråga om tillsyn ger hälsovårdsnämnderna betydelsefulla uppgifter, som kommer att ta resurser i anspråk, är det enligt utredningens mening att belasta nämnderna för mycket att nu också överföra förprovningssuppgifter på dem. Förprovningssuppgifter bör därför enligt utredningens mening f. n. icke ges åt dem.

Vid en förprovning är det självfallet väsentligt att beslutande myndigheter får ett så bra underlag som möjligt för sina avgöranden liksom att beslutande och övervakande myndigheter på ett så tidigt stadium som möjligt får vetskap om att en miljöfarlig verksamhet skall anläggas eller väsentligen ändras.

Utredningen har inriktat sitt arbete på att förbättra lagstiftningen även på denna punkt. Av väsentlig betydelse i arbetet med översyn av lagstiftningen är också att allmänhetens möjligheter att ta del i beslutfattandet förbättras. Detta kan åstadkommas bl. a. genom att allmänheten får komma in i

förfarandet på ett så tidigt stadium som möjligt och att de därvid får information om föreliggande planer. Ansökningshandlingarna i ärendena bör också i högre grad än nu utformas så att allmänheten har möjlighet att förstå deras innehåll och konsekvenserna av föreliggande planer.

Utredningen har slutligen gjort en genomgång av vissa särskilda bestämmelser om prövningsförfarandet allt i syfte att med utgångspunkt i ett mera skärpt synsätt tillvarata de erfarenheter som framkommit under utredningsarbetet. Delvis som en följd av vad utredningen föreslår om förprövnings-systemet i övrigt har utredningen ansett sig böra behandla frågan om igångsättningsmedgivande.

4.2 Tillsynssystemet

Utredningen har under sitt arbete funnit att de allvarligaste bristerna i nuvarande system hänför sig till tillsynen. För att samhällets kontroll skall kunna förbättras måste tillsynsorganisationen dels effektiviseras dels ock tillföras ökade resurser.

I enlighet med direktiven har utredningen studerat hälsovårdsnämndernas ställning i tillsynssystemet. Dessa har, som tidigare redovisats, uppgifter inom miljöskyddsområdet utan att de formellt har ställning som tillsynsmyndighet enligt ML. Tjänstemän från nämnderna har kontinuerligt kontakt med industrier och andra utövare av miljöfarlig verksamhet i kommunerna och borde därför också kunna fullgöra tillsynsuppgifter enligt ML. Allmänna önskemål om decentralisering talar också för hälsovårdsnämnderna som tillsynsmyndighet. Det är oftast lättare för medborgarna att ta kontakt med ett lokalt organ än att vända sig till länsstyrelsen.

Utredningen har kommit till ståndpunkten att hälsovårdsnämnderna bör ges ställning som lokal tillsynsmyndighet enligt ML. På sikt bör detta gälla alla anläggningar. Överförandet av tillsynsansvaret måste emellertid med beaktande av den faktiska resurssituationen ske successivt. Under denna övergångstid utövas tillsyn både av hälsovårdsnämnd och länsstyrelse.

I ett system med både naturvårdsverket, länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna som tillsynsmyndigheter är det angeläget att de olika myndigheternas uppgifter och befogenheter definieras så långt det är möjligt. Som framgått av avsnitt 2.2.2 omfattar tillsynen många olika moment. Naturvårdsverkets ställning som central tillsynsmyndighet förändras inte i det nya systemet. Dock ökar behovet av allmänna råd och riktlinjer för tillsynens innehåll inom olika typer av miljöfarlig verksamhet liksom utbildningsbehovet.

Länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden kommer som nämnts båda att ansvara för tillsyn. Det är viktigt att oklarheter om ansvaret inte uppstår. När det gäller sådan miljöfarlig verksamhet som inte är förprövningspliktig är det naturligt att tillsynsansvaret övertas av hälsovårdsnämnderna. Dessa har den bästa lokalkännedomen och den nya myndighetsutövningen har nära anknytning till den hälsovårdsnämnderna utövar i dag.

När det gäller den förprövningspliktiga verksamheten och fördelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd har det i avsnitt 2.2.2 om tillsynens innehåll framhållits att man kan skilja på dels en

undersöknings- och mätverksamhet dels ock ett myndighetsutövande. Normalt bör det inte ske att vare sig länsstyrelse eller hälsovårdsnämnd med egna resurser skall utföra undersökningar och mätningar i form av besiktningar eller recipientkontroll. Detta bör skötas av särskild expertis med tillgång till erforderliga laboratorieresurser och lämplig instrumentering. Tillsynsmyndighetens viktigaste uppgift är att utifrån rapporter från driftkontroll och besiktning samt egna inspektioner övervaka att kontrollprogram följs och givna skyddsföreskrifter efterlevs.

En naturlig utgångspunkt för fördelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd är att skilja på sådan miljöfarlig verksamhet som prövas av koncessionsnämnden och sådan som prövas av länsstyrelsen efter anmälan. Den förra typen av anläggningar är generellt sett betydligt mera tekniskt komplicerade och både inspektionsverksamhet och utfärdade av råd och anvisningar eller föreläggande ställer större krav på tillsynspersonalens utbildning och erfarenhet.

Utredningen menar att hälsovårdsnämnderna redan nu i princip bör ges tillsynsansvaret över sådana anläggningar som kan prövas av länsstyrelsen efter anmälan. På sikt bör – som nämnts – hälsovårdsnämnderna få tillsynsansvaret för all miljöfarlig verksamhet. Under en övergångstid menar emellertid utredningen att landets samlade tillsynsresurser bäst tas till vara om länsstyrelserna bibehåller tillsynsansvaret över sådana anläggningar som skall prövas av koncessionsnämnden. Det bör få ankomma på regeringen att bestämma när tillsynsansvaret för dessa anläggningar kan överflyttas till hälsovårdsnämnderna.

Den uppsplittring av undersöknings- och mätverksamheten som i dag råder inom tillsynen innebär allvarliga problem när det gäller att åstadkomma en samlad återföring av erfarenheter från tillsynen. Ett alternativ till nuvarande ordning presenteras i bilaga 2. Denna fråga kräver en särskild organisationsutredning. Till någon del berörs också frågor som behandlas av utredningen (Jo 1976:04) om den regionala laboratorieverksamheten.

Utredningen anser det sålunda riktigt att en särskild organisationsutredning får studera samordning av undersöknings- och mätverksamheten med utgångspunkt i de alternativ som diskuteras i bilaga 2 och föreslår att en sådan tillsätts.

Det kan ifrågasättas om man borde vänta med att överföra tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnderna i avvaktan på resultatet av en sådan utredning och sedan ta ett samlat grepp över hela tillsynsområdet. Utredningen har emellertid funnit att problemet med den uppsplittrade undersöknings- och mätverksamheten i princip är lika stort oavsett om hälsovårdsnämnd eller länsstyrelse utövar tillsynen. Något hinder för att redan nu föra tillsynen över den del av den miljöfarliga verksamheten som inte prövas av koncessionsnämnden till hälsovårdsnämnden finns därför inte enligt utredningens mening. Det skulle vara att fördröja en i och för sig effektivitetsbefrämjande reform om man skulle avvakta resultatet av en utredning som kan förväntas ta åtskillig tid i anspråk.

Utredningen har inte detaljstuderat det ADB-system – MI-01 – som sedan några år tillbaka på försök använts vid några länsstyrelser. Såvitt utredningen kan förstå motverkar inte utredningens allmänna utgångspunkter för översynen de intentioner som regering och riksdag slagit fast beträffande

systemets vidare användning, se avsnitt 3.3.3. Systemet bör sålunda ligga kvar hos länsstyrelserna och bör kunna bli en god hjälp i strävandena att effektivisera tillsynen, oavsett om den utövas av hälsovårdsnämnd eller länsstyrelse.

4.3 Påföljdssystemet

Mot bakgrund av erfarenheterna av ML:s tillämpning har utredningen fått i uppdrag att överväga vilka förändringar av lagstiftningen som behöver göras för att ytterligare förbättra samhällets möjligheter att ingripa mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet. Mot bakgrund av BT Kemi-fallet har utredningen vidare att överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att motverka att liknande händelser inträffar i framtiden. Därvid har utredningen att pröva bl. a. i vad mån det behövs en skärpning av straffbestämmelserna på miljöskyddsområdet.

Den senaste tidens debatt har visat att det är en ganska utbredd uppfattning att ML:s straffreglering inte har fungerat tillfredsställande samt att inte heller de av BrB:s bestämmelser, som nu är i fråga, utgjort ett verkligt skydd mot otillåtna angrepp riktade mot den yttre miljön.

Redan vid ett nordiskt riksåklagarmöte 1972 ifrågasattes från svenskt håll den preventiva verkan av en straffsanktion i de fall av t. ex. miljöbrottslighet där betydande ekonomiska intressen var involverade. Ett bötesstraff som drabbade företagsledaren och som endast uppgick till en bråkdel av det ekonomiska utbyte som man kalkylerade med, kunde knappast förväntas verka avhållande på företagen från åtgärder som strider mot miljöbestämmelserna, anförde man från svenskt håll. Ekonomiska sanktioner som inte var maximerade och som riktade sig direkt mot företagen skulle otvivelaktigt få betydligt större effekt enligt den svenska uppfattningen. Härefter har kritiken mot ML och BrB ökat alltmer för att kulminera i samband med att utredningen i januari 1978 vid besök i Teckomatorp och Malmö lyssnade på kritik och förslag till förbättringar från allmänhet och myndigheter som berörts av det vid BT Kemi inträffade.

När det gäller överträdelse av ML:s bestämmelser har bl. a. föreslagits, att upplysningsplikten för utövare av miljöfarlig verksamhet skall utvidgas och skärpas, att lagstadgad skyldighet för tillsynsmyndighet att rapportera överträdelse till polis eller åklagare införs, att straffmätningen skärps och straffskalans maximum höjs, att åtalspreskriptionstiden förlängs, att kravet på särskild bevisning om risk för kränkning av allmän eller enskild rätt vid överträdelse av villkor eller föreskrift slopas, att ansvar skall kunna utkrävas också av andra än fysiska personer samt att lagöverträdelse görs olönsam bl. a. genom införande av en ekonomisk sanktion, som står i paritet till den vinning som kan ligga i en överträdelse.

Såvitt avser de aktuella bestämmelserna i BrB har föreslagits att de ges en mera tidsenlig utformning för att man härigenom skall uppnå ett bättre skydd vid allvarigare otillåtna angrepp på den yttre miljön. Detta syfte skulle menar man kunna uppnås bl. a. genom en bättre definition av begreppet "allmän fara". En sådan fara skulle anses föreligga t. ex. "om hälsofarligt ämne i avsevärd omfattning otillåtet tillförs luft, vatten eller jord". En annan

framkomlig väg skulle vara att ersätta begreppet "allmän fara" med "betydande fara". En tredje möjlighet skulle vara att straffbelägga mera handlingen och mindre effekten. Vidare har föreslagits att straffansvar införs för juridisk person.

Kontrollen av miljöfarlig verksamhet bör enligt miljöskyddsutredningen även i fortsättningen bygga på ett ömsesidigt förtroende mellan prövnings- och tillsynsmyndigheter, å ena sidan, och utövare av den miljöfarliga verksamheten, å andra sidan. Samhällets miljöskyddsmålsättning bör liksom tidigare förverkligas genom prövning, tillsyn, möjligheter för myndigheter och enskilda att föra talan osv. Påföljdssystemet, som endast berör den minoritet utövare som inte lojalt ställer sig ML till efterrättelse, bör så långt möjligt verka avhållande från överträdelse. I de fall påföljdssystemet inte har denna verkan bör ett antal lagöverträdelser inte tillåtas undergräva tilltron till miljöskyddslagstiftningen, utan överträdelserna bör fortsättningsvis effektivt och kraftfullt beivras. Sanktionen bör vara sådan att redan utsikten till vinst genom lagöverträdelse framstår som osannolik. Därtill kommer att upptäckrisken måste vara stor. Härvidlag har man en ovärderlig fördel i tillgången till en egen tillsynsorganisation.

De medel samhället i dag har till sitt förfogande för att trygga efterlevnaden av prövnings- och tillsynsmyndigheters beslut är såsom tidigare nämnts av dels administrativ dels och straffrättslig karaktär. Om t. ex. en utövare åsidosätter villkor eller föreskrift i ett tillståndsbeslut, så kan tillsynsmyndigheten förordna om rättelse på utövarens bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse. För att få kraft bakom ett föreläggande om rättelse finns möjlighet att utsätta vite. Är den konstaterade avvikelserna betydande kan prövningsmyndigheten förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet. Redan enligt gällande lagstiftning har sålunda prövnings- och tillsynsmyndigheterna förhållandevis stränga administrativa påföljder till sitt förfogande. I detta avseende föreligger sålunda inte något uttalat reformbehov. I stället bör inskräpas vikten av att prövnings- och tillsynsmyndigheterna konsekvent tillämpar lagen och vid behov använder givna maktmedel i de fall där samarbete mellan myndighet och utövare visat sig vara en inte framkomlig väg.

De straffrättsliga påföljderna, som hittills både formellt och reellt spelat en underordnad roll, blir aktuella främst vid ohörsamhet mot myndighet i de fall utövaren överträtt förbud, underlåtit att iakttaga prövningsplikt, åsidosatt villkor eller föreskrift eller underlåtit att fullgöra upplysningsplikt.

Under företrädesvis 1960-talet och början av 1970-talet gick utvecklingen mot en kraftig utbyggnad av specialstraffrätten till vilken även ML:s straffbestämmelser skall räknas.

Numera är man allmänt skeptisk mot att det straffrättsliga sanktionssystemet i ML skulle vara effektivt. Straffbestämmelserna aktualiseras sällan trots att man känner till att överträdelserna inte är så få. Därtill kan läggas att när påföljd skall bestämmas är domstolarna i allmänhet obenäpna att utnyttja den övre delen i en straffskala. I stället är det ofta straffskalans minimum som tas som utgångspunkt vid straffmätningen. När straffskalan – såsom i ML – innehåller både böter och fängelse bestäms påföljden vanligen till böter.

Utvecklingen synes ha inneburit att straffbestämmelserna i ML på sina håll

uppfattas såsom ett tomt hot. Detta förhållande kan minska förtroendet även till ML:s övriga bestämmelser eftersom deras efterlevnad ytterst skall tryggas genom straffhotet. Det kan finnas en risk att beslut meddelade med stöd av miljöskyddslagstiftningen kan komma att uppfattas som enbart rekommendationer. Denna immunisering kan i ett längre perspektiv möjligen också få konsekvenser för laglydnaden på andra områden. Det finns f. n. en tendens att uppfatta innehållet i ett tillståndsbeslut som något som inte alltid måste följas. I vissa situationer skulle t. ex. överträdelse av villkor få ske med myndigheternas goda minne. En sådan uppfattning måste motverkas.

Prövningsmyndigheten skall i samband med tillstånd uppställa villkor eller föreskrifter i syfte att förebygga störningar så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt. En tillståndshavare kan ansöka om att prövningsmyndigheten skall upphäva eller mildra ett villkor, inte bara om det är uppenbart att det inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt, utan även i de fall där ändringen är påkallad av en omständighet, som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Omständigheter av teknisk eller ekonomisk natur har kanske framkommit som visar att det i praktiken inte är möjligt att omedelbart leva upp till föreskrivna krav. För att tilltron till miljöskyddslagstiftningen inte skall skadas, är det såsom tidigare framhållits nödvändigt att det inte finns villkor o. d. som åsidosätts med prövnings- eller tillsynsmyndigheternas goda minne. I en situation som den nämnda bör därför en ändring av villkoret inom tillåtighetsreglernas ram komma till stånd.

Däremot bör det vara en självklarhet att gällande bestämmelser skall efterlevas och överträdelse beivras. Det är inte meningen att tillsynsmyndigheterna skall få ett mera polisiärt inriktat arbete, men de får inte heller blunda för överträdelser i avsikt att nå kortsiktiga samarbetsvinster. På sikt kan ett sådant tänkande rubba tilltron till ML och därmed också vara till skada för miljön. En effektiv kontroll att gällande bestämmelser efterlevs bör inte försvåra samarbetet med det stora flertalet utövare av miljöfarlig verksamhet som lojalt följer lagens bestämmelser. En sådan kontroll bör i stället kunna bidra till en konkurrens på lika villkor mellan utövare.

Av det anförda framgår att bristerna främst finns i det straffrättsliga sanktionssystemet där ansvar enbart kan utkrävas av fysiska personer och den hittills utmätta påföljden – dagsböter – inte har tillräckligt avhållande verkan. Om de otillåtna angreppen på den yttre miljön fortsättningsvis skall kunna bemästras, fordras att denna del av sanktionssystemet reformeras så att det, utan att rättssäkerheten åsidosätts, fyller åtminstone rimliga krav på effektivitet.

Man bör söka förmå den presumtive överträdaren att avstå från en otillåten handling eller underlåtenhet och i stället få denne att frivilligt vidta skyddsåtgärder i syfte att hindra även mera oavsiktliga överträdelser. Det målet bör man kunna närma sig om man för merparten av överträdelser kan finna en sanktion, som riktar sig mot den som ligger bakom och som har de bästa förutsättningarna att förhindra en överträdelse. Det går inte heller att blunda för att ekonomiska kalkyler kan föregå en överträdelse. Därför bör påföljden bestämmas så att den bättre än bötesstraff får överträdelsen att framstå som olönsam om man därvid även beaktar frågor om konkurrenskraft och goodwill. Utredningen har mot denna bakgrund funnit att ett system med administrativa avgifter bör införas.

För ett fåtal grova överträdelse torde inte heller i framtiden straffansvaret för fysisk person kunna undvaras. En skärpning bör övervägas också vad gäller upplysningsplikten enligt ML. Tillsynsmyndigheternas eventuella rapporteringsskyldighet bör särskilt beaktas.

Under utredningsarbetets gång har kontakt tagits med bl. a. utredningen (Ju 1973:11) om eventuell reformering av det ekonomiska sanktionssystemet, som undersökt möjligheterna att införa ett korporativt straffansvar. Utredningen har avgivit sitt betänkande i september 1978. Miljöskyddsutredningen har också haft kontakt med brottsförebyggande rådet som bl. a. har till uppgift att söka identifiera problem och även undersöka förutsättningarna för mer omfattande åtgärder beträffande bl. a. olika angrepp på den yttre och inre miljön i de fall där de kan hänföras till ekonomisk kriminalitet.

Mot bakgrund av erfarenheterna från BT Kemi-fallet är det utredningens uppfattning att en ändring eller ett tillägg bör göras i 13 kap. BrB. Därvid behöver särskild uppmärksamhet riktas på farerekvisitet och den skyddade kretsen. Brottsförebyggande rådet torde ha goda möjligheter att inom ramen för sitt pågående arbete framlägga ett konkret förslag, som inte bara tar hänsyn till skyddet för den yttre miljön, utan även beaktar vad en sådan revidering kan innebära för annan närliggande lagstiftning.

4.4 Besvärsrätten

Vid en översyn av besvärsrätten enligt ML bör särskilt studeras om de i detta sammanhang aktuella lagbestämmelserna samt rättstillämpningen på miljöskyddsområdet tillgodoser skäliga önskemål på medinflytande från allmänhetens sida. Visserligen kan man med visst fog påstå att allmänhetens behov av miljöskydd tillgodoses genom naturvårdsverket, som ålagts att företräda de allmänna intressena. Dock kan det finnas situationer som motiverar ett ytterligare utökat inflytande på beslutsprocessen för enskilda människor och grupper t. ex. när olika samhällsintressen var för sig är väl värda att beakta, men utan att de allmänna intressena ger en entydig bild.

Vid översynen bör emellertid även tillses att de principer som f. n. gäller på förvaltningsrättens område i övrigt inte frångås utan att tungt vägande skäl föreligger.

Besvär över koncessionsnämndens tillståndsbeslut kan föras förutom av sökanden även av sakägare. Som sådan räknas utan tvekan fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastighet som berörs av den miljöfarliga verksamheten. Däremot räknas inte ideella organisationer som saknar sådan fastighetsanknytning, t. ex. hembygds- och naturskyddsföreningar, till de besvärberättigades krets. Kommuner och statliga myndigheter får anföra besvär över ett beslut endast om kommunen eller myndigheten är att anse som sakägare. Naturvårdsverket utgör undantag från denna regel eftersom i ML inskrivits besvär rätt för verket i syfte att de allmänna intressena skall tillgodoses härigenom.

Samma regler angående de besvärberättigades krets gäller även i de anmälningsärenden där fullföljd är tillåten. Såvitt avser dessa ärenden bör frågan om fullföljd mot beslut, som innehåller t. ex. råd och anvisningar, beaktas särskilt. Besvär kan över huvud taget inte föras mot dispensbeslut

eftersom de ej är rättsligt bindande.

Rättsutvecklingen på ML:s område har inneburit en utvidgning av de besvärberättigades krets. I stort sett har var och en som vill föra talan mot ett överklagbart beslut på ett eller annat sätt en sådan möjlighet. Däremot kan det föreligga bristande information om möjligheten och hur man går till väga.

Utredningen har den uppfattningen att en översyn av besvärsrätten enligt ML bör leda till att rättsutvecklingen under senare år kommer till uttryck i lag. De ur allmänheten som berörs av miljöfarlig verksamhet bör inte bara ges förbättrade möjligheter att påverka beslutsprocessen innan ett beslut om t. ex. tillstånd fattats utan de bör även få förbättrade möjligheter att föra ett sådant beslut vidare till en besvärinstans. En motsvarande besvär rätt bör införas i de ärenden som i dag utmynnar i beslut föranledda av anmälan eller ansökan om dispens. Även i vissa tillsynsfrågor kan det finnas skäl för en motsvarande rätt till fullföljd. Det bör emellertid vara en självklarhet att frågan om besvär rätt enligt ML måste ses i ett vidare sammanhang. Besvärsrätten får inte bli utan varje begränsning, utan bör stå i samklang med det förvaltningsrättsliga området i övrigt.

5 Översyn av provningssystemet

5.1 Inledning

Med utgångspunkt från de synpunkter som anförts i avsnitt 4.1 har utredningen studerat möjligheterna att förenkla och effektivisera provningssystemet. Efter hand har två huvudalternativ utvecklats. I syfte att få dessa belysta ur organisatorisk synpunkt m. m. uppdrog utredningen åt statskontoret att närmare undersöka bl. a. vilka konsekvenser ett genomförande av alternativen skulle medföra. I uppdraget ingick också en del andra frågor som att undersöka uppdelningen av provningspliktiga anläggningar mellan olika myndigheter och provningsformer.

Statskontorets utredning, Rapport nr 6 1978-03-31, finns i sin helhet bifogad detta betänkande som bilaga 1. Översiktligt redovisas den under följande rubriker i detta kapitel, se avsnitt 5.2.1 och 5.4.2.

5.2 Provningssystemets utformning

5.2.1 Statskontorets utredning

Enligt det av utredningen till statskontoret lämnade uppdraget skulle statskontoret belysta två alternativ för provningssystemets utformning med hänsyn till konsekvenserna för organisation och användningen av personalresurser hos berörda myndigheter. De båda alternativen har flera gemensamma drag. Sålunda skall förprovningen av miljöfarlig verksamhet endast göras av två myndigheter, koncessionsnämnden och länsstyrelsen. Vidare skall dispensprovningen vid naturvårdsverket och länsstyrelsen upphöra. Till provningen vid koncessionsnämnden bör endast föras anläggningar av riksintresse och anläggningar för vilka en central provning är särskilt motiverad.

Med nu angiven utgångspunkt presenterades alternativen för statskontoret enligt följande.

Alternativet 1

1. Koncessionsnämnden meddelar tillstånd för anläggningar som upptas under 136 a § BL samt ytterligare ett antal tyngre ärenden såsom nyanläggningar under 2 § MK.
2. Länsstyrelsen meddelar tillstånd för övriga anläggningar under 2 § MK. Länsstyrelsen äger rätt att hänskjuta ärende till koncessionsnämnden.

Naturvårdsverket äger rätt att påkalla att ärende hänskjuts till koncessionsnämnden.

3. Nuvarande anmälningsystem enligt 8 § MK bibehålles.

Alternativet 2

1. Koncessionsnämnden meddelar tillstånd för anläggningar som upptas under 136 a § BL samt ytterligare ett antal tyngre ärenden såsom nyanläggningar under 2 § MK.
2. För övriga anläggningar under 2 och 8 §§ MK gäller anmälningsplikt till länsstyrelsen. Länsstyrelsen hänskjuter på eget initiativ eller efter påkallan från naturvårdsverket större och kontroversiella ärenden till koncessionsnämnden. Det står vidare varje företag fritt att söka tillstånd hos koncessionsnämnden. Ett rimligt antagande kan vara att antalet ärenden hos koncessionsnämnden blir ungefär lika många som idag.
3. Anmälningsförfarandet skärps i förhållande till det nuvarande på så sätt att anläggningsarbeten ej får igångsättas förrän länsstyrelsen lämnat besked i anledning av anmälan. Både kungörande och offentliga sammanträden kan vid behov äga rum inom ramen för ett sådant förfarande. Eventuellt kan vissa grupper av ärenden under 8 § MK lämnas utanför förprövningssystemet.
4. Avsikten med detta alternativ är att lämna länsstyrelsen stor frihet att välja prövningsform. Avgörande för om ärendet hänskjuts till koncessionsnämnden blir inte enbart anläggningstyp utan om ärendet är kontroversiellt eller ej.

Statskontoret anför beträffande alternativet 1 i huvudsak följande.

Antalet tillståndsärenden som enligt detta alternativ tillförs länsstyrelserna antas approximativt motsvara volymen av naturvårdsverkets dispensgivning, dvs. 100–150 ärenden per år. Länsstyrelsernas nuvarande dispensärenden förutsätts i huvudsak prövas som tillståndsärenden vid länsstyrelserna. Volymen anmälningsärenden antas vara ungefär oförändrad.

Det förefaller troligt att sökandena väljer att få verksamheten prövad vid länsstyrelsen i nästan samtliga fall där detta är möjligt enligt författningarna. Handläggningstiderna bör kunna bli kortare än vid koncessionsnämnden. Rättskraften i beslutet torde vara densamma. Större hänsyn kan eventuellt tas till regionala förhållanden. Emot denna förmodan om länsstyrelsens prövning talar dock att företag med anläggningar i flera län kan förväntas vilja ha central prövning för alla sina anläggningar. Omfattningen av de ärenden som länsstyrelsen eller naturvårdsverket kommer att hänskjuta till koncessionsnämnden är svår att bedöma.

Konsekvenserna av förändringen för koncessionsnämnden bedöms bli relativt små. De ärenden som ligger kvar på koncessionsnämnden kommer dock ännu mer än i dag att vara de stora och resurskrävande. Antalet ärenden som kan behandlas med oförändrade resurser kan därför komma att minska något. Vissa ärendegrupper kan komma att helt försvinna från koncessionsnämnden.

Ett problem kan vara hur man bör förfara med ändringar i tidigare tillståndsbeslut. Om ändringen är av liten omfattning skulle prövningen kunna ske vid länsstyrelsen. Å andra sidan finns kunskaper från den tidigare

ärendehandläggningen vid koncessionsnämnden. Länsstyrelsen har dock oftast ingående deltagit i förprovningen och bör ha erfarenheter från tillsynen.

De vilande ärendena, s. k. prövotidsärenden, är en annan ärendegrupp där fördelar kan finnas att slutbehandla ärendena vid koncessionsnämnden.

För naturvårdsverkets del bortfaller vissa arbetsuppgifter som är knutna till nuvarande dispensprövning. Vid provningsenheten sysselsätts f. n. ca 7 årsarbetskrafter med dispensprövning. Naturvårdsverkets facksektioner lägger enligt egen bedömning ned i genomsnitt en arbetsvecka per ärende för den tekniska bedömningen. Räknat på antalet avgjorda ärenden under 1976/77 - ca 170 ärenden - motsvarar detta ca 4 årsarbetskrafter. Vid ett genomförande av den föreslagna förändringen frigörs resurserna vid provningsenheten för andra arbetsuppgifter.

Från facksektionernas sida krävs en väsentlig arbetsinsats i samband med förändringen för att ta fram centrala anvisningar och riktlinjer samt bedriva utbildning av länsstyrelsepersonal. Att det är nödvändigt att sätta av resurser för dessa ändamål har bl. a. framkommit från erfarenheter av när ytbehandlingsärenden flyttades till provning på länsstyrelsen.

Genom den föreslagna förändringen tillförs länsstyrelserna ytterligare arbetsuppgifter. Resurstillskott krävs främst för arbetet med utformning av villkor, sammanträden, remissammanställning och juridiska frågor. Eftersom dessa arbetsuppgifter närmast motsvarar vad som idag görs vid provningsenheten vid naturvårdsverket skulle resurstillskottet för länsstyrelserna kunna approximeras utifrån dessa resurser. Med utgångspunkt från att ca 170 ärenden avgjorts under 1976/77 med resursinsatsen ca 7 årsarbetskrafter skulle den genomsnittliga insatsen per ärende vara ca 2 arbetsveckor. Den tidigare nämnda ärendevolymen, 100-150 ärenden per år, skulle enligt denna uppskattning kräva ett resurstillskott på 5-7 årsarbetskrafter.

Den ovanstående uppskattningen är givetvis ganska osäker och syftar endast till att belysa den ungefärliga storleksordningen på resurstillskottet. Förändringen kommer givetvis att slå olika på de olika länsstyrelserna.

Arbetsmomenten vid en tillståndsprövning är i huvudsak desamma som vid dispensprövning. Länsstyrelserna har således erfarenhet av denna typ av ärendehandläggning. En viss ökad insats av juridisk kompetens kan dock komma att krävas. Den formella beslutsprocessen för tillståndsärenden behöver också preciseras.

En allmän konsekvens av ett förändrat provningsförfarande kan bli att krav och villkor i fattade beslut blir mer oenhetliga. Viss risk finns att kraven ibland blir mindre skärpta än vid en central provning. Detta visar erfarenheter från ytbehandlingsindustrin. Speciella krav ställs därför på naturvårdsverket att utforma detaljerade anvisningar. Vid behov finns också möjlighet för naturvårdsverket att föra ärenden till koncessionsnämnden för att få principbeslut i vissa frågor.

På samma sätt anför statskontoret i huvudsak beträffande alternativet 2 följande.

Detta alternativ skiljer sig från alternativet 1 huvudsakligen genom att endast koncessionsnämnden meddelar tillstånd. Övriga ärenden prövas enligt ett skärpt anmälningsförfarande vid länsstyrelsen.

Från den sökandes synpunkt kan det skärpta anmälningsförfarandet innebära en lika omfattande prövningsprocess som vid tillstånd utan att beslutet har den rättskraft som ett tillståndsbeslut har. Från länsstyrelsernas sida har ofta framförts att det nuvarande anmälningsförfarandet ger otillräckliga sanktionsmöjligheter och ej medför tillräcklig stark ställning för sakägare. Dessa faktorer kan medföra att såväl sökanden som länsstyrelsen oftare väljer att pröva ärenden vid koncessionsnämnden än i alternativet 1.

Det är svårare att i alternativ 2 bedöma den förväntade ärendebelastningen på koncessionsnämnden respektive länsstyrelsen. Den mer detaljerade utformningen av anmälningsförfarandet, dess sanktionsmöjligheter, rättskraft, möjlighet till överklagande etc. får här en avgörande betydelse. Den stora fördelen med detta alternativ är dock att prövningsformen flexibelt kan anpassas till förhållandena i det speciella fallet. För en och samma anläggningstyp, enligt uppdelningen i MK, kan såväl miljöproblemen som förekomsten av motstridiga intressen variera kraftigt.

Konsekvenserna för koncessionsnämnden kan bli en något större ärendebelastning än i alternativet 1. Detta skulle bero på att man föredrar en tillståndsprövning i vissa av de fall där en sådan ej är obligatorisk.

För naturvårdsverket blir avlastningen på prövningsenheten densamma som i alternativet 1. Om fler ärenden förs till koncessionsnämnden innebär detta dock en viss ökad belastning på facksektionerna vid naturvårdsverket.

Behovet av samråd mellan länsstyrelserna och naturvårdsverket kan komma att öka eftersom man oftare har anledning att diskutera det lämpligaste prövningsförfarandet. I övrigt antas konsekvenserna för naturvårdsverket bli desamma som i alternativet 1.

Länsstyrelsen kan enligt alternativet 2 anpassa omfattningen av prövningen till det aktuella fallet. Det bör medföra en minskad resursinsats jämfört med alternativet 1. Den tekniska utredningen i ett ärende torde dock vara av samma omfattning.

Skillnaden i resursbehov jämfört med alternativet 1 är dock f. n. svår att kvantifiera. Enligt alternativet 2 behöver länsstyrelsen först göra en preliminär och översiktlig bedömning av ett ärende för att avgöra prövningsformen. I tveksamma fall kan det vara en fördel om samråd sker på ett tidigt stadium med naturvårdsverket. I likhet med alternativet 1 kan en minskad enhetlighet i besluten bli följderna av den föreslagna förändringen. Eftersom länsstyrelsen har stor frihet vad gäller prövningsformen i alternativet 2 kan olika praxis komma att tillämpas vid olika länsstyrelser vad gäller prövningens omfattning.

5.2.2 Utredningens ställningstagande

Enligt utredningens uppfattning faller de av statskontoret närmare granskade båda alternativen väl in under utredningens uppdrag och allmänna målsättning, nämligen att översynen av prövningssystemet skall göras i förenklande och effektiviserande syfte. Efter att ha övervägt innehållet i statskontorets rapport och dessutom studerat frågan ytterligare har utredningen kommit fram till att en uppbyggnad av prövningssystemet som närmast svarar mot alternativet 2 i statskontorets uppdrag innebär det mest effektiva förfarandet.

Avgörande för utredningens ställningstagande har varit att länsstyrelserna enligt detta alternativ får något friare händer att handla efter omständigheterna. Tanken är att länsstyrelserna skall göra en bedömning icke så mycket efter den tilltänkta miljöfarliga verksamhetens art som efter dess farlighet i det särskilda fallet och disponera sina resurser i enlighet härmed. Man får på så sätt också endast ett förfarande vid länsstyrelserna. En förutsättning för att detta system skall kunna användas är emellertid att nuvarande anmälnings-system kraftigt förstärks och ges mera av reell prövningskaraktär än f. n. Utredningen föreslår sålunda att fortsättningsvis endast koncessionsnämnden och länsstyrelserna skall pröva om och under vilka villkor miljöfarlig verksamhet får bedrivas.

Koncessionsnämnden blir alltså den enda myndighet – förutom regeringen – som lämnar tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsernas beslut föreslås bli kallat besked och lämnas efter anmälan.

Liksom f. n. bör vissa typiska och särskilt miljöfarliga anläggningar underkastas obligatorisk tillståndsprövning av koncessionsnämnden. För alla andra anläggningar bör som hittills gälla att de frivilligt kan underkasta sig tillståndsprövning. Skälet härtill är att det enskilda företaget vid tvekan om tillåtlighet eller om villkor bör ha rätt att få ett svar från det allmänna och att detta bör ge företaget en viss säkerhet att utan ytterligare miljökrav driva verksamheten. Om verkan av ett tillstånd finns bestämmelser bl. a. i 23 och 24 §§ ML. Dessa paragrafer drar upp gränserna för när ett av koncessionsnämnden givet tillstånd kan ändras inom den 10-årsperiod som f. n. gäller rörande villkoren. Rörande dessa bestämmelser föreslås ändringar som närmare behandlas i specialmotiveringen. En viss s. k. rättskraft föreslås dock finnas även i fortsättningen.

När det gäller prövningsförfarandet vid länsstyrelserna har tidigare framhållits att det nuvarande anmälningsförfarandet bör förstärkas. Utredningen föreslår att förfarandet vid länsstyrelserna fortfarande baseras på att anmälningskyldighet föreligger för vissa särskilt angivna typer av anläggningar. När en anmälan kommer in till länsstyrelsen skall den behandlas efter omständigheterna. Om den avser ett rutinärende, där det genast står klart att företaget följt de anvisningar som utfärdats och att beaktansvärt hinder inte föreligger ur miljösynpunkt, kan handläggningen göras enkel. Länsstyrelsen meddelar då det beskedet att anläggning får utföras på de i anmälan föreslagna villkoren. Är det däremot en komplicerad fråga kan handläggningen gestalta sig på olika sätt. Framgår det vid kontakter med naturvårdsverket eller eljest att frågan är starkt kontroversiell eller invecklad kan det finnas skäl att genast underställa koncessionsnämnden ärendet. Denna kan om det behövs ge ärendet förtur. I mindre komplicerade ärenden får länsstyrelsen genom remissförfarande, kanske sammanträden med de berörda och med andra åtgärder försöka skaffa sig en tillfredsställande bild av läget. Härefter kan länsstyrelsen meddela besked och i det ange de villkor som skall gälla.

De villkor som meddelas i beskedet omfattas inte av rättskraft på samma sätt som de villkor som ges i ett beslut av koncessionsnämnden. Villkor som ges i ett besked kommer emellertid att ha betydelse i en mängd hänseenden. De utgör sålunda en naturlig utgångspunkt vid tillsynen. De kan utgöra grund för en sakägares yrkande om förbud vid fastighetsdomstol. Om de

överträds kan naturvårdsverket agera enligt 41 § ML. Hälsovårdsnämnd kan också på grundval av dessa villkor meddela föreläggande och förbud. Villkoren i ett besked blir också – om utredningens förslag under avsnitt 7 genomförs – grundläggande för frågor om avgift eller straff vid överträdelse. Villkoren utgör i någon utsträckning också en säkerhet för den som bedriver den miljöfarliga verksamheten. Det bör sålunda föreligga särskilda skäl för att vid tillsynen skärpa ett ställningstagande som gjorts av länsstyrelsen under förprovningen och som kommit till uttryck i beskedet.

Ett lämnat besked bör kunna överklagas till regeringen genom besvär. Vem som därvid skall vara berättigad att anföra sådana utvecklas närmare i avsnitt 8 om översyn av besvärsrätten. Det avgörande som regeringen fattar i anledning av besvären får samma karaktär som ett av länsstyrelsen meddelat besked. Regeringen bör i samband med överprovning kunna uppdraga åt länsstyrelsen att fastställa de närmare villkoren.

Beträffande länsstyrelsernas prövning förordar utredningen vidare den betydelsefulla ändringen att länsstyrelsernas ställningstaganden till en anmälan – beskedet – måste avvaktas innan den anmälningspliktiga verksamheten får påbörjas, om icke länsstyrelsen ger igångsättningsmedgivande. Utredningens förslag innebär sålunda att prövningen av koncessionsnämndens och länsstyrelsen fullt ut görs till en förprovning, dvs. en prövning som alltid skall göras innan den miljöfarliga verksamheten får anläggas, ändras eller påbörjas.

Ser man slutligen det föreslagna systemet från naturvårdsverkets utgångspunkt måste man konstatera att verket enligt detta får en stark ställning. Det har alltid möjlighet att bringa ärenden under koncessionsnämndens eller regeringens prövning och kommer därför att vid överläggningar med länsstyrelsen kunna tala med kraft bakom orden. Verket får också lättare att skapa en offensivare strategi än f. n. Vid dispensprövningen är resurserna bundna vid de ärenden som kommer in. Enligt det föreslagna systemet kan naturvårdsverket i högre grad självt bestämma var man vill sätta in kraftsamlingen i sin verksamhet. Det är naturligtvis också önskvärt om en ökande del av verkets resurser kan användas för att utfärda generella anvisningar och centralt ta fram tekniskt och annat betydelsefullt material.

5.3 Förfarandet i förprovningens ärenden m. m.

5.3.1 Information och samråd

I olika sammanhang har understrukits hur viktigt det är att de som planerar en miljöfarlig verksamhet på ett tidigt stadium tar kontakt med berörda myndigheter och lämnar information till allmänheten. Rörande kontakten med myndigheterna finns redan nu stadgandet i 11 § MK om att företagare i god tid bör inhämta råd och anvisningar från länsstyrelsen eller naturvårdsverket. I fråga om information har regler givits inom vattenrätten, 4 kap. 19 § VL samt 3 och 6 §§ vattenrättskungörelsen (1971:789), enligt vilka den som planerar ett företag skall underrätta berörda myndigheter och sammanslutningar. Sålunda stadgas i 4 kap. 19 § första stycket.

Den som vill utföra företag, vars tillåtlighet kan antagas komma under regeringens prövning, skall i god tid bereda länsstyrelsen, vederbörande kommun samt övriga myndigheter och sammanslutningar som företaget angår tillfälle att vid planläggningen av företaget framföra önskemål med avseende på företagets verkningar från allmän synpunkt, ävensom medverka till att upplysning om planläggningen lämnas ordsbefolkningen.

Utredningen har bedömt det som viktigt att kontakter mellan företagen, berörda myndigheter och sammanslutningar och allmänheten blir så goda som möjligt och föreslår därför regler om ökat samråd och förbättrad information.

Enligt de föreslagna reglerna skall den som vill påbörja eller väsentligt ändra miljöfarlig verksamhet på ett tidigt stadium inhämta råd och anvisningar från länsstyrelsen. Ibland torde det härvid räcka med att förvissa sig om att företagaren har klart för sig vilka anvisningar som gäller. Ibland bör en mera omfattande diskussion och rådgivning äga rum. Länsstyrelsen skall sedan bedöma vilket informations- och samrådsbehov som kan föreligga. Berörda myndigheter och kommuner bör naturligtvis kontaktas och ges möjlighet att inkomma med synpunkter. Vid mera betydelsefulla företag bör länsstyrelsen anordna ett offentligt sammanträde där berörda sammanslutningar och enskilda får komma till tals. Om därvid eller eljest framställs krav på ytterligare information bör sådan framskaffas om länsstyrelsen bedömer det som rimligt.

Utredningens tanke är att informations- och samrådsfrågan i ett tidigt skede läggs i länsstyrelsens hand. Den bör inte behandlas schablonmässigt utan med hänsynstagande till de speciella omständigheterna i varje särskilt fall. Därvid bör beaktas å ena sidan att snabb och god information och effektivare samråd kommer till stånd och å andra sidan att förfarandet inte byråkratiseras och formaliseras så att handläggningstiderna ökar och onödiga pappersexercis uppstår. Normalt bör endast tillståndspliktiga ärenden – dvs. sådana som obligatoriskt förprövas vid koncessionsnämnden – bli föremål för ett mera fullständigt informations- och samrådsförfarande.

5.3.2 *Beslutsunderlag m. m.*

I direktiven sägs att utredningen bör bl. a. mot bakgrund av utländska erfarenheter överväga om det kan finnas skäl att ålägga den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet att i större utsträckning än f. n. svara för att beslutsunderlag i fråga om bl. a. miljöeffekterna av en viss verksamhet och rörande bästa möjliga metoder att motverka skadliga effekter av verksamheten ställs till beslutande myndigheters förfogande. Vad man i direktiven närmast syftar på här är s. k. environmental impact statements – miljöeffektbeskrivningar – som kommit till användning främst i USA. Meningen med miljöeffektbeskrivningarna är att belysa både kort- och långsiktiga, direkta och indirekta, fysiska, ekonomiska och sociala effekter så att eventuella miljörisker blir kända och belysta innan beslut fattas om förändringar av bestämmelser eller om lokalisering och byggande av en större anläggning.

I 13 § ML stadgas att en ansökan om tillstånd enligt ML skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som erfordras för att den

miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar skall kunna bedömas. Tyngdpunkten i ansökningarna har emellertid ofta kommit att ligga på det tekniska planet medan verkningarna har fått utredas genom det remissförfarande som sker vid koncessionsnämnden. I 14 § ML stadgas vidare att koncessionsnämnden skall svara för fullständig utredning av ärende som kommer under dess prövning. Även denna utredning kan lätt mer ta fasta på tekniska och mer kortsiktiga problem än den vidare ram som rymms inom ett krav på miljöeffektbeskrivningar.

När det gäller själva förfarandet har också kritik riktats mot allmänhetens begränsade möjligheter att på sådant sätt kunna ta del av ett miljöskyddsärende att den kan påverka beslutet i ärendet. Även om ansökningar om tillstånd eller dispens kungörs i ortspressen och även om ett exemplar av ansökningshandlingarna finns tillgängligt hos en aktförvarare på platsen lägger ofta ansökningshandlingarnas starkt tekniskt inriktade utformning hinder i vägen för den som önskar tränga djupare in i ärendet. Även denna problematik skulle, har det sagts, kunna få sin lösning genom ett genomförande av ett miljöeffektbeskrivningssystem.

Utredningen har haft tillfälle att ta del av några environmental impact statements som gjorts i USA. Dessa är ofta mycket omfattande och behandlar ingående de effekter som kan förväntas. Det har emellertid sagts utredningen att de i viss utsträckning blivit självändamål och uppbyggts efter en formaliserad ordning. Konsultfirmor har inriktat sig på att påvisa ofta självklara effekter. Mycket av det material som finns i dem är emellertid självfallet av stort värde.

För svensk del finns det knappast anledning att kopiera det amerikanska systemet. Här bör man i stället bygga vidare på vår ordning att strikt inrikta utredningen på det tillämnade företaget och de verkningar för miljön som det kan få. Det finns dock anledning att ta tillvara den framförda kritiken. En mera utförlig beskrivning än som f. n. ofta ges om verkningarna på miljön av företaget är önskvärd. Vidare bör ansökningshandlingarna avfattas på ett för allmänheten mera begripligt sätt. Det är naturligtvis inte lätt att enkelt uttrycka komplicerade tekniska förhållanden. Ofta kan det därför, utöver vad som sägs i de tekniskt inriktade handlingarna, vara lämpligt att avfatta ett för allmänheten mera begripligt sammandrag.

Mot bakgrund av vad nu sagts har utredningen sett över de nuvarande bestämmelserna i 13 § ML, som bl. a. behandlar vad en ansökan skall innehålla. Utredningen föreslår härvid gemensamma bestämmelser för ansökan till koncessionsnämnden och anmälan till länsstyrelsen. Vidare föreslås en utvidgad skyldighet att beskriva de miljöeffekter som verksamheten medför eller kan befaras medföra. Utredningen föreslår också en skyldighet för utövare av miljöfarlig verksamhet att lämna förslag till skyddsåtgärder, begränsningar av verksamheten m. m. för att förebygga eller avhjälpa olägenheter av verksamheten.

För att ytterligare markera den vikt utredningen fäster vid det samråds- och informationsförfarande som föreslagits i avsnitt 5.3.1 föreslår utredningen att det i ansöknings- eller anmälningshandlingarna skall lämnas uppgift om vad som förekommit i sådant hänseende.

5.3.3 *Handläggningen vid koncessionsnämnden*

Prövningen vid koncessionsnämnden har som nämnts fungerat väl. Utredningen föreslår därför endast en mindre justering i förfarandet där i syfte att möjliggöra en minskning av handläggningstiden i vissa ärenden. Enligt 9 § ML får koncessionsnämnden, om frågan om tillkomst eller lokalisering av viss verksamhet skall prövas av regeringen enligt bestämmelserna i 136 a § BL, inte uppta en sådan ansökan till prövning, innan regeringens prövning skett. Motsvarande gäller om regeringsprövning skall ske enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar. Utredningen föreslår att förbudet för koncessionsnämnden att upptaga en sådan ansökan till prövning utgår och ersätts med en bestämmelse om att koncessionsnämnden ej får avgöra frågan om tillstånd innan regeringens prövning skett. Härigenom kan alltså koncessionsnämnden, parallellt med att regeringens prövning sker, fortsätta handläggningen av en ansökan enligt ML och härigenom vinna tid. En sådan parallell handläggning bör endast ske om det bedöms som sannolikt att tillstånd enligt 136 a § BL resp. rörledningslagen kommer att ges. Annars framstår koncessionsnämndens arbete som onödigt.

5.3.4 *Handläggningen vid länsstyrelsen*

Formen för länsstyrelsens handläggning av miljöskyddsärenden är viktig. Tanken är att länsstyrelsen skall ägna mera tid åt förprövning och rikta mera arbete på de svåra och känsliga avvägningsfrågorna. Genom att utredningen även föreslår att länsstyrelsen skall befrias från en del av tillsynen bör också ökade resurser kunna tillföras förprövningen. Utredningen vill i detta sammanhang understryka att det framkommit att rutiner och förfarande vid de olika länsstyrelserna i viss utsträckning skiljer sig från varandra. Ett av länsstyrelsernas organisationsnämnd och naturvårdsverket bedrivit utvecklingsarbete på detta område skulle säkert kunna få en viss rationaliserings-effekt. Detta gäller bl. a. rörande utformningen av de besked som utredningen föreslår skall ges i anledning av anmälan.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om handläggningen vid länsstyrelserna flyttas från MK till ML. Detta tillsammans med bestämmelserna om att länsstyrelsens ställningstagande till en anmälan, beskedet, måste avvaktas, innan den miljöfarliga verksamheten får påbörjas, se avsnitt 5.2.2, markerar ytterligare den förstärkning av anmälningsförfarandet som skett.

Utredningen föreslår vidgade möjligheter för länsstyrelsen att få in synpunkter på anmälningsärenden. Sålunda sägs att om det är nödvändigt för utredningen kan länsstyrelsen genom kungörande av anmälan eller på annat sätt lämna dem som kan beröras av den miljöfarliga verksamheten tillfälle att yttra sig. Denna bestämmelse kan bl. a. ses som en logisk uppföljning av det i avsnitt 5.3.1 föreslagna informationsförfarandet.

Enligt de föreslagna bestämmelserna kan länsstyrelsen, alltjämt om det är nödvändigt för utredningen, hålla sammanträde med dem saken angår och besiktning på platsen. Utredningens avsikt med detta förslag är att understryka vikten av att länsstyrelsen kommer ut och bildar sig en uppfattning om den anmälda verksamheten på platsen. Det är också väsentligt att länsstyrelsens representanter på detta sätt får en möjlighet att höra allmänhetens

synpunkter, innan man lämnar besked i ärendet.

Utredningen har i avsnitt 5.2.2 föreslagit att länsstyrelsen när som helst under förfarandet skall kunna överlämna ett ärende till koncessionsnämnden. Det bör givetvis ske så tidigt som möjligt. Det kan dock först vid länsstyrelsens sammanträde visa sig att den anmälda verksamheten är mycket kontroversiell och att det av denna eller annan anledning finns skäl att överlämna anmälan till koncessionsnämnden för tillståndsprövning.

5.3.5 Igångsättningsmedgivande

Utredningen har i avsnittet 3.2.8 redogjort för den tidigare behandlingen av frågan om s. k. igångsättningstillstånd i ML. Av framställningen framgår att frågan en gång tidigare – 1973 – behandlats av riksdagen samt att riksdagen vid detta tillfälle avlog regeringens proposition om sådant tillstånd. Hittills har angelägna frågor om igångsättande av miljöfarlig verksamhet emellanåt kunnat lösas genom att företaget snabbt fått dispens av naturvårdsverket. Detta har bl. a. gällt i fråga om skyddsåtgärder. Om nu dispensmöjligheten upphör i enlighet med utredningens förslag kan det finnas skäl att ta upp frågan på nytt.

Av koncessionsnämndens framställningar om anslag för budgetåren 1974/75 till 1978/79 framgår att den genomsnittliga handläggningstiden för tillståndsärenden från ansökan till beslut ligger mellan 12 och 15,5 månader. Enligt anslagsframställningen för budgetåret 1977/78 belöpte av handläggningstiden för nya ärenden under budgetåret 1975/76 i medeltal åtta månader på förberedande arbeten med komplettering och kungörande av ansökningen och fyra månader på skriftväxling och remissförfarande. Från skriftväxlingens avslutande till beslutsdagen förflöt i genomsnitt ca tre månader.

Enligt anslagsframställningen för budgetåret 1978/79 hade koncessionsnämnden fr. o. m. 1973 fått in 72 ärenden enligt 136 a § BL.

För att i någon mån motverka olägenheter för sökanden med långa handläggningstider har hos koncessionsnämnden utvecklats en praxis vilken innebär att koncessionsnämnden i delbeslut, före det slutliga tillståndsbeslutet, avgjort frågan om uppförande av vissa produktionsenheter, installerande av vissa reningsanordningar m. m. Som ovan nämnts har naturvårdsverket också någon gång givit dispens, som i sak inneburit ett igångsättningstillstånd.

När utredningen nu till ny prövning tar upp frågan om att få påbörja vissa arbeten innan slutlig ställning tagits i förprövningsärendet sker detta alltså i ett förändrat läge. Utredningen har valt att diskutera det nya institutet under en ny beteckning "igångsättningsmedgivande".

För att bestämmelserna om prövning av miljöfarlig verksamhet skall kunna ha avsedd verkan krävs normalt att prövningen äger rum innan den miljöfarliga verksamheten kommer till utförande. Vid enstaka tillfällen förekommer det dock att det är ändamålsenligt och lämpligt att vissa arbeten – t. ex. schaktning – kan få påbörjas innan man tagit slutlig ståndpunkt till alla detaljer. Särskilt i ärenden enligt 136 a § BL skulle igångsättningsmedgivande ha en väsentlig betydelse. Tidsutdräkten i sådana ärenden med därpå följande prövning hos koncessionsnämnden rörande miljöskyddsvillkoren har varit

och är fortfarande en mycket svår belastning för främst vår exportindustri. Även åtgärder vid befintliga anläggningar, som är föremål för prövning, bör i vissa fall kunna omfattas av ett igångsättningsmedgivande. Behovet av sådana medgivanden ökar i och med att dispensgivningen föreslås upphöra som prövningsform.

Mot de skäl som anförts för införande av möjlighet att medge igångsättningsstillstånd har åberopats farhågor för att alltför tidig igångsättning skulle binda myndigheterna vid deras prövning och därför innebära faror ur miljöskyddssynpunkt.

Utredningen anser att man inte behöver ha farhågor av sist berört slag om man utgår från att igångsättningsmedgivande endast skall ges när det inte föreligger några risker ur miljöskyddssynpunkt och att man tillämpar förfarandet restriktivt. Mot denna bakgrund anser utredningen att möjlighet till igångsättningsmedgivande bör införas.

Igångsättningsmedgivande bör kunna medges både när det gäller ansökan om tillstånd hos koncessionsnämnden eller när besked begärs från länsstyrelse.

Frågan om i vilket skede av handläggningen ett igångsättningsmedgivande skall kunna meddelas får avgöras från fall till fall. Sådant medgivande bör dock inte ges innan ansökan kungjorts och berörda myndigheter och sakägare beretts tillfälle att yttra sig över begäran om igångsättningsmedgivande. Möjligen kan det i ärenden som jämväl prövas enligt 136 a § BL finnas anledning att låta vissa arbeten få påbörjas omgående utan föregående kungörande av ansökan. Både berörda myndigheter och sakägare har ju haft möjlighet att framföra sina synpunkter i lokaliseringsärendet. Vidare har det i allmänhet i BL-ärendet varit ganska klart, åtminstone i stora drag, vilka villkor som skall gälla för verksamheten.

Som ovan nämnts bör möjligheten att meddela igångsättningsmedgivande användas med försiktighet. Förprövningsmyndigheten måste förvissa sig om att starka skäl verkligen föreligger för att vissa arbeten skall få påbörjas. Det måste sålunda vara klart att igångsättningsmedgivandet inte medför några nackdelar från miljöskyddssynpunkt. Det får heller inte råda någon tvekan om att den miljöfarliga verksamheten som sådan kommer att tillåtas.

I ett igångsättningsmedgivande bör anges de provisoriska föreskrifter som skall gälla för de arbeten som får utföras. Medgivandet innebär däremot inte något ställningstagande till de slutliga villkor som skall gälla för verksamheten. Det är sökanden som får stå risken för att de föreskrifter som meddelas i samband med igångsättningsmedgivandet kommer att ändras eller att de arbeten som påbörjas kan medföra en merkostnad vid uppfyllandet av de slutliga villkoren.

Till skillnad mot vad som föreslogs 1973 (se prop. 1973:141, s. 29 f) föreslår utredningen att talan mot ett sådant beslut alltid skall kunna föras av den som är berättigad därtill. Som skäl härför kan bl. a. nämnas att en sådan talan, med hänsyn till utformningen av 36 § ML angående vilandeförklaring m. m., är det enda sättet att kunna stoppa företaget, innan anläggandet påbörjas. Av det förhållandet att igångsättningsmedgivande endast skall meddelas i klara fall samt att möjlighet finns att enligt 49 § ML förordna att sådant beslut skall lända till efterrättelse omedelbart följer att möjligheten att föra talan mot sådana beslut inte torde få någon större betydelse.

5.3.6 Särskild bevisregel

Under avsnittet 7 behandlas olika reaktioner på överträdelse mot bestämmelserna i ML om förprovning m. m. Med anledning av erfarenheter som utredningen fått del av i sitt arbete och i syfte att säkerställa att förprovning verkligen kommer till stånd föreslår utredningen – efter mönster från vattenlagstiftningen – att en s. k. bevisregel införs i ML. Regelns syfte är att förhindra att miljöfarlig verksamhet börjar utövas eller väsentligen förändras utan att föreskriven förprovning, tillstånd eller besked, kommer till stånd.

I VL:s bestämmelser beträffande såväl byggande i vatten som grundvattentäkt m. fl. (2 kap. 26 och 54 §§, 5 kap. 8 §, 6 kap. 20 §, 7 kap. 47 § m. fl. stadganden i VL) återfinns s. k. bevisregler. Den gemensamma innebörden av dessa bevisregler är att den som utför en byggnad i vatten, tar en grundvattentäkt i bruk m. m. utan föregående prövning av vattendomstol blir bevisskyldig beträffande de före åtgärden rådande förhållandena i vattnet (tidigare rådande grundvattenstånd). Det yttersta syftet med dessa bevisregler är givetvis att säkerställa att föreskriven förprovning kommer till stånd. Bestämmelserna är utformade så att vederbörande domstol i tvist mellan t. ex. ägaren av en utan förprovning utförd byggnad i vatten och annan person skall lägga den senares uppgift om förhållandena i vattnet före byggnadens tillkomst till grund för avgörandet, om inte dessa uppgifter motbevisas av byggnadens ägare eller på annat sätt vederläggs genom domstolens egna iakttagelser eller kunskaper. Uppfyller sålunda byggnadens ägare ej sin bevisskyldighet går detta ut över honom själv på så sätt att all skada som på grund av de efter byggandet rådande vattenförhållandena orsakas annan, anses orsakade av byggnaden, där ej annat framgår av förhållandenas natur. Ägarens motpart befrias således från den av honom enligt gällande allmänna regler åvilande skyldigheten att bevisa att de förändrade vattenförhållandena verkligen medfört en försämring i jämförelse med tidigare förhållande.

Vad gäller ML kan konstateras att lagstiftaren har fäst utomordentlig vikt vid den obligatoriska förprovningen. Detta har tagit sig uttryck bl. a. i MK:s omfattande och detaljerade uppräkningslista av företag och åtgärder som inte får utföras utan tillstånd osv. Förprovningen utgör sålunda ett grundläggande moment i lagstiftningen som enligt förarbetena skall tillgodose behovet av en aktiv offentlig medverkan i arbetet med att lösa immissionsproblemen och hålla dem under kontroll. Om företagare ej ställer sig föreskriven förprovningsskyldighet till efterrättelse brister en väsentlig förutsättning för att lagens intentioner härvidlag skall kunna uppfyllas.

Under de gångna åren har förprovningsskyldiga företag kommit till stånd och börjat drivas utan att vederbörande myndigheter fått tillfälle att i förväg säga sin mening om företagets tillförlitlighet (eller otillförlitlighet). Några företrädare för länsstyrelsernas naturvårdsenheter har givit uttryck för en viss ovilja att rapportera dylika överträdelser till vederbörande åklagarmyndighet medan andra ifrågasatt om de har någon rapporteringsskyldighet överhuvudtaget. Att utövare av förprovningsskyldig miljöfarlig verksamhet dragit vissa slutsatser med anledning härav är inte förvånande. Man kan sålunda konstatera att hotet om straffsanktion i händelse av brott mot förprovningsskyldighet ej haft tillräcklig effekt.

Införandet av en bevisregel skulle dels lägga en ytterligare och effektivare

press på företagaren att inte sätta igång en förprövningspliktig verksamhet utan föregående förprovning dels ock göra det lättare för myndigheterna att agera vid en senare tillåtighetsprövning av verksamheten. Som exempel kan nämnas att en företagare uppför och tar i drift en industrianläggning som enligt 2 § MK ej får anläggas utan föregående tillståndsprövning. Företagaren underlåter att söka tillstånd hos koncessionsnämnden. Driften vid anläggningen föranleder utsläpp av förorenande ämnen i ett närbeläget vattendrag, som redan tidigare är utsatt för föroreningsutsläpp från industriell och kommunal verksamhet. Efter någon tid försämras beskaffenheten i vattendraget påtagligt, det kanske inträffar fiskdöd osv. Man kan inte säga om inträffade olägenheter beror enbart på det nytillkomna utsläppet, tidigare utsläpp, den sammanlagda effekten av det nya utsläppet och befintliga utsläpp eller synergistiska effekter, dvs. förstärkning av samtidigt verkande gifters effekt så att den slutliga verkan blir större än summan av de enskilda ämnena. Hälsovårdsnämnden rapporterar till länsstyrelsen som i sin tur tar kontakt med naturvårdsverket. Efter hot om tillämpning av 41 § ML går företagaren frivilligt in till koncessionsnämnden med en ansökan om tillstånd till verksamheten. Vid förhandlingarna inför nämnden har remissmyndigheterna den föga avundsvärda uppgiften att försöka visa att uppkomna olägenheter i vattendraget är en följd av den nya verksamheten eller att denna verksamhet i större eller mindre mån bidragit till olägenheterna. Det åligger då visserligen företagaren enligt tillåtighetsreglerna i 5 § ML bl. a. att visa att olägenheter inte behöver befaras av "ett otillräckligt känt ämne som man har grundad anledning anta är skadligt", (prop. 1969:28, s. 210). En viss begränsning är dock förenad med denna bevisregel. Företagaren kan i det aktuella fallet göra gällande, att de ämnen som släpps ut från anläggningen är väl kända, att effekten i vattnet av samma ämnen likaledes är känd och att mängden av ämnena, efter rening i anläggningen, ej är av sådan storleksordning att man normalt behöver befara några olägenheter. Det ligger också nära till hands att företagaren i samband därmed skyller de uppkomna olägenheterna i vattendraget på annan miljöfarlig verksamhet med, enligt hans mening, otillfredsställande reningsutrustning. En bevisregel som ålägger företagaren att visa att uppkomna olägenheter i vattendraget ej beror på hans verksamhet skulle här vara provnings- och remissmyndigheterna till stor hjälp. Om i det angivna exemplet några olägenheter ännu ej skulle ha uppkommit (tillåtighetsprövningen av verksamheten kommer till stånd ganska snart efter idrifttagandet) men det kan befaras att dylika olägenheter uppkommer skulle samma bevisregel gälla. Exemplet kan även ändras till att avse luftföroreningsområdet. Efter idrifttagandet av den nya anläggningen som medför utsläpp av exempelvis svaveldioxid, visar immissionsmätningar av svaveldioxidhalter i omgivningen, som även är utsatt för svaveldioxidutsläpp från andra anläggningar, att gällande riktvärden rörande svaveldioxidhalter överskrids. Med en bevisregel av ovan angivet slag underlättas givetvis myndigheternas agerande i frågan om den nya anläggningen skall upphöra med driften eller om ytterligare skyddsåtgärder (reningsutrustning) eller andra försiktighetsmått (begränsning av driften) måste vidtagas. Om det anförda exemplet återigen ändras till att avse en miljöfarlig verksamhet som förläggs till ett område som hittills ej är eller endast i ringa utsträckning är utsatt för störningar av annan sådan verksamhet torde bevisregeln ej ha

samma betydelse för myndigheternas del, emedan orsakssammanhanget mellan uppkomna eller befarade olägenheter och den nytillkomna verksamheten är lättare att konstatera. Förekomsten av regeln bör emellertid utgöra ett verksamt medel för att tvinga den som vill sätta igång verksamheten att dessförinnan underkasta sig föreskriven förprovningsskyldighet och därigenom undvika de obehagliga överraskningar som en senare tillåtlighetsprovning kan vara förenad med i form av ett eventuellt förbud, ytterligare skyddsåtgärder eller begränsningar i driften.

En bevisregel skulle vidare gälla inte bara helt nya förprovningspliktiga verksamheter utan även ändringar m. m. av sådana verksamheter. Bevisregeln skulle vara till nytta även vid utövandet av tillsyn enligt ML.

Även vid förfarande inför fastighetsdomstol som innebär talan av sakägare om förbud, åtgärder eller ersättning skulle regeln vara av värde och väsentligt förbättra sakägarens ställning vid en sådan talan.

Vid tillåtlighetsprovning av myndighet eller provning av fastighetsdomstol bör hänsyn inte bara tas till resultatet av företagarens försök att visa att inträffade eller befarade olägenheter ej beror på hans verksamhet utan även till utredningen i övrigt, myndighetens respektive domstolens egna iakttagelser samt övriga omständigheter som kan inverka på bedömningen.

Med tanke på att stor försiktighet bör iakttas när det gäller tillbakaverkande lagstiftning bör bevisregeln gälla från den dag då lag om regeln träder i kraft.

En bevisregel inom ML:s ram – avseende förprovningspliktig miljöfarlig verksamhet som börjat utövas utan föregående förprovning – bör utformas så att bevisskyldigheten direkt anknyter till de olägenheter som uppkommit eller kan befaras uppkomma inom område som kan bli utsatt för störningar från verksamheten. Ett uppfyllande av beviskravet kan då även komma att avse utredning rörande förhållanden i vattenområde och omgivning.

Utredningen har slutligen stannat för att inte låta bevisregeln omfatta sådan miljöfarlig verksamhet som inte är underkastad förprovningsplikt.

5.4 Fördelning av förprovningspliktiga verksamheter mellan förprovande myndigheter

5.4.1 Inledning

I uppdraget till statskontoret anförde utredningen bl. a. att uppdelningen av förprovningspliktiga anläggningar mellan ansökan och anmälan var av stort intresse, när det gäller att bedöma vilka förändringar som skall göras i det nuvarande provningssystemet. Utredningen anförde vidare att till provning hos koncessionsnämnden bör föras anläggningar av riksintresse och anläggningar för vilka en central provning är särskilt motiverad. En annan utgångspunkt för statskontorets utredning har varit att belastningen på koncessionsnämnden bör vara ungefär oförändrad.

5.4.2 Statskontorets utredning

Statskontoret anför i sin rapport i fråga om fördelningen av förprövningspliktiga verksamheter bl. a. att det i båda de av miljöskyddsutredningen övervägda alternativen för översynen av prövningssystemets uppbyggnad förutsätts att dispensprövningen vid naturvårdsverket och länsstyrelsen upphör och att vissa ärenden därvid överförs till prövning vid länsstyrelsen eftersom belastningen på koncessionsnämnden bör vara ungefär oförändrad.

Synpunkter har inhämtats från samtliga prövningsinstanser på vilka ärendegrupper som skulle kunna flyttas till prövning vid länsstyrelsen. En ofta framförd åsikt är att det främst är anläggningar med utsläpp som har begränsade ekologiska effekter som bör vara aktuella att flytta från central till regional prövning. De ärendegrupper som flertalet bedömt som lämpliga att föra över till länsstyrelsen är

Livsmedelsindustri	2 § 9–18 MK
Textil, tvätter	2 § 19 och 20 MK
Djurhållning, gödseltork	2 § 37 och 38 MK
Avloppsvatten	5 § MK

Antalet inkomna ärenden för ovannämnda ärendegrupper vid koncessionsnämnden och naturvårdsverket var de senaste två åren omkring 115 per år.

För vissa ärendegrupper bedömdes en uppdelning mellan förprovande myndigheterna efter en ändring av storleksgränserna vara möjlig, t. ex.

Verkstadsindustri	2 § 25 MK
Avfallsupplag	2 § 36 MK

Antalet inkomna ärenden för dessa grupper var under 1976/77 ca 50. Även andra anläggningstyper som färgindustri, tvättmedelsfabrik och spaltgasverk har angivits som möjliga att pröva vid länsstyrelsen.

För vissa anläggningstyper, som idag är anmälningspliktiga, anser flera länsstyrelser å andra sidan att en skärpning av prövningsförfarandet bör ske. Detta gäller bl. a.

Gjuteri	8 § 1 MK
Kabelfabrik	8 § 2 MK
Anläggning för oljeavfall	8 § 25 MK
Plywood- eller spånskivefabrik	8 § 27 MK
Motorsport- eller bilprovningss bana	8 § 32 MK
Skjutbana	8 § 33 MK

5.4.3 Utredningens ställningstagande

Av utredningens ställningstagande till uppbyggnaden av själva prövningssystemet – sloandet av dispensprövningen, tillstånd och besked lämnat av koncessionsnämnden respektive länsstyrelsen – följer nödvändigheten av att på något sätt fördela förutvarande dispensärenden mellan förprovande myndigheterna koncessionsnämnden och länsstyrelsen. Statskontoret har

med utgångspunkt från vissa i sin rapport närmare angivna förutsättningar visat att det är möjligt att göra en sådan omfördelning att bl. a. belastningen på koncessionsnämnden blir ungefär oförändrad. De förutsättningar statskontoret härvid utgått ifrån har varit att antalet prövningsärenden har samma omfattning som under 1976/77, att naturvårdsverkets dispensprövning upphör, varvid 100–150 ärenden, som idag prövas av naturvårdsverket eller koncessionsnämnden flyttas till prövning vid länsstyrelsen samt att länsstyrelsens nuvarande dispensärenden fortfarande – fast i annan form – prövas vid länsstyrelsen.

Av statskontorets rapport framgår bl. a. att flera länsstyrelser på olika sätt upplever det nuvarande anmälningsförfarandet som otillfredsställande och bl. a. av den anledningen önskar föra över vissa anmälningspliktiga verksamheter från anmälnings- till tillståndsförfarande. Bland dessa argument kan nämnas att råd och anvisningar till huvudmannen för en anläggning ofta anses vara ett för svagt påtryckningsmedel, att sakägarnas ställning i anmälningsärendena anses vara otillfredsställande samt att anläggningar som prövats enligt anmälningsförfarandet kan medföra mycket arbete för länsstyrelserna i samband med klagomål och tillsyn eftersom verksamheten ej är reglerad på samma sätt som vid ett tillståndsbeslut.

Med den uppstramning och med den mera omsorgsfulla prövning som ryms inom det av utredningen föreslagna anmälningssystemet bör de framförda synpunkterna kunna tillgodoses.

Utredningen har mot nu angiven bakgrund upprättat ett förslag till fördelning av förprövningspliktiga verksamheter som framgår av bilaga 4.

Fördelningen bygger på redan tidigare vid upprepade tillfällen angivna förutsättningar, nämligen att till förprövning hos koncessionsnämnden bör anläggningar av riksintresse och anläggningar för vilka en central prövning är särskilt motiverad föras. Till dessa anläggningar räknas sådana vars tillkomst och lokalisering prövas av regeringen enligt bestämmelserna i 136 a § BL. Fördelningen bygger vidare på att belastningen på koncessionsnämnden skall vara ungefär oförändrad samt att anmälningsförfarandet reserveras till sådana verksamheter som är av enklare natur.

Uppenbarligen kan det vara så att en miljöfarlig verksamhet, ehuru den ansetts, typiskt sett, som lämplig att förprövas vid länsstyrelsen, på grund av sin omfattning, speciella inriktning eller på grund av lokala förhållanden m. m. inte bör förprövas genom det något enklare och summariska anmälningsförfarandet. I stället bör en sådan verksamhet bli föremål för den allsidigare tillståndsprövningen. Av skäl som nu anförts föreslås därför att länsstyrelsen i ett sådant fall skall överlämna ärendet till tillståndsprövning vid koncessionsnämnden. Naturvårdsverket kan alltid påfordra att ett sådant överlämnande sker. Naturvårdsverket har som högsta miljövärdande organ i landet överblicken över bl. a. principiella frågor och måste som ytterst miljöansvarig myndighet kunna se till att en miljöfarlig verksamhet prövas på lämpligaste sätt. Det är naturligt att verket under den första tiden det nya systemet tillämpas i något högre grad än senare använder sin rätt att få anmälningspliktiga anläggningar prövade av koncessionsnämnden. Härigenom kan man få fram vägledande avgöranden för framtiden.

Genom det föreslagna systemet anser utredningen att dess grundtanke förverkligas, nämligen att koncentrera förprövningsresurserna till svåra

avvägningsfrågor och där åstadkomma en verklig genomlysning av problemen medan för de mindre farliga företagen en enklare – men därför icke mindre effektiv – ordning skall kunna tillskapas med hjälp av generella anvisningar.

6 Översyn av tillsynssystemet

6.1 Statskontorets utredning

Enligt det av utredningen till statskontoret lämnade uppdraget skulle statskontoret med utgångspunkt från att hälsovårdsnämnden blir lokal tillsynsmyndighet enligt ML utreda dels de allmänna konsekvenserna dels ock behovet av personalresurser hos länsstyrelser och hälsovårdsnämnder. Statskontoret skulle vidare belysa möjligheterna till en effektivisering av tillsynen inom nuvarande personella ramar samt formerna för en förstärkning av tillsynsverksamheten. I det sistnämnda fallet skulle statskontoret studera vilka former som bör väljas vid två alternativa förslag till ökning av personalresurserna under den närmaste femårsperioden. Ett innebärande en mindre ökning med 10–20 % och ett innebärande en större ökning med 50–75 %. Vid utförandet av denna studie skulle bl. a. prövas vilka moment i tillsynsverksamheten, se avsnitt 2.2.1, som framför allt behöver förstärkas. Vidare ingick det i statskontorets uppdrag att närmare utreda dels i vilken omfattning det förekommer att företagen själva svarar för andra kontrollaktiviteter dels ock länsstyrelsens erfarenheter av att besiktning överlåtes på särskild expertis och kontroll av verkningar i luft, mark och vatten på särskilda sammanslutningar av typen vattenvårdsförbund. Slutligen ingick det i statskontorets uppdrag att beträffande s.k. besiktningar särskilt undersöka möjligheterna till avgiftsfinansiering.

Statskontorets utredning, Rapport nr 6 1978-03-31, finns i sin helhet bifogad detta betänkande som bilaga 1.

Vad gäller konsekvenserna m. m. av att hälsovårdsnämnden blir lokal tillsynsmyndighet enligt ML anför statskontoret i huvudsak följande.

Förhållandet mellan tillsynsmyndigheterna torde avsevärt komma att förändras om hälsovårdsnämnden blir lokal tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket får i ökad utsträckning bistå övriga tillsynsorgan med råd, anvisningar, riktlinjer m. fl. åtgärder som kan sägas åligga en central tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket torde också få spela en viktig roll vid uppläggningsen av den utbildning som kommer att krävas av hälsovårdsnämndens personal.

Förhållandet mellan länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden kan regleras på flera olika sätt. Om man utgår från att hälsovårdsnämnden kommer att spela en roll vid tillsynen av samtliga anläggningar kommer fördelningen mellan tillsynsorganen – länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna – att bli beroende av anläggningstypen. Vid vissa anläggningar kan det bedömas sannolikt att

hälsovårdsnämnden är lämpad att utföra en betydande del av tillsynen. I andra åter – besvärligare fall – kommer hälsovårdsnämnden endast att utföra vissa enkla uppgifter eller helt överlåta tillsynen på länsstyrelsen. Det förutsätts att länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden i samråd avgör vilken arbetsfördelning som bör gälla i olika fall.

Särskilt tillfrågade därom av statskontoret har länsstyrelserna lämnat exempel på förprövningspliktiga anläggningar som enligt länsstyrelsernas uppfattning skulle utgöra lämpliga tillsynsobjekt för hälsovårdsnämnderna, se statskontorets utredning avsnitt 3.3.2.2.

Tillfrågade hälsovårdsnämnder har också haft synpunkter på fördelningen mellan tillsynsmyndigheterna av tillsynsobjekten. Dessa synpunkter har varierat från en försiktig förmodan om att vissa smärre anläggningar med främst livsmedelsproduktion skulle vara lämpliga tillsynsobjekt för hälsovårdsnämnderna till synpunkten att hälsovårdsnämnderna självklart skall ha ett principiellt tillsynsansvar för samtliga miljöfarliga verksamheter i kommunen. De flesta kontaktade hälsovårdsnämnder har ansett det lämpligt och rationellt att ha tillsyn över anläggningar med vilka hälsovårdsnämnderna redan har kontakt och därigenom har viss kunskap om anläggningen och dess verksamhet.

Från statskontorets sida framhålls vidare i rapporten.

Det förefaller naturligt att en stor del av hälsovårdsnämndernas tillsyn av miljöfarliga anläggningar kommer att ha anknytning till sådan tillsyn som redan åligger hälsovårdsnämnderna enligt annan lagstiftning. Därvid kan tillsynsverksamheten samordnas. En sådan samordning innebär ett rationellt utnyttjande av samhällets knappa tillsynsresurser. Till detta kommer tidsvinsten genom kortare resvägar till tillsynsobjekten. Från en sådan utgångspunkt finns möjliga tillsynsobjekt med anknytning till livsmedelslagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor och hälsovårdsstadgan.

Statskontoret fortsätter i sin rapport. En jämförelse mellan nu genomgången fördelningsgrund och av länsstyrelserna föreslagna tillsynsobjekt för vilka hälsovårdsnämnderna är lämpligt tillsynsorgan visar att överensstämmelse mellan de båda grupperna finns i branscher med livsmedelsproduktion eller branscher där lukt eller buller är en stor störningskälla. Det finns därför skäl att antaga att för dessa och närliggande branscher kommer hälsovårdsnämnderna att vara det arbetsmässigt dominerande tillsynsorganet. Med tanke på hälsovårdsnämndspersonalens kortare resor och de för dessa anläggningar stora samordningsmöjligheterna med andra hälsovårdsnämndsuppdrag torde merarbetet för var och en av landets nämnder bli ganska litet, inte minst p. g. a. att dessa anläggningar är relativt spridda över landet. En viss effektivisering torde därför nås genom att hälsovårdsnämnderna får huvuddelen av tillsynsuppgifterna för dessa anläggningar.

Statskontoret pekar i sin rapport också på en grupp anläggningar – se statskontorets utredning avsnitt 3.3.2.5 – som i och för sig inte ansetts som lämpliga tillsynsobjekt för hälsovårdsnämnderna av länsstyrelserna men som faller in under lagstiftning som berör hälsovårdsnämnderna. Även här rör det sig om anläggningar med livsmedelsproduktion eller branscher där lukt eller buller är en stor störningskälla. Tillsynen av dessa anläggningar torde vara mer komplicerad än för den grupp som av länsstyrelserna ansetts vara lämpad för hälsovårdsnämndernas tillsyn men ändå passa relativt väl in i hälsovårds-

nämndspersonalens kompetens. En överflyttning av huvuddelen av tillsynsuppgifterna från länsstyrelserna till hälsovårdsnämnderna torde därför i normalfallet innebära en viss effektivisering.

Vad gäller anläggningar med avloppsvatten enligt 5 § MK påpekar statskontoret att huvuddelen av de anläggningar som åsyftas i paragrafen är kommunala reningsverk. Det har ibland framförts invändningar mot att en hälsovårdsnämnd skulle utöva tillsyn över anläggning vars huvudman är en kommunal förvaltning i samma kommun. Det torde vara obestriddigt att det härvid ibland kan uppstå vissa intressekonflikter.

När det gäller resursfrågorna framhåller statskontoret i sin rapport bl. a.

Flera av de i tidigare avsnitt nämnda anläggningarna är förhållandevis okomplicerade och fordrar därför ingen större specialistkunskap vid tillsynen. Dessutom ligger anläggningarnas karaktär i linje med uppgifter som hälsovårdsnämnderna redan utför. Personalen vid hälsovårdsnämnderna har genomsnittligt kortare resväg till anläggningar. Mot denna bakgrund torde en överflyttning av en betydande del av tillsynsuppgifterna för dessa grupper innebära en effektivisering av tillsynsarbetet. Totala tillsynsbehovet kan uppskattas till omkring 50 årsarbetskrafter sammanlagt för de aktuella anläggningarna. En rationaliseringsvinst kan förväntas uppstå när hälsovårdsnämnderna utför en betydande del av tillsynsuppgifterna. Ett visst resurstillskott till hälsovårdsnämnderna kommer dock att krävas för att upprätthålla nuvarande tillsynsnivå – av de under utredningen kontaktade myndigheterna bedömd som otillräcklig – för de aktuella anläggningarna. Behovet av förstärkning varierar mellan olika hälsovårdsnämnder.

Länsstyrelserna skulle vid den diskuterade överflyttningen av tillsynen kunna koncentrera sin tillsyn till dels de anläggningar där hälsovårdsnämnderna behöver stöd i sin tillsyn dels övriga anläggningar enligt MK. Den senare gruppen är av mer komplicerad natur och har miljöstörningar som ofta är utsträckta i tid och rum. Det är därför rimligt att anta att länsstyrelserna här kommer att utföra huvuddelen av tillsynsuppgifterna. Hälsovårdsnämnderna kan dock även för dessa mer komplicerade anläggningar utföra vissa tillsynsuppgifter där så befinner lämpligt. Kontroll av verkningar i omgivningarna förblir en viktig länsstyrelseuppgift. Länsstyrelsen torde, med sina jämfört med hälsovårdsnämnderna större specialistresurser, med fördel kunna svara för också sådana tillsynsuppgifter. Överflyttningen liksom det gemensamma tillsynsansvaret förutsätter ett intimt samarbete mellan länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna.

Naturvårdsverket förutsätts vara den centrala tillsynsmyndigheten med uppgift att bistå hälsovårdsnämnderna och länsstyrelserna med utbildning, råd, anvisningar, riktlinjer m. m.

En överflyttning av huvuddelen av tillsynsuppgifterna för de ovan diskuterade anläggningarna från länsstyrelserna till hälsovårdsnämnderna torde av ovan angivna skäl innebära en effektivisering av tillsynsarbetet inom nu existerande resurser. Som bl. a. framgår av enkäten upplevs dock dessa resurser som klart otillräckliga. Den effektivisering som kan nås genom en överflyttning torde inte i avgörande utsträckning ändra på detta förhållande.

När det gäller en eventuell utökning av tillsynsresurserna anför statskontoret i huvudsak.

Statskontoret har i sitt arbete med att biträda miljöskyddsutredningen erfarit att den nuvarande tillsynen anses otillräcklig av tillsynsorganen. För få anläggningar med miljöfarlig verksamhet utsätts rutinemässigt för tillsyn och kontroll av tillsynsmyndigheterna. En utökning av främst tillsynsbesöken har ansetts ge god miljöeffekt. Länsstyrelserna utför f. n. 4 000–5 000 tillsynsbesök per år. Önskvärt antal besök har av länsstyrelsernas naturvårdsenheter bedömts uppgå till ca 14 000.

Hälsovårdsnämnden kommer att i varierande utsträckning få tillsynsuppgifter vid samtliga miljöfarliga anläggningar. Vid de kontakter som under utredningsarbetet tagits med vissa hälsovårdsnämnder har påpekats bristen på främst personalresurser. Denna brist har ansetts hindrande redan för nuvarande arbetsuppgifter. För att hälsovårdsnämnd skall kunna fylla sin uppgift som lokal tillsynsmyndighet på ett önskat sätt skulle en förstärkning av personalresurserna behövas.

En ökning av tillsynsresurserna bör enligt statskontorets mening läggas där största miljöförbättrande effekt nås. Tillsynen av anläggningar som kan betecknas som kvalificerade förorenare bör prioriteras. Miljöstörningar med långsiktiga ekologiska skadeverkningar bör i första hand bli föremål för ökade tillsynsinsatser.

Anläggningar där risker finns att utsläpp orsakar allvarligare miljöskador torde i allmänhet kräva ett stort specialistkunnande för att hög effektivitet vid tillsynen skall kunna uppnås. Det är inte rimligt att förlägga sådan specialistkompetens till hälsovårdsnämnden. Vid en begränsad ökning av tillsynsresurserna – 10–20 % – bör resursökningen i första hand läggas på en specialiststab med hög kunskapsnivå beträffande utveckling rörande processer och reningsteknik inom de allra miljöfarligaste branscherna. Denna stab bör bistå länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna samt vid behov delta i det direkta tillsynsarbetet. Staben kan vara knuten till naturvårdsverket – alternativt kan denna specialistkompetens byggas upp på vissa länsstyrelser för att användas även utanför länet. Detta alternativ kan vara lämpligt om staben utgörs av expertis på vissa typer av anläggningar som är belägna endast i vissa län.

En större ökning av samhällets totala tillsynsresurser – 50–75 % – bör enligt statskontorets mening fördelas till den ovan nämnda specialiststaben vid naturvårdsverket och till specialistresurser vid länsstyrelserna i relation till var de miljöfarligaste anläggningarna är belägna. I vissa kommuner där flera kvalificerade förorenare är belägna kan det vara rationellt att kvalificerade tillsynsresurser placeras även på hälsovårdsnämnden.

6.2 Utredningens ställningstagande

6.2.1 *Verksamheten vid naturvårdsverket*

Utredningen föreslår inga förändringar av naturvårdsverkets ställning som central tillsynsmyndighet. Den omständigheten att naturvårdsverkets dispensprövning upphör frigör viss arbetskraft, bilaga 1, s. 12. Större delen av dessa resurser borde kunna användas för att förstärka verkets insatser inom tillsynsområdet både när det gäller kontroll av anläggningar och av effekter i

omgivningen. Resurser behövs också för uppföljning av länsstyrelsernas prövningsverksamhet och inte minst för att utarbeta riktlinjer för emissionsbegränsande åtgärder inom olika branscher. Det är viktigt att dessa riktlinjer kompletteras med förslag till kontrollprogram beträffande driftkontroll och besiktning samt med anvisning av mätmetoder och instrumentering.

Det är likaså viktigt att verkets ambitioner att förstärka arbetet med riktvärden för miljö kvalitet och riktlinjer för recipientkontroll kan fullföljas.

Under utredningens arbete har från lokalt och regionalt håll påpekats de svårigheter man har vid tillsynen av tekniskt komplicerade anläggningar. Detta var skälet till att utredningen och statskontoret anhöll om kartläggning av hur en sådan experthjälp bäst skall organiseras. Statskontorets förslag att till naturvårdsverket knyta mera expertis på speciella områden finner utredningen ändamålsenligt. En sådan lösning torde bli både billigare och effektivare än om vissa länsstyrelser förses med specialister med skyldighet att tjänstgöra också hos andra länsstyrelser. De områden som främst nämns för sådan expertis är kemisk industri, järn- och stål- samt cellulosaindustri. Även andra områden kan emellertid bli aktuella. Utredningen anser att naturvårdsverket självt bör bedöma vilka områden man bör prioritera samt hur verksamheten skall organiseras. Under det första budgetåret bör 2 Mkr anslås för verksamheten. Verket bör därefter i normal budgetordning begära medel för behövlig vidareutveckling, se vidare avsnitt 9.2.3.

Förslaget att göra hälsovårdsnämnderna till tillsynsmyndigheter enligt ML skapar ett stort behov av vidareutbildning av nämndernas tjänstemän. Vid naturvårdsverkets omgivningshygieniska avdelning sker en ettårig utbildning av hälsovårdsinspektörer. Sedan denna gjorts treårig och överförs till universitetet i Umeå kommer utbildningsresurser att frigöras fr. o. m. budgetåret 1979/80. Dessa borde vara väl lämpade att användas för den här aktuella vidareutbildningen.

6.2.2 Verksamheten vid länsstyrelserna

För närvarande är länsstyrelsen den myndighet som utövar den faktiska tillsynen över miljöfarlig verksamhet. Denna uppgift har visat sig övermäktig med nuvarande resurser. Som framgått av den tidigare framställningen tänker sig utredningen att förskjuta tyngdpunkten i länsstyrelsens agerande enligt ML från tillsyn till förprovning. Detta kan ske genom att en stor del av tillsynen förs över på hälsovårdsnämnderna. Utredningen har dock funnit det omöjligt att redan nu lägga över allt tillsynsansvar på dessa nämnder.

Utredningen föreslår sålunda att länsstyrelsernas tillsynsansvar tills vidare skall avse sådan miljöfarlig verksamhet för vilken krävs tillstånd av koncessionsnämnden. En sådan uppgift svarar bättre mot de tillsynsuppgifter som f. n. finns vid länsstyrelserna. Begränsningen innebär emellertid inte att länsstyrelsernas tillsynsverksamhet helt kan koncentreras till det område som förprövas av koncessionsnämnden. Länsstyrelsen fastställer kontrollprogram även för sådana anläggningar som prövas efter anmälan. Särskilt under de närmaste åren måste länsstyrelsen på olika sätt stödja hälsovårdsnämnderna i tillsynsverksamheten. Utredningen föreslår också, se avsnitt 6.2.3, att hälsovårdsnämnden under en övergångstid som bör bestämmas till

fem år skall kunna överlåta tillsynsansvaret på länsstyrelsen. Uppgifterna att samordna recipientkontrollen är en uppgift för regional tillsyn och blir som hittills en uppgift för länsstyrelsen.

Utredningen har diskuterat om länsstyrelsernas verksamhet också skall innebära att de – i likhet med vad som är fallet enligt Hst – skall vara tillsynsmyndighet i förhållande till nämnderna. Därvid har utredningen funnit att nämnderna numera bör ha en sådan ställning och organisation att tillsyn av detta slag ej är erforderlig. Eventuella missförhållanden torde normalt kunna klaras upp utan att länsstyrelsen formellt har tillsynsfunktion i förhållande till nämnderna. Som ett sista – och fullt tillräckligt – korrektiv finns för övrigt att en tillsynsfråga besvärsvägen kan bringas under länsstyrelsens prövning.

Av statskontorets utredning framgår att länsstyrelserna bedömer ett ökat antal anläggningsbesök som det kanske bästa sättet att förbättra tillsynen. Utredningens förslag innebär att antalet besök vid anläggningar som kan betecknas som kvalificerade förorenare kan ökas. Det är viktigt att länsstyrelsernas tillsynsresurser inte onödigtvis tas i anspråk för sådan verksamhet som fastlagts i kontrollprogram och för vilken utövaren har kostnadsansvaret, typ periodisk besiktning. Resurserna bör i stället disponeras för initiativverksamhet, typ inspektioner vid sådana anläggningar där man av olika skäl kan misstänka att det finns problem. Självfallet är det länsstyrelsens sak att avgöra i vilken utsträckning egen personal skall delta i besiktningar men den möjlighet som för övrigt finns redan nu att på utövarens bekostnad kunna utnyttja särskild expertis bör givetvis utnyttjas fullt ut.

Det ADB-system inom tillsynsområdet, MI-01, som håller på att införas vid vissa länsstyrelser och som fortfarande bör ligga hos dem, bedömer utredningen som värdefullt inte minst i den nya tillsynsorganisationen. Att de viktigaste uppgifterna om provade anläggningar finns samlade och lätt tillgängliga bör underlätta för hälsovårdsnämnderna att ta över tillsynsansvaret för föreslagna anläggningar. Nämnderna bör också kunna utnyttja möjligheterna att från systemet få ut påminnelistor över tidsbundna villkor. För länsstyrelserna bör systemet erbjuda möjligheter att följa hälsovårdsnämndernas tillsynsarbete. Problem och brister som sålunda uppdragas bör exempelvis leda till att länsstyrelsen samråder med företrädare för hälsovårdsnämnderna för gemensamma överläggningar om tillsynsarbetet.

Det bör i detta sammanhang nämnas att kommunförbundet gör viktiga regionala insatser när det gäller att samordna hälsovårdsnämndernas verksamhet. Denna verksamhet är naturligtvis viktig om nämnderna får ökade uppgifter.

Det är svårt att i detalj bedöma hur utredningens förslag påverkar länsstyrelsernas resursbehov för tillsyn. Hälsovårdsnämndernas engagemang bör efter några år innebära en väsentlig avlastning för länsstyrelserna. Det betyder att bättre balans än f. n. skapas mellan arbetsuppgifter och resurser. Samtidigt kan länsstyrelsernas ökade prövningsuppgifter dra resurser från tillsynen.

6.2.3 Verksamheten vid hälsovårdsnämnderna

Utredningen föreslår som nämnts att hälsovårdsnämnderna blir lokal tillsynsmyndighet för inte förprövningspliktig miljöfarlig verksamhet och sådan miljöfarlig verksamhet som prövas av länsstyrelsen efter anmälan. Så småningom bör tillsynsansvaret för all miljöfarlig verksamhet överföras till hälsovårdsnämnderna.

När det gäller möjligheterna för hälsovårdsnämndernas tjänstemän att utföra tillsynsuppgifter är som nämnts nämndernas personalorganisation ojämnt utbyggd. På vissa håll bör det vara möjligt att snabbt ta över kvalificerade tillsynsuppgifter medan på andra håll en betydande utbildning och utbyggnad kan behövas för att få till stånd tillfredsställande förhållanden. I fråga om själva myndighetsutövningen är hälsovårdsnämndernas erfarenheter också ojämnt fördelade. Många hälsovårdsnämnder har sådan erfarenhet och sådan tillgång till expertis att myndighetsutövningen utan vidare kan övergå på dem. Andra nämnder står väl sämre rustade men möjligheterna att få råd i dessa frågor borde normalt vara så god att myndighetsbefogenheterna kan utövas av nämnderna. Rådgivning i juridiska frågor kan t. ex. säkert i viss utsträckning ske från länsstyrelserna.

Mot bakgrund av ovan nämnda svårigheter föreslår utredningen att det under en övergångstid bör kunna få komma i fråga att kommunen får överlåta delar av sitt tillsynsansvar till länsstyrelsen. Denna tid bör bestämmas till fem år. Under denna tid bör ansvaret normalt överlåtas beträffande vissa särskilt angivna anläggningar. Endast i mycket speciella fall bör ett övertagande kunna ske av alla anläggningar av nämnt slag.

Hälsovårdsnämndernas tillsynsansvar innebär inte att nämndernas personal skall utföra den undersöknings- och mätverksamhet som föreskrivs i kontrollprogram inom ramen för besiktning och recipientkontroll. I enlighet med vad som framhållits beträffande länsstyrelsernas verksamhet bör särskild expertis utnyttjas fullt ut i de delar där utövaren har kostnadsansvaret. Hälsovårdsnämnderna är liksom länsstyrelserna beroende av att den särskilda expertis som anlitas har tillräckliga kunskaper och erfarenheter av den verksamhet som kontrolleras. Detta diskuteras närmare i avsnittet 6.2.4. Det bör exempelvis av en besiktningsrapport klart framgå om i prövningen fastlagda villkor uppfylls eller inte liksom anledningen till uppdagade brister.

Liksom för länsstyrelserna är det viktigt att hälsovårdsnämndernas tillsynsresurser i stor utsträckning används för initiativverksamhet i form av inspektioner. Det är emellertid naturligt att hälsovårdsnämndernas tjänstemän i viss utsträckning deltar i besiktningar och inspektioner även för sådana anläggningar för vilka länsstyrelsen har tillsynsansvaret. Det är nämligen viktigt att hälsovårdsnämnderna har god kännedom om förhållandena vid samtliga anläggningar inom kommunen eftersom allmänheten naturligt vänder sig till hälsovårdsnämnderna då det finns anledning till klagomål.

Överflyttningen av uppgifter till hälsovårdsnämnderna innebär enligt utredningens mening en effektivisering av tillsynsarbetet men också behov av betydande personalförstärkningar vid hälsovårdsnämnderna. Utredningen lägger i denna del inte fram några förslag utan det får ankomma på vederbörande kommun att bedöma resursbehovet. Statskontoret har i sin

utredning uppskattat hälsovårdsnämndernas behov av arbetskraft för tillsyn till omkring 50 årsarbetskrafter.

Ett överförande av tillsynsuppgifter på hälsovårdsnämnderna innebär en ökande ekonomisk belastning på kommunerna. Utredningen har diskuterat om ett särskilt statsbidrag bör tillskapas för att kompensera kommunerna för deras ökade utgifter i samband med övertagandet. Ett sådant kunde ges en sådan konstruktion att kommunerna stimulerades att bygga ut sina resurser. Utredningen har emellertid funnit att denna fråga bara är en – förhållandevis mycket liten – del i den stora frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Utredningen lägger därför inte fram något förslag om ett sådant bidrag.

I sammanhanget vill utredningen peka på det förslag miljökostnadsutredningen – MIKO – framlagt om avgiftsbeläggning av länsstyrelsens tillsynsverksamhet. Om dessa tankegångar vinner gehör hos statsmakterna bör de analogivis bli tillämpliga även på hälsovårdsnämnderna, när de får tillsynsuppgifter enligt ML. Nämnas kan också att hälsovårdsstadgeutredningen (S 1974:08) utgått från att viss avgiftsbeläggning av hälsovårdsnämndernas tillsynsverksamhet kan bli aktuell.

6.2.4 *Undersöknings- och mätverksamheten*

En bidragande orsak till bristerna i tillsynen är den splittring som råder när det gäller den särskilda expertis som anlitas för undersöknings- och mätverksamheten. För vattenundersökningarna användes exempelvis mer än 100 olika laboratorier. För att man med nuvarande uppläggning skall kunna få jämförbara resultat – då må gälla utsläppsmätningar eller recipientkontroll – krävs stora centrala resurser för arbeten med standardisering, metodanvisningar och interkalibrering. Sannolikt krävs också någon form av auktorisation för att säkerställa personalens kompetens och en viss standard på mät- och analysutrustning. Trots att man inom naturvårdsverket nu är beredd att prioritera sådan verksamhet vid verkets laboratorier kommer tillräckliga resurser inte att finnas tillgängliga inom överskådlig tid. Till vissa delar utreds dessa frågor inom ramen för det utredningsuppdrag som givits utredningen (Jo 1976:04) om den regionala laboratorieverksamheten – LAB-76.

Ett alternativ till nuvarande ordning presenteras i bilaga 2. Modellen har hämtats från området officiell provning där s. k. riksprovplatser inrättats under senare år (SFS 1974:896, SPFS 1978:12) och innebär att en särskild organisation inrättas med uppgift att handha all besiktning och recipientkontroll inom landet via ett mindre antal regionala laboratorier. En sådan "riksprovplats för miljön" skulle ansvara för att den som utför besiktning och miljökontroll har erforderlig kunskap och erfarenhet samt genom egen forskning och utvecklingsverksamhet eller på annat lämpligt sätt säkerställa att verksamheten även på sikt kan bedrivas sakkunnigt och effektivt.

För organisationen av en sådan verksamhet finns det flera olika alternativ. Arbetet kan ske i bolagsform, rymmas inom statens naturvårdsverk eller inom ett institut för miljöforskning. En tänkbar möjlighet för den senare formen skulle kunna byggas upp med naturvårdsverkets laboratorier och institutet för vatten- och luftvårdsforskning – IVL – som bas.

Kostnaderna för besiktning, omfattande mätningar av utsläpp och gransk-

ning av avfallshantering, skulle som nu betalas av den som bedriver miljöfarlig verksamhet men med ett visst påslag för att täcka kvalitetskontroll och utvecklingsarbete. Ett sådant påslag har stöd i föreskrifterna för riksprovplatser.

Recipientkontrollen skulle behöva finansieras på annat sätt än i dag. En särskild avgift, vars storlek bestäms efter typ av miljöfarlig verksamhet skulle täcka kostnaderna för verksamheten. Naturvårdsverkets program för övervakning av miljö kvalitet skulle inlemmas i recipientkontrollen som därigenom utvidgas till en allmän miljökontroll. Detta kan motivera ett visst statsbidrag som också skulle kunna täcka icke förprövningspliktiga anläggningars – i första hand jord- och skogsbruket – andel av recipientkontrollen.

Den i bilaga 2 diskuterade uppläggnings- och mätverksamheten skulle inte förändra myndigheternas ansvar. Länsstyrelser och hälsovårdsnämnder skulle koncentrera sin tillsynsverksamhet till inspektioner och till myndighetsutövande i form av råd och anvisningar och förelägganden. Särskilt för hälsovårdsnämndernas verksamhet borde en organisation av denna typ innebära ett starkt stöd.

Länsstyrelsernas arbete med recipientkontrollen skulle minska genom att den nya organisationen svarar för planering, genomförande, utvärdering och redovisning. Länsstyrelserna skulle emellertid ges inflytande över verksamheten i första hand genom de regionala laboratorierna, som kan ses som en gemensam resurs för tillsynsmyndigheterna inom regionen.

Naturvårdsverket skulle ges ställning som föreskrivande myndighet både avseende besiktningens verksamhet och den allmänna miljökontrollen.

Utredningen anser det nödvändigt att de frågor rörande undersöknings- och mätverksamheten, som diskuteras här och som närmare berörs i bilagan 2 till betänkandet löses så fort som möjligt. Det gäller emellertid ganska komplicerade organisatoriska problem som måste bli föremål för en särskild utredning innan en tillfredställande lösning kan åstadkommas.

The first part of the report
 deals with the general
 situation of the country
 and the progress of
 the various branches
 of industry and
 commerce. It is
 followed by a
 detailed account of
 the state of the
 treasury and the
 public debt. The
 report concludes
 with a summary
 of the principal
 events of the year
 and a forecast for
 the future.

The second part of the report
 deals with the general
 situation of the country
 and the progress of
 the various branches
 of industry and
 commerce. It is
 followed by a
 detailed account of
 the state of the
 treasury and the
 public debt. The
 report concludes
 with a summary
 of the principal
 events of the year
 and a forecast for
 the future.

7 Översyn av påföljdssystemet

7.1 Inledning

Enligt en ganska allmänt utbredd uppfattning finns f. n. inte tillräckliga möjligheter att ingripa med effektiva sanktioner mot otillåtna angrepp på den yttre miljön. Det råder knappast några delade meningar om att åtgärder behöver vidtas för att tilltron till miljöskyddslagstiftningen inte skall urholkas. Sådana åtgärder är också angelägna inte minst med hänsyn till den betydelse som numera tillmäts samhällets strävan att åstadkomma en bättre miljö.

Flera omständigheter torde ha bidragit till att de aktuella straffbestämmelserna i ML och BrB inte har fungerat tillfredsställande. Bristerna i BrB torde bl. a. bottna i att miljöskyddsdebatten inte hade skjutit fart när de ifrågavarande reglerna tillkom. Vad gäller ML tyder flera omständigheter på att tillsynsmyndigheter samt polis och åklagare på en del håll saknat tillräckliga resurser att utöva den kontroll som erfordrats. I några fall kanske de inte heller haft den rätta förståelsen för behovet av att med kraft ingripa mot överträdelser. En alltför snäv upplysningsplikt kan också ha bidragit till myndigheternas svårigheter. Det kan vidare ifrågasättas om inte rekvisitet risk för kränkning av allmän eller enskild rätt samt kravet på subjektiv täckning i kombination med företagaransvaret bidragit till att skapa ett relativt omfattande gränsland där varken utövare eller myndigheter kunnat vara helt säkra på om en viss handling eller underlåtenhet varit att anse som kriminell. Straffbestämmelsernas begränsade effekt kan också bero på att åtalspreskription ibland kan ha inträtt innan en överträdelse upptäckts eller hunnit utredas. Det är dessutom sannolikt att anmälan till åtal inte skett regelmässigt. Vidare förefaller det ha varit en belastning att inte kunna utkräva ansvar av juridiska personer och motsvarande. Dessa brister i förening med förhållandevis beskedliga påföljder har medfört att straffbestämmelserna haft dålig brottsförebyggande verkan.

Översynens målsättning bör vara att komplettera det nuvarande sanktionssystemet i ML med bestämmelser, som bättre kan förmå en potentiell överträdare att avstå från en otillåten handling. En lagöverträdelse skall för denne framstå som alltför olönsam i jämförelse med kostnaderna för att följa med stöd av lagen meddelade förbud, villkor eller föreskrifter.

För att möta de lagöverträdelser som ändå inträffar bör sanktionssystemet effektiviseras bl. a. genom att rättstillämpningen förs närmare de organ, som inte bara har störst erfarenhet av miljöskyddslagstiftningen, utan även i

övrigt har de bästa möjligheterna att tillämpa den. Risken för upptäckt och lagföring bör kunna ökas avsevärt om det exklusiva förhållandet utnyttjas att ML håller sig med egna prövnings- och tillsynsorganisationer.

Den minoritet av utövare av miljöfarlig verksamhet som inte ställer sig ML lojalt till efterrättelse bör få känna av en åtstramning, som dock inte får ske på bekostnad av rättssäkerheten. Ansvar och påföljd bör även fortsättningsvis i stort sett prövas i de former och med de rättssäkerhetsmekanismer som domstolarna i dag har att iakttaga.

En överträdelse enligt ML synes inte sällan ingå som ett led i ett ekonomiskt övervägande. Detta förhållande bör självfallet utnyttjas och motverkas. En potentiell överträdare bör av rättssäkerhetsskäl naturligtvis kunna förutse att en viss handling eller underlåtenhet är otillåten. I de fall denne har möjlighet att välja mellan att följa lagen eller göra sig skyldig till en lagöverträdelse, skall det första alternativet framstå som mest lönsamt i längden.

För särskilt grova otillåtna angrepp riktade mot den yttre miljön bör BrB:s moralbildande effekt och relativt stränga straffskalor utnyttjas. De här åsyftade uppsåtliga eller grovt oaktsamma angreppen bör vara av sådan beskaffenhet att de inte kan accepteras av samhället oavsett om det finns föreskrifter utfärdade med stöd av ML i det enskilda fallet.

7.2 Miljöskyddslagen

7.2.1 *Allmänt*

I den debatt som följt på BT Kemi-fallet har en allmän skärpning av straffsatserna i ML diskuterats. En höjning av straffmaximum skulle medföra en önskad förlängning av åtalspreskriptionstiden. Detta skulle förbättra myndigheternas möjligheter att i tid upptäcka och utreda misstänkta överträdelser. I rättssystemet är emellertid som regel brottets straffvärde och inte utredningstekniska frågor avgörande för preskriptionstidens längd.

Det vore naturligtvis möjligt att genom en allmän straffskärpning markera den vikt samhället fäster vid att ML efterlevs. En straffskärpning kan åstadkommas t. ex. genom att i straffbestämmelserna anges att antalet dagsböter inte får underskrida en viss nivå. Ett annat alternativ är att höja straffskalans maximum från ett till två års fängelse. För det övervägande antalet överträdelser där påföljden enligt gällande ordning bestäms till böter, skulle åtgärden knappast leda till några påtagliga förbättringar. Det skulle nämligen strida mot de kriminalpolitiska intentioner, som har varit vägleddande för lagstiftningen och rättstillämpningen under senare år, att i någon väsentligt ökad utsträckning använda påföljden fängelse. Vid bestämmande av straffet har gärningsmannens motiv, hans personliga och sociala situation med rätta satts i förgrunden, och inte så mycket brottets straffvärde. Särskilt svårt kan det också vara att vid företagarsvar döma en formellt ansvarig person till fängelse, om man anar att bakom en överträdelse ligger ett avgörande från flera andra beslutsfattare. Dessutom har kanske den straffbara gärningen verkställts av ytterligare en annan i organisationen relativt underordnad person.

Vid ML:s tillkomst prövades straffskärpning såsom lösning på ett bristfäll-

ligt påföljdssystem. Enligt immissionssakkunnigas förslag skulle straffmaximum vara fängelse i sex månader, vilket för övrigt rimmade väl med VL:s ansvarighetsregler. Både i den allmänna debatten på vattenvårdsområdet och i remissyttranden över immissionssakkunnigas förslag samt i naturvårdsverkets förslag till lagändring, påtalades emellertid att påföljdssystemet var bristfälligt. Enligt föredragande departementschefens mening (prop. 1969:28 s. 294) borde därför en skärpning åstadkommas bl. a. genom en höjning av straffskalan. När den nuvarande ordningen infördes bestämdes därför påföljden till böter eller fängelse i högst ett år.

I avsikt att åstadkomma en samordning med ML har vattenlagsutredningen i sitt slutbetänkande om revision av VL (SOU 1977:27 s. 405) föreslagit att straffskalan höjs så att fängelse i ett år maximalt kan följa på ett brott mot VL.

Under 1960-talet och början av 1970-talet skedde en kraftig utbyggnad av specialstraffrätten. Denna utveckling har nu i viss mån avstannat sedan man kunnat iakttaga en viss skepsis mot det straffrättsliga sanktionssystemets möjligheter. Denna tvekan synes vara särskilt stark i de fall där påföljden kan förutses bli ingen eller måttlig i förhållande till den vinning som kan göras genom en lagöverträdelse. För merparten av överträdelser där påföljden normalt bestäms till böter, kan under nu angivna förhållanden en straffskärpning lätt komma att uppfattas som ett tomt hot. En straffskärpning utan reellt innehåll skulle sannolikt inte verka förebyggande. Vidare är det möjligt att allmänhetens tilltro till miljöskyddslagstiftningen och på längre sikt även till annan lagstiftning kan urholkas. Däremot kan det vara befogat med en straffskärpning och därmed också en förlängning av åtalspreskriptionstiden om överträdelserna begåtts med uppsåt eller av grov oaktsamhet samt kunnat innebära betydande kränkning av miljöskyddsintresse. Angreppet skall därvid ha varit av sådan art att det skulle framstå som stötande för det allmänna rättsmedvetandet om påföljden blev en annan än fängelse. Utredningen menar att en skärpning av straffhotet genom en förlängning av maximitiden för påföljden fängelse kan motverka det förhållandet att en överträdelse framstår som lönsam, men bara under förutsättning att man kan visa skuld hos den ansvarige och att gärningen är av viss kvalitet. Hotet om fängelse måste framstå som realistiskt för den presumtive gärningsmannen för att ha någon verkan.

ML torde sålunda för merparten av överträdelser inte vara betjänt av ett system där förhållandevis beskedliga bötespåföljder utkrävs av fysiska personer. Påföljden skulle kanske bara uppgå till en bråkdel av den vinning överträdelserna medfört för utövaren av den miljöfarliga verksamheten. För denna typ av överträdelser är det nödvändigt att överväga ett system som helt eller delvis bygger på andra påföljder än det nuvarande.

Den ymniga kriminaliseringen har under senare år avlösts av en skenbar avkriminalisering där straff ersatts med avgift eller vård. Man har därvid försökt effektivisera rättstillämpningen genom att föra den närmare de förvaltningsmyndigheter som dagligen sysslar med ett visst rättsområde. En av tankarna har varit att myndigheterna i fråga skall tillåtas reagera mot den som överträder de regler, som den aktuella myndigheten satts att bevaka. Det är sålunda inte fråga om en direkt avkriminalisering utan myndigheten har givits rätt att t. ex. kräva ut en avgift i stället för att överträdelserna via polis, åklagare och domstol slutligen skall beivras med ett bötesstraff. Denna s. k.

depenalisering torde bl. a. vara ett svar på bristande effektivitet i tidigare gällande påföljdssystem. Man har sökt en sanktion som kan dels neutralisera lönsamhetsmotivet dels ock tillämpas även mot andra än fysiska personer. Samtidigt har man velat avlasta polis, åklagare och domstol viss brottslighet för att de skall kunna koncentrera resurserna på allvarigare kriminalitet. Av den följande redogörelsen rörande lagstiftning som helt eller delvis avkriminaliserats framgår att det finns flera skäl att överväga ett avgiftssystem även inom miljöskyddslagstiftningen.

7.2.2 Lagstiftning där straff ersatts med avgift

På det trafikpolitiska området har den 1 april 1973 införts ett avgiftssystem med syfte att motverka överträdelse av bestämmelser om högsta tillåtna last för bl. a. lastbilar. Enligt lagen (1972:435) om överlastavgift utgår sålunda överlastavgift om t. ex. en lastbil framförs med högre axeltryck än tillåtet. Avgiften, som beslutas av länsstyrelse och påförs ägaren till fordonet, utgår oavsett om straff dömes ut för överträdelsen.

På ett annat av trafiklagstiftningens områden har den 1 april 1977 antagits lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. De flesta formerna av parkeringsförseelser har härigenom avkriminaliserats. Uttagande av avgift utesluter utkrävande av ansvar genom straff.

Bilarbetstidsutredningen har i betänkande om bilarbetstid (SOU 1977:2), funnit att överträdelse av arbets- och vilotidsbestämmelserna kan medföra betydande ekonomiska fördelar för de icke lojala fordonsägarna. Utredningen har vidare funnit att den nuvarande ordningen med dagsböter inte motverkar ett handlande av ekonomiska motiv och föreslår på grund härav att en särskild arbetstidsavgift tas ut av den som har den ekonomiska vinningen av överträdelsen, dvs. som regel fordonsägaren. Det straffrättsliga sanktionssystemet är avsett att kvarstå och verka vid sidan av avgiftssystemet.

Inte bara inom trafiklagstiftningen har avgiftssystemen kommit till ökad användning. Vid överträdelse av skattelagstiftningen utgår nämligen avgifter vid sidan av straff. Dessa utgår i form av skattetillägg och förseningsavgifter. Skattetillägg utgår t. ex. om skattskyldig i självdeklaration eller annat skriftligt meddelande, avgivet till ledning vid taxering, lämnat oriktig uppgift. Skattetillägget beslutas i normala fall av den lokala skattemyndigheten och utgår med viss procent av det skattebelopp som skulle undandragits om det oriktiga meddelandet följts. Avgift utgår sålunda oavsett om straff utdöms.

Av särskilt intresse är utvecklingen på byggnadslagstiftningens område. Bestämmelserna i 147 § andra stycket BL om uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande av lokaliseringsvillkor hade sin förebild i ML:s straffbestämmelser. I proposition 1975/76:164 (s. 126–128) angående lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. pekades bl. a. på, att de låga straffsätserna som tillämpats inte hade någon som helst avhållande effekt, att böterna många gånger uppgått till endast en bråkdel av värdet av det olovligt byggda, att anmälan till åtal troligen inte var någon vanlig företeelse samt att den korta preskriptionstiden, två år, gjort att straffbestämmelserna saknat praktisk betydelse, eftersom det var vanligt att ett å två år kunde gå innan olovligt uppförd bebyggelse upptäcktes.

Genom lag (1976:666) i enlighet med propositionen infördes, trots inte odelat positiva remissvar, den 1 januari 1977 ett avgiftssystem i syfte att bl. a. få en sanktion, som var bättre anpassad än tidigare bötespåföljer till värdet av det olovligt byggda. Därigenom skulle man få ett system som på ett helt annat sätt än det nuvarande kunde verka avhållande på den som överväger att bygga utan byggnadslov. I lagen föreskrivs att de lokala byggnadsnämnderna utöver sedvanlig byggnadslovsavgift också skall besluta om s. k. byggnadsavgift samt om särskild avgift. Såvitt avser åsidosättande av villkor, som anges i 136 a § BL har straffansvaret bibehållits. I övrigt har sålunda en skenbar avkriminalisering eller i vissa fall t. o. m. en total avkriminalisering skett.

Mycket talar för att ett avgiftssystem, bättre än nuvarande ordning, skulle verka avhållande vid merparten av de överträdelse, som i dag resulterar i bötespåföljder. Med ett sådant system skulle man dessutom få en sanktion, som kan riktas direkt mot utövare av miljöfarlig verksamhet, oavsett i vilken skepnad denne uppträder. Påföljdens storlek skulle också bättre än böter kunna anpassas till den vinning en överträdelse kan medföra. Vid bestämmande av påföljden bör hänsyn även tas till utövarens ekonomiska förhållanden i övrigt. Genom att föra rättstillämpningen närmare de myndigheter som dagligen sysslar med prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet skulle man också vinna i effektivitet.

Hotet om avgift bör på ett helt annat sätt än nu gällande regler verka avhållande på den som av ekonomiska motiv eller otillåten låg ambitionsnivå är beredd att vidta eller låta en överträdelse ske.

Slopande av kraven på subjektiv täckning och risk för kränkning av allmän eller enskild rätt bör, även om det innebär en skärpning, skapa större klarhet i var gränsen går mellan vad som är tillåtet respektive otillåtet enligt ML.

Ett påföljdssystem som det här skisserade kan möjligen medföra att förhandlingarna inför framförallt koncessionsnämnden kommer att hårdna när det gäller att bestämma i vilken utsträckning det är praktiskt och ekonomiskt möjligt att förebygga olika störningar. Det är inte heller uteslutet att prövningsmyndigheten åtminstone på kort sikt kommer att inta en mera tolerant hållning i dessa frågor. Koncessionsnämndens allsidiga och kvalificerade sammansättning är en garanti för att miljöskyddet inte har något att förlora på en sådan diskussion. Man torde i stället få prövningsbeslut med ett än mer realistiskt innehåll, som gör det ännu lättare att motivera att samhället kraftfullt skall motverka och beivra lagöverträdelse enligt ML.

Ett avgiftssystem av här angivet slag kan kanske i vissa fall t. o. m. få den verkan att det stimulerar till frivilliga skyddsåtgärder i syfte att förebygga mera oavsiktliga överträdelse, som tidigare berott på låg ambitionsnivå hos utövaren.

7.2.3 Avgiftssystemets utformning

Främsta syftet med att för merparten av överträdelse införa ett avgiftssystem är såsom tidigare nämnts att man därigenom får helt andra möjligheter än f. n. att rikta och bestämma påföljden på sådant sätt att den kan antas verka effektivt avhållande. Avgiften kan med andra ord utformas så att det blir mera olönsamt, än enligt gällande ordning, att göra sig skyldig till en

överträdelse.

Även MIKO (Jo 1971:08), förordar ett system med avgifter vid vissa överträdelser. MIKO har i sitt betänkande Miljökostnader (SOU 1978:43 s. 296 ff) i denna del anfört i huvudsak följande.

Ett allvarligt problem i miljöpolitiken är de s. k. överutsläppen. Genom olyckshändelser, oaksamhet etc. sker utsläpp utöver de i tillståndsbeslut medgivna mängderna. Dessa utsläpp förorsakar samhället kostnader i form av miljöstörningar, obehag för kringboende etc. Utredningen anser det nödvändigt med skärpta åtgärder för att komma tillrätta med detta förhållande.

Miljöskyddslagen föreskriver böter eller fängelse i ett år för den som uppsåtligen eller av oaksamhet åsidosätter villkor i tillstånds- eller dispensbeslut. Det är dock relativt ovanligt att någon döms för utsläpp utöver tillåten mängd eller för andra villkorsbrott. Utredningen anser en utbyggd tillsyn och en skärpt tillämpning av lagen nödvändig. Nuvarande straffmätning innebär också en för kort preskriptionstid, 2 år, för dessa brott mot miljöskyddslagen. Denna fråga behandlas dock av utredningen (Jo 1976:06) om översyn av miljöskyddslagstiftningen.

För att ge eftertryck åt samhällets beslutsamhet att komma tillrätta med överutsläppen bör dessutom en särskild avgift på sådana utsläpp införas. Avgiften bör utgå i administrativ ordning i samtliga de fall då överutsläpp konstaterats, oavsett om överutsläppet berott på uppsåt, oaksamhet, olyckshändelse eller haft annan orsak. Avgiften har till främsta syfte att göra det direkt olönsamt att överskrida fastställda utsläppsgänser och lönsamt att med olika medel öka driftsäkerhet och kontroll i reningsanläggningar och processer. Den är däremot inte avsedd att ersätta den straffpåföljd som skall följa på utsläpp genom uppsåt eller oaksamhet. Inte heller ersätter den skadestånd för skada på egendom eller person. Avgiften måste bestämmas så att den blir minst så hög som kostnaderna för att innehålla motsvarande mängd föroreningar. Det får således inte bli ekonomiskt lönsamt att ens för en kortare period välja utsläpp mot avgift i stället för de föreskrivna miljöskyddsåtgärderna. Genom de kostnadskalkyler som görs i samband med tillstånds- eller dispensprövning bör det vara möjligt att med tillfredsställande grad av säkerhet beräkna avgiftens storlek.

Med hänsyn till att en avgift för överutsläpp måste väntas minska förorenarens benägenhet att anmäla sådana till tillsynsmyndigheten är det angeläget att den så långt möjligt knyts till kontinuerligt mätbara parametrar, som stoftmängden i rökgaser, surhetsgrad i vissa avloppsvatten osv. Stoftmängden lämnar t. ex. vissa upplysningar även om mängden av andra luftburna föroreningar vid en viss typ av verksamhet, ökad surhetsgrad medför i vissa avloppsvatten ökad mängd tungmetaller etc. Den tekniska utvecklingen under senare år har också ökat möjligheterna att även på avstånd övervaka vissa emissioner.

Utredningen anser att utveckling av instrument och metoder för mätning bör främjas för såväl förbättrad övervakning som säkrare bedömningar av miljöeffekter.

Utredningens förslag om avgifter på överutsläpp är ett principförslag som behöver utformas i detalj för att kunna omsättas i praktiken. En möjlig väg att nå fram till ett system med särskild avgift på överutsläpp bör vara att, sedan grundläggande principer för avgiftsuttag antagits, i samband med utarbetandet av riktlinjer för olika verksamheter välja ut och ange sådana parametrar för kontinuerlig mätning som kan ge en bild av överutsläppen, till ledning för fastställelse av kontrollprogram.

De kostnadsberäkningar som utgör grunden för fastställelse av de individuella utsläppsgänserna bör i flertalet fall ge möjlighet att beräkna en genomsnittlig kostnad för att innehålla den föreskrivna mängden föroreningar. Därmed ges också besked om avgiften för de otillåtna mängder föroreningar som ändå släpps ut. Som framgår av utredningens tankar om tillvägagångssättet att fastställa avgifterna rör det sig här inte om generella avgifter utan om avgifter som fastställs i samband med prövningen av

verksamheten, dock i enlighet med vägledande riktlinjer. I samma utsträckning som sådana riktlinjer kan användas för att förmedla kunskaper om teknik, effekter, ekonomi etc. kan de användas för att underlätta avgiftssättning. På de områden där riktlinjer inte kommer att utarbetas, dvs. främst verksamheter av speciell natur, får motsvarande bedömningar göras med ledning av kostnadsberäkningarna i det enskilda fallet.

Utredningen föreslår att statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden, riksrevisionsverket och riksskatteverket ges i uppdrag att närmare utreda utformningen av ett system för avgiftsbeläggning av överutsläpp. Utgångspunkterna för arbetet bör vara följande: Avgiften skall utgå i samtliga fall då överutsläpp konstaterats. Dess storlek bör vara känd i förväg och kunna tas ut snabbt i administrativ ordning. Detta bör kunna åstadkommas genom att den fastställs i samband med prövningen av verksamheten och efterhand revideras med hänsyn till penningvärdes- och andra kostnadsförändringar.

Avgiftens storlek bör slutligen bestämmas så att den inte ger några incitament till att välja avgift i stället för att snabbt vidta föreskrivna miljöskyddsåtgärder.

I särskilt yttrande i anledning av betänkandet anför sekreteraren i Svenska kommunförbundet Eric Olerud följande (s. 318).

Utredningen har i sina slutliga ställningstaganden inte funnit anledning föreslå avgifter som grundläggande styrmedel för innehållande av förorenande ämnen. De avgifter som likväl föreslås, nämligen avgifter för överutsläpp samt provnings- och tillsynsavgifter, har därför i huvudsak andra syften.

Avgifter av det sistnämnda slaget är således tämligen renodlade finansieringsavgifter. Enligt utredningen innebär de ett sätt att lägga ett större kostnadsansvar på den som förorenar. Liknande motiv kan anföras även för en avgift för överutsläpp. Genom att förorenaren får bära en del av de kostnader utsläppen förorenar, kan man därutöver vänta att en sådan avgift även leder till ökad aktsamhet från förorenarens sida. En överutsläppsavgift blir därför också ett kompletterande styrmedel till regleringar.

Även om en avgift på överutsläpp rent teoretiskt kan infogas i ett avgiftssystem med såväl kostnadsfördelnings- som styrningseffekter måste den enligt min mening i huvudsak betraktas som en ny sanktionsform för överskridande av fastställda utsläppsnivåer. I vart fall av den som drabbas av avgiften kommer den att uppfattas främst som en påföljd besläktad med straff och skadestånd.

Det kan inte vara försvarbart att genom en avgift med föreslagen tillämpning införa ett påföljdssystem som saknar varje inslag av hänsynstagande till graden av ursäktlighet, utsläppets storlek och omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt min mening är det naturligare att hela frågan om avgift för överutsläpp ses enbart som ett led i samhällets strävan att skapa större respekt för gällande lagstiftning och uppställda normer. Av detta skäl bör frågan i stället kopplas samman med den översyn av miljöskyddslagen som f. n. verkställs av miljöskyddsutredningen.

Även direktören i Sveriges industriförbund Bo Helmerson har avgivit särskilt yttrande i anledning av MIKO:s betänkande. I yttrandet anför han angående överutsläppsavgifter i huvudsak följande (s. 315 ff).

Arbetet inom MIKO har resulterat i fyra delbetänkanden. Begränsning av svavelutsläpp – en studie av styrmedel (SOU 1974:101). Effekter av förpackningsavgiften (SOU 1974:44). Dryckesförpackningar och miljö (SOU 1976:35) samt Miljöskyddet inom industrin – en analys med utgångspunkt i massa- och pappersindustrin. De har alla undergått sedvanlig remissbehandling.

I samtliga delbetänkanden har diskuterats bl. a. olika "miljöavgifter". Av störst betydelse härvidlag är möjligen det förstnämnda betänkandet. Här sökte MIKO väga för- och nackdelar hos två olika miljöpolitiska system: produktnormer-regleringar å ena

sidan, miljöavgifter å den andra. Avvägningen gjordes med tillämpning på ett tämligen enkelt och väl definierat utsläpp – svavel.

I sin slutgranskning fann utredningsmajoriteten att det förelåg påtagliga svårigheter att med avgifter uppnå de begränsningar av utsläppen som eftersträvades. Vidare uppmärksammades de stora omställningsproblem som kunde väntas uppkomma om detta ekonomiska styrmedel infördes.

Utredningen menade, att avgiftssystemet teoretiskt sett har vissa fördelar. Vid en fullkomlig fungerande marknadshushållning skulle utsläppen reduceras till den nivå där gränskostnaden för reduktion är lika med avgiften. I verkligheten finns dock enligt utredningen en mängd faktorer som stör denna bild. Inte minst gäller det här frågan om olika ofullständigheter i marknaderna.

En klar majoritet av remissinstanserna gick på utredningsmajoritetens linje. Förutom Industriförbundet t. ex. naturvårdsverket, koncessionsnämnden och flertalet länsstyrelser.

I Miljöskyddet inom industrin har utredningen ytterligare preciserat och utvecklat sitt tänkande om den långsiktiga miljöskyddspolitiken. Också här diskuteras två huvudvägar. Det första alternativet är det nuvarande systemet med ett utvidgat system med riktlinjer för föroreningsutsläpp. I det andra valdes avgifter för föroreningsutsläpp (utsläppsavgifter) som komplement. Dessutom diskuteras här ett system med avgifter för berörda myndigheters prövning och tillsyn (finansieringsavgifter), vilket kunde kombineras med de båda huvudalternativen.

Så gott som samtliga remissinstanser avstyrkte också denna gång tanken på avgifter på utsläppen – med hänsyn till bl. a. stora svårigheter vid omställning. De flesta länsstyrelser liksom koncessionsnämnden och industrin avvisade även tanken på prövnings- och tillsynsavgifter.

Behandlingen av delbetänkandet "Effekter av förpackningsavgiften" gav samma resultat. Också här ställde sig så gott som samtliga remissinstanser negativa till ett diskuterat avgiftssystem och instämde därmed i utredningens – denna gång – enhälliga slutsats.

Mot bakgrund av denna exposé över utredningens egna och remissinstansernas avståndstagande från avgifter är det nu märkligt att utredningen gör en helomvändning vad gäller sin syn på denna fråga. Förundran blir inte mindre när man konstaterar att intet som helst nytt material tillförts utredningen som skulle kunna tala för miljöavgifter. De teoretiska – och föga realistiska – argument för avgifter som nu upprepas i avslutningskapiteln har varit i svang sedan 60-talet. De har ej vunnit i styrka sedan dess. I själva verket är avgifter som styrmedel i dag – med den kvalificerade miljöpolitik vi eftersträvar – mindre lämpliga än någonsin.

Utredningens ställningstagande är därför oförklarligt. Det saknar stöd inte bara i det hittillsvarande arbetet inom MIKO och reaktionerna på det. Det är också utan förankring i den miljöverklighet som myndigheter och företag arbetar i.

Bortsett från den principiella trosbekännelsen innehåller utredningen två konkreta förslag till avgifter på miljöområdet. Det första gäller s. k. prövnings- och tillsynsavgifter – medan det andra förslaget gäller avgifter på s. k. överutsläpp.

Avgifter på s. k. överutsläpp är MIKO:s andra innovation. Också från detta måste jag bestämt avråda – av såväl praktiska som miljöpolitiska skäl.

Den praktiska huvudinvändningen mot förslaget är att det bygger på felaktiga utgångspunkter. Utredningen tycks ha utgått ifrån att besluten i miljöskyddsärendena alltid innehåller kvantitetsuppgifter från vilka "överutsläppens" storlek kan beräknas. Så är emellertid ingalunda alltid fallet. I växande utsträckning innefattar såväl koncessionsnämndens som naturvårdsverkets beslut i tillståndsfrågor icke direkta kvantitetsuppgifter, men föreskrifter om miljöteknik, reningsprocedurer etc. som företagen skall ta på sig. Sedan åligger det företagen att se till att dessa anordningar fungerar. Här saknas alltså i besluten de uppgifter som är nödvändiga för en beräkning av "överutsläppen". I ett betydande antal fall är gränsen relaterad till produktionsvo-

lymen, ibland per månad eller längre perioder. Är det utredningens mening att alla dessa beslut skall rivas upp och göras om för att få fram underlag för avgiftsberäkningar? Eller ska de företag som underkastar sig denna beslutsform vara undantagna från avgifterna?

En annan viktig invändning är uppenbarligen att också överutsläppsavgiften kommer att verka hämmande på företagens spontana kontakter med tillsynsmyndigheterna. Genomförs idén blir det inte fråga om att gemensamt rådslå om och råda bot på förekommande missöden och överutsläpp. Samrådet ersättes utav ett taxeringsförfarande – med negativ effekt för miljön.

En annan praktisk invändning är att vissa förorenare kan förväntas i första hand inrikta sina ansträngningar på att begränsa utsläppen till de delar som är direkt avgiftsbelagda. För en sådan inriktning av miljövårdsarbetet lär i vart fall inga ekologiska skäl kunna åberopas.

De praktiska svårigheterna att införa överutsläppsavgifter ter sig också stora. Rimligen blir det nödvändigt att först fastställa en generell avgiftsnivå för var och en av de olika typer av utsläpp som kan förekomma. Nivån måste vara rimligt anpassad till varje ämnes relativa miljöfarlighet. Därefter måste följa en individuell prövning av avgiftsnivån för varje enskilt utsläpp. Hänsyn måste tas till utsläppets lokalisering, förekomsten av flera samtidiga föroreningar, recipienternas olika förmåga till självrening etc. Sannolikt krävs sedan kontinuerliga justeringar av avgifterna. Allt detta kräver stora administrativa resurser.

Härtill kommer, att de tekniska möjligheterna att mäta utsläppen ännu är bristfälligt utvecklade. Utredningens alternativ med avgifter kommer därför tveklöst att leda till en insats på mätningar av utsläppsmängder, debiteringskontroll, revision av mätinstrument och analysmetoder som knappast kan vara kostnadseffektiv och ej heller gagna miljövården. Det kan tvärtom komma att bromsa utvecklingen av den egentliga miljövården inom industrin på ett olyckligt sätt.

Av anförda skäl måste jag – som expert i utredningen – bestämt avråda från bindande principbeslut i avgiftsfrågorna. De må gärna utredas vidare. Varje konkret undersökning lär ge ökad tyngd åt de invändningar som ovan framförts. Men all anledning saknas att i dagsläget fatta principbeslut. Ingen tid förloras om vi låter de konkreta förutsättningarna avgöra ställningstagandena. Låt oss utreda förutsättningarna först – besluta sedan.

MIKO:s principförslag, som sålunda utmynnar i ett förslag till fortsatt utredande, överensstämmer i stora delar med miljöskyddsutredningens tankar. Miljöskyddsutredningen vill gå ett steg vidare och anser att tiden nu är mogen att lägga ett konkret förslag.

Utredningarna förefaller vara ense om att straff och avgift skall finnas sida vid sida, även om det är miljöskyddsutredningens uppfattning att en depenalisering bör ske i de fall där man i dag endast kan vänta sig en beskedlig bötespåföljd. I stället bör man spara straffet för de uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser, som är av sådan beskaffenhet att påföljden med hänsyn till den allmänna laglydnaden bör bestämmas till fängelse. För de överträdelser som kan innebära betydande kränkning av miljöskyddsintrasset delar miljöskyddsutredningen den åsikten att en höjning av straffmaximum är nödvändig. Därmed åstadkommes också en befogad förlängning av åtalspreskriptionstiden.

Enighet synes också råda om att avgiften, vars främsta syfte är att göra en överträdelse mera olönsam, skall stimulera till ökad driftsäkerhet och kontroll. Den skall vidare vara kopplad till rådande penningvärde samt uttas i administrativ ordning så snart överträdelse konstaterats, oavsett subjektivt rekvisit o. d.

MIKO synes anse att avgiften för en viss överträdelse skall vara känd i förväg och individuellt fastställas, t. ex. i samband med förprovning. MIKO finner det tydligen också angeläget att avgiften så långt möjligt knyts till kontinuerligt mätbara parametrar samt att mättekniken härvidlag bör utvecklas.

Att bestämma miljöskyddsavgiften redan i samband med förprovningen är endast möjligt vid sådan överträdelse som innebär åsidosättande av villkor eller föreskrift, dvs. vid t. ex. högre utsläpp än vad som anges i beslut av koncessionsnämnden eller länsstyrelse eller där reningsutrustning inte färdigställts inom angiven tid. Enligt miljöskyddsutredningens uppfattning bör avgiftssystemet också omfatta överträdelse av förbud mot miljöfarlig verksamhet samt underlåtenhet att iakttaga förprovningsplikt. Utredningen har därför stannat för ett system, i vilket avgiften bör bestämmas i efterhand med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Detta står inte heller i strid med avgiftens avhållande syfte.

Den vanligaste överträdelsen av ML torde vara överskridande av högsta tillåtna utsläpp. Utgångspunkten för fastställande av miljöskyddsavgift i dessa fall bör vara kostnaden för utövaren att följa givna villkor eller föreskrifter. Den totala kostnaden för en emissionsbegränsande åtgärd, som behövs för att uppfylla givna villkor eller föreskrifter, är i allmänhet känd eller kan uppskattas. Uppgifter finns ofta också om den mängd förorening som genom åtgärder förhindras att komma ut i miljön. Därigenom kan den specifika kostnaden, t. ex. i kronor per ton, beräknas. Denna används sedan som utgångspunkt för att beräkna avgiften utifrån uppgifter om överutsläppets storlek.

Med ett sådant system kommer det alltid att bli olönsamt och därmed verka avhållande, vid t. ex. ekonomiskt övervägande, att bryta mot givna villkor eftersom lagöverträdaren dels får betala en avgift motsvarande de totala kostnaderna, dels belastas med kapitalkostnader för en ej fungerande reningsutrustning. Med systemets utformning minskas också möjligheterna att köpa sig rätt till en överträdelse samt att övervältra kostnaden på ett senare led, utan att detta påverkar överträdarens goodwill samt konkurrenskraft i förhållande till det stora flertalet lojala utövare.

De invändningar, som kan anföras mot systemet i denna del, nämligen att det är svårt att bestämma utsläppets storlek och att beslut i miljöskyddsärenden f. n. ej alltid innehåller kvantitetsuppgifter, är enligt utredningen inte tillräckligt tungt vägande. I de fall då en viss reningsmetod föreskrivs i stället för t. ex. mängd förorening per månad, finns uppgifter om vilken reningsgrad som kan förväntas. För att ändamålet med avgiften skall kunna nås är det inte nödvändigt att med stor noggrannhet känna vare sig kostnader eller utsläppets storlek.

Dessutom får man räkna med att både mätteknik och metoder för att beräkna kostnader förbättras efter hand. Utredningen kan därvid stödja MIKO:s åsikt att en utveckling av instrument och metoder för mätning bör

främjas för såväl förbättrad övervakning som säkrare bedömningar av miljöeffekter. Det förefaller naturligt att naturvårdsverket i egenskap av central tillsynsmyndighet bör bära ansvaret för ett sådant utvecklingsarbete. Verkets strävan bör i denna fråga vara att så långt möjligt visa vad det skulle kostat utövaren att följa lagen.

Man bör också kunna räkna med att förprövningsmyndigheterna fortsättningsvis i än högre grad kommer att utforma villkor och föreskrifter med tanke på att de skall kunna användas vid en avgiftsprövning. När det gäller redan fastställda villkor eller föreskrifter kan säkert i vissa fall svårigheter uppstå att bedöma om avgiftsskyldighet föreligger eller ej. I sådana fall får man förutsätta att en viss försiktighet iakttas i rättstillämpningen. Endast vid klara överträdelse bör avgift påföras.

I de fall då överträdelsen består av att reningsutrustning inte färdigställs eller påbörjats inom föreskriven tid är det viktigt att avgiften baseras på höga kapitalkostnader så att principen att det alltid skall vara olönsamt att bryta mot lagen bibehålls.

När det gäller överträdelse av förbud mot miljöfarlig verksamhet eller underlåtenhet att iakttaga förprövningsplikt ligger det i sakens natur att avgiften måste likna vitet i flera avseenden för att få verklig effekt. Den presumptive lagöverträdaren skall t. ex. veta att avgiften kommer att få en sådan storlek och anpassas efter utövaren i fråga, så att den ansvarige finner för gott att lojalt rätta sig efter lagens regler om förprövningsplikt respektive förbud mot miljöfarlig verksamhet. För att avgiftssystemet skall få avsedd verkan samt av rättviseskäl bör hänsyn tas till den ansvariges ekonomiska förhållanden vid bestämmande av miljöskyddsavgiften.

När det gäller åsidosättande av villkor eller föreskrift bör, som mildrande omständighet eller som skäl att nedsätta eller eftergiva miljöskyddsavgift, beaktas huruvida överträdelsen orsakats av förhållanden utanför lagöverträdarens kontroll. Driftstörningar är i allmänhet ej att betrakta som sådana förhållanden. Dock kan det finnas vissa fall där naturvårdsverket kan låta saken bero eller koncessionsnämnden kan nedsätta eller eftergiva avgift. Ett sådant fall skulle kunna vara när utövaren kan visa att en enstaka, smärre driftstörning inte ens kunnat medföra risk för skada eller olägenhet på den yttre miljön. Överträdelsen skall sålunda framstå som uppenbart bagatellartad och ursäktlig.

En omständighet som bör verka skärpande på miljöskyddsavgiften är om utövaren underlåtit att rapportera ett överskridande av villkor eller föreskrift till tillsynsmyndigheten.

Vid sidan av kostnadsfaktorn och den ansvariges ekonomiska förhållanden bör det vid överträdelse bli nödvändigt att ta hänsyn även till andra omständigheter. Sålunda bör hänsyn tas till det lagstridiga förfarandets beskaffenhet och omfattning samt till intresset av att förprövningsplikt, förbud, villkor och föreskrifter meddelade med stöd av lagen iakttagas. Som mildrande omständigheter bör t. ex. räknas att utövaren anmält det inträffade och sökt bistånd av tillsynsmyndighet, frivilligt avbrutit en påbörjad överträdelse eller frivilligt vidtagit rättelse.

Samarbetsvilja och försök att dölja överträdelse utgör exempel på försvårande omständigheter.

I det fall där så kan ske bör miljöskyddsavgiften beräknas per dygn. En

sådan beräkningsgrund bör i vissa fall kunna bidra till att en pågående överträdelse snarast avbryts. Upphör ej överträdelsen åstadkommer dygnsberäkningen en skärpning genom att avgiften drivs i höjden.

Av rättssäkerhetsskäl skall utövaren naturligtvis kunna avgöra var gränsen går mellan vad som är tillåtet respektive otillåtet. Härvidlag torde förslaget medföra såsom tidigare nämnts en förbättring jämfört med nu gällande ordning. Den presumtive överträdaren bör också kunna förutse att påföljden blir så kostsam att åtgärder i avsikt att förhindra överträdelse är att föredra. I lagen bör därför anges den ram inom vilken avgift skall uttas. Ur rättssäkerhetssynpunkt kan det däremot inte vara särskilt angeläget att en potentiell överträdare i förväg får veta exakt vad en överträdelse kommer att kosta. Inom straffrätten är för övrigt gärningsmannens förutsättningar att förutse påföljden inte särskilt goda om man bara ser till lagtexten. I de fall denne exakt kan förutse sitt straff torde detta mera bero på en utvecklad praxis, än på direkta stadganden i lag. Det är utredningens uppfattning att det finns goda förutsättningar för att en tillfredsställande praxis skall kunna utvecklas i ML även i den fråga som här avses.

Avgiften bör av effektivitetsskäl relateras till penningvärdets förändringar. Detta kan ske genom att avgiften kopplas till det basbelopp som regeringen fastställt enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Basbeloppet för oktober 1978 var 12 600 kr.

Med hänsyn till systemets effektivitet föreslår utredningen att avdrag för avgiften inte skall få ske vid beräkning av inkomst från särskild förvärvskälla enligt 20 § kommunalskattelagen (1928:370).

Avgiften bör sålunda i efterhand bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet till ett belopp som motsvarar högst två gånger det vid tiden för överträdelsen gällande basbeloppet. Ny avgift skall såsom tidigare nämnts uttas för varje påbörjat dygn överträdelsen fortgår. Avgiften skulle sålunda kunna uppgå till f. n. 25 200 kr per påbörjat dygn. Denna ram kan förefalla vid. Som jämförelse kan då nämnas att BrB inte bara ställer ett stort antal påföljder och kombinationer av påföljder till domstolarnas förfogande, utan ger även i övrigt en stor frihet åt de rättstillämpande myndigheterna. Vid grov stöld t. ex. får fängelsepåföljden enligt lagen variera mellan sex månader och sex år. I princip tillåts domstolarna att bestämma bötespåföljden mellan 10 och 60 000 kr för en person som gjort sig skyldig till åverkan.

I de fall det kan styrkas att utövaren på grund av överträdelsen erhåller vinning, som överstiger här angivet totalbelopp, bör möjlighet finnas att bestämma avgiften till belopp som motsvarar vinningen. Avsikten är att en överträdelse aldrig skall kunna framstå som lönsam. Som jämförelse kan nämnas att utbyte av brott i vissa fall kan förklaras förverkat enligt BrB.

De som ämnar utöva eller utövar miljöfarlig verksamhet har stundom anfört att de på grund av alltför långa handläggningstider i samband med förprovning sett sig nödsakade att av t. ex. konkurrensskäl överträda bestämmelserna om förprovningsskyldighet.

Utredningen föreslår, se avsnitt 5.3.5, att koncessionsnämnden och länsstyrelserna i ett förprovningssärende efter särskilt yrkande skall få möjlighet att i vissa fall fatta beslut om att anläggningsarbeten o. d. får påbörjas utan hinder av att ärendet icke prövats slutligt. Med en möjlighet att i

vissa fall erhålla s. k. igångsättningsmedgivande bör det inte längre råda någon tvekan om att samhället inte kan acceptera en överträdelse av förprövningsplikten enligt ML.

I samband med utkrävande av ansvar för en sådan överträdelse bör, om avgift kommer i fråga, denna beräknas per påbörjat dygn arbete eller verksamhet har fortgått.

I ett fall som det nämnda är det av särskild vikt att myndigheterna agerar skyndsamt och att avgiften bestäms på sådant sätt att utövaren finner för gott att upphöra med lagöverträdelsen, om så ej redan skett, i avbidan på utfallet av prövningen av den ifrågavarande verksamheten.

Av det förda resonemanget följer att påföljd självfallet inte skall komma i fråga om någon påbörjat förprövningspliktiga arbeten med stöd av ett s. k. igångsättningsmedgivande. Enligt utredningens förslag skall ett sådant medgivande kunna förenas med provisoriska föreskrifter. Överträdelse av sådana föreskrifter bör däremot enligt utredningens mening beivras.

Länsstyrelsens beslut i anledning av en anmälan kan i dag utmyнна i meddelande av råd och anvisningar enligt 39 §, föreläggande om åtgärd eller förbud enligt 40 § första stycket eller att anmälan inte föranleder någon åtgärd från länsstyrelsens sida. Enligt nu gällande ordning drabbas den som överträder länsstyrelsens beslut i ett anmälningsärende inte av någon straffpåföljd. Däremot kan vite komma i fråga vid överträdelse av föreläggande som avser åtgärd eller förbud enligt 40 § första stycket.

Inte bara koncessionsnämndens beslut i ett tillståndsärende utan även länsstyrelsens beslut i ett anmälningsärende skall föregås av prövning av den miljöfarliga verksamheten. I ett tillståndsbeslut skall anges de villkor som skall gälla för verksamheten. Den som överträder ett sådant villkor kan komma att drabbas av påföljd.

Av utredningens förslag, se avsnitt 5.3.4, framgår att länsstyrelsens beslut i ett anmälningsärende fortsättningsvis skall utmyнна i ett besked, vari skall anges de villkor som skall gälla för verksamheten.

Den kvantitativa tyngdpunkten i förprövningen kommer med utredningens förslag att ligga hos länsstyrelserna.

Utredningen anser att övervägande skäl talar för att överträdelse av villkor i princip skall beivras oavsett om de uppställts i ett tillstånd eller i ett besked. Vad gäller länsstyrelsernas anmälningsärenden bör utkrävande av ansvar komma i fråga först vid överträdelse av villkor som uppställts efter lagändringens ikraftträdande.

Angående miljöskyddsavgiftens bestämmande, se i övrigt specialmotiveringen under 46 §.

7.2.4 Val av subjekt för avgiften

Det är miljöskyddsutredningens uppfattning att gällande bestämmelser skall efterlevas och miljöskyddsavgift utgå så snart de objektiva förutsättningarna för en lagöverträdelse föreligger. Subjektiva rekvisit i form av uppsåt eller oaktamhet skall ej behöva styrkas. Ej heller bör särskild bevisning krävas om risk förelegat för kränkning av allmän eller enskild rätt vid överträdelse av villkor eller föreskrifter. Till grund för prövningsmyndighetens beslut om villkor ligger just risken för negativa effekter av den art att allmän rätt kan

kränkas. Om ett fastställt villkor av sådan typ inte följs bör detta direkt föranleda ansvar.

I detta sammanhang finns det skäl att överväga om avgiftsplikten på samma sätt som straff skall läggas på den som vidtar den otillåtna åtgärden eller om avgiften skall bäras av den som är utövare av den miljöfarliga verksamheten. Redan i dag medför företagaransvaret ofta att ansvar inte utkrävs av den som direkt vidtagit den otillåtna åtgärden.

Utkrävande av ansvar av utövaren kan emellertid locka till transaktioner i syfte att undkomma ansvar. Olika former av ansvarsflykt är problem som emellertid inte är specifika för miljöskyddslagstiftningen. Andra utredningar har till uppgift att undersöka möjligheterna att mera effektivt hindra en gäldenär från att dra sig undan sina skyldigheter i samband med konkurs. Vidare är frågan om åtgärder för bevakning av statliga intressen vid företags obestånd under utredning. Miljöskyddsutredningen är av den uppfattningen att dessa och liknande problem måste lösas genom översyn av för dessa områden central lagstiftning.

Om den ansvarige räknar med en så hög avgift att han är beredd att vidtaga olika skentransaktioner, är sannolikt överträdelsen i många fall av sådan beskaffenhet, att den kunnat medföra betydande kränkning av miljöskyddsintresse. I dessa fall bör straffansvar kunna utkrävas av den fysiske person som är formellt ansvarig.

Eftersom avgiftssystemets främsta uppgift är förebyggande, ligger det onekligen nära till hands att lägga ansvaret på den som gjort sig skyldig till överträdelsen. Det finns emellertid fall där gärningsmannen bara fungerat s. a. s. som redskap, medan det verkliga intresset av en överträdelse ligger hos någon annan. Bakom en överträdelse kan ligga ett avgörande av flera beslutsfattare eller t. o. m. en koncernledning. Däremot kan en arbetare eller tjänsteman stå för den konkreta överträdelsen. Enligt nu gällande ordning utkrävs ansvaret av en formellt ansvarig person, t. ex. en VD eller gatuchof.

Enligt nuvarande principer kan således straff bara utkrävas av personer inom t. ex. ett företag, men inte av den juridiska personen som sådan. Detta förhållande har uppfattats som en svaghet i sanktionssystemet. Man har ansett att ansvarsfrågan ofta blir otillfredsställande löst. Det riktiga vore menar man att straffet bestämdes med hänsyn till bolagets ekonomiska ställning i stället för att utkrävas av en i bolaget ansvarig person och utdömas efter dennes ekonomi. Av större företag skulle man därigenom kunna utkräva ansvar, som stod i bättre proportion till de skador som uppkommit genom brottet, t. ex. vid allvarigare miljöbrott. Det har också framhållits att ett bolag kommer alltför lindrigt undan genom att den ansvarige personen bötfälls och bolaget sedan har möjlighet att kompensera honom för böterna.

Även utredningen (Ju 1973:11) om en eventuell reformering av det ekonomiska sanktionssystemet inom straffrätten har sysslat med frågor som rör inte bara bötesystemets otillräcklighet utan även ansvar mot andra än fysiska personer.

Direktiven för utredningsuppdraget finns i yttrande till statsrådsprotokollet den 6 april 1973. Dåvarande chefen för justitiedepartementet anförde bl. a. följande.

Kriminalpolitiska skäl talar för att ekonomiskt verkande sanktioner som alternativ till frihetsstraff bör komma till användning för vissa typer av brott i större utsträckning än f. n. Det nuvarande bötesystemet, med dagsboten som ett centralt element, leder ofta till låga bötesbelopp som inte utgör tillräcklig sanktion mot brott som medför ekonomisk vinning för gärningsmannen. När stora värden står på spel kan kraftiga ekonomiska sanktioner tänkas verka mera avhållande än annan form av reaktion mot brott. Det nuvarande systemet kan därför behöva underkastas en översyn. Härtill kommer att det inte minst för brott som riktas mot staten och samtliga medborgares intressen kan finnas behov av en möjlighet att rikta ekonomiska sanktioner mot juridiska personer.

Utredningens betänkande Företagsböter (Ds Ju 1978:5) avgavs i september 1978. Av detta framgår att inställningen generellt sett är tveksam till såväl avgift som företagsböter. Det framgår vidare att frågan om företagsböter behövs anses kunna besvaras efter en avvägning mellan, å ena sidan, de fördelar som företagsböter erbjuder framför avgift som komplement till kriminalisering och, å andra sidan, nackdelarna av att ägarsammanslutningarna erkännes som rättssubjekt även i straffrättsligt hänseende. En sådan avvägning sägs vara politisk. Utfaller en sådan avvägning till företagsbötternas fördel, återstår sedan ett flertal frågor att lösa samt bedöms ett sådant reformarbete bli omfattande.

Miljöskyddsutredningen delar den uppfattningen att ett införande av ett korporativt ansvar ej är problemfritt, oavsett om påföljden blir böter eller avgift.

Utredningarnas förslag har flera likheter. För ML:s del föreligger behov av en omedelbar förbättring av nu gällande ordning. En önskad effektivitetshöjning skulle kunna åstadkommas genom ett bättre utnyttjande av de exklusiva prövnings- och tillsynsorganen. Ett modifierat avgiftssystem är därför att föredra framför förhållandevis avlägsna företagsböter, som för övrigt synes få dras med flera av det nuvarande bötesystemets brister.

Miljöskyddsutredningen har också funnit att övervägande skäl talar för att ansvaret läggs på utövaren av miljöfarlig verksamhet. Med ett sådant ansvar fastslås även att denne är skyldig att tillse att överträdelser inte sker samt att en överträdelse som regel kommer att belasta den anläggning varifrån den härrör. Skulle överträdelse fortgå även efter byte av utövare skall miljöskyddsavgift uttas också av den nye utövaren.

7.2.5 Beslutsmyndighet m. m.

Avgiftssystemet föreslås ersätta den nuvarande ordningen i de fall där påföljden i dag kan förväntas bli böter. Det ringa antalet brottmålsdomar enligt ML torde visa att denna typ av brottslighet endast utgör en marginell del av polis- och åklagarmyndigheternas samt domstolarnas totala verksamhet. Härav följer också att de naturligtvis inte kan ha lika stor erfarenhet av och kunskap om ML som de myndigheter som dagligen har att göra med de ofta komplicerade miljöskyddsfrågorna. En avgiftsprövning bör anförtröas det organ som har den största erfarenheten på detta område.

Koncessionsnämnden arbetar under domstols- och rättegångsliknande former samt har en allsidig och kvalificerad sammansättning. Nämnden består av fyra ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i

domarvärv. En ledamot skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor. En ledamot skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för naturvårdsverket. Den fjärde ledamoten skall ha erfarenhet av industriell verksamhet eller av kommunal verksamhet om frågan i huvudsak rör kommunala förhållanden. I nämndens normala verksamhet ingår tillståndsgivning samt meddelande av villkor och föreskrifter. Redan vid förprovning måste nämnden ofta göra förhållandevis kvalificerade ekonomiska beräkningar, eftersom t. ex. ett villkor inte bara skall sättas efter vad som är tekniskt möjligt, utan även efter vad som är realistiskt ur ekonomisk synpunkt. Nämnden måste alltså redan i detta skede skaffa sig en uppfattning om utövarens ekonomiska ställning samt vad en viss åtgärd kan komma att kosta. MIKO var t. o. m. av den uppfattningen att det borde, genom de kostnads kalkyler som görs i samband med tillståndsprovningen, vara möjligt att ungefär beräkna avgiftens storlek. Miljöskyddsutredningen är inte fullt så optimistisk eftersom en avgiftsregel liksom straffrättens påföljdsregler för att passa i alla tänkbara situationer och inte snabbt bli föråldrad måste göras ganska tånjbar. Inom den av lagstiftaren givna ramen bör det emellertid inte föreligga några betänkligheter att överlämna ansvaret till rättstillämpningen att efter omständigheterna i det särskilda fallet bestämma en avgift, som tillgodoser angivna syften, utan att detta därmed skulle medföra rättsosäkerhet för utövaren. Genom att lägga ansvaret på koncessionsnämnden bör kontinuitet och en för hela landet enhetlig bedömning av avgiftsärenden kunna skapas. Nämnden har för övrigt redan enligt gällande ordning betydande maktmedel i sin hand och kan t. ex. i vissa situationer förbjuda fortsatt verksamhet.

För att ytterligare tillgodose krav på rättssäkerhet bör vid omröstning i koncessionsnämnden den lindrigaste meningen gälla vid lika röstetal. Naturligtvis bör också möjlighet finnas att fullfölja talan mot koncessionsnämndens beslut.

Talan mot koncessionsnämndens beslut skall föras genom besvär till kammarrätt. Mot kammarrättens beslut får talan föras till regeringsrätten. Av 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att för sådan talan fordras prövningstillstånd, vilket i praktiken medför att kammarrätten blir slutinstans i flertalet mål som saknar prejudikatintresse.

Fullföljdsrätten kan ibland utnyttjas av den betalningsskyldige för att förhåla verkställighet. Genom lagstiftningen kan problemet mötas så att ett beslut tillåts gå i verkställighet utan hinder av att det inte vunnit laga kraft, dock med möjlighet för fullföljdsinstansen att inhibera verkställighet i avvaktan på slutlig prövning av huvudfrågan. Huvudregeln är emellertid att verkställighet inte får ske innan ett beslut vunnit laga kraft.

Utredningen anser inte att skälen är tillräckligt starka för att frångå huvudregeln om laga kraft. Samtidigt bedömer utredningen att koncessionsnämnden i undantagsfall bör få möjlighet att förordna om att ett avgiftsbeslut skall lända till omedelbar efterrättelse. Ett sådant förordnande bör få komma i fråga när det finns grundad anledning att anta att den betalningsskyldige kan komma att undandra sig betalningsansvar. Om den ansvarige är missnöjd med ett sådant verkställighetsbeslut kan han självfallet fullfölja talan till kammarrätt med yrkande enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att rätten skall inhibera verkställigheten i avbidan på avgiftsfrågans slutliga

prövning.

När huvudregeln om laga kraft följs bör i beslutet anges att avgiften skall erläggas till länsstyrelsen inom två månader från det beslutet vann laga kraft.

Inte något fall har kommit till utredningens kännedom där säkerhetsåtgärderna kvarstad och skingringsförbud kommit till användning vid brott mot ML. Utredningens förslag rymmer f. n. inte heller institut av den arten. Detta kan möjligen komma att otillbörligt gynna den som vill undandra sig ett betalningsansvar. Visar sig så bli fallet bör frågan kunna övervägas på nytt.

Möjligheterna att undandra sig betalningsansvar bör kunna minskas genom att tiden mellan upptäckt och beivrande kan kortas. Detta bör kunna ske eftersom man håller sig med en egen tillsynsorganisation samt genom att rättstillämpningen förs närmare de myndigheter som dagligen sysslar med miljöskyddet.

7.2.6 Övriga frågor

En fråga som väckts är om samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och utövare av miljöfarlig verksamhet skulle påverkas negativt om ett system med miljöskyddsavgifter införs. Tanken på ett försämrat samarbete måste enligt utredningens uppfattning bygga på ett missförstånd om vad en miljöskyddsavgift är och hur den skall tas ut.

I en del fall är missförstånden alldeles klara. Ett fall gäller t. ex. att tillsynsmyndigheterna skulle ta ut en miljöskyddsavgift i samband med varje besök på en industri. Detta anses då kunna medföra att företaget i fråga inte tog kontakt med myndigheten inför risken att få betala besöket. Sådana missförstånd bör vara lätt uppklarade.

Allvarligare är det när man vidhåller påståendet i fullt medvetande om vad en miljöskyddsavgift är. Om ett sådant påstående vore riktigt skulle det innebära att ett bra förhållande mellan utövare och tillsynsmyndighet bara kan existera om myndigheten ser mellan fingrarna med överträdelse. Utredningen har svårt att se att om man ersätter en del av det nuvarande påföljdssystemet med ett system av miljöskyddsavgifter detta skulle försämra förhållandet mellan myndigheter och utövare av miljöfarlig verksamhet. Systemet måste emellertid hanteras på ett riktigt sätt.

Utredningen menar att man inte skall ge sig in på diskussioner om miljöskyddsavgifter där överträdelserna är mycket tveksamma eller helt marginella. Mätmetoderna är i flera fall fortfarande så grova att det knappast blir möjligt att fastslå överträdelse inom ett inte helt obetydligt antal procent av de angivna villkoren. Man bör emellertid hålla i minnet att mätmetoderna inte var en mindre belastning i det tidigare straffrättsliga systemet. Därtill fick man också lägga flera andra bevisvårigheter.

Om tillsynsmyndigheterna slår ned på de klara fallen av överträdelse bör ett system med miljöskyddsavgifter inte medföra någon risk för försämrade relationer mellan utövare och kontrollerande organ.

En närbesläktad fråga gäller om tillsynsmyndigheten skall vara skyldig att rapportera överträdelse som kommit till myndighetens kännedom.

I en motion 1973:2057 föreslogs skärpt lagstiftning med motivering att det

var orimligt att tillsynsmyndigheterna inte skulle vara skyldiga att anmäla vissa flagranta överträdelser till åtal. Jordbruksutskottets majoritet, JoU 1973:50, fann inte tillräckliga skäl förordna någon riksdagens åtgärd. Riksdagen gick på utskottets linje, rskr 1973:338.

I byggnadslagstiftningen har i 2 § i den tidigare nämnda lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. intagits att det åvilar byggnadsnämnden att som ett led i inseedet över byggnadsverksamhet upptaga fråga om påföljd eller ingripande, så snart anledning förekommer.

Erfarenheterna talar numera för att en liknande skyldighet bör skrivas in i ML. Oavsett på vilket sätt misstanke om överträdelse kommer till tillsynsmyndighets kännedom bör det vara myndighetens skyldighet att ta upp sådan misstanke till prövning. En sådan rapportering skulle kunna ske till naturvårdsverket. För en rapporteringsskyldighet till naturvårdsverket talar det förhållandet att på verket bör läggas att såsom central tillsynsmyndighet efter erforderlig utredning och konstaterad överträdelse, inge ansökan till koncessionsnämnden med yrkande att viss miljöskyddsavgift skall påföras utövaren. Härigenom accentueras också naturvårdsverkets partsställning till skydd för den yttre miljön.

Endast i de fall som med hänsyn till samtliga kända omständigheter framstår som bagatellartade och ursäktliga bör naturvårdsverket enligt tidigare angivna riktlinjer kunna låta saken bero.

Såsom JO framhållit i sitt beslut den 3 december 1974, se avsnitt 3.4.6, ligger det i sakens natur att tillsynsmyndighet enligt ML inte får låta grova eller upprepade överträdelser av lagen passera opåtalade. Självfallet skall tillsynsmyndighet göra anmälan till polismyndighet om överträdelsen är av sådan beskaffenhet att det finns anledning misstänka uppsåtlig eller grovt oaktsam kränkning av betydande miljöskyddsintresse, dvs. då misstanke uppkommit om brottslig gärning. I sådant fall torde myndigheter och majoriteten av utövare av miljöfarlig verksamhet kunna vara ense om att en utebliven anmälan är mera till skada än till nytta för samarbetet i stort. En utebliven anmälan skulle dessutom kunna framstå som orättvis för majoriteten av utövare av miljöfarlig verksamhet som lojalt ställer sig ML:s bestämmelser till efterrättelse. Det förtjänar måhända att påpekas, att uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser av nu nämnt slag hör under allmänt åtal och att anmälan från tillsynsmyndighet inte är någon formell förutsättning för brottspaning, förundersökning eller åtal. Det räcker med att sådan misstanke på ett eller annat sätt kommer till polis- eller åklagarmyndighets kännedom.

Enligt utredningens förslag bör lokal eller regional tillsynsmyndighet vid konstaterad överträdelse avge rapport till naturvårdsverket som i egenskap av central tillsynsmyndighet har de bästa förutsättningarna att skapa kontinuitet och enhetlighet i bedömningen av dylika ärenden.

De förhållandevis korta preskriptionstiderna enligt nu gällande ordning har kritiserats med viss rätt. Med ett avgiftssystem kan problemet bli omvänt. Avgiftsfrågan bör självfallet inte få hållas svävande för all framtid.

Effekten och upptäckten av en lagöverträdelse enligt ML kan ibland visa sig först flera år efter en viss lagstridig handling eller underlåenhet. En förhållandevis lång preskriptionstid påkallas också av det förhållandet att med en lagöverträdelse enligt ML ofta följer tidskrävande utredningar.

Samtidigt måste man hålla i minnet att en lagöverträdelse enligt ML inte sällan är av sådan karaktär att det bara i undantagsfall torde vara möjligt att styrka en överträdelse sedan flera år förflutit från denna. En lämplig avvägning såvitt avser preskriptionstidens längd kan därför vara fem år.

Sålunda bör inte någon få påföras miljöskyddsavgift om, när frågan om avgift blir föremål för prövning i koncessionsnämnden, överträdelsen ligger längre tillbaka i tiden än fem år. Åtgärd för indrivning av sådan avgift bör inte få vidtas sedan fem år förflutit från det avgiftsbeslutet vann laga kraft.

Den beslutade avgiften bör tillfalla staten och sålunda kunna indrivnas i samma ordning som skatt enligt 64 § uppbördslagen (1953:272).

Överträdelsen kan kanske i något fall strida även mot annan lagstiftning. Avsikten är ej att påförande av avgift skall medföra att ansvar eller påföljd enligt annan författning skall bortfalla.

7.2.7 Straffrättsliga påföljder

7.2.7.1 Brott mot förbud, villkor och föreskrifter

Enligt gällande ordning kan den fysiska person som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder förbud, villkor eller föreskrift meddelade med stöd av ML dömas till böter eller fängelse i högst ett år. För straffansvar vid åsidosättande av villkor eller föreskrift krävs dessutom att åklagaren kan visa att risk föreligger för kränkning av allmän eller enskild rätt. Åtalspreskriptionstiden är två år. De som är överens om att ML:s sanktionssystem i första hand skall vara förebyggande hyser med viss rätt skepsis mot den nu gällande ordningens möjligheter att förverkliga denna målsättning. Utöver tidigare nämnda orsaker kan svårigheterna bero på blankettstraffbudets sannolikt låga moralbildande effekt, särskilt i fall där påföljden bestäms till böter. Man är däremot ganska ense om att det kan finnas en moralbildande effekt om påföljden kan förutses bli en annan än böter. Denna effekt är värdefull och kan behöva tillvaratas. Det kan förekomma ett fåtal uppsåtliga eller grovt oaktsamma handlingar, som är av så allvarlig beskaffenhet att det skulle te sig stötande för det allmänna rättsmedvetandet om dessa inte beivrades med fängelse.

Avgiftssanktionen kommer sannolikt i stor utsträckning att drabba juridiska personer o. d. I ett fåtal grova fall kan det måhända få menliga konsekvenser för den allmänna laglydnaden om den fysiske gärningsmannen gick fri från varje påföljd. På grund härav föreslår utredningen att straffet för fysisk person bibehålls, men att det reserveras för det fåtal fall av uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser, där det skulle vara stötande för det allmänna rättsmedvetandet om inte påföljden bestämdes till fängelse. Enligt förslaget skall det otillåtna angreppet på den yttre miljön ha inneburit eller kunnat innebära risk för betydande kvantitativ eller kvalitativ olägenhet eller skada på denna miljö. Överträdelser av den här arten torde alltid innebära åtminstone risk för kränkning av allmän eller enskild rätt. Utredningen har i sitt föregående resonemang anlagt kritiska synpunkter på rekvisitet och anser att det inte heller i denna del skulle fylla någon eftersträvt funktion. De objektiva rekvisiten skall sålunda täckas av gärningsmannens uppsåt eller grova oaktsamhet. Påföljden böter eller fängelse i högst två år indikerar, att endast de grövsta överträdelserna faller in under ML:s straffrättsliga system

där straffet sålunda är personligt och bygger på skuld, under det att merparten av överträdelser enligt ML är att hänföra till det tidigare omnämnda avgiftssystemet, där avgiften är avsedd att belasta den miljöfarliga verksamheten.

Åtminstone teoretiskt kan i undantagsfall risk föreligga för något som liknar dubbelbestraffning. Denna unika situation kan bli aktuell när utövaren är en fysisk person och dessutom har gjort sig skyldig till en uppsåtlig eller grovt oaktsam handling, som inneburit eller kunnat innebära betydande kränkning av miljöskyddsintresse. Har i ett sådant fall denne erhållit en viss påföljd kan skäl tala för att detta förhållande beaktas om ytterligare ett rättsligt förfarande i anledning av överträdelsen mot förmodan skulle inledas.

Enligt 33 kap. 4 § tredje stycket BrB kan domstol helt efterge påföljd om rätten finner att på grund av särskilda omständigheter det är uppenbart att påföljd för brottet ej är erforderlig. Innebörden av ett beslut om påföljdseftergift är att domstolen visserligen funnit gärningsmannen skyldig till den åtalade gärningen, men att rätten ändå med hänsyn till omständigheterna beslutat efterge påföljd. I lagtexten talas om särskilda omständigheter och uppenbart. Härav kan man dra den slutsatsen att påföljdseftergift kan komma i fråga endast i undantagsfall och sedan t. ex. beaktats vilken verkan en eventuell påföljdseftergift kan få på den allmänna laglydnaden. I bedömningen spelar säkert också in graden av sannolikhet att gärningsmannen skall avhålla sig från brott i fortsättningen. Även brottets svårighetsgrad torde vara av betydelse för möjligheterna att meddela påföljdseftergift.

Utredningen föreslår införande av ett liknande institut vid prövning av miljöskyddsavgift, se avsnitt 7.2.3. Möjlighet att nedsätta eller efterge avgift skall enligt förslaget inte bara finnas vid otillåtna, enstaka smärre driftstörningar, som ej medfört risk för skada eller olägenhet på den yttre miljön, utan även när det av särskilda omständigheter framstår som uppenbart att avgift ej är erforderlig.

Övervägande skäl talar för att koncessionsnämnden eller domstol i den tidigare angivna situationen av "dubbelbestraffning" bör kunna nedsätta eller efterge ytterligare påföljd med stöd av här angivna stadganden.

För att dra en lagstridig handling eller underlåtenhet inför domstols prövning, skall gärningen sålunda vara av så allvarlig beskaffenhet att åklagaren har skäl att räkna med att domstolen kommer att utmäta påföljden fängelse av hänsyn till den allmänna laglydnaden. Under en domstolsförhandling kan emellertid gärningen kanske någon gång framstå i en för gärningsmannen fördelaktigare dager eller framkomma nya mildrande omständigheter. På grund härav kan det finnas behov av att straffskalan även rymmer påföljden böter.

Straffskalans maximum fängelse i två år medför att åtalpreskriptionstiden enligt 35 kap. 1 § BrB blir fem år, vilket innebär mer än en fördubbling mot nu gällande ordning.

7.2.7.2 Brott mot upplysningsplikten

Innehavare av anläggning där verksamheten kan befaras vara miljöfarlig är på begäran av tillsynsmyndighet skyldig att lämna behövliga upplysningar om

anläggningen. Uppsåtlig eller oaktsam underlåtelse härvidlag kan straffas med böter. Åtalspreskriptionstiden är två år.

Man menar att det vid BT Kemi inträffade till stor del måste skyllas på att utövaren av den miljöfarliga verksamheten underlåtit att lämna uppgifter eller lämnat felaktiga uppgifter om nedgrävningar, utsläpp osv. Prövnings- och tillsynsmyndigheter, som visserligen har skyldighet till officialprövning, skall på grund härav ha underlåtit att handla eller har handlat på ett sätt som inte skulle varit fallet med ett korrekt beslutsunderlag.

Olika undersökningar pågår f. n. för att utröna vad som hänt vid BT Kemis anläggningar i Teckomatorp. Vad än resultatet blir av dessa undersökningar torde man kunna fastslå att de frågor prövnings- och tillsynsmyndigheterna har att ta ställning till ofta är av komplicerad natur samt att dessa inte sällan är beroende av de uppgifter man kan få av den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet. Uppgifterna kan vara svåra att kontrollera. För att myndigheterna rätt skall kunna bedöma och kontrollera den miljöfarliga verksamheten är det sålunda av stor betydelse att uppgifterna från utövaren eller den som ämnar utöva miljöfarlig verksamhet är korrekta så långt denne har möjlighet att kontrollera.

Upplysningsplikten, som avser verksamheten och naturligtvis även innefattar anläggningen, bör gälla inte bara mot tillsynsmyndighet, utan även mot prövningsmyndighet. Genom upplysningsplikten skall myndigheterna kunna få behövliga upplysningar för att kunna konstatera om verksamheten är miljöfarlig enligt lagens definition. Vidare skall myndigheterna med stöd av uppgifterna kunna göra en bedömning av förhållandena vid anläggningen. Den som för utövarens eller den ämnade utövarens räkning är skyldig att fullgöra upplysningsplikten men därvid lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att över huvudtaget fullgöra sin skyldighet bör ställas till ansvar om hans handlande eller underlåtenhet täcks av uppsåt eller en oaktsamhet som ej är att anse som ringa. För att markera den vikt samhället fäster vid upplysningspliktens fullgörande kan det vara lämpligt att bestämma straffskalans maximum till fängelse i högst två år. Härav följer dessutom bl. a. en åtalspreskriptionstid om fem år.

Brott mot upplysningsplikten kan i vissa fall enligt gängse regler komma att konkurrera med t. ex. osann försäkran i BrB.

7.3 Brottsbalken

Det är i BrB främst de i 13 kap. intagna brotten som skulle kunna vara tillämpliga vid särskilt grova angrepp riktade mot den yttre miljön. Brottsubriceringarna spridande av gift eller smitta, förgöring eller vårdslöshet med gift eller smittämne, utgör exempel på bestämmelser i kapitlet som kan vara aktuella i detta sammanhang.

De ifrågavarande reglerna har emellertid visat sig vara alltför otidsenliga och trubbiga för att komma till någon större användning i praktiken. Endast ett par fall är kända där bestämmelserna använts för att beivra brott mot renodlade miljöskyddsintressen. Ett försök i den vägen gjordes senast när allmän åklagare väckte talan mot både VD och platschefen vid BT Kemi för vårdslöshet med gift. Tingsrätten fann i målet emellertid inte styrkt att de

tilltalades gärningar inneburit framkallande av sådan allmän fara för djur eller växter som krävs för att domstolen skall kunna bifalla åklagarens ansvarsyrkande. Sedan åklagaren väddat mot tingsrättens friande dom, är målet föremål för hovrättens prövning. Samtidigt har ytterligare åtal väckts i miljöstraffrättsliga frågor mot bl. a. VD:n och platschefen.

Möjligheterna att fortsättningsvis beivra miljöbrott med stöd av BrB anses i stor utsträckning bli beroende av 13 kap:s framtida innehåll. Det bör därför övervägas om inte kapitlet i fråga måste få en mera tidsenlig utformning som tillgodoser också miljökrav. För att domstolarna i dag skall kunna döma till ansvar för en viss gärning, fordras bl. a. att denna medfört en viss allmänfara. Som regel skall faran ha hotat inte bara enstaka människor, djur eller växter, utan en mera obestämd och vidsträckt krets av objekt.

Bestämmelserna i BrB anses ha en högre moralbildande effekt än motsvarande bestämmelser inom specialstraffrätten. För vissa särskilt grova otillåtna angrepp riktade mot den yttre miljön finner utredningen nödvändigt att man i kampen mot denna typ av miljöbrottslighet bättre måste utnyttja BrB:s moralbildande effekt. Det bedöms också vara värdefullt att tillvarata de aktuella straffskalornas relativa stränghet, som för övrigt förutom förhållandevis långa åtalspreskriptionstider även medför möjlighet att vid behov ingripa med olika tvångs- och säkringsåtgärder.

Behovet att använda sig av BrB i kampen mot miljöbrottsligheten gör sig särskilt starkt gällande när gärningen kan hänföras till ekonomisk brottslighet eller när det avsiktliga eller grovt oaktsamma angreppet framstår som särskilt stötande för det allmänna rättsmedvetandet, oavsett om förbud, villkor, föreskrifter osv. finns uppsatta med stöd av ML.

I BrB bör alltså kunna fastställas en gräns över vilken det uppsåtliga eller grovt oaktsamma angreppet på den yttre miljön ur samhällets sätt att se är så allvarligt eller stötande att det inte kan accepteras. Under den nu angivna gränsen skulle däremot en viss miljöpåverkan få godtas så länge den inte står i strid med miljöskyddslagstiftningens förbud, villkor, föreskrifter osv. eller i strid med annan lagstiftning.

För att möta den allvarligare delen av miljöbrottsligheten finner utredningen angeläget att 13 kap. i BrB snarast får en mera tidsenlig utformning. Detta borde kunna ske bl. a. genom att i redan gällande bestämmelser farebegreppet får en klarare definition i förening med att en lättnad i kraven såvitt avser styrka och omfång i visad fara i det konkreta fallet åstadkommes.

En ändamålsenlig revidering borde kunna nås också genom att en ny bestämmelse införs i 13 kap. där man mera kriminaliserar den miljöfarliga handlingen och mindre den konkreta effekten. Ett visst uppsåtligt eller grovt oaktsamt handlande skulle rymmas inom det straffbelagda området även om gärningen i det särskilda fallet "bara" inneburit en abstrakt fara för en viss miljöskada eller olägenhet.

Genom underhandskontakter med brottsförebyggande rådet har miljöskyddsutredningen erfarit att en kartläggning pågår bl. a. beträffande angrepp riktade mot den yttre och inre miljön i de fall dessa ingår som ett led i ekonomisk brottslighet. Även 13 kap. i BrB uppges vara föremål för översyn genom rådets försorg.

Miljöskyddsutredningen finner det sålunda av här anförda skäl angeläget

att en ändring eller ett tillägg i 13 kap. i BrB snarast kommer till stånd. Eftersom en revidering sannolikt kommer att beröra även annan lagstiftning än ML och då bestämmelserna i 13 kap. redan är föremål för brottsförebyggande rådets översyn, anser utredningen att den f. n. bör kunna avstå från att lägga ett konkret förslag, som avser att i 13 kap. BrB tillgodose kravet på skydd för miljön.

8 Översyn av besvärsrätten

8.1 Inledning

Utgångspunkten för utredningens översyn av besvärsrätten är, se avsnitt 4.4, att möjligheterna att påverka ett visst beslut meddelat med stöd av ML bör ytterligare vidgas för de som kan komma att beröras av ett sådant beslut. Dock bör man om möjligt undvika att frångå de principer som gäller på förvaltningsrättens område i övrigt.

8.2 Besvärsrätt vid olika beslut

8.2.1 *Besvärsrätt vid tillstånd och besked*

Av största betydelse för frågorna om tillåtlighet och utformning av miljöfarlig verksamhet är möjligheterna att kunna påverka beslut som i dag meddelas i förprövningsärenden. Utredningen redovisar, se avsnitt 5, åtgärder som syftar till att ge allmänheten vidgade möjligheter att komma in i beslutsprocessen redan innan något beslut är fattat. Stadgande om att man under förprövningen skall ha en bättre beskrivning av miljöeffekterna har tillkommit för att allmänheten skall få bättre möjligheter att tränga in i ett komplicerat material. Dispensförfarandet slopas och ersätts av ett utbyggt anmälningsförfarande vid sidan av den bestående tillståndsprövningen inför koncessionsnämnden. Länsstyrelsernas ej utnyttjade möjlighet att ge tillstånd i vissa ärenden försvinner även formellt enligt utredningens förslag. I de viktigare tillstånds- och anmälningsärendena skall ett förberedande sammanträde hållas, bl. a. för att ge allmänheten möjlighet att få information om och framföra synpunkter på miljöfarlig verksamhet innan det egentliga prövningsförfarandet inleds. Enligt förslaget skall vidare inte bara tillståndsärenden utan även viktigare anmälningsärenden kungöras.

Eftersom länsstyrelsernas tillståndsgivning samt naturvårdsverkets och länsstyrelsernas dispensgivning föreslås försvinna innebär det att sådana ärenden fortsättningsvis kommer att återfinnas i någon av de två återstående förprövningsformerna, ansökan till koncessionsnämnden om tillstånd eller anmälan till länsstyrelsen för besked. Med utredningens förslag kommer tyngdpunkten i prövningen ur kvantitativ synpunkt att ligga på länsstyrelserna. Inte bara koncessionsnämndens beslut i ett tillståndsärende utan även en länsstyrelses besked i ett anmälningsärende skall enligt utredningens

förslag föregås av en prövning av den miljöfarliga verksamheten. Liksom koncessionsnämnden i dag skall ange de villkor som skall gälla för verksamheten, skall enligt förslaget, en länsstyrelses beslut i ett anmälningsärende utmyнна i ett besked, vari skall anges de villkor som skall gälla. De villkor som meddelas i beskedet kommer enligt utredningens förslag visserligen inte att ha rättskraft på samma sätt som tillstånd från koncessionsnämnden, men blir ändå inte verkningslösa. Om en fråga varit under övertvägande och länsstyrelsen yttrat sig därom i beskedet bör det enligt utredningens mening föreligga starka skäl för att senare avvika från detta ställningstagande.

På grund härav och särskilt med hänsyn till likheten mellan villkor i tillståndsbeslut och i besked samt att länsstyrelserna kommer att få ett stort antal förprövningsärenden talar övertvägande skäl för att även besked bör kunna överklagas till regeringen genom besvär.

Med fullföljdsrätt i de båda återstående förprövningsformerna åstadkommes således en väsentlig utvidgning av besvärsträtten i jämförelse med nuvarande ordning.

8.2.2 Besvärsträtt vid igångsättningsmedgivande

Utredningen har funnit att övertvägande skäl i dag talar för införande av institutet igångsättningsmedgivande, se avsnitt 5.3.5.

När frågan var aktuell 1973 diskuterades möjligheten att överklaga ett eventuellt igångsättningstillstånd (prop. 1973:141 s. 29). Enligt departementspromemorian ansågs det lämpligast att inte tillåta någon särskild talan mot beslut om igångsättningstillstånd.

Flera remissinstanser kritiserade denna ståndpunkt (prop. s. 14). Vattenöverdomstolen, koncessionsnämnden och vattenlagsutredningen ansåg att beslut om igångsättningstillstånd i tillståndsärende borde få överklagas. Enligt nämndens mening borde beaktas att redan anhängiggörandet av ett tillståndsärende medförde en betydelsefull rättsverkan, eftersom detta enligt 36 § ML utgör hinder för prövning av förbudstalan vid fastighetsdomstol. Om ett av koncessionsnämnden lämnat igångsättningstillstånd inte får överklagas, skulle sakägarna således bli förhindrade att genom talan i annan instans än nämnden söka stoppa företaget innan anläggandet påbörjats. Nämnden ansåg dock att en fullföljdsrätt inte skulle få någon större praktisk betydelse. Enligt nämnden följer av 49 § nämligen att verkställighetsförordnande kan meddelas.

Vattenöverdomstolen framförde liknande synpunkter och tillade att det med hänsyn till de rättegångsliknande formerna för tillståndsärendenas behandling skulle strida mot vedertagna principer att inte tillåta besvärstalan mot beslut om igångsättningstillstånd. En lämplig lösning var enligt vattenöverdomstolens mening att medge besvärsträtt men att låta beslutet gå i omedelbar verkställighet enligt 49 § andra stycket ML. Fiskeristyrelsen och naturskyddsföreningen ansåg att beslut om igångsättningstillstånd skulle kunna överklagas.

I propositionen (s. 30) anförde föredragande statsrådet bl. a. att de föreslagna reglerna om igångsättningstillstånd innebar ett av praktiska skäl förestavat undantag från den allmänna regeln om att tillståndsfrågan skall

avgöras innan arbetet på den tillståndspliktiga anläggningen påbörjas. Det kunde med visst fog hävdas att beslut om igångsättningstillstånd skulle få karaktären av ett slags begränsad dispens från förprövningssskyldighet. Mot denna bakgrund fann föredragande statsrådet det lämpligast att man inte tillät talan mot avslagsbeslut rörande igångsättningstillstånd.

När det å andra sidan gällde beslut i tillståndsärende som innebar att igångsättningstillstånd meddelades gjordes den bedömningen att en prövning i en andra instans skulle få ringa praktisk betydelse. Man skulle nämligen enligt föredragande statsrådet hålla i minnet att igångsättningstillstånd skulle meddelas bara i klara fall och att villkoren i tillstånden fick antas bli förhållandevis okomplicerade. Det var föga sannolikt att en talan från sökandens sida rörande villkoren i ett beslut om igångsättningstillstånd skulle leda till ändring i de villkor som bestämts av tillståndsmyndigheten. Inte heller en talan från enskilda sakägares sida kunde antas leda till att ett sådant beslut upphävdes eller att villkoren i det ändrades. Vad slutligen angick en eventuell talerätt för naturvårdsverket borde enligt statsrådet framhållas, att det inte rimligtvis kunde komma i fråga att mot verkets bestridande meddela igångsättningstillstånd, eller föreskriva villkor i sådant tillstånd som i någon större utsträckning avvek från de villkor som verket har förordat. En talerätt för verket skulle därför antagligen bara ha teoretiskt intresse. Regeringen anslöt sig på grund härav till den åsikten att fullföljd mot beslut om igångsättningstillstånd inte borde tillåtas.

Utredningen vill peka på att koncessionsnämnden arbetar under domstols- och rättegångsliknande former. Mot beslut fattade vid domstol får som regel besvär anföras. I nämnden behandlas tillståndsärendena i rättegångsliknande former och med beslut som till form och innehåll är jämförbara med domstolarnas avgöranden. De anmälningsärendena som handläggs av länsstyrelserna bör enligt utredningens förslag vara av mindre kontroversiell och principiell natur. Om så ej är fallet bör ärendena hänskjutas till koncessionsnämnden för tillståndsprövning.

På grund härav anser utredningen övervägande skäl tala för att besvär skall få anföras mot beslut i fråga om igångsättningsmedgivande, oavsett om det meddelats av koncessionsnämnden eller länsstyrelse. Talan bör föras hos regeringen genom besvär.

De flesta är i dag ense om att allmänhetens möjligheter att påverka den egna yttre miljön bör förbättras. Vid utredningens ställningstagande har också det av koncessionsnämnden påpekade förhållandet spelat in att redan anhängiggörandet av ett tillståndsärende, vari kan ligga ett yrkande om igångsättningsmedgivande, utgör hinder för prövning av talan om förbud mot miljöfarlig verksamhet väckt av sakägare vid fastighetsdomstol.

8.3 De besvärberättigades krets

8.3.1 Inledning

Vad gäller de besvärberättigades krets kan man konstatera att rättsutvecklingen gått därhän att möjligheterna att anföra besvär över ett överklagbart beslut meddelat med stöd av ML blivit större än vad kanske lagstiftaren tänkt sig från början. Skäl talar för att denna utveckling bör lagfästas och även

byggas ut i vissa avseenden. De besvärberättigades krets och möjligheterna att föra talan mot vissa förprövnings- och tillsynsbeslut bör vidgas. Detta bör kunna ske utan att det egentliga sakägarbegreppet ytterligare vidgas. En annan målsättning skulle medföra att sakägarbegreppet skulle bli i det närmaste utan varje begränsning.

För att vidga de besvärberättigades krets har olika alternativ föreslagits. Besvärsrätt har bl. a. efterlysts för fackliga och ideella organisationer samt för länsstyrelser och kommuner. Frågan bör såsom tidigare framhållits inte behandlas isolerat, utan ses i ett vidare sammanhang där reglerna inom förvaltningsrätten i övrigt beaktas.

8.3.2 *Kommuners besvärsrätt*

Ett visst beslut kan beröra en kommun på samma sätt som en enskild person. En kommun kan t. ex. vara ägare till en fastighet som kan komma att utsättas för störningar från miljöfarlig verksamhet. Kommunen är då besvärberättigad på samma sätt som en enskild fastighetsägare i en liknande situation. Det kan också finnas fall där specifikt kommunala eller andra lokala intressen berörs.

Vattenlagsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande en utvidgning av kommunernas besvärsrätt. Utredningen anförde i denna bl. a. följande (SOU 1977:27 s. 234).

Den rätt för kommunerna att självständigt föra talan som berörts i redogörelsen för gällande ordning bör i princip behållas. En viss inverkan kommer ett nytt prövnings-system att medföra även i detta hänseende, bl. a. så att kommunerna naturligtvis alltid är oförhindrade att – utan stöd av uttryckliga lagregler – framföra sina krav till vederbörande tillståndsmyndighet. Väsentligt är emellertid att kommunerna tillförsäkras en uttrycklig rätt att till regeringen överklaga koncessionsnämndens och länsstyrelsens beslut i tillåtlighetsfråga, om detta krävs för att de allmänna intressena inom orten skall bli tillgodosedda.

Även om en kommun enligt ML redan har möjlighet att yttra sig i ett prövningsärende och dessutom kan inställa sig vid prövningsmyndighetens sammanträde, talar övervägande skäl för att kommunen, i likhet med vad som anges i förslaget till VL, även enligt ML ges möjlighet att vara aktiv i syfte att tillgodose kommunens och kommunmedlemmarnas miljöskyddsin-tresse. Kommunen bör därvid få möjlighet att föra en sådan fråga under regeringens prövning genom besvär. Denna rätt bör ses som ett utflöde och en naturlig utveckling av den representativa demokratin. Utredningen föreslår sålunda besvärsrätt enligt ML även för kommun.

8.3.3 *Statliga myndigheters besvärsrätt*

Statliga myndigheter har besvärsrätt under samma förutsättningar som enskilda personer, dvs. i de fall de uppträder som privaträttsligt subjekt, t. ex. i egenskap av fastighetsägare när fastigheten kan komma att utsättas för störningar från viss miljöfarlig verksamhet. Som huvudregel gäller emellertid att en statlig myndighet inte har rätt att fullfölja talan mot en annan myndighets beslut. Denna regel gäller dock inte i de fall myndigheten ålagts en partsställning, t. ex. naturvårdsverket som genom uttryckligt stadgande i

48 § ML fått i uppdrag att tillvarata de allmänna intressena. I detta och liknande fall har myndigheten självfallet rätt att anföra besvär mot ett beslut som strider mot sådana intressen.

Naturvårdsverket, kan också påkalla koncessionsnämndens prövning av en fråga om förbud mot miljöfarlig verksamhet när något tillståndsbeslut inte föreligger. En enhetlig ståndpunkt från det allmänna sida i miljöskyddsärenden är en absolut förutsättning om man ställer krav på effektivitet när det gäller det rättsliga förfarandet. På grund härav anser utredningen att besvärsrätten inte bör vidgas till att omfatta även andra statliga myndigheter. Utredningen vill i sammanhanget erinra om att det redan enligt gällande ordning är möjligt att myndighet utan besvärsrätt, t. ex. en länsstyrelse, som är missnöjd med ett visst beslut och vars miljöskyddsintressen berörs i ärendet vänder sig till naturvårdsverket och begär ett överklagande.

8.3.4 Organisationers besvärsrätt

Naturligtvis har också fackliga och ideella organisationer besvärsrätt i den mån de uppträder som privaträttsliga subjekt. En organisations möjligheter att fullfölja talan mot ett visst beslut följer sålunda samma principer som gäller för enskild sakägares besvärsrätt. Organisationens möjlighet att anföra besvär är däremot mera inskränkt när det gäller besvär över beslut som angår medlemmarna eller ideella eller andra intressen som organisationen i fråga företräder.

I lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor samt i livsmedelslagen (1971:511) har konsumentintresset tillgodosetts genom att besvärsrätt tillagts central arbetstagarorganisation. När det gäller den inre miljön har i arbetsmiljölagen (1977:1160), som trätt i kraft den 1 juli 1978 och då ersatt arbetarskyddslagen (1949:1), stadgats besvärsrätt under vissa förutsättningar för dels skyddsombud för tillvaratagande av arbetstagarnas intresse dels ock arbetstagarorganisation för tillvaratagande av sina medlemmars intresse.

När det gäller besvärsrätt för fackliga organisationer finner utredningen det lämpligt att de som representerar arbetstagarna inte bara skall kunna påverka den inre miljön, utan även ges möjlighet att anföra besvär över beslut som avser den yttre miljön i anslutning till den egna arbetsplatsen. På grund härav föreslås besvärsrätt även för lokal arbetstagarorganisation.

Utredningen har också övervägt en motsvarande besvärsrätt för ideella organisationer. Av doktrin och praxis inom förvaltningsrätten framgår att man för besvärsrätt som regel kräver att organisationen i fråga har en allmänt erkänd ställning som företrädare för det intresse som påverkas av ett visst beslut. Dessutom krävs vanligen att de ideella intressena skall ha en viss styrka.

Koncessionsnämnden anförde i yttrande av den 23 februari 1972 (se avsnitt 3.5.2) bl. a. att alternativet till att godtaga föreningar och andra sammanslutningar som sakägare med klagorätt var att betrakta dem som ombud för sina medlemmar. Nämnden fann det emellertid inte tillrådligt med en sådan lösning eftersom denna ansågs strida mot fast domstolspraxis, vilken innebar att endast fysiska personer kunde uppträda som ombud.

Bakom detta uttalande ligger sannolikt bl. a. ett rättsfall, R 1963 s. 104, vari regeringsrättens majoritet förklarade att en juridisk person inte kunde

godkännas som parts rättegångsombud i ett administrativt besvärsmål. Denna ordning gäller alltså enligt RB vid de allmänna domstolarna.

Däremot har departementschefen i proposition till förvaltningsrättsreformen, 1971:30 del 2 (s. 362) i samband med bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde i anledning av en förvaltningsrättslig fråga framhållit att reglerna inte innebär något hinder mot att juridisk person fungerar som ombud. Denna utveckling bekräftas för övrigt av regeringens praxis i besvärsmål enligt ML. Över koncessionsnämndens beslut den 26 april 1971, dnr Ä 11/1970, i fråga om tillstånd enligt ML till utbyggnad av och verksamhet vid Hylte Bruks Aktiebolags anläggningar anförde föreningen Rädde Våra Vatten besvär till regeringen såsom ombud för enskilda sakägare. Denna besvärstalan upptogs av regeringen till prövning i sak. Härav torde framgå att juridiska personer och olika organisationer numera har möjlighet att i egenskap av ombud agera för någon som har besvärsmålsrätt, t. ex. för en till den miljöfarliga verksamheten närboendes räkning. Det synes också betydelsefullt att informationen om denna möjlighet samt tillvägagångssättet når ut till organisationerna.

Utredningen har funnit det svårt att göra en gränsdragning mellan olika ideella organisationer. Eftersom det inte bör komma i fråga att i strid med förvaltningsrätten i övrigt ge samtliga organisationer besvärsmålsrätt av här angivet slag och rättssäkerheten får anses tillgodosedd genom gällande ordning i förening med en förhållandevis liberal praxis från regeringens sida, har utredningen stannat för att inte föreslå någon ytterligare vidgad besvärsmålsrätt för de ideella organisationerna.

Utredningen anser att förslaget om hur man skall se på organisationers besvärsmålsrätt i ML också kan gälla som svar på den till utredningen överlämnade motionen 1975/76:370 rörande ökade möjligheter för olika sammanslutningar m. fl. att överklaga beslut enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor samt livsmedelslagen (1971:511).

8.4 Övriga frågor

Vad gäller tillsynen över miljöfarlig verksamhet har i utredningens förslag slopats kravet på att tillsyn enbart skall avse miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen. Föresättningsvis föreslås enda kravet vara att tillsynen skall avse miljöfarlig verksamhet. Hur omfattande tillsynen sedan blir kommer mera att bli beroende av resurser och verksamhetens art än av allmänna eller enskilda intressen. Miljöskyddsintresset skall vara avgörande för tillsynens omfattning vid viss miljöfarlig verksamhet. Miljöskyddsintresset skall även vara avgörande när det gäller naturvårdsverkets besvärsmålsrätt. I praktiken bör emellertid skillnaden inte bli så stor. Även i fortsättningen bör verkets beslut om fullföljd grundas på en bedömning om ett visst beslut enligt ML kan accepteras ur miljöskyddssynpunkt. Vid ett sådant övervägande kommer naturvårdsverket naturligtvis inte ifrån att i någon mån beakta även de allmänna intressena i övrigt.

Naturvårdsverkets besvärsmålsrätt skall enligt utredningens förslag inte heller medföra en skyldighet för verket att fullfölja talan i alla de situationer ett enskilt intresse kan komma att beröras av miljöfarlig verksamhet. Särskilt bör

härvid beaktas att utredningens förslag angående besvärsrätten också innebär en långtgående utvidgning av bl. a. allmänhetens möjligheter att fullfölja talan mot beslut meddelade med stöd av ML samt att detta gäller inte bara förprövningsfrågor utan även vissa beslut rörande tillsyn.

Av det i avsnitt 7.2.6 anförda framgår att naturvårdsverket föreslås få partsställning även i ärenden som rör miljöskyddsavgift. En naturlig följd härav är att verket får möjlighet att anföra besvär över ett sådant beslut meddelat av koncessionsnämnden eller kammarrätt.

the first of these is the fact that the
 second is the fact that the
 third is the fact that the

fourth is the fact that the
 fifth is the fact that the
 sixth is the fact that the

seventh is the fact that the
 eighth is the fact that the
 ninth is the fact that the

tenth is the fact that the
 eleventh is the fact that the
 twelfth is the fact that the

thirteenth is the fact that the
 fourteenth is the fact that the
 fifteenth is the fact that the

sixteenth is the fact that the
 seventeenth is the fact that the
 eighteenth is the fact that the

nineteenth is the fact that the
 twentieth is the fact that the
 twenty-first is the fact that the

twenty-second is the fact that the
 twenty-third is the fact that the
 twenty-fourth is the fact that the

twenty-fifth is the fact that the
 twenty-sixth is the fact that the
 twenty-seventh is the fact that the

twenty-eighth is the fact that the
 twenty-ninth is the fact that the
 thirtieth is the fact that the

thirty-first is the fact that the
 thirty-second is the fact that the
 thirty-third is the fact that the

thirty-fourth is the fact that the
 thirty-fifth is the fact that the
 thirty-sixth is the fact that the

thirty-seventh is the fact that the
 thirty-eighth is the fact that the
 thirty-ninth is the fact that the

9 Resursbehovet för bättre miljöskydd

9.1 Inledning

Utredningens förslag innebär att koncessionsnämnden får ökade arbetsuppgifter, bl. a. beroende på prövningen av miljöskyddsavgifterna. Naturvårdsverkets dispensprövning faller bort, men verket förutsätts i ökad utsträckning kunna ägna sig åt central anvisnings- och granskningsverksamhet. Länsstyrelserna får ökade uppgifter på förprövningsområdet. På tillsynsområdet kommer länsstyrelserna att avlastas uppgifter som övertas av hälsovårdsnämnderna. Man måste räkna med att på sikt en organisation byggs upp som har till uppgift att göra besiktningar, provtagningar och analyser. En sådan organisation, vars verksamhet väsentligen får finansieras med avgifter från förorenaren, tar emellertid ganska lång tid att bygga ut. Det är i stor utsträckning en fråga om att – i samband med en utbyggnad – ge nuvarande resurser en bättre organisation och ledning.

En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att nuvarande organisation för särskild tillsyn är klart otillräcklig. En utbyggnad av resurserna på området kan inte ses som en engångsföreteelse utan måste betraktas i ett långsiktigt planmässigt perspektiv.

9.2 Verkan av förslagen om ändrade funktioner för prövnings- och tillsynsmyndigheterna

För koncessionsnämndens del är det svårt att ange hur mycket ärendena kommer att öka. Tänkbart är att antalet förprövningsärenden tillfälligt kommer att öka alldeles efter införande av det nya systemet eftersom man då vill ta upp vissa principiella frågor för att få vägledning. Antalet avgiftsärenden blir beroende av hur effektiv tillsynsorganisationen är och hur klara villkoren är. På sikt kan man tro att avgiftsärendena kan komma att öka i antal.

Den omständigheten att naturvårdsverkets dispensprövning upphör frigör enligt statskontorets bedömning cirka 11 årsarbetskrafter. Dessa resurser skulle behövas för att förstärka verkets insatser inom tillsynsområdet, t. ex. när det gäller att utarbeta centrala anvisningar och riktlinjer samt för vidareutbildning av tillsynspersonal.

Det är emellertid osannolikt att så mycket som ungefär 11 årsarbetskrafter helt skulle kunna flyttas från förprövning till tillsyn. Naturvårdsverkets

fackbedömning i förprövningsärenden inför koncessionsnämnd och länsstyrelse kommer i framtiden att behövas i än högre grad om utredningens förslag om en förstärkt partsställning för naturvårdsverket accepteras. En uppföljning av ärendena kan i vissa fall också bli nödvändig. Det måste t. ex. finnas personer som kan ta ställning till vilka av förprövningsärendena som skall föras vidare till koncessionsnämnd respektive regering.

Det är likaså viktigt att verket ges möjlighet att intensifiera arbetet med att ta fram riktvärden för miljö kvalitet och recipientkontroll.

Resurser kommer även att behöva tas i anspråk för att handlägga och driva ärenden angående miljöskyddsavgift.

En inte helt obetydlig del av de nämnda cirka 11 årsarbetskrafterna borde emellertid kunna användas för att förstärka naturvårdsverkets insatser på tillsynssidan. Genom att verket befrias från vissa arbetsuppgifter har man således anledning att räkna med en viss effektivisering som främst kommer till uttryck på den centrala anvisningsverksamheten. Dock är att märka att effektiviseringen naturligtvis blir beroende av vilka resurser övriga tillsynsmyndigheter tillförs och hur dessa klarar sina uppgifter.

Länsstyrelsernas ökade förprövningsverksamhet medför enligt statskontorets bedömning, som uppges vara ganska osäker, ett behov av ett resurstillskott på 5-7 årsarbetskrafter. Detta behov torde emellertid vara ännu större om man även tar hänsyn till den nya ärendefördelning mellan koncessionsnämnd och länsstyrelse som nu föreslås.

Överförande av tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnderna minskar naturligtvis något på trycket på länsstyrelserna, dock inte i samma utsträckning som resursbehovet ökar vid hälsovårdsnämnderna. Man måste hålla i minnet att länsstyrelserna i dag är underdimensionerade på tillsynssidan, särskilt inom högt industrialiserade län. Genom att tillsynsuppgifter förs över på hälsovårdsnämnderna har man emellertid anledning räkna med att länsstyrelsernas kvarvarande tillsynsansvar bättre än tidigare kommer att svara mot tillgängliga resurser.

Länsstyrelserna har emellertid även andra arbetsuppgifter såvitt avser miljöskyddet. Länsstyrelsen skall bl. a. fastställa kontrollprogram för anläggningar med s. k. besked. Under en övergångsperiod finns det även anledning räkna med att länsstyrelserna i ett uppbyggnadsskede direkt måste stödja vissa hälsovårdsnämnder i deras tillsynsverksamhet. Resurser tas även i anspråk av frågor som rör samordning av t. ex. recipientkontroll, regionala miljöskyddsfrågor och MI-01-systemet.

Länsstyrelsernas arbetsuppgifter torde vara så omfattande att nu tillgängliga resurser inte kommer att räcka, trots att hälsovårdsnämnderna blir lokala tillsynsmyndigheter och därmed också tar över en stor del av länsstyrelsernas tidigare tillsynsuppgifter.

Hälsovårdsnämndernas ytterligare behov av arbetskraft för tillsyn uppskattas av statskontoret till omkring 50 årsarbetskrafter.

9.3 Ett förstahandsbehov av resursförstärkningar

Koncessionsnämnden har behov av ökade resurser. De torde emellertid inte vara av sådan art att utredningen behöver komma med förslag. Den normala

budgetbehandlingen torde här vara tillräcklig.

Naturvårdsverket får som förut framhållits till viss del ökade möjligheter att fullgöra sina uppgifter redan genom de föreslagna organisatoriska förändringarna. Härigenom skapas emellertid inte tillräckliga resurser. Därför bör naturvårdsverket därutöver tillföras resurser så att en specialiststab med hög kunskapsnivå beträffande utveckling rörande processer och reningsteknik inom de miljöfarligaste branscherna, kan inrättas. Inrättandet av en sådan stab kan ta olika lång tid i anspråk beroende på tillgången av lämplig personal och vilka projekt som blir aktuella. Under första budgetåret bör för detta ändamål 2 Mkr ställas till verkets förfogande. Därefter får omständigheterna visa det ytterligare behovet. De branscher som i första hand bör komma i fråga är gruvor, järn- och stålverk, metallverk, massa- och pappersindustri och kemisk industri. Det bör ankomma på naturvårdsverket att närmare föreslå hur dessa medel skall disponeras. Syftet med inrättande av specialiststaben skall främst vara att biträda vid tillsynen inom vissa branscher med svåra miljöproblem, att kunna göra snabbgripanden vid svåra akuta utsläppssituationer, att medverka i komplicerade ärenden, exempelvis sådana där påföljd kan bli aktuell, samt att medverka i utbildning av tillsynspersonal.

När det gäller länsstyrelsernas och hälsovårdsnämndernas resurser innebär naturligtvis förslaget behov av betydande förstärkningar. Beträffande hälsovårdsnämnderna ligger det i sakens natur att utredningen är förhindrad att lägga fram ett konkret förslag. Det får i stället ankomma på vederbörande kommun att bedöma om och i så fall i vilken utsträckning resurser måste tillföras hälsovårdsnämnden för att den skall kunna fullgöra uppgiften som lokal tillsynsmyndighet enligt ML. I en del fall kanske nyordningen inte innebär väsentligt merarbete, eftersom det hänt att hälsovårdsnämnderna redan i dag deltagit vid tillsyn enligt ML eller besökt utövaren i annat tjänsteärende. Genom att föra in hälsovårdsnämnderna som tillsynsmyndighet även enligt ML bör bättre resursutnyttjande kunna uppnås och onödigt dubbelarbete undvikas.

En dialog mellan stat och kommun måste naturligtvis med i bilden då resursfrågan prövas. Budgetläget är emellertid sådant att hälsovårdsnämndernas totala behov inte torde kunna tillgodoses i en omgång. Av bl. a. den anledningen har utredningen funnit det mindre realistiskt att omedelbart föra över all löpande tillsyn enligt ML på hälsovårdsnämnderna.

Resursbehovet måste tillgodoses även på andra vägar. Utredningen har erfarit att många kommuner finner det naturligt att ett lokalt organ handhar tillsyn över miljöfarlig verksamhet som är lokaliserad inom kommunens gränser. Vid ett sådant resonemang ligger det nära till hands att anta att kommunerna också är beredda att bära sin del av kostnaderna i samma utsträckning som man bekostar annan kommunal verksamhet.

På sikt kan emellertid en avgiftsfinansiering vara lösningen på resursfrågan. Principen om utövarens kostnadsansvar finns för övrigt i viss utsträckning redan i dag. ML ger nämligen tillsynsmyndigheten möjlighet att på utövarens bekostnad låta t. ex. en konsult utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig och även av dess verkningar.

Mycket talar för att hälsovårdsnämnderna i allmänhet inte skall behöva

anställa tekniska specialister. Möjlighet finns sålunda att anlita konsulter och man bör även samarbeta med den expertis som finns på länsstyrelsernas naturvårdsenheter och på naturvårdsverket. Hälsovårdsnämnderna bör i stor utsträckning kunna koncentrera sina resurser på stickprovskontroll samt på att fatta beslut på underlag som man låtit samla in.

Viktigt är också att diskutera i vad mån en framtida fristående organisation för besiktning, provtagning, analys m. m. påverkar resursbehovet. När det gäller denna fråga bör främst erinras om att de uppgifter det här gäller i mycket stor utsträckning utförs av företagen själva eller av konsultfirmor. I dag utförs alltså dessa uppgifter antingen inte alls eller av icke-offentliga organ. Den nya organisationen skall ta över besiktningar, både förstagångsbesiktning och viss periodisk sådan. Det är emellertid klart att även på sikt fordras medverkan vid vissa besiktningar från myndighets sida. Vid oförberedda kontroller bör representanter för tillsynsmyndigheter ofta vara närvarande.

När man skall dimensionera en ny organisation bör man utgå från att myndigheterna – länsstyrelse och hälsovårdsnämnd – bör ha resurser för att kunna utföra den verksamhet de enligt vad ovan sagts skall ha i ett mera långsiktigt perspektiv. Samtidigt bör den nuvarande verksamhet som bedrivs av konsultföretag m. m. samordnas och förbättras.

Även mot denna bakgrund får man utgå från att länsstyrelsernas tillsynsverksamhet fortfarande kommer att behöva förstärkning. Det gäller tillsyn av den av koncessionsnämnden prövade industrin, samordningsverksamhet och den mera översiktliga kontrollen. Särskilt i början behövs också personal för utbildningsverksamhet. En ökning av länsstyrelsernas personal med minst 15 personer för tillsynsverksamhet är säkert motiverad. Det innebär att ungefär varannan länsstyrelse kan få en extra person för tillsyn. Om – som önskvärt är – hälsovårdsnämnderna i framtiden skall överta tillsynen av den av koncessionsnämnden prövade industrin får naturligtvis personalbehovet omprövas. I detta fall kommer emellertid en så lång övergångstid att erfordras att en personalminskning kan ske på "naturlig" väg. En framtida överflyttning av ytterligare tillsynsuppgifter är således inte något argument för att inte nu öka länsstyrelsernas tillsynsresurser med den storlek som nämnts. En ökning av förprovningen vid länsstyrelserna kommer också att medföra att en personalförstärkning behövs där med ungefär 10 tjänster.

Sammanfattningsvis skulle utredningens förslag i resursavsnittet leda till att koncessionsnämndens behov av utbyggnad prövas i normal budgetväg,

att naturvårdsverkets resurser förstärks dels genom att verket befrias från dispensverksamheten utan att anslagen minskas samt att 2 Mkr första året ställs till förfogande för en expertstab,

att länsstyrelserna förstärks med cirka 25 tjänster, nämligen 15 för tillsyn och 10 för förprovning,

att hälsovårdsnämnderna tillförs resurser för tillsyn som statskontoret beräknat till 50 årsarbetskrafter

samt att arbetet på att få en bättre fristående organisation främst avgiftsfinansierad för besiktning och kontroll fortsätts.

Resursbehovet får successivt omprövas varje år. Man får därvid ha den långsiktiga inriktningen i tankarna.

10 Specialmotivering

Förslag till ändringar i miljöskyddslagen

9 §

I paragrafen föreslås – som närmare utvecklats under avsnitt 5.3.3 – att koncessionsnämnden skall få möjlighet att parallellt med regeringens prövning enligt 136 a § BL eller enligt lagen (1978:160) om vissa rörledning, fortsätta handläggningen av koncessionsärendet. Koncessionsnämnden får dock ej avgöra ärendet förrän regeringens prövning skett. Avsikten med den föreslagna utformningen är att handläggningstidernas längd skall kunna nedbringas.

10 §

Ändringarna och tilläggen i denna paragraf har samband med att utredningen föreslår i fråga om förprövning att endast två myndigheter – koncessionsnämnden och länsstyrelsen – skall fortsättningsvis förpröva om och under vilka villkor miljöfarlig verksamhet får bedrivas. Av paragrafens andra stycke framgår att anhängiggörandet av ett förprövningsärende hos koncessionsnämnden sker genom ansökan samt att koncessionsnämndens avgörande – liksom f. n. – kallas tillstånd. På samma sätt sker anhängiggörandet vid länsstyrelsen genom anmälan. Länsstyrelsens avgörande kallas besked.

Det bör särskilt understrykas att den föreslagna ändringen av anmälningsförfarandet innebär att länsstyrelsens besked måste avvaktas, innan verksamhet får påbörjas.

12 a §

I paragrafen föreslås – som närmare utvecklats under avsnitt 5.3.1 – ett obligatoriskt samrådsförfarande mellan sökanden å ena sidan och naturvårdsverket och länsstyrelsen å andra sidan.

13 §

De ändringar och tillägg som föreslås i denna paragraf syftar – som närmare utvecklats under avsnitt 5.3.2 – till att ge såväl myndigheter som allmänheten ett bättre underlag för bedömandet av en miljöfarlig verksamhets omfattning och verkningar.

15 §

Paragrafen innehåller koncessionsnämndens omröstningsregler. Redan tidigare gäller enligt första stycket bl. a. att omröstning skall ske om skiljaktiga meningar yppas i nämnden samt att varje ledamot därvid har en röst.

Andra stycket stadgar nu att den mening skall gälla som flertalet ledamöter biträder. Den mening ordföranden biträder blir utslagsgivande vid lika röstetal.

Enligt förslaget kommer det fortsättningsvis att åvila koncessionsnämnden att pröva också fråga om miljöskyddsavgift. Naturvårdsverket kommer att uppträda som sökande samt får den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet ställning som förklarande på grund av ifrågasatt överträdelse som avses i 45 § första stycket. Av hänsyn till förklarandens rättssäkerhet föreslås att omröstningsreglernas modifieras på det sätt att vid lika röstetal i ärende angående miljöskyddsavgift skall den för förklaranden lindrigaste meningen gälla efter förebild från omröstningsreglerna i brottmål.

17 §

De föreslagna bestämmelserna i de inledande styckena i denna paragraf är ett uttryck för den förstärkning av anmälningsförfarandet som utredningen behandlat under avsnittet 5.3.4.

Bestämmelserna i fjärde stycket ger i första hand länsstyrelsen en möjlighet att överlämna ett i och för sig anmälningspliktigt ärende till koncessionsnämnden för tillståndsprövning. Som exempel på situationer då ett sådant överlämnande kan vara aktuellt kan nämnas att sökanden önskar pröva en ny renings- eller processteknik, att verksamheten är mycket kontroversiell m. m.

Naturvårdsverket har givits rätt att hos länsstyrelsen påkalla att ett ärende överlämnas till koncessionsnämnden för tillståndsprövning. Det ligger i sakens natur att naturvårdsverket kan ha anledning att särskilt i början av den nya lagstiftningens tillämpning påkalla sådant överlämnande.

17 a §

Motiven för införandet av en bestämmelse om igångsättningsmedgivande framgår av vad som anförts i betänkandet, främst avsnittet 5.3.5.

17 b §

Syftet med den föreslagna bevisregeln behandlas under avsnittet 5.3.6. Här kan särskilt framhållas att den främsta avsikten är att företagare inte skall påbörja eller ändra förprövningspliktig miljöfarlig verksamhet utan föregående prövning. Om så likväl sker skall bestämmelsen ge i första hand miljöövervakande myndigheter ett ordentligt stöd i deras verksamhet. Väsentlig är också bestämmelsens stöd åt drabbade sakägare vid talan inför fastighetsdomstol.

Som framgår av bestämmelsens lydelse och som närmare utvecklas i

betänkandet gäller regeln endast för sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av förprövningsplikt.

18 §

I och med det föreslagna tillägget undanröjs den oklarhet som tidigare rått angående möjligheten att meddela tidsbegränsade tillstånd.

20 §

Den föreslagna ändringen i denna paragraf är en ren följd av att länsstyrelsen föreslås meddela besked, vilka kan överklagas till regeringen.

23 §

I denna paragraf föreslås vissa ändringar som möjliggör att villkor för lämnat tillstånd, vid åsidosättande av dessa, kan omprövas.

Enligt 22 § kan den som fått tillstånd enligt ML till miljöfarlig verksamhet ej åläggas att upphöra med verksamheten eller att vidtaga försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om ej annat följer av vissa undantagsbestämmelser. Ett tillståndsbeslut gäller vidare mot envar – även den som ej är part i ansökningsmålet – och därmed i princip för all framtid under förutsättning att tiden för tillståndet ej begränsats i beslutet. Tillståndsbeslutet avser att bereda företagaren en viss trygghet mot att utsättas för ingripanden i efterhand.

Viktiga inskränkningar i rättskraften hos ett tillståndsbeslut är angivna bl. a. i 23 § ML.

Enligt den nuvarande lydelsen av 23 § kan koncessionsnämnden efter framställning från naturvårdsverket – om någon åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslut och avvikelser är betydande – förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.

Hittills har endast ett ärende förekommit där 23 § åberopats.

Utredningen föreslår nu vissa ändringar av skärpande karaktär i 23 § ML. Ändringarna grundar sig i huvudsak på följande överväganden.

Enligt 38 § ML är det länsstyrelsen som utövar den fortlöpande tillsynen inom länet och det är sålunda i första hand länsstyrelsen som har till uppgift att övervaka att en tillståndshavare följer de villkor som föreskrivits i ett tillståndsbeslut. Även hälsovårdsnämnderna biträder vid denna övervakning.

Vilka möjligheter har då länsstyrelsen att ingripa om kontrollen visar att fastställda villkor i ett tillståndsbeslut ej efterlevs?

Normalt bör om tillståndsvillkor ej kan uppfyllas – exempelvis har överskridanden av fastställda utsläppsgränser förekommit – företagaren utan onödigt dröjsmål underrätta länsstyrelsen om vad som inträffat och därvid ange orsaken till överskridandena. Företagaren bör vidare lämna besked om vilka motåtgärder som vidtagits eller som kommer att vidtagas och i det senare fallet även uppgift om inom vilken tid åtgärderna kommer att vara vidtagna. Vidtages sedan angivna åtgärder inom uppgiven tid bör saken vara

utagerad från kontrollsynpunkt.

Visar det sig att en utsläppsgräns, angiven såsom villkor i ett tillståndsbeslut, ej kan hållas av tillståndshavaren trots att föreskrivna reningsanordningar installerats och trots att anordningarna drivs effektivt har tillståndshavaren möjlighet att ansöka hos koncessionsnämnden om ändring av villkoret enligt 27 § ML.

Om nu kontrollen skulle visa att i ett tillståndsbeslut fastställda villkor ej uppfylles och tillståndshavaren ej visar den rätta viljan att vidtaga åtgärder för att åstadkomma en ändring därvidlag – trots påstötningar från länsstyrelsen – kan tillämpning av 40 § tredje stycket komma i fråga. Enligt detta stycke kan länsstyrelsen förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse. I beslut om sådant föreläggande kan länsstyrelsen utsätta vite.

Som en sista utväg att förhindra olägenheter för den yttre miljön till följd av att en tillståndshavare ej uppfyller villkor som angivits i ett tillståndsbeslut kan tillämpning av 23 § bli aktuell. Enligt lagstiftaren skall paragrafen endast tillämpas "för de verkligt grava fallen". Åsidosättandet av villkoren skall vara så allvarligt att det framstår som berättigat att tillståndet återkallas. Som exempel anger lagstiftaren att det kan vara fråga om ett grundläggande villkor vars åsidosättande helt rubbar förutsättningarna för tillståndet eller att tillståndshavaren visar upprepad nonchalans mot villkorens föreskrifter. Lagstiftaren uttalar vidare att 23 § bara bör tillämpas när man inte kommer till rätta med missförhållandena på andra vägar.

Miljöskyddsutredningen har under sitt arbete kunnat konstatera att tillsynsverksamheten vid länsstyrelserna – bl. a. också den del av denna verksamhet som avser efterlevnaden av villkor som föreskrivits i tillståndsbeslut – ej fungerat tillfredsställande. En bidragande orsak härtill har varit bristen på personal vid länsstyrelsernas naturvårdsenheter. Det har också visat sig att det kan gå mycket lång tid från ett tillståndsbeslut till dess kontrollprogram har fastställts och börjat tillämpas. När sedan så har skett har personalbristen vid naturvårdsenheterna medfört att man ej kunnat ingripa tillräckligt effektivt, när det efter hand har visat sig att fastställda villkor ej har efterlevts. Men även med tillräckliga personalresurser vid länsstyrelserna har och kommer förmodligen dessa alltid att ha en svår ställning vid sin kontrollutövning, exempelvis ur arbetsmarknads- och sysselsättningsaspekten, särskilt under tider med dåliga konjunkturer.

En utväg att hjälpa länsstyrelserna i deras kontrollutövande funktion samt att lägga ett hårdare tryck på företagare att lojalt efterleva villkor som fastställs i tillståndsbeslut är enligt utredningens uppfattning att göra ett tillägg till 23 § som innebär en omprövning av villkoren i ett tidigare meddelat tillståndsbeslut. Tilläggsbestämmelsen skall tillämpas i de fall då en tillståndshavare antingen nonchalerar att följa givna föreskrifter i tillståndsbeslutet eller av andra skäl ej ställer sig dylika föreskrifter till efterrättelse – det kan vara fråga om en miljöskyddstekniskt besvärlig anläggning – och länsstyrelsen, normalt efter påstötningar, finner det lönlöst att vidta åtgärder enligt 40 § tredje stycket men däremot ej vill gå så långt som till "förbudsbegäran" enligt 23 §. Koncessionsnämnden skulle vid en sådan omprövning – beroende på den framställning som göres – kunna ta upp vissa eller samtliga villkor till förnyad prövning och mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits av verksamheten

vid tillståndshavarens anläggning efter tillståndsbeslutet överväga vilka ändringar i eller tillägg till villkor som bör göras. Härvid kan tänkas åtgärder beträffande befintlig process- eller reningsutrustning eller driften av sådan utrustning som medför bättre garantier för att fastställda villkor uppfylles. Vidare kan åtgärder komma i fråga som innebär att viss reningsanordning byts ut mot annan som medför nyssnämnda garantier. En ändring av den prioritering som koncessionsnämnden gjort i det tidigare beslutet mellan olika skyddsåtgärder kan även tänkas i förevarande sammanhang. Slutligen finns den möjligheten för nämnden att för kortare eller längre tid föreskriva begränsningar i produktionen. I synnerhet den sistnämnda möjligheten bör utgöra ett effektivt medel att avhålla en tillståndshavare från att nonchalera fastställda villkor.

Tilläggsbestämmelsen i 23 § skall vara tillsynsmyndigheterna till hjälp i deras kontrollutövande verksamhet. Hotet om att hela villkorsfrågan kan tas upp till omprövning (inklusive risken för en produktionsbegränsning) torde vara betydligt verksammare än det som är förenat med en tillämpning av bl. a. 40 § tredje stycket.

I likhet med vad som nu stadgas i 26 § beträffande fråga som avses i 23–25 §§ bör här angiven omprövning ske hos koncessionsnämnden efter framställning av naturvårdsverket. Även om hälsovårdsnämnderna utövar den löpande tillsynen kan man nog utgå från att det blir länsstyrelserna som normalt tar initiativet till omprövningen i form av en hemställan till naturvårdsverket att göra en framställning därom till koncessionsnämnden. Hemställan kan emellertid även göras av hälsovårdsnämnder eller sakägare och givetvis har naturvårdsverket möjlighet att väcka frågan hos koncessionsnämnden även utan sådan hemställan. Om länsstyrelsen eller hälsovårdsnämnden tar initiativet bör hemställan till naturvårdsverket i flertalet fall göras först sedan det visat sig att det inte går eller är förenat med svårigheter att komma till rätta med missförhållandena på andra vägar. Om skäl föreligger därtill (det kan exempelvis vara fråga om en miljöskyddstekniskt komplicerad industri) bör emellertid länsstyrelsen eller hälsovårdsnämnden kunna göra en dylik hemställan utan att möjligheterna enligt 40 § tredje stycket först utnyttjas. Om skadeverkningarna är så svåra eller risken för sådana verkningar är så påtagbar att man inte rimligen kan avvakta resultatet av förelägganden om rättelse bör hemställan göras utan onödigt dröjsmål.

24 §

I paragrafen föreslås skärpta bestämmelser för omprövning av villkor för miljöfarlig verksamhets bedrivande. Förslaget grundar sig på i huvudsak följande överväganden.

Ett gängse uttrycksätt är att "ett tillståndsbeslut gäller i tio år" eller att "ett tillstånd kan omprövas efter tio år". Man får då lätt den uppfattningen att hela tillståndsfrågan kan bli föremål för omprövning efter tio år från det att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft. Detta är emellertid inte riktigt. I stället förhåller det sig så att ett meddelat tillstånd enligt ML till miljöfarlig verksamhet i princip gäller för all framtid under förutsättning att några förändringar ej sker i verksamheten, exempelvis ökad produktion, som

föranlett nytt tillståndsbeslut.

Nuvarande lydelse av 24 § första stycket ML anger att koncessionsnämnden – efter framställning av naturvårdsverket – kan föreskriva nya eller strängare villkor för en tillståndsgiven verksamhet sedan tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft eller redan dessförinnan om förhållandena ändrats väsentligt.

Det bör understrykas att den i paragrafen angivna tioårsperioden löper från det att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft. Om en företagare sålunda genom lagakraftvunnet beslut den 1 maj 1978 erhållit tillstånd att uppföra och driva en miljöfarlig verksamhet på vissa villkor och han tar anläggningen i kontinuerlig drift den 1 maj 1984 kan omprövning av villkoren ske efter den 1 maj 1988, eller redan efter endast fyra års drifttid. Om företagen i det aktuella fallet enligt 18 § andra stycket ML av koncessionsnämnden ålagts att sätta igång den tillståndsgivna verksamheten inom sju år från dagen för tillståndsbeslutet eller sålunda senast den 1 maj 1985 och han sedermera enligt 29 § andra stycket ML begär och erhåller anstånd med idrifttagandet till den 1 maj 1990 kan omprövningen av villkoren i tillståndsbeslutet komma att ske utan att verksamheten ännu tagits i drift. Då det däremot gäller ett beslut om tillstånd till en befintlig miljöfarlig verksamhet med en måttlig produktionsökning kommer omprövningen av villkoren efter tioårsperiodens utgång att som regel grundas på erfarenheter av en längre reell drift. Det bör emellertid observeras i detta fall att reningsanordningar som föreskrivits i tillståndsbeslut normalt tar viss tid att installera. Koncessionsnämnden kan exempelvis ha förordnat att vissa åtgärder till skydd mot vattenförorening skall ha tagits i drift efter två år från beslutet och vissa luftskyddsåtgärder efter fyra år. Förhållandet är sålunda det att när omprövning aktualiseras efter tio år från det lagakraftvunna tillståndsbeslutet beträffande en befintlig anläggning kan drifttiden för anläggningen försedd med de reningsanordningar som föreskrivits i beslutet eller i beslut om ändring enligt 27 § ML i realiteten komma att bli betydligt mindre än tio år. För det fall koncessionsnämnden i ett tillståndsbeslut förordnat om en s. k. provotid enligt 21 § ML påverkas inte beräkningen av tioårsperioden sådan den angivits i 24 § ML utan perioden räknas från det ursprungliga tillståndsbeslutet utan hänsyn till att åtgärder, efter provotid, kan ha föreskrivits i senare beslut.

I ML eller motiven till denna har ej behandlats vad som skall gälla om "giltighetstid" för villkor som föreskrivits av koncessionsnämnden vid omprövning efter tioårsperiodens utgång.

Omprövningens omfattning är beroende av den talan som naturvårdsverket för vid omprövningstillfället. Begär verket omprövning av samtliga villkor i ett tidigare tillståndsbeslut och sådan omprövning sker med resultat att nya eller ändrade villkor fastställs eller att de gamla villkoren ånyo fastställs bör en ny tioårsperiod gälla för de nya, ändrade eller ånyo fastställda villkoren från den tidpunkt då omprövningsbeslutet vunnit laga kraft. Begär naturvårdsverket däremot endast omprövning av ett enstaka villkor (medan övriga villkor i det tidigare tillståndsbeslutet enligt verkets mening bör kunna fortsätta att gälla i oförändrat skick tills vidare) och koncessionsnämnden föreskriver nytt villkor i det hänseende som omfattas av omprövningen bör en ny tioårsperiod endast gälla för det nya villkoret. Med detta resonemang kan flera tioårsperioder med olika utgångspunkter

komma att gälla. För att undvika de olägenheter i form av svåröverskådlighet m. m. som kan vara förenade med två eller flera tioårsperioder bör naturvårdsverket efter den första tioårsperiodens utgång sträva efter att – om sakskalet föreligger – begära omprövning av så många villkor som möjligt för att därigenom undvika flera olika tioårsperioder.

Olika tioårsperioder kan även förekomma vid en och samma industrianläggning i ett annat hänseende än vad ovan redovisats. Ett tillstånd enligt ML gäller för all framtid under förutsättning att några förändringar ej sker i verksamheten, exempelvis ökad produktion, som föranleder nytt tillståndsbeslut. Om en företagare erhåller tillstånd på vissa villkor till en verksamhet intill en bestämd produktionskapacitet och han efter några år begär och erhåller ett nytt, villkorat tillstånd till samma verksamhet men med en fördubblad produktionskapacitet ersätter det nya tillståndet i sin helhet det gamla och en ny tioårsperiod börjar löpa som räknas från det senaste lagakraftvunna tillståndsbeslutet. Men läget kan också vara ett annat, vilket framgår av följande exempel. En företagare begär och erhåller tillstånd på vissa villkor att uppföra och driva ett slakteri. Beslutet därom vinner laga kraft den 1 maj 1978. Några år senare begär och erhåller han tillstånd på vissa villkor att i anslutning till slakteriet uppföra djurstallar. Beslutet därom vinner laga kraft den 1 maj 1981. Ytterligare några år senare begär och erhåller han tillstånd på vissa villkor att vid slakteriet uppföra en destruktionsanläggning. Beslutet därom vinner laga kraft den 1 maj 1983. Beträffande samma industrianläggning har vi här sålunda tre tioårsperioder som utlöper den 1 maj 1988, den 1 maj 1991 respektive den 1 maj 1993. Är det nu så att de olika enheterna – själva slakteriet, djurstallarna och destruktionsanläggningen – har helt skilda reningssystem i fråga om vatten- och luftföroreningar kan föreskrivna villkor beträffande dessa system ändras allteftersom de olika tioårsperioderna löper ut. Ej så sällan är emellertid förhållandet det att en reningsanordning omfattas av villkor för tillstånd till flera anläggningar och sålunda är gemensam för anläggningarna, exempelvis en gemensam utjämningsbassäng för avloppsvatten, en gemensam biologisk behandling av avloppsvatten osv. I ovan angivet exempel kan då detta förhållande leda till att en ändring vid omprövning 1988 av ett villkor för tillstånd till slakteriet rörande en gemensam reningsanordning rent faktiskt också föranleder en ändring av innehållet i villkor för tillståndet till destruktionsanläggningen som avser samma reningsanordning trots att sistnämnda villkor rent formellt ej kan bli föremål för omprövning förrän efter 1993.

Beträffande de ändringar m. m. som kan komma i fråga vid omprövning efter tioårsperiodens utgång finns vissa uttalanden i SOU 1939:40 ("Betänkande angående åtgärder till motverkande av vattenförorening") och i NJA Avd II 1942 i anslutning till 8 kap. 40 § första stycket VL (i lydelse före den 1 juli 1969), vilket lagrum motsvarar 24 § första stycket i ML och 2 kap. 8 § första stycket förslaget till immissionslag.

I motiven till 2 kap. 8 § första stycket förslaget till immissionslag framhåller immissionssakkunniga, att domstolens avgörande – om talan angående omprövning väcks och domstolen alltså har att ta ställning till frågan om skärpning av villkoren (exempelvis i form av föreskrift om nya kostnadskrävande anordningar) – till slut blir beroende av en skälighetsbedömning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Vid denna kan viss ledning

hämtas från de grundläggande regler om materiella villkor för immitterande användning som finns inskrivna i 2 kap. 1 § förslaget till immissionslag.

Man får emellertid – enligt de sakkunniga – inte förbise att omständigheterna vid omprövning på en väsentlig punkt skiljer sig från dem som föreligger vid tillåtlighetsprövning på grund av ansökan från företagarens sida. I omprövningsfallet är det genom tillståndsbeslutet redan fastslaget att den verksamhet som är föremål för tillståndet skall få drivas. I den delen kan ändringen inte göras på grundval av bestämmelserna i förevarande paragraf. Det bör då inte heller få förekomma, att domstolen meddelar ändrade föreskrifter som är så ingripande att de gör verksamheten praktiskt taget omöjlig att driva. Över huvud taget finns det enligt de sakkunnigas mening skäl att gå fram med varsamhet mot den som lojalt har skaffat sig tillstånd och sedan lojalt följer därvid föreskrivna villkor.

När det sedan gäller ändringar av villkor före tioårsperiodens utgång – vid väsentligt ändrade förhållanden – anfördes i 1939 års betänkande bl. a. följande.

Å andra sidan måste enligt de sakkunnigas mening från regeln, att en frist av tio år må åtnjutas – förutom vissa inskränkningar som angivas i det följande – uppställas det undantaget, att fristen åtnjutes allenast försåvitt ej väsentligt ändrade förhållanden inträtt. Vattendomstolens beslut bör nämligen anses utgå från att förhållandena i ett vattendrag skola förbliva i huvudsak sådana som vid tiden för beslutet, och det bör alltså ej vara gällande under annan förutsättning än att förhållandena äro i huvudsak oförändrade. Skulle ej en sådan regel inskrivas i lagen, bleve domstolen nödsakad att i så gott som varje beslut uppställa förbehåll därom. De sakkunniga vilja sålunda föreslå, att vattendomstolen må ändra meddelad föreskrift angående villkoren för utsläppande av kloakvatten eller industriellt avloppsvatten när väsentligt ändrade förhållanden inträtt, även om ännu ej den förutnämnda tiden av tio år har förflutit. Såsom exempel å väsentligt ändrade förhållanden kan nämnas, att till att börja med endast ett samhälle avleder kloakvatten till en recipient, något som finnes kunna ske utan någon mera dyrbar reningsanordning, men att några år därefter ett annat samhälle, som förut saknat kloaksystem, inrättar sådant system och avleder avloppsvattnet till samma recipient. Genom den ökade mängden kloakvatten kan det bliva nödvändigt att mera omfattande reningsåtgärder vidtagas. Uppenbarligen böra båda samhällena bidra därtill. Någon prioritetsrätt i en dylik situation torde icke kunna erkännas.

Vad särskilt angick frågan, i vad mån ändrade förhållanden i recipienten bör kunna föranleda ändrade föreskrifter, framhöll departementschefen (enligt NJA II 1942),

att om en fabrik erhållit tillstånd att släppa ut avloppsvatten under förutsättning att den förses med så goda reningsanordningar som vid tiden i fråga stodo till buds för rimlig kostnad, innehavaren i regel icke skäligen kan förpliktas att vidtaga några väsentliga förändringar på den grund att en ny fabrik tillkommer vid vattendraget. Sätillvida bör prioriteten anses medföra en förmånsställning.

Av vad ovan redovisats framgår att lagstiftaren i fråga om "väsentligt ändrade förhållanden" närmast åsyftat ändringar som efter tillståndsbeslutet inträffat i recipienten. Vid flera tillfällen under de gångna åren har i olika sammanhang väckts frågan om med "väsentligt ändrade förhållanden" även kan avses ändringar efter ett tillståndsbeslut i fråga om process- eller reningsteknik som skulle innebära att ett föroreningsutsläpp från en tillståndsgiven fabrik begränsas i större omfattning än vad som förutsatts i tillståndsbeslutet. Att

naturvårdsverket hyser den uppfattningen har kommit till uttryck i flera tillståndsärenden. Från företagarhåll har skilda uppfattningar förts fram. Mycket talar för att lagstiftaren med begreppet "väsentligt ändrade förhållanden" – av motiven till 8 kap. 40 § första stycket att döma – närmast avsett förändringar i recipienten.

Miljöskyddsutredningen har övervägt, dels frågan om den tid inom vilken en generell omprövning av villkoren skall kunna ske, dels frågan om vad som bör avses med "väsentligt ändrade förhållanden" för att en omprövning av villkoren beträffande en tillståndsgiven verksamhet skall kunna ske före tioårsperiodens utgång.

När det gäller frågan om ändring av tiden för omprövningen anföres följande.

Av 1939 års betänkande framgår bl. a.

Det kan enligt de sakkunnigas mening ifrågasättas, huruvida det för att tillgodose berättigade intressen överhuvud är erforderligt att tillerkänna vattendomstols beslut någon rättskraft i förevarande hänseende på det sätt att det befriar från ytterligare åtgärder. De grundläggande stadgandena i 23 och 32 §§ torde nämligen redan de skydda vederbörande mot överdrivna nya anspråk. Enligt 23 § skola åtgärder till motverkande av förorening vidtagas allenast i den mån det kan anses skäligt. Och enligt 32 § förutsätts likaledes, att endast skäliga föreskrifter få meddelas. Uppenbarligen skall – om vissa åtgärder en gång föreskrivits – en motsvarande skälighetsprövning ske, därest senare fråga uppkommer om nya eller ändrade anordningar. Och vid denna skälighetsprövning komma givetvis i betraktande även beskaftenheten av och kostnaderna för de åtgärder som tidigare vidtagits. Emellertid ha de sakkunniga likväl funnit önskemålet, att vederbörande i regel bör åtnjuta en viss frist för amortering m. m., vara av den vikt, att av lagen bör framgå att en sådan frist är åsyftad. En bestämmelse härom synes sålunda böra meddelas. Beträffande den tidrymd, som i sådant avseende bör fastställas, kunna helt naturligt olika meningar råda. De sakkunniga ha stannat för att föreslå, att fristen bestämmes till tio år från det vattendomstolens beslut vann laga kraft. Ha tio år förlutit, bör sålunda vattendomstolen äga att ändra beslutet efter vad som då finnes skäligt. I realiteten kommer säkerligen fristen i allmänhet att bli avsevärt längre, när det helt naturligt ofta kan dröja mycket lång tid innan fråga om omprövning väckes. Anmärkas må även, att vattendomstolen, oaktat tio år må ha förlutit, kan finna det oskäligt att föreskriva nya åtgärder som kunna verka betungande.

Av remissyttrandena i anledning av immissionssakkunnigas betänkande (SOU 1966:65) framgår att vattenfallsverket och kraftverksföreningen ansåg den föreslagna tidsperioden av tio år för kort. Den borde antingen utgå eller förlängas till 20 år. Några remissinstanser underströk de sakkunnigas uttalanden om att omprövningen inte fick leda till att verksamheten inte kunde drivas i fortsättningen och om att man borde gå fram med varsamhet mot den som lojalt rättade sig efter villkoren.

Enligt departementschefen fanns ej anledning avvika från den av immissionssakkunniga föreslagna tioårsgränsen. Det förtjänade understrykas att detta var en minimigräns. Om utbyggnaden av företaget tog huvuddelen av perioden i anspråk torde i regel förutsättningar för omprövning saknas redan när perioden gått till ända.

I specialmotiveringen till 21 § ML – prop. till lagen – framhåller departementschefen, att i ett tillståndsbeslut skall normalt alla villkor fastställas i

samband med tillståndet. I ganska många tillståndsärenden har det emellertid visat sig att detta av olika skäl inte är möjligt utan har ett prövotidsförfarande måst tillgripas, innan koncessionsnämnden kunnat fastställa det slutliga villkoret eller de slutliga villkoren. Vidare har det vid tillståndsprövningen av flera ärenden visat sig, att utredningen i ett eller flera hänseenden varit otillräcklig och koncessionsnämnden har därför i tillståndsbeslutet uppskjutit den slutliga behandlingen av därmed förenade frågor i avvaktan på kompletterande utredning. Resultatet av det ena eller andra förfarings sättet har medfört att tioårsperioden – som räknas från det att tillståndsbeslutet vinner laga kraft – löper ut sedan vissa reningsanordningar m. m., som omfattas av slutliga villkor, endast varit i drift en jämförelsevis kort och i vissa extremfall en mycket kort tid vid tioårsperiodens utgång, då formella förutsättningar för omprövning föreligger. Vid en sådan omprövning skall koncessionsnämnden såsom framhållits bl. a. i motiven till 8 kap. 40 § första stycket VL bl. a. ta hänsyn till avskrivningstidens längd för reningsanordningar som tillkommit under tioårsperioden. Det bör i detta sammanhang även påpekas att jämväl för reningsanordningar, som omfattas av villkor fastställda redan i tillståndsbeslutet, kan avskrivningstiden i vissa fall bli ganska kort om byggnadstiden för anordningarna tagit några år i anspråk eller kanske ännu längre tid, om ändring av samma villkor skett efter ansökan enligt 27 § ML.

Koncessionsnämnden har i sin praxis i åtskilliga beslut "byggt in" möjligheter för tillsynsmyndigheterna att återkomma till nämnden under tioårsperioden med yrkanden om ytterligare åtgärder om vissa i tillståndsbeslutet angivna förutsättningar uppfylles. Nämnden har dessutom i flera beslut ålagt en sökande såsom villkor att framdeles vidtaga åtgärder i visst hänseende om den tekniska utvecklingen ger möjligheter därtill. Och slutligen har nämnden i några fall generellt ålagt en tillståndssökande att vidtaga åtgärder om olägenheter uppkommer.

Ovan har också påpekats att såvitt avser en tillståndsgiven nyanläggning flera år av tioårsperioden kan tas i anspråk för uppförandet av anläggningen (byggnadsarbetena kanske inte tar vid direkt efter tillståndsbeslutet), varför tioårsperioden löper ut vid en tidpunkt då anläggningen endast varit i drift några få år. Denna tid kan bli ännu kortare om företagaren med stöd av 29 § ML begärt anstånd med uppförandet av anläggningen, om byggnadstid fastställts i tillståndsbeslutet.

Sammanfattningsvis kan sägas att den i 24 § första stycket angivna tioårsperioden – med därmed förenade rättsverkningar för tillståndshavaren – kan synas väl vidsträckt men att den i verkligheten, som ovan åskådliggjorts, många gånger ej har det "trygghetsinnehåll" som avsetts med densamma. Några bärande skäl att göra perioden kortare föreligger enligt utredningens mening ej.

Enligt paragrafens nuvarande lydelse kan koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor redan före tioårsperiodens utgång "om dessförinnan förhållandena ändrats väsentligt". Som ovan redovisats har lagstiftaren med sådana "förhållanden" närmast avsett förändringar i recipienten. Skäl talar för att under nämnda "förhållanden" även införa ändringar som efter ett tillståndsbeslut inträffar i fråga om renings- eller processteknik och som kan medföra ökade möjligheter att begränsa störningarna från den tillståndsgivna

anläggningen. "Förhållanden" bör även omfatta sådana förändringar som innebär att en förorening som släpps ut från en tillståndsgiven anläggning visar sig eller kan befaras ha en ogynnsam effekt som man inte räknade med eller var medveten om vid tillståndsgivningen av företaget. Det bör här observeras att 25 § ML utgår från att "betydande olägenhet uppkommer genom miljöfarlig verksamhet som inte förutsågs när tillstånd lämnades". Även andra förhållanden som innebär att förutsättningarna för villkorsgivningen vid det tidigare tillståndsbeslutet ändras bör kunna utgöra grund för en omprövning.

Fråga uppkommer härefter om det behöver vara "väsentligt" ändrade förhållanden för att en omprövning skall kunna ske. Tar man bort "väsentlighetsrekvisitet" är därmed inte sagt att varje ändrat förhållande bör föranleda naturvårdsverket att begära omprövning av villkor. Självklart bör det kravet ställas på förändringen bör ha en reell betydelse från miljöskyddssynpunkt. Utredningen är emellertid inte benägen att slopa rekvisitet med hänsyn till det mått av trygghet som en företagare bör åtnjuta efter en tillståndsprovning av sin miljöfarliga verksamhet. Bl. a. från kreditssynpunkt kan det vara av betydande intresse för en tillståndshavare att kunna räkna med en viss tid – tioårsperioden – under vilken anläggningen normalt bör kunna drivas utan krav på andra anordningar än dem som föreskrivits i tillståndsbeslutet eller efter provotidsförfarande. Utredningen föreslår sålunda att endast "väsentligt" ändrade förhållanden bör kunna föranleda omprövning före tioårsperiodens utgång.

Vid omprövning av frågor som här avses – såväl före som efter tioårsperiodens utgång – skall koncessionsnämnden med tillämpning av 5 § ML avgöra om nya eller strängare villkor bör föreskrivas för den tillståndsgivna verksamheten. Detta kommer till klarare uttryck i den föreslagna lagtexten. Vid omprövning ankommer det på nämnden att ta hänsyn till bl. a. de kostnader tillståndshavaren haft för åtgärder m. m. som föreskrivits i tidigare beslut, avskrivningstidens längd osv.

Avslutningsvis bör framhållas att en omprövning vid väsentligt ändrade förhållanden före tioårsperiodens utgång som föranleder ett nytt eller ändrat villkor ej bör utgöra hinder för en omprövning av detta villkor omedelbart efter nämnda periods utgång om förutsättningar föreligger därför (jfr Vattenlagsutredningens betänkande s. 190).

28 §

I denna paragraf slås fast att koncessionsnämnden vid tillämpningen av 24, 25 eller 27 § ML eller länsstyrelsen angående omprövning av villkor m. m. inte väsentligen får avvika från villkor som fastställts av regeringen. Såväl i den nuvarande som i den av utredningen föreslagna lydelsen ingår inte omprövning enligt 23 § ML bland de paragrafer som omfattas av bestämmelserna i denna paragraf.

38 §

Den väsentligaste nyheten i denna paragraf, som ger de grundläggande bestämmelserna för tillsynens uppbyggnad och utövande, är att hälsovårds-

nämnderna får ett tillsynsansvar enligt ML över miljöfarlig verksamhet. Detta sägs i första stycket. I stycket har också gjorts en del ändringar. Sålunda slås nu fast att tillsynen enligt ML skall omfatta all miljöfarlig verksamhet enligt den i 1 § tredje stycket ML lämnade definitionen vare sig denna kan medföra fara för allmänna intressen eller ej. Avsikten med denna ändring är mer att markera det väsentliga i att tillsynen skall ha grepp om all miljöfarlig verksamhet än att utgöra en ändring i sak. Det ligger i sakens natur att tillsynens utövande och omfattning i fortsättningen liksom hittills, måste koncentreras på just sådan miljöfarlig verksamhet som är speciellt farlig för miljön. Att sådan tillsyn jämväl angår det allmänna intresset är uppenbart.

I paragrafens följande tre stycken klagörs de tre tillsynsmyndigheternas ansvarsområden och inbördes förhållanden närmare. Denna del av tillsynens uppbyggnad har utförligt behandlats i betänkandet, avsnittet 6.2.

39 §

Till skillnad mot den nuvarande lydelsen räcker det nu med att olägenhet uppkommer för att tillsynsmyndigheten skall kunna gripa in med råd och anvisningar. Givetvis fordras det att olägenheten är av någon betydelse för att ett ingrepp skall kunna ske. Eftersom en olägenhet av betydelse i allmänhet också är av betydelse från allmän synpunkt innebär den nya lydelsen inte någon stor ändring i sak. Den innebär dock att tillsynsmyndigheten kan ta ställning till ett ingrepp enligt paragrafen enbart genom att bedöma olägenhetens omfattning. Varje olägenhet – vare sig den berör allmän synpunkt eller ej – kan sålunda bli föremål för tillsynsmyndighetens agerande.

40 §

Avsikten med bestämmelserna i denna paragraf är att den tillsynsmyndighet som har tillsynen i det enskilda fallet också skall ha möjlighet att använda sig av alla de tvångsmedel som paragrafen innehåller.

Som utvecklats under avsnittet 6.2 i betänkandet kan det i vart fall under en övergångstid finnas situationer där en hälsovårdsnämnd vill överlåta tillsynen över en anläggning på länsstyrelsen. En sådan situation kan uppstå när det blir aktuellt med tillämpningen av tvångsmedel enligt denna paragraf.

43 §

Paragrafens tidigare första stycke angående upplysningsplikten för utövare har reviderats och flyttats till 44 a §.

43 a §

Paragrafen föreslås få ett innehåll som syftar till att framhäva tillsynsmyndigheternas skyldighet att undersöka misstanke om och ingripa mot överträdelse som avses i 45 §. Bestämmelsen innebär en utveckling av vad som kan sägas redan följa av grunderna för 38 §. Av denna regel framgår bl. a.

att tillsyn skall utövas till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen. Enligt utredningens förslag skall fortsättningsvis gälla att tillsyn skall utövas över miljöfarlig verksamhet. Samtidigt föreslås hälsovårdsnämnden få ställning som lokal tillsynsmyndighet enligt ML. Naturvårdsverket och länsstyrelsen förblir central respektive regional tillsynsmyndighet.

Enligt paragrafens första stycke fastslås att tillsynsmyndighet som ett led i tillsynen över miljöfarlig verksamhet är skyldig att så snart anledning föreligger till behandling upptaga fråga om överträdelse som avses i 45 §. Här ligger inte bara en skyldighet att undersöka om en överträdelse skett när grundad misstanke härom uppkommit, oavsett hur denna kommit till myndighetens kännedom, och i så fall hur rättelse skall kunna åstadkommas, utan i princip även en skyldighet att ta sådana initiativ att en överträdelse kommer att beivras.

För lokal eller regional tillsynsmyndighet innebär detta enligt paragrafens andra stycke att rapport om överträdelse skall avges till naturvårdsverket som med sitt övergripande tillsynsansvar bör ha de bästa förutsättningarna att åstadkomma kontinuitet och enhetlighet i bedömningen såvitt avser frågan om en överträdelse är begången. Vid konstaterad överträdelse ankommer det av samma skäl på naturvårdsverket att överväga om överträdelsen bör beivras genom ett avgiftsförfarande eller ett straffrättsligt förfarande eller om överträdelsen framstår som så ringa att saken kan tillåtas bero. Självfallet är polis- eller åklagarmyndighet inte bunden av naturvårdsverkets bedömning, som dock torde få vägledande betydelse.

I sammanhanget bör påpekas att det enligt paragrafens tredje stycke bara är naturvårdsverket med sitt övergripande tillsynsansvar, som föreslås få rätt att låta saken bero om t. ex. vid en enstaka ursäktlig driftstörning som ej medfört risk för skada eller olägenhet. Bedömer den rapporterade tillsynsmyndigheten att överträdelsen är sådan att den ej kommer att beivras, bör rapporten kunna göras förhållandevis kortfattad. Även i övrigt bör tillsynsmyndigheterna i samråd kunna utforma en rapporteringsrutin som syftar till att onödig tidsutdräkt undviks.

Finns grundad anledning misstänka att överträdelsen innefattar brottslig gärning ligger det i sakens natur att tillsynsmyndigheten skall göra anmälan till vederbörande polismyndighet för erforderlig utredning.

44 a §

Paragrafen innehåller straffsanktionerade bestämmelser om utövares skyldighet att på begäran lämna behövliga upplysningar om den miljöfarliga verksamheten, innefattande anläggningen, till prövnings- och tillsynsmyndighet. Bestämmelsen behandlas under avsnitt 7.2.7.2.

45 §

I paragrafen görs en uppräknig av de förbud, villkor och föreskrifter osv. utfärdade med stöd av ML vilkas överträdande kan medföra utkrävande av ansvar och någon av påföljderna miljöskyddsavgift eller straff. Dessa sanktionsformer behandlas bl. a. under avsnitten 7.2.3–7.2.7.

46 §

I paragrafens två första stycken behandlas frågor rörande miljöskyddsavgiftens bestämmande. Se även avsnitt 7.2.3.

Inledningsvis bör erinras om att påföljd endast drabbar ett relativt litet antal utövare av miljöfarlig verksamhet som inte lojalt rättar sig efter miljöskyddslagstiftningen.

Utredningen är medveten om att viss kritik kan riktas mot det föreslagna avgiftssystemet. ML:s straffrättsliga sanktionssystem av i dag är emellertid behäftat med sådana brister att det skulle vara dålig miljövärd att behålla systemet oförändrat eller endast med den ändringen att straffmaximum ånyo föreslås höjt med en åtföljande förlängning av åtalspreskriptionstiden. Det är nämligen långt ifrån säkert att en sådan begränsad lösning skulle få någon verkan i praktiken.

I stället har utredningen vid sin granskning funnit att starka skäl talar för införande av en ny typ av sanktion som också har den fördelen att rättstillämpningen avseende ansvar och påföljd i flertalet fall kan föras ut till de organ som har störst erfarenhet av de ofta komplicerade miljöskyddsfrågorna. Genom att föra tillämpningen närmare förprövnings- och tillsynsmyndigheter bör effektivitetsvinster kunna åstadkommas.

Mot den bakgrunden har utredningen stannat för ett reviderat påföljdsystem som också innehåller miljöskyddsavgifter. Avgiften skall inte ses isolerad utan som något som skall verka avhållande tillsammans med de administrativa påföljder och skadeståndsregler som redan finns i ML. Härtill skall läggas att de traditionella straffbestämmelserna föreslås få en plats i ML även i fortsättningen. Vidare rymmer förslaget ett utbyggt miljöskydd i BrB. Av betydelse för totalbilden är också att utredningen enligt sina direktiv i ett kommande betänkande skall pröva behovet av regler om skyldighet för den som utövar eller utövat miljöfarlig verksamhet att svara för återställningsåtgärder.

Under de första åren kommer sannolikt även ett system med avgifter att medföra vissa tillämpningsproblem. De rättstillämpande myndigheterna och utövarna av miljöfarlig verksamhet måste ges tillfälle att växa in i systemet samt måste få tid att utveckla en praxis. Detta kan emellertid ske utan rättsförluster, eftersom flera av de traditionella rättssäkerhetsgarantierna byggts in.

Den domstolsliknande koncessionsnämnden med en väl så kvalificerad och allsidig sammansättning samt med en erfarenhet av miljöskyddslagstiftningen som många gånger är större än vad som är fallet vid domstolarna kommer enligt utredningens bedömning att klara den föreslagna uppgiften.

Domstolarna kommer för övrigt att även i fortsättningen kunna påverka utvecklingen i praxis, eftersom de blir beslutande sedan talan fullföljts mot ett beslut av koncessionsnämnden i ett avgiftsärende. Utredningen har den uppfattningen att koncessionsnämnden är väl skickad att, efter bestämt yrkande med angivande av skälen härför från naturvårdsverket samt efter hörande av utövaren i fråga, kunna nå fram till en lämplig påföljd. Ett tvåpartsförfarande inför förvaltningsdomstol bidrar också till en god rättssäkerhet.

MIKO och miljöskyddsutredningen står i stora stycken relativt nära varandra i frågan om avgift. Detta gäller även avgiftens bestämmande. Miljöskyddsutredningen menar också att avgiften inte bara skall vara riktad mot utövaren i fråga utan dessutom måste vara så hög att den gör det direkt olönsamt att överskrida fastställda utsläppsgränser och lönsamt att med olika medel öka driftsäkerhet och kontroll i reningsanläggningar och processer.

Liknande tankegångar framfördes för övrigt vid arbetsmiljölagens (1977:1160) tillkomst då LO:s uppfattning var att det förelåg ett stort behov av en speciell straffavgift för juridiska personer, främst för upprätthållande av principen att åsidosättande av lagens regler aldrig skulle få innebära ekonomisk vinst. LO menade att avgiften borde bestämmas till visst belopp per vecka som överträdelsen ägt rum och per berörd arbetstagare. Beloppet borde därvid enligt LO inträda oavsett om någon fysisk person dömdes till ansvar för brottet, eftersom syftet var att den juridiska personen inte skulle göra en ekonomisk vinst genom lagbrottet. LO:s förslag avvisades emellertid bl. a. med hänvisning till att liknande frågor var föremål för övervägande av utredningen (Ju 1973:11) om eventuell reformering av det ekonomiska sanktionssystemet.

Miljöskyddsutredningen har valt att gå vidare. Utvecklingen i förhållande till LO:s tankar är främst att avgift skall uttas i administrativ ordning och i jämförelse med MIKO:s tankar bl. a. att avgift skall utgå vid samtliga typer av överträdelse där påföljden fängelse inte kan komma i fråga.

Utgångspunkten bör vara att naturvårdsverket så långt som är möjligt visar vad det skulle kostat utövaren att följa miljöskyddslagstiftningen. Detta låter sig i allmänhet göras vid t. ex. fall av överutsläpp. Vid andra typer av överträdelse kan man svårigen, inte ens i efterhand när samtliga omständigheter är kända, visa i kronor vad det skulle kostat överträdaren att följa lagen.

I sakens natur ligger då att påföljden ofta får bestämmas skönsmässigt och efter vissa i praxis utvecklade schabloner. Inom flera andra rättsområden är det snarare regel än undantag att man överlåtit till de rättstillämpande myndigheterna att finna en lämpligt avvägd påföljd. En sådan något mera abstrakt metod har befunnits lämplig t. ex. inom straffrätten och även inom vissa delar av skadeståndsrätten. Exempelvis låter sig förlusten av en kroppsdel inte värderas i pengar. Ändå har med tiden en ersättningspraxis kunnat utvecklas.

Vid bestämmande av miljöskyddsavgiften bör man hålla i minnet att den är tänkt att vara så hög att den kan verka avhållande vid överträdelser där det i dag ingår ett ekonomiskt övervägande. Ett antal överträdelser kommer man ändå att få leva med även i fortsättningen. I normalfallet måste lagöverträdaren i fråga av anförda skäl drabbas hårt. Vid sidan härav kan det emellertid finnas överträdelser som har karaktären av bagatellartade olyckshändelser. I sådant fall bör avgiften kunna nedsättas eller i vissa fall t. o. m. eftergivnas. Ytterligare fall av överträdelse kan förekomma, men då av sådan karaktär att fängelse och inte avgift eller böter bör aktualiseras.

Utredningen vill med några exempel visa hur framtida överträdelser kan komma att bedömas och vill därvid särskilt ge en bild av en del av de omständigheter som bör beaktas vid bestämmande av påföljd. Däremot har utredningen inte funnit anledning att uppehålla sig vid de bevisfrågor som

självfallet kommer att finnas även med ett avgiftssystem. Sådana frågor bör dock i fortsättningen förekomma i mindre utsträckning eftersom bl. a. kränkningsrekvisitet föreslås avskaffat.

1. Ett av landets större företag börjar anlägga en verkstad med en tillverkningsyta om 10 000 m² utan att söka tillstånd vid koncessionsnämnden.

Företaget uppper att man fick kännedom om tillståndskravet först i samband med att juridiska avdelningen fått besked om byggnadslov.

Fabrikschefen beslutade om byggstart innan ansökan om tillstånd och igångsättningsmedgivande ingivits. Skälet härtill var att entreprenaden avsåg 10 Mkr och kostnader om ca 200 000 kr kunde uppkomma vid en försening om man skulle avvakta koncessionsnämndens beslut.

När koncessionsnämnden 50 dygn senare skall besluta i ärendet om miljöskyddsavgift pågår fortfarande arbete.

Nämnden finner inte den bristande kunskapen om tillståndskravet som mildrande. Däremot togs viss hänsyn till att stora ekonomiska värden stod på spel samt att tillstånd sannolikt skulle komma att meddelas. Försvarande ansågs däremot att företaget inte tog kontakt med tillsyns- och förprövningsmyndigheterna och redovisade problemet samt att arbete ännu pågick vid tiden för nämndens beslut. Nämnden konstaterade också att företaget sökt "vinna" 200 000 kr genom att sätta ML:s regler åt sidan. Eftersom det även gällde att förmå företaget att upphöra med pågående överträdelse bestämdes påföljden till $50 \times 5\,000 = 250\,000$ kr.

2. Hade tillstånd i det föregående exemplet inte kunnat medges på grund av tillåtlighetsreglerna borde även åtal ha kunnat komma i fråga mot fabrikschefen för att denne med uppsåt vidtagit handling som inneburit betydande kränkning av miljöskyddsintresse enligt 45 § andra stycket ML.

3. En entreprenör har vid tre tillfällen under totalt 100 dygn upplagt viss mängd fiberavfall utan föregående obligatorisk förprövning.

Utövaren förklarade att han inte kände till bestämmelserna samt att upplagen inte orsakat skada eller olägenhet. Koncessionsnämnden ansåg att avgift inte kunde efterges eller nedsättas eftersom det rörde sig om upprepade överträdelser. Hänsyn togs emellertid till att skada eller olägenhet inte visats samt att upplagen nu var avlägsnade. Avgiften bestämdes till $100 \times 70 = 7\,000$ kr.

4. En arrendator lät utan föregående förprövning pressaft rinna ut från en silo till en närbelägen å där smärre fisk- och kräftdöd orsakades.

Utövaren medgav att den dränering som skulle ha tagit emot pressaften var bristfällig samt att saften i stället trängt ut till en dagvattenledning och via denna runnit ut i ån. En granne uppmärksammade utövaren på förhållandet sedan läckage till ån skett under två dygn. Lantbrukaren tillslöt omedelbart ledningen och kontaktade tillsynsmyndigheten i frågan. Inga ersättningsanspråk restes med anledning av fisk- och kräftdöden.

Koncessionsnämnden klandrade de bristfälliga skyddsanordningarna, men konstaterade samtidigt att arrendatorn omedelbart vidtagit åtgärder för att hindra fortsatt överträdelse samt även kontaktat tillsynsmyndigheten. Man noterade även att endast smärre och övergående skador orsakats. Avgiften bestämdes till $2 \times 500 = 1\,000$ kr.

5. Ett större företag hade erhållit tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Verksamheten avsåg ytbehandling av metaller. Som villkor hade bl. a. föreskrivits att en reningsanläggning för 600 000 kr skulle installeras för att ta hand om processavloppsvattnet senast ett år från tillståndsbeslutet.

I samband med tillsyn två år efter beslutet konstaterades att processavloppsvattnet innehöll otillåtet höga värden av bl. a. zink samt att reningsutrustningen ännu inte var beställd, trots att fabrikschefen vid upprepade tillfällen försäkrat motsatsen.

Koncessionsnämnden fann att de tillåtna värdena visserligen överträts kontinuerligt, men att villkoren inte var utformade så att en avgiftsberäkning per dygn kunde ske. Som utgångspunkt valde i stället nämnden att företaget kunnat sänka sina kostnader med 600 000 kr genom att inte installera föreskriven utrustning. Avgiften kunde emellertid bestämmas till 100 000 kr sedan företaget inköpt och installerat anordningen innan nämnden fattat beslut.

6. I det föregående exemplet bör dessutom finnas skäl för naturvårdsverket att överväga polisanmälan mot fabrikschefen för att denne medvetet lämnat oriktiga uppgifter om anläggningen enligt 44 a § ML.

7. Ett medelstort företag hade under fem års tid haft tillstånd till viss miljöfarlig verksamhet. Kontakten mellan utövare och tillsynsmyndighet fungerade bra. Ur miljöskyddssynpunkt föreföll företaget välskött och föreskrivna villkor efterlevdes. En dag under det femte året brast emellertid en skölvattenbassäng och vattnet rann via ett dike ut i en å där viss fiskdöd vållades. Företaget stoppade verksamheten tills nya tankutrymmen anskaffats samt underrättade tillsynsmyndigheten om det inträffade. Ersättnings-talan fördes inte från fiskerättsinnehavarna eftersom utövaren garanterat återställningsåtgärder.

Naturvårdsverket beslutade att ej ansöka om avgiftsprövning med bl. a. den motiveringen att överträdelse visserligen skett, men att företaget vidtagit alla skäligen åtgärder för att förhindra överträdelse och när sådan ändå skett försökt begränsa skadeverkningarna samt sökt bistånd av tillsynsmyndigheten.

8. En utövare drev viss miljöfarlig verksamhet i enskild firmas form. Utövarens fabrikschef beslutade i strid med gällande villkor att gräva ned större mängder giftigt avfall. Giftet följde med grundvattnet ut i en närbelägen sjö och orsakade där långvariga miljöskador. Sjön var också av betydelse för lokalbefolkningens rekreation. Fabrikschefen var väl medveten om de risker avfallshanteringen medförde. Ett korrekt omhändertagande skulle kostat utövaren minst 300 000 kr.

Koncessionsnämnden fann att verksamheten borde belastas med en avgift om 300 000 kr.

Naturvårdsverket bedömde att fabrikschefens handlande varit i vart fall grovt oaktsamt samt inneburit betydande kränkning av miljöskyddsintresse. På grund härav beslutade verket att anmäla det inträffade till polis enligt 45 § andra stycket ML.

I 46 § ML tredje och sjätte styckena har intagits bestämmelser om nedsättning och eftergift samt preskription, se avsnitten 7.2.3, 7.2.6 och 7.2.7.1.

Regler om förfarande m. m. i samband med avgiftsprövning finns i fjärde och femte styckena. I situationer där miljöskyddslagstiftningens förfarande-

regler o. d. inte räcker till, bör förvaltningslagens regler kunna tillämpas.

I MK bör stadgas att beslut varigenom utövare påföres miljöskyddsavgift genast skall sändas till länsstyrelsen i dess egenskap av uppbördsmyndighet. Regeln bör också ges sådant innehåll att det framgår att den påförda avgiften skall erläggas inom två månader från det beslutet vann laga kraft eller vid den tidigare tidpunkt som den beslutande myndigheten kan ha föreskrivit med stöd av ML. Avgiftsbeslutet bör utöver själva avgörandet och motiveringen därför m. m. också innehålla uppgift om sättet och senaste tidpunkt för betalningsskyldighetens fullgörande.

I MK bör också anges att miljöskyddsavgiften jämte restavgift får indrivas i samma ordning som skatt, om nu avgiften inte erlägges inom föreskriven tid. Indrivning skall enligt utredningens förslag dock inte få ske senare än fem år från det avgiftsbeslutet vann laga kraft. Härom bör också särskilt stadgas i MK.

48 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som väsentligt ökar möjligheterna att anföra besvär enligt ML. Förslaget har motiverats under avsnitt 8.

Reservationer och särskilt yttrande

1 Av ledamöterna *Per Olof Håkansson, Lars-Åke Larsson*
samt *Maj-Britt Theorin*

Inledning

Att trygga alla människors rätt till en god livsmiljö – i arbetet, i bostaden, under fritiden – är ett övergripande mål för socialdemokratisk miljöpolitik.

Miljön är vår gemensamma egendom. Därför angår det oss också alla hur miljön förändras och påverkas. Det gäller inte minst vid lokalisering av miljöstörande industri och vid utformningen av det skydd av vår omgivning, som då aktualiseras.

Genom olika lagar har samhället sökt skapa ett skydd för miljövärdena. Utvecklingen på miljöområdet går snabbt. Kraven skärps ständigt. Detta gör det nödvändigt att söka anpassa lagarna till det aktuella skeendet.

Miljöskyddsutredningen tillsattes för att se över en av de aktuella lagarna, nämligen miljöskyddslagen, (ML). Som framgår av utredningens direktiv saknades, när den nuvarande ML infördes, erfarenheter av en samlad miljöskyddslagstiftning. De erfarenheter som vunnits under de år lagstiftningen funnits bör nu utnyttjas för att förbättra lagen och anpassa den till den nu aktuella situationen. Inte minst viktigt är det att tillsynen samordnas med reglerna för tillståndsprövning.

Med ledning av direktiven skulle utredningen söka lösa sin uppgift.

Den dåvarande socialdemokratiska regeringen, som tillsatte utredningen och gav den dess direktiv, ansåg det nödvändigt att få en allmän översyn av ML till stånd med särskilt understrykande av vissa detaljer i lagstiftningen.

Utredningen har i enighet lagt upp ramarna för hur arbetet skulle bedrivas. Däremot är vi från socialdemokratiskt håll besvikna över att utredningens borgerliga ledamöter genom sitt sätt att tolka direktiven och i utredningsarbetet inte velat medverka till den modernisering av ML och andra lagar som ett slagkraftigt miljöskydd förutsätter. Genom majoritetens tolkning omöjliggörs dessvärre den översyn som utredningen redan i detta delbetänkande bort göra.

Det nu föreliggande delbetänkandet "Bättre Miljöskydd I" har ej i alla delar fått det innehåll som vi från socialdemokratiskt håll funnit angeläget. Vi har hävdad att en första uppgift för utredningen borde vara att lämna förslag inom de områden där förändringar av hög angelägenhetsgrad är önskvärda och där

samtidigt de föreslagna reformerna relativt snabbt kan börja tillämpas.

Vi har med dessa utgångspunkter funnit det närmast självklart att utredningen skulle lägga fram förslag om skärpningar i brottsbalken, (BrB). Att inta en annan ståndpunkt trodde vi inte var möjligt med hänsyn bl. a. till det vid BT Kemi i Teckomatorp inträffade.

Tillsynens organisation och omfattning är en annan för oss angelägen fråga. Som en första reform borde naturligtvis med hänsyn till vunna erfarenheter ett kraftfullt förslag ha lagts beträffande resursförstärkning av bl. a. sådan tillsyn som avser tekniskt komplicerade anläggningar. Detta sker visserligen i begränsad omfattning, men enligt vår mening borde utredningen bättre ha bearbetat de från bl. a. statskontorets utredning inhämtade uppgifterna. Slutsatserna härav skulle med stor sannolikhet ha medfört att ett mera konkret förslag kunde ha presenterats beträffande t. ex. en expertstab vid naturvårdsverket.

Vi beklagar att utredningens majoritet har avvisat våra förslag då dessa utan tvekan bättre och mera direkt skulle ha kunnat bidra till ett ännu starkare miljöskydd.

Utredningens majoritet har vidare motsatt sig vårt förslag om ett fortsatt och djupare studium av ett system av s. k. miljöskyddsavgifter till skydd mot angrepp på miljön.

Anmärkningsvärt nog har utredningens borgerliga ledamöter inte heller visat intresse för att nu utreda hur tillsynen skulle kunna organiseras i vad som kan sammanfattas under beteckningen "AB Svensk Miljökontroll".

Sammantaget menar vi att majoritetens handlande rimmar föga med den förelagda uppgiften, vilket ytterst kommer att innebära att vi inte redan nu kan få ett miljöskyddsarbete och därmed en yttre miljö av så hög kvalitet som allmänheten har rätt att begära.

Tillsynen

Delbetänkandet "Bättre Miljöskydd I" behandlar avsnitten "förprovning, tillsyn, påföljd, besvär samt resurser". Svagaste länken i kedjan förefaller vara tillsynen. Detta bestyrks för övrigt av statskontorets utredning.

Tillsynen omfattar verksamheter av olika slag och karaktär som är av största betydelse för miljöskyddsarbetet. Den är emellertid i dag både splittrad och utan enhetlighet. På grund härav finns det anledning att diskutera bl. a. organisation, fördelning av arbetsuppgifter samt finansieringsformer.

Från socialdemokratiskt håll har vi hävdat att en mera sammanhållen organisation måste skapas. Vi har därför inom utredningen föreslagit att man närmare borde pröva vad som här kallas "AB Svensk Miljökontroll".

Det finns olika möjligheter att åstadkomma en bättre tillsynsorganisation. "AB Svensk Miljökontroll" skulle svara för den ytterst väsentliga arbetsuppgiften att ta fram det faktamaterial som är ett nödvändigt underlag för myndighetsutövande inom tillsynen. En organisation, som den här skisserade, skulle täcka behovet av besiktning och miljökontroll samt svara för att verksamheten i fråga utfördes på ett sakkunnigt och effektivt sätt. Den föreslagna uppgiften ställer naturligtvis krav på kunskap och erfarenhet. Den utrustning som används måste vara både lämplig och tillförlitlig. Mätmeto-

derna torde också bli enhetliga, vilket bl. a. har den fördelen att direkta jämförelser kan göras mellan olika fall. Andra fördelar med en organisation av angivet slag är möjligheten att på ett enkelt sätt föra ut de erfarenheter som är av allmänt intresse. Möjlighet till egen forskning och utvecklingsverksamhet kan också erbjudas inom en sakkunnig organisation.

Av störst värde är emellertid att tillsynsorganen genom vårt förslag kunde komma att ta fram ett enhetligt och fullödigt beslutsunderlag för myndighetsutövarerna.

Arbetet med "AB Svensk Miljökontroll" har visserligen påbörjats, vilket redovisas i bilaga 2 till betänkandet "Organisation av besiktning och recipientkontroll inom tillsynen enligt ML", men utredningens borgerliga ledamöter har inte nu velat slutföra detta arbete. Detta anser vi beklagligt och anmärkningsvärt då möjligheterna att lägga fram förslag till en verkligt effektiv tillsyn härigenom minskats.

Majoritetens förslag innebär mot bakgrund av i dag gällande ordning en viss förbättring. Men om det av oss framlagda men av majoriteten avvisade förslaget fått fullbordas, hade resultatet blivit ännu bättre. Det av majoriteten framlagda förslaget har brister då tillsynen fortfarande delas på flera organ. De aktuella övergångsreglerna är inte heller utformade så att rollfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna kommer att vara helt klar. Vi bedömer att vårt förslag rörande "AB Svensk Miljökontroll" dessutom skall kunna ge underlag för finansiering av tillsynsverksamheten samtidigt som hälsovårdsnämnderna fullt ut skulle kunna ges resurser att vara tillsynsmyndighet över hela fältet. En sådan lösning har också den fördelen att man får bort en onödig uppdelning och arbetet kan bedrivas effektivt efter enhetliga rutiner.

Socialdemokraterna stöder uppfattningen att en expertgrupp skall etableras inom naturvårdsverket med uppgift att biträda vid de komplicerade tillsynsfallen. Denav statskontoret gjorda utredningen styrker vår uppfattning även i denna del. Mot denna bakgrund finner vi det förvånansvärt att majoriteten inte önskar ta fram ett mera konkret och därmed mera effektivt förslag.

I sammanhanget vill vi understryka att det är nödvändigt att kostnaden för förprovning och tillsyn skall bestridas av utövaren av miljöfarlig verksamhet, dvs. principen om att förorenaren skall betala bör självfallet gälla. Det är skäligt att skattebetalarna i fortsättningen inte skall behöva svara för sådana kostnader. Härav torde framgå att dessa finansieringsavgifter inte innebär att utövaren s. a. s. har möjlighet att köpa sig rätt att förstöra miljön.

En allmän princip för organisationen av tillsynen är att sådana resurser måste ställas till förfogande att man på ett effektivt sätt kan ta till vara inte bara denna utan även kommande generationers intresse av en skyddad miljö. Att snabbt kunna uppmärksamma fel och brister samt att ha kapacitet och förmåga att bekämpa dessa på ett effektivt sätt måste vara ett mål för alla insatser på miljöskyddsområdet. Detta bör gälla för såväl den yttre som den inre miljön. En sådan tillsyn måste ske genom att kedjans länkar inte betraktas enskilt utan som en enhet, dvs. från råvaruhantering till kvittblivning av avfall.

Det ADB-system som kallas MI-01 och som är under uppbyggnad vid vissa länsstyrelser bör snarast införas inom samtliga län. Systemet bör enligt vår uppfattning ge en för tillsynen nödvändig översikt och möjlighet att ta fram olika uppgifter till ledning för skiftande insatser på tillsynsområdet.

Den barriär som nu finns mellan yttre och inre miljöskydd måste så snart som möjligt raseras. När det gäller den inre miljön besitter yrkesinspektionen och arbetarskyddet viktiga och nödvändiga kunskaper som även bör komma den yttre miljön till del. Vi anser att utredningen redan i detta skede borde ha i högre grad beaktat samordningen mellan yttre och inre miljö. ML och arbetsmiljölagen (1977:1160) bör snarast bli föremål för samordning samt bör skyddsombuden ges ökade befogenheter beträffande miljön både på och kring arbetsplatsen.

Påföljdssystemet

De skandalartade förhållandena som kommit i dagern vid BT Kemi i Teckomatorp har visat på de allvarliga bristerna i påföljdssystemet inte bara i ML utan även i de aktuella bestämmelserna i BrB. Svårigheterna att utkräva ansvar har varit betydande. Frågor om rapporteringsskyldighet, åtalspreskription och straff har varit föremål för berättigad uppmärksamhet och också indignation.

De borgerliga ledamöterna har inte tillräckligt beaktat dessa missförhållanden. I viktiga delar har majoriteten visat ovilja till handling, medan man i andra avsnitt försöker ge sken av radikalism.

I riksdagen har vi krävt i linje med socialdemokraternas vid partikongressen intagna ståndpunkter och stödda av en bred allmän opinion, att bl. a. åtalspreskriptionstiden för miljöbrott avsevärt skall förlängas och att straffsatserna skall skärpas samt att en obligatorisk skyldighet för tillsynsmyndighet att polisanmäla miljöbrott införs. Dessa socialdemokratiska initiativ har visserligen delvis vunnit gehör i utredningen, men utredningens majoritet har anmärkningsvärt nog inte gått med på våra krav om en tillräckligt lång åtalspreskriptionstid. De borgerligas ståndpunkt måste framstå som näst intill stötande för de som berörts av det vid BT Kemi inträffade eller som följt med i den därpå följande debatten.

Vi anser att man måste hålla i minnet att miljöbrottet inte sällan måste räknas till gruppen "ekonomisk och organiserad brottslighet". Härtill måste enligt vår mening läggas att miljöbrottet typiskt sett många gånger är svårare att upptäcka och utreda jämfört med annan kriminalitet. Det kan t. ex. löpa åtskilliga år innan nedgrävda giftunnor rostar sönder och giftet sprider sig i marken med grundvattnet för att slutligen upptäckas genom att det anställer skada på miljön. Vi anser att dessa förhållanden talar för att en tillräckligt lång preskriptionstid måste tillgripas.

Det måste anses närmast uppseendeväckande att utredningens majoritet inte anslutit sig till socialdemokraternas förslag, som skulle innebära införande av en särskild preskriptionsregel av den typ man har i skattebrottslagen (1971:69). Åtalspreskriptionstiden bör bestämmas till 10 år mot av majoriteten förordade 5 år.

Vi menar också att allmänheten med hänvisning bl. a. till det vid BT Kemi inträffade borde ha rätt att förvänta sig att utredningen skulle lägga fram förslag som innebär en ändring och skärpning av de nu aktuella straffbestämmelserna i 13 kap. BrB och som bl. a. avser spridande av gift eller smitta. Socialdemokraterna har drivit denna linje till förmån för vad man här skulle kunna kalla en "Lex BT Kemi".

Utredningsmajoriteten har avvisat våra förslag i den här delen med hänvisning till att Brottsförebyggande rådet (Brå) i arbetet med den organiserade och ekonomiska brottsligheten även skulle se på denna fråga.

Vi bedömer att vägen över Brå möjligen är framkomlig, men utan tvekan långsammare och man är i Brå säkert mindre inriktad på just miljöskyddet.

I stället anser vi det som närmast självklart att en del av de förslag som presenterats i samband med BT Kemi-affären borde ha beaktats i större utsträckning även av utredningens majoritet och därmed också ha resulterat i konkreta förslag. Vi kan bara beklaga att vi inte fått stöd för vår mera handlingsinriktade linje.

Giftspridning är straffbart enligt bestämmelserna i 13 kap. BrB. Dock krävs att spridandet skall ha inneburit en allmän fara för människor, djur eller växter. En sådan begränsning kan naturligtvis inte numera godtas. Spridande av gift e. d. bör automatiskt innebära att man bedömer att allmän fara föreligger för människor, djur eller växter. Redan en otillåten gärning som medför risk för här angiven fara är så klandervärd att gärningsmannen bör bestraffas, oavsett om konkret fara kunnat visas i det enskilda fallet.

Med dessa utgångspunkter har vi funnit att i 13 kap. BrB bör intas en bestämmelse med ungefär följande innehåll.

”Den som handhar gift eller smittämne på sätt som är ägnat att medföra risk för människors liv eller hälsa eller för djur eller växter, dömes till ansvar enligt vad som sägs i 13 kap. 7–9 §§ även om allmän fara icke visats i det enskilda fallet.”

Erfarenheterna från BT Kemi visar emellertid att detta inte räcker utan att 13 kap. BrB är i behov av ytterligare tillägg. Vi menar att en bestämmelse av karaktären ”Lex BT Kemi” med ungefär följande innehåll måste tas in i kapitlet.

”Har någon, utan att vara förfallen till ansvar enligt vad förut i detta kapitel är sagt, i marken olovligen nedlagt gift eller smittämne, dömes för *olaga giftdeponering* till böter eller fängelse i högst två år.

Till samma straff, som i första stycket sägs, dömes den som i vatten eller luft, olovligen spritt gift eller smittämne.

Skulle den olaga giftdeponeringen vara att anse som ringa, må ej dömas till ansvar.”

Om majoriteten visat passivitet beträffande flera av våra förslag i påföljdsdelen, så förefaller man i stället vilja framtona i en anda av radikalism beträffande s. k. miljöskyddsavgifter.

Principiellt ansluter sig socialdemokraterna till tanken på miljöskyddsavgifter som en av flera påföljder för att möta angrepp mot vår miljö. Dock bör man hålla i minnet att miljökostnadsutredningen (Jo 1971:08) i ett nyligen avgivet betänkande i ett delvis likartat ämne pekat på svårigheterna och funnit att fortsatt utredning är nödvändig.

Utredningsmajoriteten har inte önskat följa vårt förslag att man bör ta tid på sig för att ytterligare kunna konkretisera förslaget med miljöskyddsavgifter. Nu torde förslaget vara i behov av ytterligare överväganden för att det skall kunna bli verkligt effektivt.

Vår förhoppning är att de borgerliga ledamöternas förslag inte skall försvåra

en nödvändig fortsatt utveckling av frågan i syfte att ta fram en väl fungerande miljöskyddsavgift.

Bristerna i det föreslagna systemet är både av juridisk och miljöberoende art. De villkor och föreskrifter som förprövningsmyndigheten skall fastställa i samband med prövningen av den miljöfarliga verksamheten i fråga utgör en ytterst väsentlig del i ML och dess möjligheter. Härvidlag inger det borgerliga förslaget oro. Vi bedömer nämligen att det finns skäl att anta att redan fastställda villkor och föreskrifter inte är utformade så att de direkt kan tillämpas i det nya systemet. När det sedan gäller nya villkor och föreskrifter, så är det en uppenbar risk att attityden inför förprövningsmyndigheterna kan hårdna inför hotet om en kännbar miljöskyddsavgift. Detta skulle i sin tur kunna föra med sig att förprövningsmyndigheterna ger efter för utövarna av den miljöfarliga verksamheten. Skulle en sänkt ambitionsnivå bli följden så kan detta naturligtvis få en negativ inverkan på miljön. Detta får enligt socialdemokraterna inte ske. Därför är ytterligare överväganden nödvändiga i denna del.

2 Av ledamoten *Torkel Lindahl*

Miljöintressen företräds ofta i praktiken inte av enskilda sakägare enbart, och inte heller av föreningar som har helt andra primära ändamål än miljön, utan av ideella föreningar som har främst miljön på sitt program. De har ibland lokal anknytning, ibland inte. De kanaliserar ofta på ett energiskt och initierat sätt människornas oro och ansvar för miljön, och deras medlemmar är många gånger just i sin egenskap av enskilda personer mer eller mindre direkt berörda av de miljöhot det är fråga om.

Visserligen är regeringens praxis liberal i dessa frågor. Jag finner det dock otillfredsställande att sådana ideella föreningar inte fullt ut skulle ha besvärsrätt i här ifrågakommande fall. Vad som anföres mot en sådan ordning synes huvudsakligen vara att svårbedömda gränsfall kan uppkomma. Det kan dock inte vara riktigt att låta en sådan svårighet avgöra att ingen förening över huvud taget kan få besvärsrätt. Så många och så svårbedömda är inte miljöföreningarna i Sverige. Detsamma gäller de föreningar som tillvaratar människors intressen, vilka i speciella avseenden är särskilt miljö känsliga, t. ex. allergiker. Man skulle mycket väl kunna börja med en något så när restriktiv uppräknning av de typer av föreningar som borde tillerkännas besvärsrätt, och sedan låta utvecklingen visa om man behövde vidga kretsen.

Jag anser alltså att vissa ideella föreningar som tillvaratar miljöintressen borde kunna tillerkännas besvärsrätt när det gäller miljöskyddslagen (1969:387). Det borde också kunna gälla beträffande lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor samt livsmedelslagen (1971:511).

3 Särskilt yttrande av experten *Bo Helmerson*

Som industrins företrädare i miljöskyddsutredningen kan jag i stora stycken acceptera de resultat och förslag utredningen nu framlägger.

I ett avseende har jag emellertid anledning att på industrins vägnar opponera mot utredningens förslag. Det gäller den föreslagna miljöskydds-

avgiften – att uttagas vid eventuella överutsläpp och andra föreseelser mot gällande föreskrifter.

Redan vid avgiftsdiskussionen i MIKO opponerade jag mot förslaget om en särskild avgift på överutsläpp. Mina huvudmotiv redovisas i den reservation till MIKO som finns intagen i förevarande betänkande, avsnitt 7.2.3.

Risken att ett genomförande av miljöskyddsutredningens förslag kommer att reducera de nödvändiga löpande kontakterna mellan myndigheter och företag är påtaglig – inte minst med hänsyn till det angivarobligatorium som föreslås i 43 a § ML.

De tekniska förutsättningarna att i dag med anständig säkerhet bestämma när ett överutsläpp som bör avgiftsbeläggas förekommit är ofta små. Att utveckla en teknik för finregistrering och att tillämpa en sådan i praktiken drar kostnader som ej står i någon rimlig proportion till nyttan.

Och – inte minst viktigt. Tillämpningen av den föreslagna avgiften på överutsläpp kommer för överskådlig tid att inskränkas av att ett stort antal beslut av koncessionsnämnd och naturvårdsverk är formulerade så att något underlag för ett avgiftsuttag överhuvudtaget icke kan utläsas.

Ett praktiskt exempel är följande.

Finkemikalie- och läkemedelsföretags produktion bygger ofta på korta serier och satsvisa processer. Produktionsprogrammet är variabelt och svårt att längre tid i förväg ange i detalj. Tillstånden får därför vanligtvis ramkaraktär. Preciserade villkor kan gälla något särskilt besvärande delutsläpp men avser då åtgärder snarare än gränsvärden. Tillsynen bygger då ofta på förhands- eller efterhandsredovisning till länsstyrelsen. Begreppet "överutsläpp" är knappast tillämpligt inom denna delbransch.

Den föreslagna avgiften skulle leda till en avsevärd olikhet i det rättsliga utgångsläget mellan olika företag – beroende på den ibland slumpmässigt betingade utformningen av de konkreta villkoren i de enskilda fallen. En sådan brist på rättslig jämlikhet kan icke accepteras.

Också den bristande förutsebarheten i samhällets reaktion på föreseelser måste överprövas. Vanliga straffrättsliga påföljder är faktiskt relativt förutsebara. Detta kan inte sägas vara fallet med en avgift som pendlar mellan 1–25 000 kr/dag där avgiftsbeloppets storlek i mycket blir beroende på skönsmässiga värderingar.

Det förefaller också diskutabelt att i lagtexten relatera avgiften i normalfallet till bara ett – i bästa fall objektivet konstaterbart – kriterium nämligen förseelsetidens längd. I många fall går detta ej. De aktuella besluten stadgar ofta dygns-, månads- eller t. o. m årsmedelvärden. Här kan man möjligen få fram en total volym "överutsläpp" men knappast relatera denna till ett bestämt antal dagar.

Industrin har inget intresse av att föreseelser mot ML och med stöd av den fastställda regler förblir obeivrade. Likheten inför lagen – också företagen emellan – kräver faktiskt att sådana överträdelse beivras. Den nu föreslagna konstruktionen av ett påföljdssystem med avgifter är emellertid inte acceptabelt ur industrins synpunkt.

En särskild kommentar bör också göras beträffande tillsynen.

Tillsynen är inte enbart – eller ens huvudsakligen – en extern inspektionsverksamhet. Ett viktigare inslag är den löpande kontakt och diskussion som förekommer beträffande utsläppsbegränsningar och andra frågor i den

tekniska driften. Denna kontakt är för industrin omistlig. Kvaliteten i den får icke försämrast.

En kunnig och välinformerad tillsynsmyndighet kan vara företagen till stor hjälp. De täta kontakterna mellan industrierna och tillsynstjänstemännen på länsstyrelserna vittnar om detta. I de flesta fall har det fungerat bra. Det är väsentligt för industrin att icke dessa förhållanden försämrast som en följd av delegeringen av tillsynen till hälsovårdsnämnderna – på lång sikt. Det är följaktligen ur industrins synpunkt angeläget att denna delegering icke går längre än utredningen förutsatt. Den får heller inte äga rum förrän hälsovårdsnämnderna har erforderlig teknisk kapacitet och sekretessfrågor rörande företagshemligheter lösts tillfredsställande.

Vad gäller den särskilt lagfästa informationsplikten i 17 § ML måste slutligen framhållas, att denna paragraf måste tillämpas på ett sådant sätt att handläggningstiderna förkortas – och icke förlängs. Det är förutsättningarna för en accept av detta breddade informationsansvar.

Bilaga 1 Organisations- och resurs- mässiga konsekvenser av förändring i prövnings- och tillsynssystemet på miljöskyddsområdet¹

Missiv

Statskontoret har av miljöskyddsutredningen fått i uppdrag att utreda konsekvenserna av utredningens överväganden om ändringar i tillsyns- och prövningsystemet inom miljöskyddsområdet.

I statskontorets arbete har uppgifter och synpunkter inhämtats från samtliga länsstyrelser via en enkät. Diskussioner har också förts med personal vid koncessionsnämnden för miljöskydd, statens naturvårdsverk, svenska kommunförbundet samt ett begränsat antal hälsovårdsnämnder. En referensgrupp, med företrädare för miljöskyddsutredningen, statens naturvårdsverk och länsstyrelserna, har varit knuten till arbetet och lämnat synpunkter på uppläggning och inriktning. Utredningen spänner över ett stort och komplext område. På grund av den korta utredningstiden har därför vissa av de områden som utredningen önskat få belysta endast kunnat behandlas översiktligt.

Vid handläggningen av detta ärende, i vilket t. f. överdirektören Palmlund beslutat, har närvarit avdelningschefen Trotzig, byrådirektören Irberger samt som föredragande avdelningsdirektören Berg.

Enligt statskontorets beslut

Magnus Berg

Organisations- och resursmässiga konsekvenser av förändring i prövnings- och tillsynssystemet på miljöskyddsområdet. Rapport till miljöskyddsutredningen.

Statskontoret. Rapport 1978:6

Översyn av förprövnings- och tillsynssystemet på miljöskyddsområdet.

I rapporten redovisas de konsekvenser som kan förväntas bli följden av de förändringar i tillsyns- och prövningsystemet på miljöskyddsområdet som övervägs av miljöskyddsutredningen. I redovisningen ingår material som visar hur den nuvarande prövnings- och tillsynsverksamheten fungerar. Utredningen, som utförts på uppdrag av miljöskyddsutredningen, är en del i arbetet på den pågående översynen av miljöskyddslagstiftningen.

Rapporten är utarbetad av Magnus Berg och Sture Irberger.

¹ Statskontorets Rapport till miljöskyddsutredningen

Innehåll

1	<i>Bakgrund</i>	197
1.1	Statskontorets uppdrag	197
1.2	Uppdragets genomförande	197
2	<i>Prövningssystemet</i>	198
2.1	Nuläge	198
2.1.1	Resurser och organisation	198
2.1.1.1	Koncessionsnämnden för miljöskydd	198
2.1.1.2	Statens naturvårdsverk	199
2.1.1.3	Länsstyrelsen	199
2.1.2	Omfattning	200
2.1.3	Utveckling	201
2.2	Utredningens överväganden	201
2.3	Förändring av prövningssystemet	202
2.3.1	Förutsättningar	202
2.3.1.1	Förenklingar, resursbesparingar	202
2.3.1.2	Överföring av nya ärendegrupper till länsstyrelsen	203
2.3.1.3	Omfattning av prövningsverksamheten	204
2.3.2	Konsekvenser på organisation, personalbehov m. m.	204
2.3.2.1	Alternativ 1	204
2.3.2.2	Alternativ 2	206
2.3.3	Övriga framförda synpunkter	207
3	<i>Tillsyn enligt miljöskyddslagen</i>	208
3.1	Nuläge	208
3.1.1	Resurser	208
3.1.2	Resursåtgång vid tillsyn enligt länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)	209
3.1.3	Tillsynsarbetets moment	209
3.1.4	Omfattning	210
3.1.5	Anläggningarnas kontrollaktiviteter	210
3.1.6	Användning av särskild expertis	211
3.1.7	Vattenvårdsförbund	211
3.2	Utredningens överväganden	213
3.3	Förutsättningar	213
3.3.1	Rollfördelning	213
3.3.2	Fördelning av tillsynsuppgifter	213
3.3.2.1	Inledning	213
3.3.2.2	Synpunkter från länsstyrelserna	214
3.3.2.3	Synpunkter från hälsovårdsnämnderna	214
3.3.2.4	Fördelningsgrund – annan lagstiftning än ML	215
3.3.2.5	Sannolik fördelning av tillsynsuppgifter	216
3.4	Överväganden av resursbehov	218
3.5	Ev. utökning av tillsynsresurserna	220
3.6	Avgiftsfinansiering	220
4	<i>Sammanfattande slutsatser</i>	221
	Bilagor: Redovisas separat	

1 Bakgrund

1.1 Statskontorets uppdrag

Miljöskyddsutredningen anhöll i skrivelse 1977-11-10 om statskontorets biträde med studier av de konsekvenser för organisation och användning av personalresurser som kan bli följden av utredningens överväganden om ändringar av förprövnings- och tillsynssystemet enligt miljöskyddslagen. Statskontoret accepterade uppdraget, som avsågs rapporteras till utredningen senast 1 april 1978. Utredningens övervägande spänner över ett komplext område med många instanser involverade. Utredningstiden har varit kort, varför vissa områden som utredningen önskade få belysta endast har kunnat behandlas översiktligt.

1.2 Uppdragets genomförande

Statskontoret har i sitt biträde åt miljöskyddsutredningen gått tillväga på följande sätt.

En styrgrupp har lett arbetet. I gruppen har ingått representanter från statens naturvårdsverk, länsstyrelserna och miljöskyddsutredningens sekretariat.

En enkät har utsänts till samtliga länsstyrelser. Enkäten innehöll frågor avseende

- förändringar i förprövningssystemet
- prövnings- och tillsynsresurser
- tillsynsverksamhetens omfattning
- vattenvårdsförbundens verksamhet
- anläggningarnas egna mätningar av utsläpp m. m.
- hälsovårdsnämndernas tillsynsuppgifter
- ärendestatistik

Trots att enkäten medförde ett avsevärt arbete för länsstyrelserna medverkade de genom att ge en god belysning av ett för deras verksamhet väsentligt område. En sammanställning av enkätsvaren redovisas i bilaga.

Intervjuer och diskussioner har genomförts med representanter från en rad myndigheter och organisationer:

- Hälsovårdsnämnder i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs, Älvsborgs och Västernorrlands län. (Det bör särskilt påpekas att p. g. a. den korta utredningstiden har kontakter endast kunnat tas med ett fåtal hälsovårdsnämnder)
- Koncessionsnämnden för miljöskydd
- Länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Västernorrlands län
- Statens naturvårdsverk
- Svenska kommunförbundet

I utredningsarbetet har Länsstyrelsernas organisationsnämnds undersökning av arbetsrutiner m. m. vid länsstyrelsernas naturvårdsenheter (LON projekt 3, 1973) varit till god hjälp.

2 Prövningssystemet

2.1 Nuläge

Prövning av verksamhet enligt miljöskyddslagen (ML) kan ske enligt tre olika förfaranden nämligen tillstånd, dispens eller anmälan. Tillståndskoncession – att bedriva miljöfarlig verksamhet lämnas av koncessionsnämnden för miljöskydd. För alla koncessionspliktiga verksamheter finns möjlighet att söka dispensprövning. Det sker för de flesta verksamhetstyperna hos statens naturvårdsverk (SNV) men i vissa särskilt angivna fall (12 § miljöskyddskungörelsen, MK) hos länsstyrelsen. Prövning enligt anmälningsförfarande (8, 9, 10 § MK) sker alltid av länsstyrelsen.

Tillstånds- och dispensprövning innehåller samma arbetsmoment. Ansökan kungörs i ortspressen och remitteras till statliga och kommunala myndigheter. Sakägare bereds tillfälle att framställa erinringar. Offentligt sammanträde på platsen äger alltid rum i tillståndsärenden och om det erfordras för utredningen i dispensärenden. Såväl SNV som länsstyrelsen gör en utredning av de tekniska och miljömässiga frågorna i ärendet.

I såväl tillstånds- som dispensbeslut anges de villkor som skall gälla för verksamheten. Dispensbeslut innebär således inte att man befrias från att vidta skyddsanordningar och andra åtgärder. Dispensbeslut saknar dock den formella rättsverkan som ett tillståndsbeslut har och kan inte överklagas.

Anmälan innebär en väsentligt enklare handläggningsordning. Anmälningshandlingarna skickas för kännedom till SNV och berörd hälsovårdsnämnd. Länsstyrelsen samråder sedan med dessa myndigheter innan beslut fattas. Anmälan resulterar vanligen i råd och anvisningar för verksamheten. Råd och anvisningar utformas ofta som villkor. I ett fåtal fall meddelas föreläggande om åtgärd eller förbud. I några fall föranleder ärendet ingen åtgärd.

2.1.1 Resurser och organisation

Resurser för prövning enligt ML fordras främst vid KN, SNV samt länsstyrelserna. Vissa resurser åtgår även i samband med yttranden i prövningsärenden vid hälsovårdsnämnder samt vid vissa statliga myndigheter. Dessa resurser har ej beaktats i den fortsatta framställningen.

2.1.1.1 Koncessionsnämnden för miljöskydd (KN)

KN svarar för prövning av alla tillståndsärenden enligt ML samt avger yttranden till regeringen i ärenden som avses i 136 a § byggnadslagen. Verksamheten är f. n. organiserad på fyra avdelningar. För utredning av tekniska och juridiska frågor i prövningsarbetet svarar 14 handläggare. För övriga arbetsuppgifter svarar 12 personer (biträden och assistenter). Beslut i tillståndsärenden fattas i en nämnd bestående av en ordförande samt tre övriga ledamöter. Sammansättningen varierar beroende på typ av ärende.

Antalet inkomna ärenden från ML:s tillkomst t. o. m. juni 1977 var 1 008. Av dessa har sammanlagt 676 slutligt avgjorts medan 235 satts på provotid. Detta innebär att ett slutligt avgörande uppskjuts i avvaktan på komplette-

rande utredningar, åtgärder etc. Vid utgången av budgetåret 1976/77 var 215 ärenden under handläggning och 107 ärenden vilande – satta på provotid.

En betydande del av nämndens arbetskapacitet åtgår numera till att avgöra återupptagna provotidsärenden. Under budgetåret 1976/77 upptogs 55 vilande ärenden till fortsatt handläggning. Antalet inkommande ärenden var för budgetåret 158.

Bland såväl nyinkomna ärenden som provotidsärenden dominerar industriärendena. Av ärenden med kommunal anknytning avser de flesta numera stora avfallshanteringsföretag. Flertalet ärenden är av brådskande natur.

Handläggningstiderna varierar beroende på ärendenas komplexitet. För företag som tidigare inte prövats av nämnden är den genomsnittliga handläggningstiden, från ansökan inkommer till slutligt beslut, 13,1/2 månad.

2.1.1.2 Statens naturvårdsverk (SNV)

SNV svarar för dispensprövning av flertalet av de verksamheter som omfattas av 2 § MK. SNV gör också ingående utredningar av tekniska och miljömässiga frågor i koncessionsnämndens tillståndsärenden. Vissa resurser åtgår även för yttranden och samråd i ärenden som länsstyrelsen handlägger. SNV svarar också för att ta fram anvisningar för länsstyrelsens prövningsverksamhet samt rådgivning, utbildning m. m.

För handläggning av dispensärenden svarar formellt prövningsenheten vid tekniska avdelningens kommunbyrå. Denna svarar för de juridiska frågorna samt är allmänt sammanhållande i ärendehandläggningen. Utredningen av tekniska frågor och frågor om miljöpåverkan görs av tekniska avdelningens facksektioner.

Vid prövningsenheten sysselsätts f. n. följande antal årsarbetskrafter: jurister 2,8, sekreterare 3,5 samt kanslipersonal 1,0. Resursbehovet för utredning av de tekniska frågorna varierar givetvis kraftigt beroende på ärende. Enligt facksektionernas egna bedömningar åtgår i genomsnitt en arbetsvecka per ärende. Räknet på antalet avgjorda ärenden under 1976/77, ca 170 ärenden, motsvarar det omkring 4 årsarbetskrafter.

Resursåtgången för utredningar i koncessionsnämndsärenden är stor och varierar kraftigt mellan olika ärenden. Storleksordningen 3–4 arbetsveckor per ärende har angivits som en mycket ungefärlig uppskattning. Övriga arbetsuppgifter i samband med prövningsverksamhet såsom anvisningar, branschutredningar och rådgivningsverksamhet kräver även avsevärda resurser. Någon uppskattning av detta resursbehov har ej kunnat göras.

Belastningen på dispensprövningen har minskat under de sista åren. Tidigare stora balanser, främst p. g. a. prövning i samband med ansökan om statligt bidrag till installation av reningsanordningar, har kunnat reduceras. Vid utgången av 1976/77 var 72 ärenden under handläggning. Antal inkomna ärenden för 1976/77 var 80 medan antalet avgjorda var 171.

2.1.1.3 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen svarar för dispensprövning vad avser verksamheter angivna i 12 § MK. Dessa verksamheter omfattar ett stort antal anläggningar. Läns-

styrelsen avger också yttrande i de ärenden som prövas av KN och SNV samt handlägger alla anmälningsärenden.

Arbete i samband med prövning enligt ML utförs av handläggare vid länsstyrelsernas naturvårdsenheter. I juridiska frågor anlitas personal vid juridiska enheten. Av svaren på statskontorets enkät till länsstyrelsen framgår att ca 82 årsarbetskrafter åtgår för prövningsarbetet. Av dessa är 76 handläggare vid naturvårdsenheten.

Antal sysselsatta med prövningsverksamheten varierar givetvis kraftigt mellan olika län, 1–10 årsarbetskrafter enligt enkätsvaren. Genomsnittsvärdet är ca 3 årsarbetskrafter/län.

Organisationen av arbetet med prövning och tillsyn är också olika på länsstyrelserna. I flertalet län utförs såväl prövning som tillsyn av viss verksamhetstyp av samma person. I ett par län har en uppdelning gjorts så att prövning och tillsyn utförs av olika personer.

Arbetet med prövning och tillsyn är också vanligen uppdelat på industriella anläggningar, kommunala anläggningar och vattendragskontroll.

Arbetets uppläggning och inriktning, personalresurser, fördelning av resurser mellan prövning och tillsyn varierar mellan olika länsstyrelser. Vid vissa länsstyrelser, som t. ex. Malmöhus och Västerbotten, dominerar prövningsverksamheten kraftigt vad gäller resursanvändningen. Vid några länsstyrelser, Jönköpings, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs och Norrbottens, är dock användningen av resurser för tillsyn större än för prövning. Generellt sett åtgår f. n. ca 60 % av de sammanlagda resurserna för tillsyn och prövning enligt ML vid länsstyrelsen till prövningsverksamhet.

Näringslivets struktur, naturmiljön och befolkningsfördelning medför att olika länsstyrelser blir specialiserade på vissa typer av verksamheter. Exempel på detta är trä- och cellulosaindustri efter norrlandskusten, oljeraffinaderier och petrokemianläggningar vid västkusten, stora djuranläggningar i Skåne etc.

Länsstyrelsens dispensprövning domineras f. n. av ärendegrupperna avfallsupplag, avloppsvatten från tätbebyggelse samt ladugårdar med mer än 100 djurenheter. De största ärendegrupperna på anmälingssidan är krossverk, täkter, skrotupplag, samt avloppsvatten från tätbebyggelse med mindre än 200 personer.

2.1.2 Omfattning

Omfattningen av prövningsverksamheten var under budgetåret 1976/77 följande:

Prövningssätt	Antal avgjorda ärenden	Antal inkomna ärenden
Tillstånd, KN	177	158
Dispens, SNV	171	80
Dispens, Ist	369	374
Anmälan, Ist	2 119	1 999

Antalet inkomna ärenden till KN har successivt ökat från 84 budgetåret 1969/70 till 158 1976/77. Tillfälliga nedgångar har skett under vissa år. För de senaste tre åren har antalet inkommande ärenden varierat mellan 136–158. En ökande andel av ärendena utgör ansökan om ändring i tidigare beslut.

Antalet avgjorda ärenden per år har successivt ökat. Under de senaste två åren har antalet avgjorda ärenden varit större än antalet inkomna. Detta kan till viss del bero på att en ökande andel är ändringsärenden vilka vanligen kräver mindre resurser.

Antalet inkomna dispensansökningar till SNV och de flesta länsstyrelserna har under de sista åren visat en klart nedåtgående trend. För SNV har en minskning skett från 586 ärenden 1971/72 till 80 1976/77. Det stora antalet ärenden under början av 1970 förklaras till stor del av den omfattande bidragsgivningen till installation av reningsanordningar varvid miljöskyddsprovning erfordrades. Det var därvid främst de s. k. förhöjda bidragen som medförde tillströmningen av dispensärenden. Den lågkonjunktur som rått under de sista åren kan också ha bidragit till ett minskat antal dispensansökningar.

Antalet anmälningsärenden, exklusive täkter, har under perioden 1971/72–1976/77 varierat mellan 900–1 200. Någon klar trend är svår att urskilja. Antalet täktärenden har årligen varit mellan 1 000–1 200.

2.1.3 Utveckling

Flera faktorer påverkar ärendevolymnernas utveckling.

Den pågående strukturrationaliseringen inom bl. a. järn- och stålindustrin, skogsindustrin och livsmedelsindustrin kommer sannolikt att medföra öknings- i tillståndsansökningar för dessa branscher. När det gäller avfallsupplag och hantering av avfall skärps kraven successivt och en koncentration sker till större enheter. Utbyggnaden av kommunala avloppsreningsverk torde däremot ha kulminerat.

Konjunkturen påverkar med säkerhet åtminstone antalet provningsärenden för industriell verksamhet. En snabbt uppgående konjunktur, kombinerad med statliga stödåtgärder, kan få en kraftig effekt på antalet provningsärenden.

En ytterligare utvidgning av provningsplikten till nya verksamhetstyper kan komma att ske. Likaså kan förväntas omprövning av tidigare fastställda villkor. Detta påverkar givetvis ärendevolymen.

Ny och bättre teknik inom olika områden är också en faktor som kan öka behovet av provning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att flertalet av de ovan nämnda faktorerna tenderar att öka omfattningen av provningsverksamheten i framtiden.

2.2 Utredningens överväganden

Miljöskyddsutredningen anger i sitt uppdrag till statskontoret:

”Vad gäller förprovningssystemet arbetar utredningen t. v. med att endast två myndigheter – koncessionsnämnden för miljöskydd (KN) och länsstyrelsen (lst) – skall

pröva fabriker och andra inrättningar m. m. enligt miljöskyddslagstiftningen. Statens naturvårdsverk (SNV) och lst:s s. k. dispensgivning upphör.

Utredningens utgångspunkt är att om förändringar skall göras i nuvarande system, som enligt allmän uppfattning fungerar väl, dessa skall innebära förenklingar och möjlighet till kortare handläggningstider samt mindre personalbehov för förprovning så att resurser frigörs för tillsyn. Uppdelningen av förprovningsskyldiga anläggningar mellan tillstånd och anmälan liksom uppdelningen av tillståndsprövningen mellan KN och lst är därvid av stort intresse. Till provning hos KN bör föras anläggningar av riksintresse och anläggningar för vilka en central provning är särskilt motiverad. Det vore av värde för det fortsatta utredningsarbetet att få följande två alternativ beslysta med hänsyn till konsekvenserna för organisation och användningen av personalresurser hos berörda myndigheter.

Alt. 1

1. KN meddelar tillstånd för anläggningar som upptas under BL § 136 a, samt ytterligare ett antal tyngre ärenden såsom nyanläggningar under MK § 2.
2. Lst meddelar tillstånd för övriga anläggningar under MK § 2. Lst äger rätt att hänskjuta ärende till KN. SNV äger rätt att påkalla att ärende hänskjuts till KN.
3. Nuvarande anmälningsystem enligt MK § 8 bibehålles.

Alt. 2

1. KN meddelar tillstånd för anläggningar som upptas under BL § 136a, samt ytterligare ett antal tyngre ärenden såsom nyanläggningar under MK § 2.
2. För övriga anläggningar under MK § 2 och § 8 gäller anmälningsplikt till lst. Lst hänskjuter på eget initiativ eller efter påkallan från SNV större och kontroversiella ärenden till KN. Det står vidare varje företag fritt att söka tillstånd hos KN. Ett rimligt antagande kan vara att antalet ärenden hos KN bli ungefär lika många som idag.
3. Anmälningsförfarandet skärps i förhållande till det nuvarande på så sätt att anläggningsarbeten ej får igångsättas förrän svar på anmälan lämnats av lst. Både kungörande och offentliga sammanträden kan vid behov äga rum inom ramen för ett sådant förfarande. Eventuellt kan vissa grupper under MK § 8 lämnas utanför förprovningssystemet.
4. Avsikten med detta alternativ är att lämna lst stor frihet att välja provningsform. Avgörande för om ärendet hänskjuts till KN blir inte enbart anläggningstyp utan om ärendet är kontroversiellt eller ej."

2.3 Förändring av provningssystemet

I detta avsnitt redovisas de förväntade konsekvenserna av de förändringar i provningssystemet som utredningen överväger. Inledningsvis redogörs för några av förutsättningarna för en förändring. Därefter redovisas konsekvenserna för de båda alternativ som övervägs.

2.3.1 Förutsättningar

2.3.1.1 Förenklingar, resursbesparingar

En utgångspunkt för att förändringar skall göras i nuvarande system är att de medför förenklingar, kortare handläggningstider och mindre personalbehov.

I ett koncessionsnämndsärende eller ett dispensärende vid SNV gör såväl SNV som länsstyrelsen en omfattande teknisk och miljömässig bedömning. Detta innebär med nödvändighet ett visst dubbelarbete samtidigt som ärendet blir allsidigt belyst genom att det kommer fram dels centrala policyinriktade bedömningar, dels regionala/lokala erfarenheter. En överföring av prövning till länsstyrelsen kan ge resursbesparingar under förutsättning att ärendena är av sådan karaktär att SNV ej behöver göra någon omfattande utredning i samband med remiss eller yttrande. På motsvarande sätt kan resursbesparingar ske om man vid remissbehandling av ärenden från KN, vid länsstyrelse och hälsovårdsnämnd, främst beaktar frågor med anknytning till regionala och lokala förhållanden. De tekniska bedömningarna bör främst göras av SNV.

Resursbesparingar och kortare handläggningstider kan också erhållas om vissa ärendetyper kan prövas enligt ett enklare förfarande. Detta gäller främst de ärenden som kan föras över från en tillståndsprövning till ett anmälningsförfarande. Ärenden som helt kan tas bort från anmälningsplikt eller behandlas genom ett enkelt rutinmässigt förfarande kan även ge vissa besparingar.

Det är sannolikt att handläggningstiden kan bli kortare om samma organ tidigare behandlat flera liknande ärenden. För vissa verksamhetstyper, där endast ett fåtal objekt finns i landet och dessa är geografiskt spridda, är det därför sannolikt rationellt att ha en central prövning.

Utarbetande av detaljerade anvisningar vid SNV för prövning av olika typer av verksamheter är väsentligt för att underlätta utredningsarbetet vid länsstyrelsen. Överföring av kunskaper via utbildningsverksamhet är ett annat sätt att underlätta prövningsarbetet.

2.3.1.2 Överföring av nya ärendegrupper till länsstyrelsen

I båda de av miljöskyddsutredningen övervägda alternativen förutsätts att dispensprövningen upphör och att vissa ärenden överförs till prövning vid länsstyrelsen. En annan utgångspunkt är att KN:s belastning bör vara ungefär oförändrad.

Synpunkter har inhämtats från samtliga prövningsinstanser på vilka ärendegrupper som skulle kunna flyttas till prövning på länsstyrelsen. En ofta framförd åsikt är att det främst är anläggningar med utsläpp som har begränsade ekologiska effekter som bör vara aktuella att flytta från central till regional prövning. De ärendegrupper som flertalet bedömt som lämpliga att föra över till länsstyrelsen är:

- livsmedelsindustri	2.9-18 § MK
- textil, tvätter	2.19, 20 § MK
- djurhållning, gödseltork	2.37, 38 § MK
- avloppsvatten	5 § MK

Antalet inkomna ärenden för ovannämnda ärendegrupper vid KN och SNV var för de senaste två åren omkring 115 per år.

För vissa ärendegrupper bedöms en ändring av storleksgränserna var möjligt som t. ex.

- verkstadsindustri	2.25 § MK
- avfallsupplag	2.36 § MK

Antalet inkomna ärenden för dessa grupper var under 1976/77 ca 50. Även andra anläggningstyper som färgindustri, tvättmedelsfabrik och spaltgasverk har angivits som möjliga att pröva vid länsstyrelsen.

För vissa anläggningstyper, som i dag är anmälningspliktiga, anser flera länsstyrelser att en skärpning av prövningsförfarandet bör ske. Detta gäller bl. a.:

- gjuteri	8.1 § MK
- kabelfabrik	8.2 § MK
- anläggning för oljeavfall	8.25 § MK
- plywood- eller spånskivefabrik	8.27 § MK
- motorsport- eller bilprovningssbana	8.32 § MK
- skjutbana	8.33 § MK

Länsstyrelsen upplever i många fall det nuvarande anmälningsystemet som otillfredsställande. Råd och anvisningar till huvudman för anläggningen anses ofta vara ett för svagt påtryckningsmedel. Sakägarnas ställning i anmälningsärendena anses vara otillfredsställande. Anläggningar som prövats enligt anmälningsförfarandet kan medföra mycket arbete för länsstyrelsen i samband med klagomål och tillsyn eftersom verksamheten ej är reglerad på samma sätt som vid ett tillståndsbeslut. De ovan anförda synpunkterna antas ligga bakom kraven på ett skärpt prövningsförfarande för vissa anläggningstyper.

2.3.1.3 Omfattning av prövningsverksamheten

Omfattningen av den framtida prövningsverksamheten, dvs. antal ärenden av olika typ är svår att prognostisera. Som tidigare redovisats kan många olika faktorer påverka utvecklingen.

För att kunna göra vissa kvantifieringar vad gäller förändrat behov av personalresurser för utredningens båda alternativ utgår vi från följande förutsättningar.

- Antalet prövningsärenden har samma omfattning som under 1976/77
- SNV:s dispensprövning upphör varvid 100–150 ärenden, som idag prövas av SNV eller KN flyttas till prövning vid länsstyrelsen
- Länsstyrelsens nuvarande dispensärenden ligger kvar vid länsstyrelsen

2.3.2 Konsekvenser på organisation, personalbehov, m. m.

Med utgångspunkt från förutsättningarna i avsnitt 2.3.1 redogörs här för konsekvenserna av en förändring av förprövningssystemet enligt alternativ 1 och 2.

2.3.2.1 Alternativ 1

Enligt detta alternativ meddelar länsstyrelsen tillstånd för vissa verksamheter enligt 2 § MK. Antalet ärenden som på detta sätt tillförs länsstyrelserna antas

approximativt motsvara volymen av SNV:s dispensgivning, dvs. 100–150 ärenden/år. Länsstyrelsens nuvarande dispensärenden förutsätts i huvudsak prövas som tillståndsärenden vid länsstyrelsen. Volymen anmälningsärenden antas vara ungefär oförändrad.

Det förefaller troligt att anläggningarna väljer att få verksamheten prövad vid länsstyrelsen i nästan samtliga fall där detta är möjligt enligt författningen. Handläggningstiderna bör kunna bli kortare än vid KN, rättskraften i beslutet torde också vara den samma och större hänsyn kan eventuellt tas till regionala förhållanden. Emot denna förmodan om länsstyrelseprövning talar dock att företag med anläggningar i flera län kan förväntas vilja ha central prövning för alla sina anläggningar. Omfattningen av de ärenden som länsstyrelsen eller SNV kommer att hänskjuta till KN är svår att bedöma.

Konsekvenserna av förändringen för KN bedöms bli relativt små. De ärenden som ligger kvar på KN kommer dock ännu mer än i dag vara de stora och resurskrävande. Antalet ärenden som kan behandlas med oförändrade resurser kan därför komma att minska något. Vissa ärendegrupper kan komma att helt försvinna från KN.

Ett problem kan vara hur man bör förfara med ändringar i tidigare tillståndsbeslut. Om ändringen är av liten omfattning skulle prövningen kunna ske vid länsstyrelsen. Å andra sidan finns kunskaper från den tidigare ärendehandläggningen vid KN. Länsstyrelsen har dock oftast ingående deltagit i förprövningen och bör ha erfarenheter från tillsynen.

De vilande ärendena, s. k. prövotidsärenden, är en annan ärendegrupp där fördelar kan finnas att slutbehandla ärendena vid KN.

För SNV:s del bortfaller vissa arbetsuppgifter som är knutna till nuvarande dispensprövning. Vid prövningsenheten sysselsätts f. n. ca 7 årsarbetskrafter med dispensprövning. SNV:s facksektioner lägger enligt egen bedömning ned i genomsnitt en arbetsvecka per ärende för den tekniska bedömningen. Räknat på antalet avgjorda ärenden under 1976/77 – ca 170 ärenden – motsvarar detta ca 4 årsarbetskrafter.

Vid ett genomförande av den föreslagna förändringen frigörs resurserna vid prövningsenheten för andra arbetsuppgifter.

Från facksektionernas sida krävs en väsentlig arbetsinsats i samband med förändringen för att ta fram centrala anvisningar och riktlinjer samt bedriva utbildning av länsstyrelsepersonal. Att det är nödvändigt att sätta av resurser för dessa ändamål har bl. a. framkommit från erfarenheter av när ytbehandlingsärenden flyttades till prövning på länsstyrelsen.

För att minska belastningen på facksektionerna i samband med en förändring torde en successiv överföring med några anläggningstyper i taget kunna ske.

På ett par års sikt bör dock den föreslagna förändringen avlasta facksektionernas arbete med de ärendegrupper som förs över till länsstyrelsen.

Genom den föreslagna förändringen tillförs länsstyrelsen ytterligare arbetsuppgifter. Antalet ärenden som kommer att överföras till länsstyrelserna för prövning antas här vara 100–150 per år. Detta motsvarar antalsmässigt ungefär SNV:s dispensprövning.

Länsstyrelsen gör redan idag tekniska och miljömässiga bedömningar för de aktuella ärendetyperna i samband med remiss från KN eller SNV. Resurstillskott krävs främst för arbetet med utformning av villkor, samman-

träden, remissammanställning och juridiska frågor. Eftersom dessa arbetsuppgifter närmast motsvarar vad som idag görs vid prövningsenheten vid SNV skulle resurstillskottet för länsstyrelsen kunna approximeras utifrån dessa resurser. Med utgångspunkt från att ca 170 ärenden avgjorts under 1976/77 med resursinsatsen ca 7 årsarbetskrafter skulle den genomsnittliga insatsen per ärende vara ca 2 arbetsveckor. Den tidigare nämnda ärendevolymen, 100-150 ärenden per år, skulle enligt denna uppskattning kräva ett resurstillskott på 5-7 årsarbetskrafter.

Den ovanstående uppskattningen är givetvis ganska osäker och syftar endast till, att belysa den ungefärliga storleksordningen på resurstillskottet. Förändringen kommer givetvis slå olika på de olika länsstyrelserna. För exempelvis två av de större ärendegrupper som kan bli aktuella att föra till länsstyrelsen, livsmedelsindustri och reningsverk för mer än 2 000 anslutna personer, finns stora regionala skillnader. Livsmedelsindustrin är framförallt koncentrerad till södra Sverige. Speciellt till Skåne, västkusten och storstadsregionerna. Förekomsten av större kommunala reningsverk är direkt beroende av antalet tätorter med mer än 2 000 personer. Även här är antalet störst i södra Sverige.

Arbetsmomenten vid en tillståndsprövning är i huvudsak de samma som vid dispensprövning. Länsstyrelsen har således erfarenhet av denna typ av ärendehandläggning. En viss ökad insats av juridisk kompetens kan dock komma att krävas. Den formella beslutsprocessen för tillståndsärenden behöver också preciseras.

En allmän konsekvens av ett förändrat prövningsförfarande kan bli att krav och villkor i fattade beslut blir mer oenhetliga. Viss risk finns att kraven ibland blir mindre skärpta än vid en central prövning. Detta visar erfarenheter från ytbehandlingsindustrin. Speciella krav ställs därför på SNV att uforma detaljerade anvisningar. Vid behov finns också möjlighet för SNV att föra ärenden till KN för att få principbeslut i vissa frågor.

2.3.2.2 Alternativ 2

Framställningen nedan koncentreras framförallt på att belysa skillnaderna gentemot alternativ 1.

Enligt alternativ 2 meddelar endast KN tillstånd. Övriga ärenden prövas enligt ett skärpt anmälningsförfarande vid länsstyrelsen. Enligt förutsättningarna är antalet ärenden som tillförs länsstyrelsen av samma storleksordning som i alternativ 1, dvs. 100-150 per år.

Det bedöms som tveksamt om det gjorda antagandet är realistiskt. Från den sökandes synpunkt kan det skärpta anmälningsförfarandet innebära en lika omfattande prövningsprocess som vid tillstånd utan att beslutet har den rättskraft som ett tillståndsbeslut har. Från länsstyrelsens sida har ofta framförts att ett anmälningsförfarande ger otillräckliga sanktionsmöjligheter och ej medför tillräckligt stark ställning för sakägaren. Dessa faktorer kan medföra att såväl sökande som länsstyrelsen oftare väljer att pröva ärenden i koncessionsnämnden än i alternativ 1.

Det är svårare att i alternativ 2 bedöma den förväntade ärendebelastningen på KN respektive länsstyrelsen. Den mer detaljerade utformningen av anmälningsförfarandet, dess sanktionsmöjligheter, rättskraft, möjlighet till

överklagande etc., får här en avgörande betydelse.

Den stora fördelen med detta alternativ är dock att prövningsformen flexibelt kan anpassas till förhållandena i det speciella fallet. För en och samma anläggningstyp, enligt uppdelningen i MK, kan såväl miljöproblemen som förekomsten av motstridiga intressen variera kraftigt. Ett typiskt exempel på detta är den stora skillnaden i störningar från en mindre skjutbana och ett stort skjutfält.

Konsekvenserna för KN kan bli en något större ärendebeslastning än i alternativ 1. Detta skulle bero på att man föredrar en tillståndsprövning i vissa av de fall där en sådan ej är obligatorisk.

För SNV blir avlastningen på prövningsenheten densamma som i alternativ 1. Om fler ärenden förs till KN innebär detta dock en viss ökad belastning på facksektionerna vid SNV.

Behovet av samråd mellan länsstyrelsen och SNV kan komma att öka eftersom man oftare har anledning att diskutera det lämpligaste prövningsförfarandet. I övrigt antas konsekvenserna för SNV bli desamma som i alternativ 1.

Länsstyrelsen kan enligt detta alternativ anpassa omfattningen av prövningen till det aktuella fallet. Det bör medföra en minskad resursinsats jämfört med alternativ 1. Den tekniska utredningen i ett ärende torde dock vara av samma omfattning. Skillnaden i resursbehov jämfört med alternativ 1 är dock f. n. svårt att kvantifiera.

Enligt alternativ 2 behöver länsstyrelsen först göra en preliminär och översiktlig bedömning av ett ärende för att avgöra prövningsformen. I tveksamma fall kan det vara en fördel om samråd sker på ett tidigt stadium med SNV.

I likhet med alternativ 1 kan en minskad enhetlighet i besluten bli följden av den föreslagna förändringen. Eftersom länsstyrelsen har stor frihet vad gäller prövningsformen i alternativ 2 kan olika praxis komma att tillämpas vid olika län vad gäller prövningens omfattning.

2.3.3 Övriga framförda synpunkter

I detta avsnitt redovisas synpunkter på prövningsförfarandet som framförts vid diskussioner med prövningsmyndigheterna, men som ej direkt kan hänföras till utredningens uppdrag till statskontoret.

- Länsstyrelserna bör helt frikopplas från prövningsverksamheten (bl. a. för att kunna utöva effektivare tillsyn och för att minska påverkan av "ovidkommande" regionala intressen). Prövningen skulle kunna ske vid KN och/eller någon typ av mellanregionala prövningsnämnder, medan länsstyrelserna endast hade hand om enkla anmälningsärenden.
- Ärendena bör ej bindas vid tillstånd resp. anmälan. Länsstyrelser i samråd med SNV skulle (bortsett från ärenden som omfattas av 136 a § byggnadslagen) vid varje ansökningstillfälle avgöra var och hur prövningen skulle ske. Härigenom kunde ett optimalt utnyttjande av prövningsresurserna uppnås.
- Ärenden bör inte sorteras efter tillstånd och anmälan utan snarare efter en tredelning – tillstånd, förstärkt anmälan, anmälan (= registrering).

- Hälsovårdsnämnden bör få handha anmälan för vissa enklare anläggningar.
- En skärpning av anmälningsförfarandet är nödvändigt. Verksamhet bör ej få påbörjas innan prövning skett. Företag som bryter mot lämnade råd och anvisningar skall kunna dömas till böter eller förbud av verksamheten.
- Sakägarnas ställning vid prövning enligt ML bör förstärkas. Detta är särskilt påfallande i anmälningsärenden där länsstyrelser med stöd av 39 § ML meddelar anvisningar. Enligt regeringens praxis tas besvär över 39 § beslut ej upp till prövning. Endast om länsstyrelsen meddelar föreläggande enligt 40 § ML behandlar regeringen i sak sakägares besvär.

3 Tillsyn enligt miljöskyddslagen

Nedan beskrivs i avsnitt 3.1 översiktligt de resurser och den omfattning tillsynen enligt ML arbetar med. Vidare beskrivs tillsynsarbetets olika moment liksom anläggningarnas egna kontrollaktiviteter, användande av särskild expertis och vattenvårdsförbundens verksamhet.

I avsnitt 3.2 tas miljöskyddssutredningens övervägande upp, varefter i avsnitt 3.3 olika synsätt på rollfördelningen mellan tillsynsorganen diskuteras. Därvid redovisas de under statskontorets utredningsarbete framkomna synpunkterna på denna fördelning.

I avsnitt 3.4 diskuteras, med utgångspunkt i rolldiskussionen, fördelningen av tillsynsarbetets olika uppgifter mellan de aktuella organen. Resonemangen förs med utgångspunkt från en effektivisering inom nuvarande resursramar. Frågan om ev. personalförstärkningar behandlas därefter översiktligt.

Avslutningsvis, i avsnitt 3.5, behandlas frågan om avgiftsfinansiering av tillsynsverksamheten.

3.1 *Nuläge*

3.1.1 Resurser

Enligt 38 § ML har SNV ansvar för den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen ansvarar för tillsynen inom länet.

SNV utarbetar råd och anvisningar rörande tillsynen enligt ML. Dessutom utarbetar SNV andra publikationer som tjänar som hjälpmedel vid tillsynen. SNV har sålunda gett ut redogörelser för miljövårdsproblem inom olika branscher. Denna publikationsverksamhet liksom ofta täta kontakter mellan handläggare vid länsstyrelserna och expertis vid SNV underlättar och stöder tillsynen på regional nivå.

F. n. sysslar vid länsstyrelserna sammanlagt ca 50 årsarbetskrafter med tillsyn enligt ML. 1972 var ca 25 årsarbetskrafter sysselsatta med denna uppgift. En fördubbling synes alltså ha skett sedan 1972.

Landets 277 kommuner har f. n. ca 650 anställda vid hälsovårdsnämnderna. Endast en mycket ringa del av dessa synes sysselsatta med tillsyn av

miljöfarliga anläggningar. Nämndernas huvudsakliga arbetsuppgifter är föranledd av annan lagstiftning (hälsovårdsstadga, livsmedelslag m. fl.).

3.1.2 Resursåtgång vid tillsyn enligt länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)

LON utförde 1972 en uppskattning av bl. a. hur många tillsynsdagar per år och anläggning som då bedömdes rimligt. I bilaga har dessa uppskattningar angivits för alla tillsynsobjekt enl. ML. I tabellen har även på basis av dessa uppskattningar framräknats "tillsynsbehovet" för de olika objekten (tillsynsdagar per år och anläggning x antal anläggningar). Materialet från LON-undersökningen förutsätter att länsstyrelsepersonal utför tillsynen. Vidare speglar materialet den önskade tillsynsnivån.

3.1.3 Tillsynsarbetets moment

Tillsyn av miljöfarliga anläggningar brukar indelas i

- driftkontroll
- besiktning
- inspektion
- skrivbordskontroll

Den interna driftkontrollen är av stor vikt då det gäller att begränsa emissioner. I prövningen ingår därför i allmänhet bland villkoren att kontrollprogram skall upprättas. Ändamålet med dessa är att i detalj ange omfattningen av anläggningens driftkontroll. Kontrollprogrammets innehåll avspeglar bl. a. anläggningens miljöfarlighet, omgivningens känslighet och tekniska/ekonomiska möjligheter. Huruvida innehållet i kontrollprogrammen överlag behöver skärpas eller ej, är en fråga för främst SNV och länsstyrelserna, alltså de myndigheter som kan bedöma de tekniska och miljömässiga förutsättningarna för anläggningarnas verksamhet. I statskontorets utredningsarbete har bl. a. framkommit att tillsynen av att de överenskomna kontrollerna utförs och att detta sker på ett riktigt sätt behöver förstärkas. Denna tillsyn äger främst rum genom besiktning, inspektion och skrivbordskontroll.

I kontrollprogram anges ofta hur besiktning skall genomföras. Besiktning sker dels i form av s. k. förstagsbesiktning, dels i form av periodiskt återkommande besiktning. Omfattningen liksom intervallen kan anges i kontrollprogrammen. Besiktningarna har till syfte att kontrollera att en anläggning utförts på så sätt som föreskrivits i tillståndsbeslut och att villkor rörande tillåtna utsläpp uppfylls, liksom att den interna driftkontrollen är tillfredsställande. Utomstående expertis (se avsnitt 3.1.6) brukar anlitas, särskilt då det är fråga om större och mer komplicerade anläggningar.

Inspektionen är i allmänhet av stickprovskaraktär och kan ske då klagomål föreligger eller då misstanke finns om överträdelse av villkor.

Vid skrivbordskontrollen granskas bl. a. inkomna rapporter från driftkontrollen och andra mätningar och aktiviteter i samband med anläggningarnas verksamhet.

Av de kontakter som statskontoret haft med framför allt länsstyrelserna

har framgått att en ökad satsning på besöksmomenten (besiktning, inspektion) i tillsynen anses medföra god miljöeffekt. Sker en utökning av tillsynsresurserna torde därför dessa resurser styras mot dessa moment.

3.1.4 Omfattning

Länsstyrelserna genomför enligt enkätsvaren 4 000–4 500 tillsynsbesök årligen vid miljöfarliga anläggningar. Detta antal rör direkta besök i avsikt att utöva tillsyn. Vid beredning av prövningsärenden gör dock länsstyrelserna ofta besök vid den aktuella anläggningen. Gränsen mellan dessa typer av besök är dock oskarp, speciellt vid de allt vanligare ändringsärendena.

Vid länsstyrelserna är f. n. ca 75 tjänstemän sysselsatta med prövning, medan ca 50 är sysselsatta med tillsyn enligt ML. Relationen antal sysselsatta inom prövning/tillsyn varierar mycket mellan länsstyrelserna. Dessa skillnader kan bero på olika gränsdragningar i enkätsvaren mellan vad som betecknas som prövning resp. tillsyn. En annan orsak kan dock vara skillnader i ärendebelastning och prioritering mellan olika arbetsuppgifter.

En vid länsstyrelsekontakterna ofta framförd synpunkt rör svårigheten att få tid till och kunna planera in tillsyn, främst besöken. Dessa besök upplevs som ett effektivt medel i miljövårdsarbetet. Inte bara på grund av bristande resurser utan även på grund av en ofta strid ärendeström upplevs ärendehandläggning ta en oproportionerligt stor del av resurserna. Handläggningen av ärenden är givetvis i sig en miljövårdsinsats, men delvis av psykologiska skäl (ärendebalanser) anses att man ibland gör ur miljövårdssynpunkt felaktiga prioriteringar mellan ärendehandläggning och tillsynsbesök. Ur miljövårdssynpunkt mindre viktiga ting prioriteras, p. g. a. att de förekommer som ärenden, framför tillsynsbesök.

Hälsovårdsnämnderna sysslar idag i mycket begränsad omfattning med tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Hälsovårdsnämnderna svarar för tillsyn enligt hälsovårdsstadgan m. fl. författningar. De har formellt inget ansvar enligt ML. Företrädare för hälsovårdsnämnderna bereds oftast tillfälle att närvara vid länsstyrelsens anläggningsbesök och besiktningar. Nämnden spelar ofta en viktig roll som mottagare av klagomål från allmänheten.

Vissa hälsovårdsnämnder, främst i storstadskommuner (ex. Stockholm) eller i industriregioner (Vänersborg/Trollhättan) har dock vissa resurser avdelade för kontroll av bl. a. anläggningar med miljöfarlig verksamhet i kommunen. Det förefaller vidare som om hälsovårdsnämnderna i landets residensstäder är aktivare på området vilket torde bero på bättre kontakter med länsstyrelsepersonalen. Huvuddelen av hälsovårdsnämnderna sysslar dock inte alls med tillsyn av miljöfarliga anläggningar.

3.1.5 Anläggningarnas kontrollaktiviteter

De kontroller, för vilka huvudmannen för anläggningen ansvarar, är vanligen i detalj reglerade i ett s. k. kontrollprogram. Programmet fastställs av länsstyrelser och är utarbetat av huvudmannen i samråd med länsstyrelsen.

I kontrollprogrammet regleras bl. a. omfattningen av de mätningar som skall utföras. I mätprogrammet ingår alltid mätning av emissioner, i vissa fall

mätning i processen samt i recipienten. I några fall ingår specialundersökningar som påverkan på fiskbestånd, skogens tillväxttakt i omgivningen etc. Mätresultaten skall rapporteras regelbundet till länsstyrelsen. Resultaten av mätningarna skall också finnas tillgängliga i anläggningarnas driftjournaler så att kontroll kan ske vid besiktningar och inspektioner.

Mot bakgrund av att kritik ibland framförts mot att företagen själva får svara för dessa mätningar har miljöskyddsutredningen önskat få utrett i vilken omfattning det förekommer att företagen själva svarar även för andra kontrollaktiviteter enligt miljöskyddslagstiftningen. Av svaren i enkäten framgår bl. a. att vid de immissionsmätningar i vattenmiljö som förekommer vid större anläggningar utförs denna kontroll av huvudmannen för anläggningen eller av anlitad konsult. I relativt få fall utförs dock dessa mätningar i helt egen regi. Oftast anlitas utomstående expertorgan såsom vattenvårdsförbund (se avsnitt 3.1.7) eller särskilda konsultföretag. Dessa mätningar är i allmänhet godkända av länsstyrelsen (genom kontrollprogram). Immissionskontroll i luft (t. ex. stoft- och bullermätning) synes förekomma i begränsad omfattning och utförs oftast av industrierna själva.

3.1.6 Användning av särskild expertis

Miljöskyddsutredningen har önskat få belyst omfattningen av användandet av utomstående expertis dels vid förstagångsbesiktningar, dels vid undersökningar enligt 43 § ML.

Förstagångsbesiktningar av industriella anläggningar synes oftast utföras av konsulter på företagets bekostnad. För kommunala avloppsreningsverk förefaller användandet av utomstående expertis vid förstagångsbesiktningar variera. Vissa länsstyrelser anger "inte alls" eller "knappast alls". Någon länsstyrelse anger "när svårigheter förekommit att uppfylla gällande koncessions- och dispensvillkor" medan några anger "normalt" eller "som regel".

I 43 § ML ges tillsynsmyndighet möjlighet att föreskriva att undersökningar om miljöfarlig verksamhet och dess verkningar skall utföras av annan än den som utövar verksamheten. Denna möjlighet utnyttjas uppenbarligen mycket sällan. Länsstyrelsernas svar varierar mellan å ena sidan "mycket ovanligt", "sparsamt", "obetydlig omfattning" och å andra sidan "knappast", "inte alls", "ej hittills", "aldrig". En länsstyrelse (L) anger att undersökning enligt 43 § ML förekommer 2-3 fall/år och anser paragrafen mycket värdefull.

3.1.7 Vattenvårdsförbund

Miljöskyddsutredningen har önskat ta del av länsstyrelsernas erfarenheter av att kontroll av verkningarna i luft, mark och vatten överlättes på särskilda sammanslutningar av typen vattenvårdsförbund. I den av statskontoret utsända enkäten frågades efter dels vilka vattenvårdsförbund som bedriver verksamhet inom länet, dels länsstyrelsernas erfarenheter av förbundens verksamhet.

Inom landet bedriver f. n. 36 st vattenvårdsförbund sin verksamhet. Dessutom finns 1 st luftvårdsförbund. Vattenvårdsförbundens uppgift är att

vara ett samarbetsorgan för vattenföreningarna. Denna uppgift innebär dock inte någon myndighetsutövning. Vattenvårdsförbunden medverkar i eller utför recipientkontroller. Därigenom underlättas kontrollen av sjöar och vattendrag. Länsstyrelsernas arbete anses därigenom underlättas, även om (som H-län påpekar) det ofta är länsstyrelsens arbetsinsats som avgör om vattenvårdsförbunden uträttar något. Recipientkontroll synes vara den dominerande uppgiften för de flesta vattenvårdsförbunden varigenom en rationell samordning uppenbarligen nås. Någon länsstyrelse (O-län) anser att denna sida av verksamheten bör kunna utökas. Många länsstyrelser påpekar det stora värde som anses ligga i att vattenvårdsförbunden fungerar som informations- och kontaktorgan mellan länsstyrelse, kommuner och industrier. Vissa mindre förbunds verksamhet (ex. Fyrisåns, Sävjaåns) är dock i huvudsak inriktade på att utföra underhåll i form av rensningar m. m.

Länsstyrelsernas erfarenheter av vattenvårdsförbundens verksamhet är överlag goda. Svaren rör sig kring "goda", "mycket goda", "genomgående positiva" och "i stort sett goda". Som exempel kan nämnas Örebro län där fyra vattenvårdsförbund bedriver verksamhet (Arbogånäs, Hjälmarens, Nyköpingsåns och Gullspångsälvens). Länsstyrelsen i Örebro län sammanfattar sina erfarenheter på följande sätt:

"Mycket goda erfarenheter".

1. Kostnaderna för kontrollverksamheten lägre
2. Resultatet för hela vattensystemet samtidigt och sammanställt över-skådligt
3. Länsstyrelsens arbete underlättas väsentligt. En motpart att resonera med när det gäller revideringar o. dyl
4. Medel finns tillgängliga även för vissa nödvändiga specialundersökningar (bottenfauna, tungmetaller o. likn.)"

Några länsstyrelser redovisar synpunkter, som något avviker från de positiva. Som exempel på en sådan synpunkt kan nämnas R-län (där följande förbund bedriver verksamhet: Tidans, Lagans, Nissans, Ätrans och Gullspångsälvens).

"Vattenvårdsförbunden utför ett värdefullt undersökningsarbete och bidrar till att öka medvetenheten om vattenvårdsfrågorna hos medlemmarna. Förbunden innebär dock en viss splittring av vattenvårdsarbetet och samordningen med övrig verksamhet inom vattenvården är inte helt tillfredsställande. Vidare är vattenvårdsförbunden i första hand inriktade på att bedriva rutinmässiga undersökningar. Större befogenheter för vattenvårdsförbunden och ett närmare samarbete med länsstyrelsens naturvårdsenhet skulle troligen effektivisera vattenvårdsarbetet."

Som ett tredje exempel kan citeras erfarenheterna från E-län (där Motala Ströms och Nyköpingsåns vattenvårdsförbund bedriver verksamhet):

"En sammanhållande länk i vattenvårdsarbetet. Erfarenheterna är i stort sett goda. Ett väl fungerande förbund kan möjliggöra en effektiv recipientkontroll. En nackdel är att formella krav inte kan riktas direkt mot förbundet utan endast till de enskilda "miljöbusarna".

3.2 Utredningens överväganden

Miljöskyddsutredningen arbetar med ett förslag som innebär att hälsovårdsnämnden blir lokal tillsynsmyndighet.

Med lokal tillsynsmyndighet avser utredningen att hälsovårdsnämnden skall vara tillsynsmyndighet för samtliga i kommunen belägna miljöfarliga anläggningar. Med en sådan roll följer naturligen de "maktmedel" en tillsynsmyndighet kan behöva för att kunna utöva en effektiv tillsyn. Länsstyrelser skulle då kunna koncentrera sig på de besvärligare fallen. Länsstyrelsen ges vidare ett övergripande ansvar för hälsovårdsnämndernas tillsynsverksamhet och kan vid behov gripa in och ta över vissa tillsynsuppgifter.

Miljöskyddsutredningen önskar få belyst möjligheterna till en effektivisering av tillsynen inom nuvarande personella ramar hos länsstyrelse och hälsovårdsnämnd. Vidare vill utredningen få utrett två alternativa förslag till ökning av personalresurserna med 10-20 % resp. 50-75 % under den närmaste 5-årsperioden.

3.3 Förutsättningar

3.3.1 Rollfördelning

Rollfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna torde avsevärt komma att förändras om hälsovårdsnämnderna blir lokal tillsynsmyndighet. SNV förutsätts härvid i ökad utsträckning bistå övriga tillsynsorgan med råd, anvisningar, riktlinjer m. fl. åtgärder som kan sägas åligga en central tillsynsmyndighet. Vidare torde SNV få spela en viktig roll vid uppläggning av den utbildning som kommer att krävas av hälsovårdsnämndernas personal.

Rollfördelningen länsstyrelse/hälsovårdsnämnd kan genomföras på flera olika sätt.

Miljöskyddsutredningen har (se avsnitt 3.2) övervägt en fördelning som innebär att länsstyrelserna koncentrerar sig till "besvärligare fall" samt till ett övergripande tillsynsansvar, medan hälsovårdsnämnderna i princip ansvarar för samtliga anläggningar inom kommunen. Hälsovårdsnämnderna bör även kunna utföra vissa tillsynsuppgifter, t. ex. kontroll av reningsanordning, viss provtagning etc. för de s. k. "besvärliga fallen".

3.3.2 Fördelning av tillsynsuppgifter

3.3.2.1 Inledning

Hälsovårdsnämnderna förutsätts komma att spela en roll vid tillsynen av samtliga anläggningar. Fördelningen mellan tillsynsorganen av tillsynsuppgifterna vid en viss anläggning kommer att bli beroende på anläggningstypen. Vid vissa anläggningar kan det bedömas sannolikt att hälsovårdsnämnderna är lämpade att utföra en betydande del av tillsynen, i andra åter ("besvärligare fall") kommer nämnderna endast utföra vissa enkla uppgifter eller helt överlåta tillsynen på länsstyrelsen. Det förutsätts att länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna i samråd avgör vilken arbetsfördelning som bör gälla i

olika fall. För att få en uppfattning om arbetsbelastningen på de inblandade tillsynsorganen när hälsovårdsnämnderna blir lokal tillsynsmyndighet, har vissa grova uppskattningar av resursbehov gjorts med utgångspunkt i den sannolika framtida arbetsfördelningen mellan hälsovårdsnämnd och länsstyrelse. I följande avsnitt diskuteras hälsovårdsnämndernas roll vid tillsynen av olika anläggningstyper.

3.3.2.2 Synpunkter från länsstyrelserna

Länsstyrelserna har lämnat synpunkter på vilka anläggningar hälsovårdsnämnd lämpligen kan utöva tillsyn över. Nedan förtecknas de ärendegrupper enligt MK där ca 10 länsstyrelser ansett att hälsovårdsnämnden ensam kan utöva tillsyn.

- 2 § 37 ladugård, stall . . .
- 8 § 3 krossverk, makadamverk, stenhuggeri
 - 4 asfaltverk, oljegrusverk
 - 8 täkt av . . .
 - 12 framställning av färdiglagad mat, rökeri
 - 15 läskedrycksfabrik
 - 21 tvättinrättning
 - 22 vattenverk . . .
 - 24 skrotupplag eller anläggning för skrothantering
 - 32 motorsport- eller bilprovningssbana . . .
 - 33 skjutbana . . .
- 10 § Avloppsvatten som härrör från kasern, hotell eller därmed jämförlig inrättning eller från hushåll som ej avses i 5 § 1 eller 2.

Flera länsstyrelser, dock ej så många som för grupperna ovan, har ansett följande anläggningar enl. MK som lämpliga tillsynsobjekt för hälsovårdsnämnderna:

- 2 § 11 mejeri, torrmjök, glass- eller chokladfabrik
 - 12 slakteri, köttkonserverfabrik . . .
 - 13 fiskmjöls- eller fiskoljefabrik . . .
 - 14 beredning eller konservering av grönsaker, rotfrukter . . .
- 5 § 4 pressaft från siloanläggning
 - 5 urin från djurstall
- 8 § 26 sågverk för framställning av mer än 14 000 m³
 - 31 anläggning där mer än 200 kg klor lagras . . .

3.3.2.3 Synpunkter från hälsovårdsnämnderna

Samtliga kontaktade hälsovårdsnämnder har, med viss reservation för bristande resurser, haft synpunkter på vilka tillsynsuppgifter enligt ML som lämpligen borde åvila nämnderna. Som tidigare påpekats har dock utredningstiden inte medgivit någon genomgång och systematisering av hälsovårdsnämndernas synpunkter.

Synpunkterna har varierat från en försiktig förmodan om att vissa smärre anläggningar med främst livsmedelsproduktion skulle vara lämpliga tillsyns-

objekt för nämnderna, till synpunkter att nämnderna självklart skall ha ett principiellt tillsynsansvar för samtliga miljöfarliga anläggningar i kommunen. De flesta kontaktade hälsovårdsnämnderna har ansett det lämpligt och rationellt att ha tillsyn över anläggningar med vilka nämnderna redan har viss kontakt och därigenom har viss kunskap om anläggningen och dess verksamhet.

3.3.2.4 Fördelningsgrund – annan lagstiftning än ML

Det förefaller naturligt att en stor del av hälsovårdsnämndernas tillsyn av miljöfarliga anläggningar kommer att ha anknytning till sådan tillsyn som redan åligger nämnderna enligt annan lagstiftning. Därvid kan tillsynsbesöken samordnas. En sådan samordning innebär ett rationellt utnyttjande av samhällets knappa tillsynsresurser. Till detta kommer tidsvinster genom kortare resvägar till tillsynsprojekten. De verksamhetsområden som därvid ligger närmast till hands rör livsmedel och miljöfarligt avfall. Beröringspunkter finns även med den kommunala tillsynen av arbetsmiljön. (Förteckningen av nedan angivna aktuella anläggningar är i huvudsak hämtad från synpunkter från Stockholms miljö- och hälsovårdsförvaltning).

Livsmedelslagen

Hälsovårdsnämnderna utövar tillsyn enligt livsmedelslagen. Följande anläggningar enl. MK skulle då kunna vara aktuella:

- 2 § 11 mejeri, torrmjök, glass- eller chokladfabrik
- 12 slakteri, köttkonserverfabrik . . .
- 13 fiskmjöls- eller fiskoljefabrik
- 14 beredning eller konservering av grönsaker, rotfrukter . . .
- 15 läskedrycksfabrik¹
- 8 § 12 fabrik för framställning av färdiglagad mat, rökeri
- 13 kafferosteri

Lagen om hälso- och miljöfarliga varor

Hälsovårdsnämnderna utövar tillsyn över miljöfarligt avfall. Stor del av de miljöfarliga anläggningarna producerar miljöfarligt avfall i någon form. Följande anläggningar enl. MK skulle då kunna vara aktuella:

- 2 § 4 kemisk eller termisk ytbehandling . . .
- 30 framställning av färg, harts, fernissa eller lösningsmedel
- 36 upplag eller anläggning för behandling av avfall såsom slam . . .
- 8 § 1 gjuteri
- 11 träimpregneringsverk
- 24 skrotupplag eller anläggning för skrothantering
- 8 § 25 anläggning för ytbeläggning med färg eller lack . . .
- 30 laboratorium för framkallning av mer än 20 000 rullar fotografisk film . . .

¹ Ej nämnd av Stockholms Miljö- och hälsovårdsförvaltning.

Hälsovårdsstadgan m. fl.

Hälsovårdsnämnderna har en allmän inspektionsverksamhet som har sin huvudsakliga grund i hälsovårdsstadgan. Följande anläggningar enl. MK skulle då kunna bli aktuella:

- 2 § 20 tvättinrättning för mer än 10 000 kg tvättgods per dygn
 - 37 ladugård, stall . . .¹
 - 38 torkning av gödsel¹
- 5 § 5 urin från djurstall
- 8 § 3 krossverk, makadamverk, stenhuggeri
 - 4 asfaltverk, oljegrusverk²
 - 21 tvättinrättning för mer än 1 000 kg tvättgods per dygn
 - 22 vattenverk . . .²
 - 31 anläggning där mer än 200 kg klor lagras . . .
 - 32 motorsport- eller bilprovningss bana för stadigvarande bruk
 - 33 skjutbana som är stadigvarande inrättad för skarpskjutning utomhus

3.3.2.5 Sannolik fördelning av tillsynsuppgifter

En jämförelse mellan å ena sidan de av flera länsstyrelser föreslagna tillsynsobjekten för vilka hälsovårdsnämnderna är lämpliga tillsynsorgan (avsnitt 3.3.2.2) och å andra sidan de till hälsovårdsnämnderna anknuten lagstiftning hörande tillsynsobjekten (avsnitt 3.3.2.4) visar överensstämmelse beträffande följande anläggningar:

- 2 § 11 mejeri, torrmjök, glass- eller chokladfabrik
 - 12 slakteri, köttkonserverfabrik . . .
 - 13 fiskmjöls- eller fiskoljefabrik
 - 14 beredning eller konservering av grönsaker, rotfrukter
 - 37 ladugård, stall . . .
 - 38 torkning av gödsel
- 8 § 3 krossverk, makadamverk, stenhuggeri
 - 4 asfaltverk, oljegrusverk
 - 12 framställning av färdiglagad mat, rökeri
 - 15 läskedrycksfabrik
 - 21 tvättinrättning . . .
 - 22 vattenverk . . .
 - 24 skrotupplag eller anläggning för skrothantering
 - 32 motorsport- eller bilprovningss bana . . .
 - 33 skjutbana . . .

¹ Ej nämnd av Stockholms Miljö- och hälsovårdsförvaltning.

² Enligt LON:s uppskattning.

Jämförelsen visar att överensstämmelsen rör branscher med livsmedelsproduktion eller branscher där lukt eller buller är en stor störningskälla. Det finns därför skäl att anta att för dessa och närliggande branscher kommer hälsovårdsnämnderna att vara det arbetsmässigt dominerande tillsynsorganet. Nedan diskuteras branschvis resursbehovet vid tillsynsarbetet.

Anläggningar: typ livsmedel, buller, lukt

Tillsynen över de ovan nämnda anläggningarna med anknytning till livsmedelsproduktion samt buller- och luktstörningar ligger nära de uppgifter hälsovårdsnämnderna redan har. Totala tillsynsbehovet för dessa anläggningar torde uppgå till cirka 10 årsarbetskrafter.³ Uppskattningarna av tillsynsbehovet byggde på förutsättningen att länsstyrelsepersonal utförde tillsynen. Hälsovårdsnämnderna kan förmodas komma att utföra de flesta tillsynsuppgifterna i dessa anläggningar. Med tanke på hälsovårdsnämndspersonalens kortare resor och de för dessa anläggningar stora samordningsmöjligheterna med andra hälsovårdsnämndsuppdrag torde merarbetet för var och en av landets nämnder bli ganska litet, inte minst p. g. a. att dessa anläggningar är relativt spridda över landet. En viss effektivisering torde därför nås genom att hälsovårdsnämnderna får huvuddelen av tillsynsuppgifterna för dessa anläggningar.

I avsnittet (3.3.2.4) förtecknades ett antal anläggningar som var anknutna till annan lagstiftning som berör hälsovårdsnämnderna. De flesta av dessa anläggningar tillhör den ovan diskuterade gruppen anläggningar med livsmedelsproduktion och buller- eller luktstörningar. Resterande anläggningar är följande:

- 2 § 4 kemisk eller termisk ytbehandling
 - 20 tvättinrättning
 - 30 framställning av färg, harts, fernissa eller lösningsmedel
 - 36 upplag eller anläggning för behandling av avfall
 - 38 torkning av gödsel
- 8 § 1 gjuteri
 - 11 träimpregneringsverk
 - 13 kafferosteri
 - 25 ... oljeavfall, kemiskt avfall eller specialavfall
 - 28 ytbehandling med färg eller lack ...
 - 30 laboratorium för framkallning av mer än 3 000 rullar fotografisk film

Dessa anläggningar har alltså anknytning till viss hälsovårdsnämnds lagstiftning, men har av de flesta länsstyrelserna inte angivits som lämpliga tillsynsobjekt för nämnderna. De nyss nämnda anläggningarna faller i viss utsträckning in i gruppen anläggningar med livsmedelsproduktion och buller- eller luktstörningar. Tillsynsbehovet för dessa anläggningar torde uppgå till cirka 6-7 årsarbetskrafter.⁴

Tillsynen av dessa anläggningar torde vara mer komplicerad än för förra gruppen men ändå passa relativt väl in i hälsovårdsnämndspersonalens kompetens. En överflyttning av huvuddelen av tillsynsuppgifterna från länsstyrelse till hälsovårdsnämnd torde därför i normalfallet innebära en viss effektivisering.

Anläggningar: typ tåktar, sågverk

I avsnitt 3.3.2.2 uppräknas de anläggningar länsstyrelserna anser att hälsovårdsnämnderna ensamma kan utöva tillsyn över. Följande anläggningar

³ Enligt LON:s uppskattning.

⁴ Enligt LON:s uppskattning.

ingår i denna uppräknig, men anknyter ej direkt till någon hälsovårdsnämndslagstiftning:

- 8 § 8 täkt . . .
- 26 sågverk . . .

Sågverken torde kunna inräknas bland de anläggningar där bullerstörningarna är relativt stora. Täkterna enligt 8 § 8 MK är en stor grupp antalsmässigt. Tillsynsbehovet torde uppgå till ca 15 årsarbetskrafter⁵. Varken täkter eller sågverk torde för tillsynen i normalfallen kräva kompetens som ej finns vid hälsovårdsnämnderna. En överflyttning av huvuddelen av tillsynsuppgifterna torde därför innebära en viss effektivisering.

Anläggningar med avloppsvatten enligt 5 § MK

Några länsstyrelser har som tidigare redovisats ansett att de anläggningar som åsyftas i 5 § 4 (silolanläggningar) och 5 (djurstall) är lämpliga tillsynsobjekt för hälsovårdsnämnderna. De övriga punkterna i paragrafen rör tätbebyggelse (pkt 1), kasern, hotell . . . (pkt 2), sjukhus (pkt 3), vassle (pkt 6) och ytbehandlingsbad (pkt 7). Avloppsvatten som nämns i 5 § (med undantag för punkterna 6 och 7) är i allmänhet biologiskt nedbrytbart och av sådan karaktär att eventuella miljöstörningar har begränsad utsträckning i tid och rum. Reningstekniken för dessa typer av avloppsvatten är jämförelsevis okomplicerad. Det torde därför vara rimligt att de flesta tillsynsuppgifterna vid de anläggningar som släpper ut avloppsvatten enligt 5 § MK i huvudsak kommer att utföras av hälsovårdsnämnderna. Detta torde även gälla de anläggningar som nämns i 10 § MK (avloppsvatten från mindre inrättningar).

Huvuddelen av anläggningarna som åsyftas i 5 § MK är kommunala avloppsreningsverk. Det har ibland framförts invändningar mot att en hälsovårdsnämnd skulle utöva tillsyn över anläggning vars huvudman är en kommunal förvaltning i samma kommun. Det torde vara obestridligt att det härvid ibland kan uppstå vissa intressekonflikter.

Totala tillsynsbehovet för de kommunala anläggningarna kan uppskattas till ca 20 årsarbetskrafter.

3.4.1 Överväganden om resursbehov

De i föregående avsnitt angivna grupperna av anläggningar torde i normalfallen vara av den karaktären att en betydande del av tillsynsuppgifterna kommer att utföras av hälsovårdsnämnderna. Anläggningarna är i flera fall förhållandevis okomplicerade och fordrar därför vid tillsynen ingen större specialistkunskap. Dessutom ligger anläggningarnas karaktär i linje med uppgifter som hälsovårdsnämnderna redan utför. Personalen vid hälsovårdsnämnderna har genomsnittligt kortare resväg till anläggningar. Mot denna bakgrund torde en överflyttning av en betydande del av tillsynsuppgifterna för dessa grupper innebära en effektivisering av tillsynsarbetet.

Totala tillsynsbehovet kan uppskattas till omkring 50 årsarbetskrafter sammanlagt för de aktuella anläggningarna. Som tidigare nämnts är denna uppskattning uttryck för en tillsynsnivå som önskats av länsstyrelserna i en

⁵ Enligt LON:s uppskattning.

1972 av LON utförd undersökning. Den nuvarande tillsynsnivån torde ligga ungefär mittemellan den 1972 rådande nivån och uppskattningarna som redovisades i LON:s undersökning.

En rationaliseringsvinst kan förväntas uppstå när hälsovårdsnämnderna utför en betydande del av tillsynsuppgifterna.

Ett visst resurstillskott till hälsovårdsnämnderna kommer dock att krävas för att upprätthålla nuvarande tillsynsnivå – av de under utredningen kontaktade myndigheterna bedömd som otillräcklig – för de aktuella anläggningarna. Behovet av förstärkning varierar mellan olika hälsovårdsnämnder. Utredningstiden har inte medgivit en närmare analys av vilka hälsovårdsnämnder som behöver en förstärkning för att nuvarande tillsynsnivå skall kunna bibehållas. Det torde vara lämpligt att svenska kommunförbundet analyserar hälsovårdsnämndernas arbetssituation och bedömer vilka kommuner som är i störst behov av resursförstärkning.

Länsstyrelserna skulle vid den diskuterade överflyttningen kunna koncentrera sin tillsyn till dels de anläggningar, där hälsovårdsnämnden behöver stöd i sin tillsyn, dels övriga anläggningar enligt MK. Den senare gruppen är av mer komplicerad natur och har miljöstörningar som ofta är utsträckta i tid och rum. Det är därför rimligt att anta att länsstyrelserna här kommer att utföra huvuddelen av tillsynsuppgifterna. Hälsovårdsnämnderna kan dock även för dessa mer komplicerade anläggningar utföra vissa tillsynsuppgifter där så befinnes lämpligt. Kontroll av verkningar i omgivningarna förblir en viktig länsstyrelsuppgift. Länsstyrelserna torde, med sina jämfört med hälsovårdsnämnderna större specialistresurser, med fördel kunna svara för också sådana tillsynsuppgifter. En sådan uppgiftsfördelning torde stämma med utredningens mening att länsstyrelserna bör ägna sig åt "besvärligare fall". Överflyttningen liksom det gemensamma tillsynsansvaret förutsätter ett intimt samarbete mellan länsstyrelser och hälsovårdsnämnder. Själva överflyttningen torde lämpligen ske branschvis. SNV förutsätts härvid vara den centrala tillsynsmyndigheten med uppgift att bistå hälsovårdsnämnder och länsstyrelser med utbildning, råd, anvisningar, riktlinjer etc.

En överflyttning av huvuddelen av tillsynsuppgifterna för de ovan diskuterade anläggningarna från länsstyrelser till hälsovårdsnämnderna torde av ovan angivna skäl innebära en effektivisering av tillsynsarbetet inom nu existerande resurser. Som bl. a. framgår av enkäten upplevs dock dessa resurser som klart otillräckliga. Den effektivisering som kan nås genom en överflyttning torde inte i avgörande utsträckning ändra på detta förhållande.

Ett ADB-system, betecknat MI-01, håller på att införas som ett stöd i länsstyrelsens tillsynsarbete. I systemet ingår vissa uppgifter om tillsynsobjekten, t. ex. beslut, villkor, beskrivning av reningsanordningar, mätstationer, mätvärden från företagets driftkontroll. Systemet innehåller rutiner för kontroll av inrapporterade mätvärden mot gränsvärden, mätvärdessammanställning, påminnelse om och tidsbundna villkor etc. Systemet bör även fortsättningsvis vara knutet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen får på detta sätt en enhetlig beskrivning av alla tillsynsobjekt och kan använda systemet för kontroll av tillsynsverksamheten samt i den övergripande recipientkontrollen. Hälsovårdsnämnden bör få kopior av de periodiska rapporter som framställs över mätvärdesrapportering etc.

3.5 *Ev. utökning av tillsynsresurserna*

Utredningen önskar få belyst formerna för en förstärkning av tillsynsverksamheten med 10–20 % resp. 50–75 %. Utredningen är därvid intresserad av vilka moment inom tillsynen som framför allt behöver förstärkas.

Statskontoret har i sitt arbete med att biträda miljöskyddsutredningen erfarit att den nuvarande tillsynen anses otillräcklig av tillsynsorganen. För få anläggningar med miljöfarlig verksamhet utsätts rutinmässigt för tillsyn och kontroll av tillsynsmyndigheterna. En utökning av främst tillsynsbesöken har ansetts ge god miljöeffekt. Länsstyrelserna utför för närvarande 4 000–4 500 tillsynsbesök/år. Önskvärt antal besök har av länsstyrelsernas naturvårdsenheter bedömts uppgå till ca 14 000.

Hälsovårdsnämnderna kommer att i varierande utsträckning få tillsynsuppgifter vid samtliga miljöfarliga anläggningar. Vid de kontakter som under utredningsarbetet tagits med vissa hälsovårdsnämnder har påpekats bristen på främst personalresurser. Denna brist har ansetts hindrande redan för nuvarande arbetsuppgifter. För att hälsovårdsnämnderna skall kunna fylla sin uppgift som lokal tillsynsmyndighet på ett önskat sätt skulle en förstärkning av personalresurserna behövas.

En ökning av tillsynsresurserna bör enligt statskontorets mening läggas där största miljöförbättrande effekt nås. Tillsynen av anläggningar som kan betecknas som kvalificerade förorenare bör prioriteras. Miljöstörningar med långsiktiga ekologiska skadeverkningar bör i första hand bli föremål för ökade tillsynsinsatser.

Anläggningar där risker finns att utsläpp orsakar allvarigare miljöskador torde i allmänhet kräva ett stort specialistkunnande för att hög effektivitet vid tillsynen skall kunna uppnås. Det är inte rimligt att förlägga sådan specialistkompetens till hälsovårdsnämnderna. Vid en begränsad ökning av tillsynsresurserna (10–20 %) bör resursökningen i första hand läggas på en specialiststab med hög kunskapsnivå beträffande utveckling rörande processer och reningsteknik inom de allra miljöfarligaste branscherna. Denna stab bör bistå länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna samt vid behov delta i det direkta tillsynsarbetet. Staben kan vara anknuten till SNV – alternativt kan denna specialistkompetens byggas upp på vissa länsstyrelser för att användas även utanför länet. Detta alternativ kan vara lämpligt om staben utgörs av experter på vissa typer av anläggningar som är belägna endast i vissa län. Statskontoret har inte haft möjlighet att bedöma vilken expertis som bör vara representerad i en sådan specialiststab och kan därför inte peka på vilket alternativ som är att föredra.

En större ökning av samhällets totala tillsynsresurser (miljöskyddsutredningen anger 50–75 %) bör enligt statskontorets mening fördelas till den ovan nämnda specialiststaben vid SNV, dels till specialistresurser vid länsstyrelserna i relation till var de miljöfarligaste anläggningarna är belägna. I vissa kommuner där flera kvalificerade förorenare är belägna kan det vara rationellt att kvalificerade tillsynsresurser placeras även på hälsovårdsnämnden.

3.6 *Avgiftsfinansiering*

Miljöskyddsutredningen anger i sitt uppdrag till statskontoret att möjligheterna till avgiftsfinansiering vad gäller besiktningar särskilt bör undersö-

kas.

Enligt vad som framkommit (redovisas i avsnitt 3.1.3) bekostar anläggningarna ofta den utomstående expertis som används främst vid förstagångsbesiktningar. Även vid periodiska besiktningar används utomstående expertis betald av företagen. Denna användning och finansiering anges i allmänhet i kontrollprogrammen. Den möjlighet som finns, enligt § 43 ML, att föreskriva att vissa undersökningar utförs av utomstående konsult på företagets bekostnad utnyttjas f. n. i ringa utsträckning.

Huvudmannen för miljöfarlig verksamhet bekostar alltså i viss utsträckning denna del av tillsynen. Kostnaderna för tillsynsorganens verksamhet finansieras dock inte direkt av anläggningarna. Vid kontakterna med länsstyrelserna har diskuterats hur en sådan finansiering skulle kunna ske. Överlag är länsstyrelserna negativa till direktfinansiering av tillsynsarbetet, speciellt av tillsynsbesöken. De ur miljösynpunkt effektiva besöken på anläggningar, anses principiellt felaktigt att avgiftsbelägga. Samhällets tillsyn av att författningar efterlevs och givna villkor följs borde enligt de framförda åsikterna inte vara direktfinansierade av dem som utsätts för kontrollen. Detta skulle särskilt gälla om besök utvisar att anläggningen följt villkoren och skött internkontrollen tillfredsställande. Det borde vidare inte bli ekonomiskt ofördelaktigare för en anläggning som är så belägen att tillsynsorganet ej kan samordna besöken med besök vid annan närbelägen anläggning. Ej heller skulle anläggningar drabbas olika hårt, när tillsynsorganen gör omprioriteringar av sin besöksverksamhet.

Trots sin negativa inställning till direktfinansiering av främst tillsynsbesöken var länsstyrelserna positiva till en medverkan från anläggningarnas sida i finansieringen av samhällets miljövårdande verksamhet. En sådan finansiering borde då ske i relation till anläggningens miljöfarlighet och den tid de miljövårdande myndigheterna ägnar åt anläggningen. En sådan finansiering kan anses överensstämma med principer om att förorenaren skall betala ("the polluter pays principle"). En tillsynsavgift kan exempelvis fastställas vid upprättande av kontrollprogram. Den bör stå i relation till den tillsyn anläggningen kan förutsättas kräva och fastställas till ett årligt belopp och ej tas ut vid varje besök. Det i allmänhet rådande goda samarbetet mellan tillsynsorgan och anläggningar har eljest ansetts kunna störas.

Ovan har angivits synpunkter och invändningar som länsstyrelser haft mot en direktfinansiering av främst tillsynsbesöken. Statskontoret är i princip positivt till avgiftsfinansiering av statlig verksamhet av den art som här diskuteras. En tillsynsavgift bör kunna tas ut för i kontrollprogram inlagda besiktningar. Avgiften skulle då närmast vara att likställa med en årlig avgift för tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet. Statskontoret föreslår att riksrevisionsverket kontaktas för en utredning om hur en sådan avgiftsfinansiering närmare bör utformas.

4 Sammanfattande slutsatser

De föreslagna förändringarna i prövning och tillsyn enligt ML påverkar arbetsuppgifter, användning av resurser och rollfördelning mellan de olika inblandade myndigheterna.

KN kommer liksom i dag, att svara för prövning av anläggningar med omfattande och långvarig miljöpåverkan samt ärenden av kontroversiell natur. Vissa ärendegrupper, som f. n. prövas vid KN eller SNV, bedöms vara möjliga att överföra till prövning vid länsstyrelsen. En ytterligare koncentration till de stora och komplexa ärendena för KN:s prövningsverksamhet kommer därigenom att ske.

Den framtida ärendebelastningen på KN är svår att bedöma. Den pågående strukturomvandlingen inom bl. a. järn- och stålindustrin, trä- och cellulosaindustrin kommer t. ex. sannolikt att resultera i flera större prövningsärenden liksom ev. tillkommande nya ärendegrupper. Vid en jämförelse av de två alternativen för förändring av prövningssystemet, som utredningen överväger, antas alternativ 2 (endast KN meddelar tillstånd) medföra en något högre ärendebelastning på KN.

Genom de föreslagna förändringarna kommer SNV att avlastas arbete som är knutet till den nuvarande dispensprövningen, som föreslås upphöra. Resurser frigörs, främst vid prövningsenheten, för andra arbetsuppgifter. Under en övergångsperiod i samband med framtagning av detaljerade anvisningar för olika anläggningstyper, utbildning etc., kommer belastningen på facksektionerna vid SNV att bli stor. En successiv branschvis överföring av prövningen till länsstyrelsen torde därför vara att föredra. På sikt antas SNV:s resursbehov för prövningsverksamhet komma att minska.

SNV kan också sägas få en renare partställning i prövningsärendena eftersom verket ej kommer att vara beslutsinstans för några ärenden.

SNV bör söka bistå länsstyrelserna i deras prövningsverksamhet bl. a. i form av utbildning. Insatserna bör därvid koncentreras på de kvalificerade förorenarna samt på framtagning av centrala anvisningar och riktlinjer för övriga anläggningstyper.

Länsstyrelsen antas svara för prövningen av ytterligare anläggningstyper, speciellt inom områdena livsmedelsindustri och avloppsreningsverk. Detta medför visst merarbete på länsstyrelsen speciellt där ovanstående anläggningstyper är frekventa. Merarbetet antas bli något större i alternativ 1, där länsstyrelsen meddelar tillstånd för vissa verksamhetstyper.

I alternativ 2, där länsstyrelsen utför prövning enligt ett skärpt anmälningsförfarande, antas något fler ärenden hänskjutas till KN. Resursinsatsen för länsstyrelsen kan också mer flexibelt anpassas till förhållandena i det enskilda ärendet än i alternativ 1.

Hälsovårdsnämndernas roll som lokal tillsynsmyndighet kan förväntas medföra att nämnderna utför tillsynsuppgifter i varierande utsträckning beroende på anläggningstyp. Länsstyrelsen förutsätts ha det övergripande ansvaret för tillsynen i länet och bistår vid behov hälsovårdsnämnderna.

Vid länsstyrelsen antas på sikt en viss avlastning kunna ske för vissa anläggningstyper genom att hälsovårdsnämnderna övertar stor del av tillsynsuppgifterna. Under en övergångsperiod krävs en satsning på utbildning av inspektörer vid hälsovårdsnämnderna från länsstyrelsens sida. Tillsynsuppgifterna bör föras över till hälsovårdsnämnderna successivt, t. ex. med en verksamhetstyp i taget.

Det ADB-system, betecknat MI-01, som håller på att införas som ett stöd i tillsynsarbetet bör även fortsättningsvis vara knutet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen får på detta sätt enhetliga uppgifter om alla tillsynsobjekt i

länet. Hälsovårdsnämnden erhåller periodiska rapporter över mätvärdesrapportering etc. för att underlätta tillsynsarbetet.

Länsstyrelsens egna tillsynsresurser antas koncentreras på tillsyn av anläggningar med omfattande och långvariga miljöstörningar samt recipientkontroll i luft, mark och vatten.

Hälsovårdsnämnderna förutsätts få tillsynsansvar för samtliga anläggningar inom kommunen. Huvuddelen av nämndernas tillsynsuppgifter kan dock förväntas ligga inom de verksamheter där hälsovårdsnämnden även har tillsyn o. dyl. enligt annan lagstiftning än ML, t. ex. livsmedelsindustri, djuranläggningar etc. Hälsovårdsnämnderna bedöms ha större möjligheter att göra tillsynsbesök än länsstyrelsen främst p. g. a. kortare resvägar och samordning med andra besök. De delvis nya arbetsuppgifterna för hälsovårdsnämnderna kommer i flera fall ej kunna utföras inom befintliga resurser. Behovet av resurstillskott varierar dock kraftigt mellan olika hälsovårdsnämnder.

SNV förutsätts bistå länsstyrelser och hälsovårdsnämnder med utbildning, råd, anvisningar och andra åtgärder som kan sägas åligga en central tillsynsmyndighet.

De övervägda förändringarna i tillsyns- och provningssystemet bör kunna medföra en viss effektivisering och ett bättre resursutnyttjande. Det förhållandet att man lägger ett ökat ansvar beträffande miljöfarliga anläggningar på kommunala instanser får inte tas till intäkt för att de statliga insatserna, bl. a. från länsstyrelsen, minskar.

Omfördelningen av arbetsuppgifter medför dock att resursförstärkningar kan erfordras vid vissa länsstyrelser och hälsovårdsnämnder. I statskontorets utredning har endast mycket översiktliga uppskattningar gjorts. I samband med utarbetandet av ett definitivt förslag till arbets- och ansvarsfördelning bör detaljerade beräkningar göras av resursbehov regionalt och lokalt.

Vid en eventuell förstärkning av tillsynsresurserna bör miljöstörningar med långsiktiga ekologiska skadeverkningar i första hand bli föremål för ökade insatser. Eftersom denna tillsyn vanligen kräver stor specialutrustning, bör förstärkning i första hand ske genom uppbyggnad av en central specialiststab samt förstärkning på de länsstyrelser där de miljöfarligaste anläggningarna är belägna.

En tänkbar konsekvens av de studerade förändringarna kan bli en minskad enhetlighet i provningsbeslut och tillsynsnivå. I de fall som länsstyrelsen svarar för provningen kan större hänsyn komma att tas till regionala förhållanden och kraven kan komma att bli mindre skärpta än vid en central provning. Resurserna vid hälsovårdsnämnden och prioriteringen mellan olika arbetsuppgifter kan medföra en varierande nivå på tillsynen i olika kommuner. Det ovan anförda ställer krav på SNV och länsstyrelserna att genom anvisningar och utbildning söka upprätthålla en godtagbar enhetlighet. Förändringar i provningssystemet bör utformas så att de stärker sakägarnas ställning.

Möjligheten att avgiftsfinansiera delar av tillsynsverksamheten har översiktligt studerats. Avgiften kan t. ex. utformas som en årlig avgift för att i princip täcka kostnaderna för tillsynen. Avgiften kan fastställas enligt vissa schabloner i samband med fastställande av kontrollprogram. Det är tveksamt om någon specialdestinering av dessa medel till tillsynsmyndigheterna kan ske.

Bilagor till rapport nr 6, 1978-03-31

- Bilaga 1 Miljöskyddsutredningens uppdrag till statskontoret
- Bilaga 2 Statskontorets enkät till länsstyrelserna
- Bilaga 3 Tillståndsprovning vid koncessionsnämnden, diagram
- Bilaga 4 Dispensprovning vid SNV, diagram
- Bilaga 5 Dispensprovning vid länsstyrelserna, diagram
- Bilaga 6 Dispensprovning vid länsstyrelserna, 74/75-76/77, Tabell
- Bilaga 7 Anmälningssärenden (8 § MK), länsstyrelserna, diagram
- Bilaga 8 Anmälningssärenden (8 § MK) med fördelning på punkt och typ av beslut (enl. 27 § MK), tabell
- Bilaga 9 Anmälningssärenden (10 § MK), länsstyrelserna, tabell
- Bilaga 10 Synpunkter från SNV-sektioner betr. hur många av de 1977 avgjorda tillståndsärendena som anses kunna handläggas på länsstyrelserna
- Bilaga 11 Synpunkter från SNV-sektioner beträffande förändringar i provningssystemet
- Bilaga 12 Förteckning över vilka typer av anläggningar länsstyrelserna anser kan utgå ut anmälningssystemet
- Bilaga 13 Typer av anläggningar nu anmälningsskyldiga som enligt länsstyrelserna bör göras tillståndsskyldiga
- Bilaga 14 Typer av tillståndsskyldiga anläggningar vilka länsstyrelserna anser bör göras anmälningsskyldiga
- Bilaga 15 Förteckning över idag ej provningsskyldiga anläggningar som enligt länsstyrelserna borde vara anmälningsskyldiga
- Bilaga 16 Sammanställning över länsstyrelsernas svar på frågor i vilken utsträckning utomstående expertis anlitas vid förstagångsbesiktning resp. för undersökning enligt 43 § ML
- Bilaga 17 Sammanställning över länsstyrelsernas svar på frågan i vilken utsträckning det förekommer att de som bedriver miljöfarlig verksamhet själva svarar för mätningar (utöver processkontroll och den direkta emissionskontrollen)
- Bilaga 18 Länsstyrelsernas tillsyns- och provningsverksamhet 1977. Tabell
- Bilaga 19 Uppskattning av tillsynsbehov baserad på LON:s beräkningar från 1972
- Bilaga 20 Typer av anläggningar över vilka länsstyrelserna anser att hälsovårdsnämnd ensam kan utöva tillsyn
- Bilaga 21 Hälsovårdsnämndernas personalresurser

Bilaga 1 Miljöskyddsutredningens uppdrag till statskontoret

Miljöskyddsutredningen får härmed anhålla att statskontoret måtte biträda med den utredning som framgår av nedanstående.

Det är önskvärt att statskontorets rapport över utredningen föreligger senast den 1 april 1978.

Inledning

Representanter för utredningen – ordföranden, kammarrättspresidenten Carl Axel Petri, experterna kanslirådet Fredrik Damgren och avdelningschefen Göran Persson samt sekreteraren, hovrättsassessorn Peter Ander – sammanträffade 1977-10-28 med överdirektören Ingar Palmlund, statskontoret, för att diskutera statskontorets möjligheter att hjälpa utredningen med vissa specialstudier av de konsekvenser för organisation och användningen av personalresurser, som kan bli följden av utredningens överväganden om ändringar av förprövnings- och tillsynssystemet.

Följande frågor bör belysas i statskontorets utredning:

Förprövningssystemet

Vad gäller förprövningssystemet arbetar utredningen t. v. med att endast två myndigheter – koncessionsnämnden för miljöskydd (KN) och länsstyrelsen (lst) – skall pröva fabriker och andra inrättningar m. m. enligt miljöskyddslagstiftningen. Statens naturvårdsverk (SNV) och lst:s s. k. dispensgivning upphör.

Utredningens utgångspunkt är att om förändringar skall göras i nuvarande system, som enligt allmän uppfattning fungerar väl, dessa skall innebära förenklingar och möjlighet till kortare handläggningstider samt mindre personalbehov för förprövning så att resurser frigörs för tillsyn. Uppdelningen av förprövningspliktiga anläggningar mellan tillstånd och anmälan liksom uppdelningen av tillståndsprövningen mellan KN och lst är därvid av stort intresse. Till prövning hos KN bör föras anläggningar av riksintresse och anläggningar för vilka en central prövning är särskilt motiverad. Det vore av värde för det fortsatta utredningsarbetet att få följande två alternativ belysta med hänsyn till konsekvenserna för organisation och användningen av personalresurser hos berörda myndigheter.

Alt 1

1. KN meddelar tillstånd för anläggningar som upptas under BL § 136 a, samt ytterligare ett antal tyngre ärenden såsom nyanläggningar under MK § 2.
2. Lst meddelar tillstånd för övriga anläggningar under MK § 2. Lst äger rätt att hänskjuta ärende til KN. SNV äger rätt att påkalla att ärende hänskjuts till KN.
3. Nuvarande anmälningsssystem enligt MK § 8 bibehålles.

Alt 2

1. KN meddelar tillstånd för anläggningar som upptas under BL § 136 a, samt ytterligare ett antal tyngre ärenden såsom nyanläggningar under MK § 2.
2. För övriga anläggningar under MK § 2 och § 8 gäller anmälningsplikt till Ist. Ist hänskjuter på eget initiativ eller efter påkallan från SNV större och kontroversiella ärenden till KN. Det står vidare varje företag fritt att söka tillstånd hos KN. Ett rimligt antagande kan vara att antalet ärenden hos KN blir ungefär lika många som idag.
3. Anmälningsförfarandet skärps i förhållande till det nuvarande på så sätt att anläggningsarbeten ej får igångsättas förrän svar på anmälan lämnats av Ist. Både kungörande och offentliga sammanträden kan vid behov äga rum inom ramen för ett sådant förfarande. Eventuellt kan vissa grupper under MK § 8 lämnas utanför förprovningssystemet.
4. Avsikten med detta alternativ är att lämna Ist stor frihet att välja provningsform. Avgörande för om ärendet hänskjuts till KN blir inte enbart anläggningstyp utan om ärendet är kontroversiellt eller ej.

II Tillsynssystemet

Tillsyn och kontroll enligt ML består dels av kontroll av miljöfarlig verksamhet dels av kontroll av verkningar i omgivningen.

Tillsyn och kontroll av anläggningar kan från såväl principiella som praktiska synpunkter indelas i fyra slag av aktiviteter:

- *Driftkontroll* som fortlöpande utförs av anläggningens personal ev. förstärkt med analyser utförda av annan
- *Besiktning* som kan utföras av Ist i samråd med annan berörd myndighet men som för mer komplicerade anläggningar helt eller delvis kan överlåtas på särskild expertis
- *Inspektion* som görs av Ist i samråd med hälsovårdsnämnden och ev. med SNV
- *Skrivbordskontroll* vid Ist och som avser granskning av inkomna rapporter och annat kontrollunderlag bl. a. ADB-behandlat material

Under senare tid har kritik framförts mot att företagen själva får svara för mätningar av egna utsläpp m. m. Det är emellertid ostridigt att driftkontrollen bör utföras av anläggningens egen personal eftersom förhöjda utsläpp då snabbt kan uppmärksammas och åtgärdas.

Statskontoret bör närmare utreda dels i vilken omfattning det förekommer att företagen själva svarar för även andra kontrollaktiviteter enligt miljöskyddslagstiftningen, dels länsstyrelsernas erfarenhet av att besiktning överlåtes på särskild expertis och kontroll av verkningarna i luft, mark och vatten på särskilda sammanslutningar av typen vattenvårdsförbund.

Beträffande tillsynen arbetar utredningen med ett förslag som innebär att hälsovårdsnämnden (hvn) blir lokal tillsynsmyndighet enligt ML. Ist skulle då kunna koncentrera sin tillsynsverksamhet till de besvärligare fallen. Statskontoret bör utreda konsekvenserna av ett sådant förslag till organisation och behovet av personalresurser hos Ist och hvn. Statskontoret bör vidare

belysa möjligheterna till en effektivisering av tillsynen inom nuvarande personella ramar hos Ist och hvn.

Utredningen överväger vidare formerna för en förstärkning av tillsynsresurserna. Ett förslag som uppkommit inom utredningen för att snabbt förbättra tillsynen är upprättandet av en expertgrupp inom SNV. Gruppen skulle kunna bestå av tre enheter specialiserade på exempelvis kemisk industri, skogsindustri samt metallurgisk industri. Enheterna skulle bistå Ist och hvn i komplicerade tillsynsärenden samt ta egna initiativ. Ett alternativ till en expertgrupp hos SNV är att förse vissa länsstyrelser med branschexpertis att användas över hela landet.

Statskontoret bör utreda de närmare formerna för en förstärkning av tillsynsverksamheten och vilka former som bör väljas vid två alternativa förslag till ökning av personalresurserna under den närmaste 5-årsperioden, ett innebärande en mindre ökning med 10–20 % och ett innebärande en större ökning med 50–75 %. Därvid bör bl. a. prövas vilka av de inledningsvis berörda momenten inom tillsynsverksamheten som framförallt behöver förstärkas. Vad gäller besiktningar bör möjligheterna till avgiftsfinansiering särskilt undersökas.

På miljöskyddsutredningens vägnar

Carl Axel Petri

Peter Ander

Bilaga 2 Statskontorets enkät till länsstyrelserna

Förprovning

Anmälan enligt 8 § MK

1. Vilka fabriker och andra inrättningar kan utgå ur anmälningssystemet (och sålunda ej längre vara underkastade förprovningsplikt)? Ange punkt enligt 8 § MK. Ange helst motivering.
2. Vilka fabriker och andra inrättningar som idag ej är provningspliktiga borde vara anmälningspliktiga enligt 8 § MK? Ange helst motivering.
3. Vilka i dag anmälningspliktiga fabriker och andra inrättningar bör göras tillståndspliktiga? Ange punkt enligt 8 § MK. Ange helst motivering.
4. Ange i bilaga 1 vissa uppgifter angående inkomna anmälningar.

Tillstånd enl. 2 § MK

5. Anser Ni att någon/några fabriker och andra inrättningar enligt 2 § MK (tillstånd) skulle kunna flyttas till 8 § MK (anmälan). Ange punkt enligt 2 § MK. Ange helst motivering.

Dispens enl. 12 § MK

6. På vilket sätt bör de i 12 § upptagna anläggningarna m. m. behandlas om Ist:s dispensgivning upphör? Sätt X i önskad kolumn

Anläggning	Typ av provning	
	Tillstånd	Anmälan
Ångkraftanläggning		
Upplag eller anläggning (2 § 36)		
Anläggning som avses i 2 § 4, 37 eller 38		
Utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 200 men högst 2 000 personer		
Utsläpp av avloppsvatten som avses i 5 § 2-5 eller 7		
Utsläpp eller uppläggande av ämne som avses i 7 §		

Kommentar:

7. Hur är fördelningen f. n. av resurser vid anturvårdsenheten mellan provnings- och tillsynsverksamhet enligt ML.

Svar: årsarbetskrafter inom provningsverksamhet
 årsarbetskrafter inom tillsynsverksamhet

Hur många årsarbetskrafter inom länsstyrelsen men utanför naturvårdsenheten sysslar med provningsverksamhet?

Tillsyn

8. I vilken utsträckning förekommer det att de som bedriver miljöfarlig verksamhet själva svarar för mätningar utöver processkontroll och den direkta emissionskontrollen? Ange typ och omfattning.
9. Vilka vattenvårdsförbund bedriver verksamhet inom länet?
10. Erfarenheter av vattenvårdsförbundens arbete?
- 11a. Hur många besök gör länsstyrelsen vid anläggningar med miljöfarlig verksamhet i tillsynsverksamheten totalt per år?
- 11b. Hur många besök enligt 11a (ovan) anser Ni borde göras?
12. I vilken utsträckning anlitas utomstående expertis vid förstagångsbesiktning resp. för undersökning enligt 43 § ML? Erfarenheter?
13. Deltar hälsovårdsnämnderna idag i tillsynsuppgifterna enligt ML?
Svar: (typ av uppgift, omfattning)
14. Över vilka typer av anläggningar anser Ni att hälsovårdsnämnden ensam kan utöva tillsyn?
Svar: (ange paragraf och punkt enl. MK)
15. Vilka andra typer av tillsynsuppgifter anser Ni att en hälsovårdsnämnd skulle kunna utföra vid övriga anläggningar?
Svar:

Information för ifyllande av uppgifter om anmälan

Vad som önskas är:

- ärendestatistik fr. o. m. 1974/75 t. o. m. 2:a halvåret 1977
- en beräkning för dessa ärenden med fördelning på beslutstyper enligt 27 § MK.

Ärendestatistik

I bifogad blankett har noterats de uppgifter angående antalet avgjorda anmälningsärenden länsstyrelserna tidigare insänt till naturvårdsverket. (Inom parentes anges antalet inkomna ärenden). Det är önskvärt med komplettering (och eventuell korrigerings) med antalet avgjorda ärenden för:

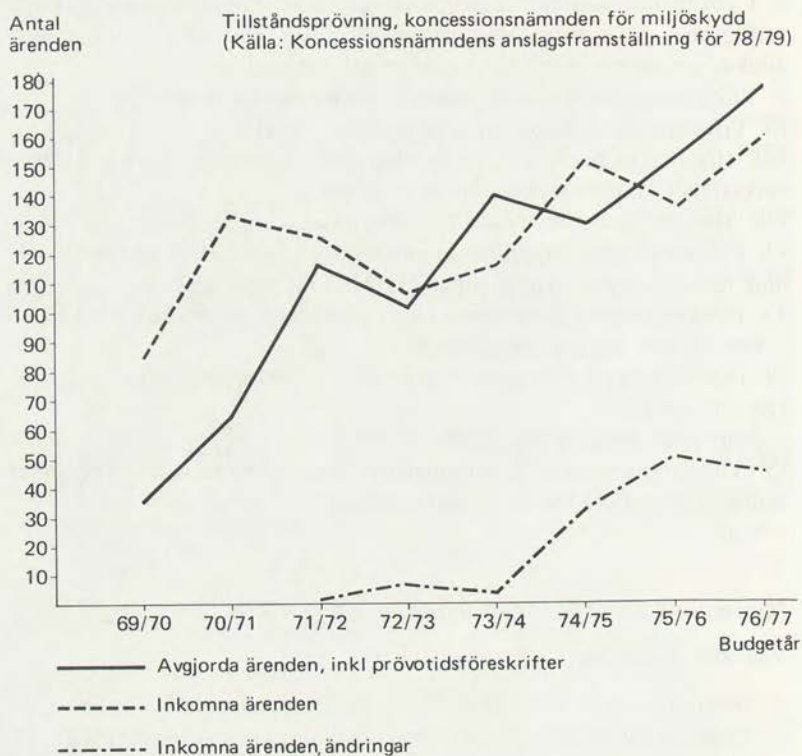
- tiden 1977-07-01-12-31
- anmälan enligt § 3 MK
- anmälan enligt § 9 MK

F, M och X län kan erhålla vissa av dessa uppgifter ur MI-01.

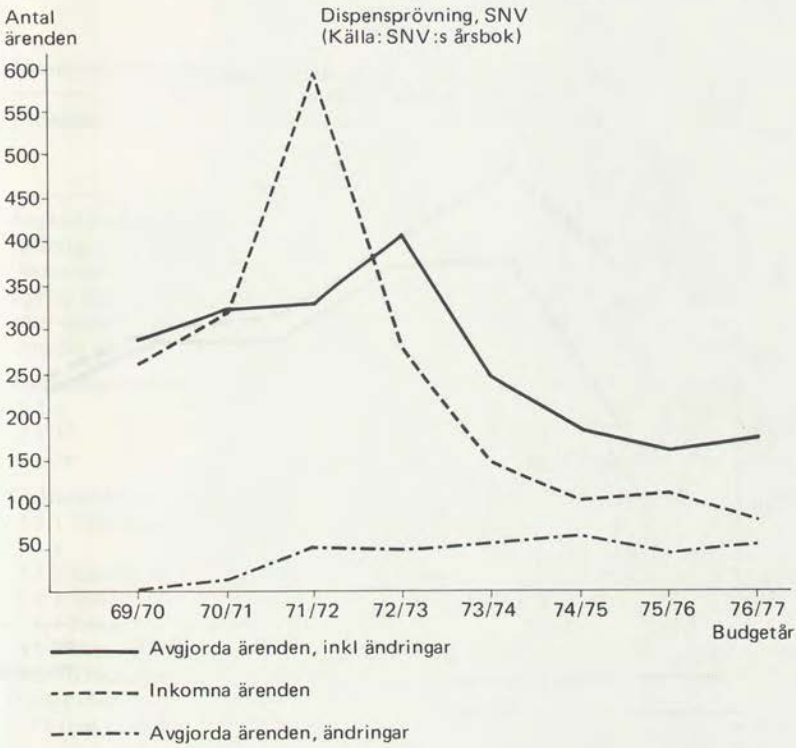
Beslutstyper

Redovisning önskas om vilken typ av beslut (enligt 27 § MK) anmälningsärendena föranlett.

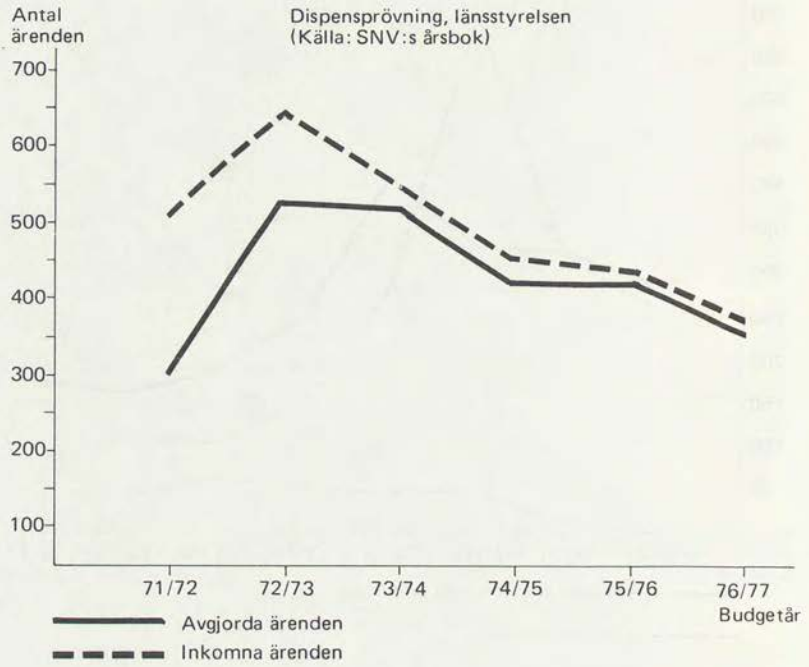
Bilaga 3 Tillståndsprovning vid koncessionsnämnden



Bilaga 4 Dispensprövning vid SNV



Bilaga 5 Dispensprövning vid länsstyrelserna



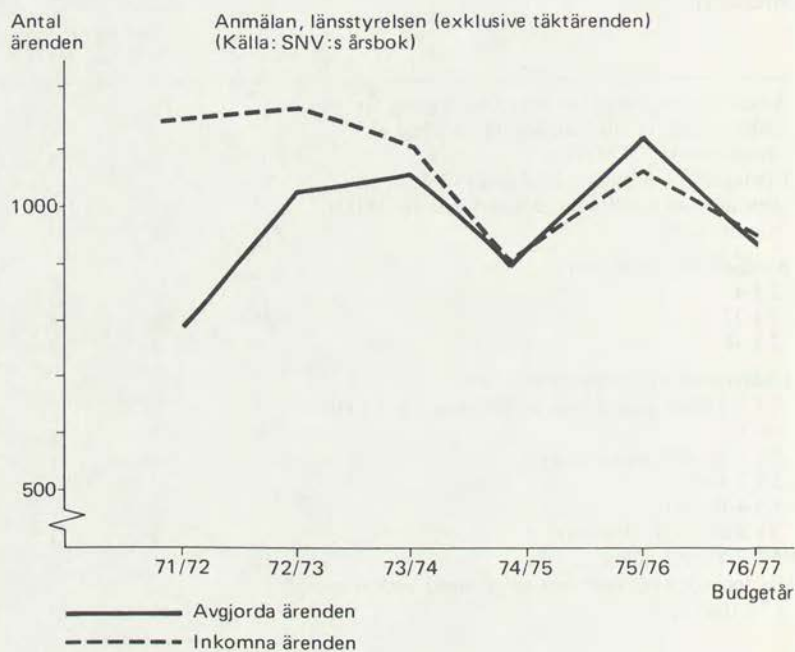
Bilaga 6 Dispensprövning vid länsstyrelserna 74/75-76/77, tabell

Länsstyrelsernas dispenser enligt 12 § MK

Ärendetyp	Avgjorda ärenden		
	74/75	75/76	76/77
Ångkraftanläggning eller annan anläggning för eldning med fossilt bränsle (tillförd effekt ej överstigande 300 MW)	8	7	5
Upplag eller anläggning som avses i 2 § 36, om den tillförda avfallsmängden ej överstiger 10 000 ton om året	155	121	78
Anläggning som avses i			
2 § 4	93	73	51
2 § 37	59	76	77
2 § 38	6	3	4
Utsläppande av avloppsvatten från			
5 § 1 Tätbebyggelse (mer än 200 men högst 2 000 inv.)	56	69	64
5 § 2 Kasern, hotell m. m.	1	5	1
5 § 3 Sjukhus	6	3	-
5 § 4 Pressaft	-	1	-
5 § 5 Urin från djurstall	3	2	3
5 § 7 Ytbehandling	19	11	16
Utsläppande eller uppläggning av ämne som avses i 7 § (fast avfall)	34	46	70
	440	417	369

(Källa: till SNV insända uppgifter från länsstyrelserna)

Bilaga 7 Anmälningssärenden (8 § MK), länsstyrelserna



Bilaga 8 Anmälningssärenden (8 § MK) med fördelning på punkt och typ av beslut (enl. 27 § MK)

Punkt enl. 8 § MK	1974/75				1975/76				1976/77				2:a halvåret 1977			
	Procent			Antal summa	Procent			Antal summa	Procent			Antal summa	Procent			Antal summa
	A	B	C		A	B	C		A	B	C		A	B	C	
1	70	-	30	10	72	-	28	12	88	-	12	9	50	-	50	2
2	71	-	29	7	100	-	-	4	100	-	-	5	100	-	-	1
3	79	1	20	373	84	1	15	394	82	-	0	322	75	-	25	136
4	84	-	16	140	83	-	17	129	77	-	-	111	62	-	38	21
5	100	-	-	2	100	-	-	1	50	-	50	2	100	-	-	1
7	55	12	33	11	92	-	8	12	75	-	25	4	80	-	20	5
8	24	0	76	1 184	25	0	75	1 346	22	-	77	1 305	24	-	76	642
9	100	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	98	-	2	58	93	-	7	33	90	-	10	20	80	-	20	5
12	93	-	7	15	86	-	14	15	80	-	20	15	60	-	20	5
13	-	-	-	-	-	-	-	2 ^a	-	-	-	5 ^a	-	-	-	-
14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	2	100	-	-	1
15	-	-	100	1	-	-	-	-	100	-	-	1	-	-	-	-
16	100	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	77	-	23	40	79	-	21	41	85	-	15	35	88	-	12	17
18	100	-	-	2	100	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
19	-	-	-	-	100	-	-	1	100	-	-	1	-	-	-	-
20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 ^a
21	100	-	-	3	66	-	34	3	34	-	66	3	-	-	100	1
22	-	-	100	3	34	-	66	3	25	-	75	4	100	-	-	1
23	100	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
24	83	-	17	43	93	2	5	150	93	3	4	106	94	-	6	35
25	100	-	-	10	93	-	7	15	78	3	19	37	61	-	39	13
26	100	-	-	10	80	-	20	5	100	-	-	9	50	-	50	6
27	66	-	34	3	-	-	-	-	100	-	-	3	-	-	-	-
28	70	-	30	10	100	-	-	8	88	-	12	8	100	-	-	1
29	100	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30	87	-	13	10	100	-	-	7	71	-	29	7	100	-	-	4
31	75	-	25	5	100	-	-	3	100	-	-	2	-	-	-	-
32	75	-	25	16	81	-	19	21	76	-	14	21	100	-	-	13
33	52	2	46	52	46	-	54	42	50	1	49	82	61	-	39	33
Summa				2 012				2 248				2 119				944

^a Okänd fördelning på beslutstyp.

(Källa: enkätsvar från länsstyrelserna)

Beslutstyper: A råd och anvisningar som avses i 39 § ML

B föreläggande om åtgärd eller förbud enligt 40 § ML

C besked om att anmälan icke föranleder någon åtgärd

Bilaga 9 Anmälningssärenden (10 § MK), länsstyrelserna
(avgjorda ärenden)

Län	1974/75	1975/76	1976/77
AB	7	17	64
C	1	2	2
D	14	14	8
E	5	4	6
F	3	3	2
G	-	1	1
H	1	-	1
I	-	-	1
K	-	-	-
L	-	-	2
M	8	4	-
N	8	78	17
O	12	8	5
P	-	5	2
R	1	-	4
S	2	1	3
T	1	-	2
U	2	2	1
W	6	3	4
X	1	-	-
Y	5	-	3
Z	1	4	4
AC	8	2	4
BD	4	2	6
Summa	90	150	142

(Källa: till SNV insända uppgifter från länsstyrelserna)

Bilaga 10 Synpunkter från SNV-sektioner beträffande hur många av de 1977 avgjorda tillståndsärendena som anses kunna handläggas på länsstyrelserna

SNV-sektion	Paragraf och punkt enl. MK	Antal KN beslut	Antal SNV dispens	Summa KN + SNV	Kan handläggas av lst					
					KN		SNV		Summa	
					Antal	%	Antal	%	Antal	%
Vattenvård	5	22	53	75	5	23	4	8	9	12
Renhållning	2.36 (avfallsdep.)	26	17	43	0	0	0	0	0	0
	2.36 (oljeavfall)	3	6	9	1	33	0	0	1	11
	2.37	7	0	7	2	29	—	—	2	29
Metallindustri	2.1–2.6, 2.25, 2.39	56	10	66	16	28	8	80	24	36
	2.33–2.35	5	1	6	1	20	1	100	2	33
Kemi- och skogsindustri	(resten)	82	72	154	5 ^a	6	25 ^b	35	30	19

^a Varav 2 med tvekan.

^b Varav 9 med tvekan.

Normer:

Förslag till normer, efter vilka bör avgöras om ett ärende är "tyngre" (miljöskyddsutredningens uttryck).

1. Svårbedömbara utsläpp
2. Svårbedömbara miljöeffekter och svår riskbedömning
3. Verksamheter som är särskilt miljöfarliga och har långsiktiga miljökonsekvenser
4. Kotsamma miljöskyddsåtgärder
5. Svåra olägenheter
6. Ärendet är allmänt sett kontroversiellt

Bilaga 11 Synpunkter från SNV-sektioner beträffande förändringar i provningssystemet

§ 2

- 1.-3. Ingen ändring
4. Ev. omformulering
5. Ingen ändring
6. Ändras till: Anläggning för framställning av produkter ur skiffer
- 7.-10. Ingen ändring
11. Ändras till: Mejeri eller torrmjölsfabrik med invägning över 10 000 ton/år. Glassfabrik med en produktion över 10 000 ton/år. Chokladfabrik med en produktion över 4 000 ton/år. Anläggningar med lägre produktion till 8 § MK
12. Ändras till: Slakteri med en produktion över vad som motsvarar 50 000 slaktenheter. Anläggning för destruktion av animaliskt avfall eller raffinering av animaliskt fett
Anläggningar med lägre produktion bör föras till 8 § MK
13. Ändras till: Fiskmjöls- eller fiskoljefabrik, fabrik för beredning eller konservering av fisk eller skaldjur med en produktion över 4 000 ton/år
Anläggningar med lägre produktion bör överföras till 8 § MK
14. Ändras till: Fabrik för beredning av grönsaker, rotfrukter, frukter eller bär med en produktion över 1 000 ton/år
Anläggningar med lägre produktion bör överföras till 8 § MK
20. Stryks. Till 8 § MK
21. Ingen ändring
22. Bör formuleringen överses. Eventuellt formuleras som följer: Fabrik för framställning av organiska och oorganiska kemikalier. Anmärkning: fabriker för framställning av organiska och oorganiska finkemikalier skulle behöva en större frihet att efter ett enklare provningsförfarande exempelvis anmälan eller muntlig kontakt med tillsynsmyndighet få göra mindre produktförändringar respektive produktionsökningar inom ett tidigare meddelat ramtillstånd. Eventuellt kan man tänka sig en formulering som följer: Fabrik för framställning av organiska och oorganiska kemikalier såvida inte annorlunda stadgas i tidigare givet tillstånd
- 23.-24. Ingen ändring
25. Ändras till: 15 000 m². Befintliga verkstäder över 25 000 m² bör prövas. Nyanläggningar mellan 3 000-5 000 m² och befintliga anläggningar mellan 5 000-25 000 m² bör prövas av länsstyrelsen
26. Överförs till 8 § MK
- 27.-29. Ingen ändring
30. Överföring till § 8. Eventuellt med reservation för storlek
31. Ändras som följer: Tvättmedelsfabrik med produktion över 2 000 ton/år. Mindre anläggningar överförs till § 8
32. Ingen ändring

33. Ändras till: Anläggningar inom kärnbränslecykeln
34. Eventuellt ändring till överstigande 500 megawatt. Eventuellt "för eldning med fossilt bränsle" bör utgå
35. Spaltgasverk kan överföras till § 8
36. Ändras till: . . . överstiger 50 ton om året, räknat som torr vikt . . .
39. Storleksgräns bör införas

Punkter som bör tillföras § 2 skulle vara:

- a) hamnar med mer än 50 fartygsanlöp per år
- b) reparationsvarv för fartyg
- c) flygplatser
- d) bergrum för lagring av petroleum och petroleumprodukter
- e) bergrumslager för olja

§ 5 tillförs en punkt 5.8 behandlingsbad eller koncentrerat sköljvatten från grafisk industri eller reproindustri

§ 8

- 1.-2. Ingen ändring
- 3.-4. Skulle kunna överföras till hälsovårdsnämnden
- 5.-6. Ingen ändring
7. Ändras till: anläggning för framställning av byggnadsmaterial. Kan eventuellt överföras till hälsovårdsnämnden
8. Kan eventuellt överföras till hälsovårdsnämnden
9. Ingen ändring
11. Ändras till anläggning för träskyddsbehandling
12. Kan eventuellt överföras till hälsovårdsnämnden
- 13.-17. Ingen ändring
- 18.-22. Ingen ändring
23. Gasturbin – eller dieselkraftanläggning
- 24.-27. Ingen ändring
25. Tillägg: omlastningsstation för avfall
28. Bör omformuleras
32. Kan eventuellt överföras till hälsovårdsnämnden.

Tillkommer:

- a) Tank ovan jord för lagring av hälso- och miljöfarliga varor (ej klor) med volym större än 100 m³ samt för lagring av brandfarlig vara med volym större än . . . m³
- b) Nybyggnadsvarv för fartyg
- c) Vindkraftverk
- d) Vågenergikraftverk
- e) Anläggning för utnyttjande av geotermisk energi
- f) Hamnar med mindre än 50 fartygsanlöp/år samt småbåtshamnar och uppläggningsplatser för mer än 50 båtar

Bilaga 12 Förteckning över vilka typer av anläggningar länsstyrelserna anser kan utgå ur anmälningssystemet

MK Länsstyrelse (ev kommentar)

- 8 § 1 F (metall, t HVN)
 3 E (t HVN o YI), R T (t HVN), Y, Z (kortidsuppst)
 4 E (t HVN o YI), F (t HVN), T (t HVN), Y, Z (kortidsuppst)
 5
 6 T (t HVN)
 7 F (t HVN)
 8 D (NVL), G (NVL), O (NVL), T (t HVN), U (NVL), W, X
 11 F (t HVN)
 12 F (t HVN), K (sotleksavgr), S (storleksavgr)
 15 E, F (t HVN), G (ansl. t allm va-anl), W, Y, Z (t HVN)
 17 C (mindre anl, ej härdning), F (formsprutning o pressning, T (HVN), R (under viss produktionsnivå), Y (störningar främst av arbetarskyddskaraktär)
 20 F (t HVN)
 21 F (t HVN), G (anl t allm Va-anl)
 22 F (t HVN), N (prövning enl. vattenlagen), U (vattenlagen), W, Y
 24 F (t HVN), R, T (t HVN)
 30 F (t HVN)
 31 D (lag om H o M varor), E (prövas i annan ordning), F (t HVN), G, U (arbetarskydd- och hälsovårdsfråga), AC (arbetarskydd)
 32 F (t HVN), T (t HVN)
 33 F (t HVN), T (t HVN), W (mindre anl.)

Bilaga 13 Typer av anläggningar nu anmälningspliktiga som enligt länsstyrelserna bör göras tillståndspliktiga

- 8 § 1 AB(I) (stora anl.), D (över 10 000 årston), F (ej metall), K, M (prod. över 2 000 ton/år), R, U, W (prod. över 2 000 årston), AC
- 2 AB (I), E, F, R, AC
- 3 D (stadigv. o. överst. viss kapacitet)
- 5 R, W
- 7 C (större), K, L
- 8 F, H (över lämplig gräns), AC
- 9 AB (I) (stora anl.), R
- 11 AB (I) (stora anl.)
- 12 S (till 2:12)
- 13 R
- 14 L
- 17 F (ej formsprutning o. pressning), O (armerad plast)
- 18 Y
- 19 AB (I), F, AC
- 22 AC
- 23 F, R
- 24 D (pressning o. dyl. med stationär utrustning), S (ex. bilfragmentering), Z (kabelförbränning)
- 25 E (bör handläggas som 2:36), F, K, I (till 2:36), AC
- 26 F (timmerbevattningsstation, virkesstation), N (gräns vid 5 000 m/år)
- 27 G, K, L, N, R, S (till 2:8), T, W
- 28 F (där den totala lösningsmedelmängden överstiger 25 ton per år), K, AC (gräns 5–10 kg/h)
- 29 AB (I), H, R
- 30 R
- 31 Z
- 32 C (större), D, E, K, L, R, U, Z
- 33 C (större), D, E, K, L, P (militära skjutfält), R, U (större)

Några länsstyrelser har nämnt några anläggningar som nu inte är prövningsspliktiga, men som man anser borde vara det

- H-län Ostfabrik bör läggas till under 2:11. F. n. berörs ostfabriker endast indirekt genom förbudet mot utsläpp av vassla i ML 7 § och MK 5 §.
- K-län Lysrörsfabriker bör göras tillståndspliktiga p. g. a. kvicksilverhantering.
- N-län Det ifrågasättes om inte följande påtagligt miljöstörande anl. borde göras tillståndspliktiga: flygfält, järnvägar, skjutfält, större vägar.
- O-län Bergrumsanläggning för oljelagring. De stora bergrummen ÖEF byggt i länet har frivilligt anmälts till Ist och behandlats enl. ML, då Ist begärt det, trots att ingen sådan föreskrift finns. Det borde vara tillståndstvång.
- R-län tändsticksfabriker bör omfattas av tillståndsplikt.

Bilaga 14 Typer av tillståndspliktiga anläggningar vilka länsstyrelserna anser bör göras anmälningspliktiga

- 2 § 4 AB (I) (mindre anl. lst-tillstånd, stora KN-tillstånd), H (anl. för enbart betning av metall och syraförbrukning under någon viss mängd konc. syra per år), S (differentiering efter störningsrisk)
- 9 AB (I) (lst-tillstånd)
- 10 AB (I) (lst-tillstånd)
- 11 AB (I) (lst-tillstånd), C (mindre), E (invägnings- och konsumtionsmjölkmejeri), G, T (storleksgräns), W (glass och choklad), X (mindre)
- 12 AB (I) (lst-tillstånd), T (storleksgräns), X (mindre)
- 13 AB (I) (lst-tillstånd), H (beredning av fisk, ev. under viss kvantitet per år), T (storleksgräns), X (mindre)
- 14 AB (I) (lst-tillstånd), T (storleksgräns), X (mindre)
- 15 AB (I) (lst-tillstånd)
- 16 AB (I) (lst-tillstånd)
- 17 AB (I) (lst-tillstånd), T (storleksgräns)
- 18 AB (I) (lst-tillstånd), C (mindre), T (storleksgräns)
- 19 T (storleksgräns)
- 20 T (storleksgräns), M
- 22 Y (mindre)
- 25 C (2 000–5 000 m²), G, M, W, Y, AC (mindre)
- 30 M
- 31 L (mindre), Y (mindre)
- 34 AB (I) (mindre anl. lst-tillstånd), stora KN-tillstånd)
- 36 AB (I) (små och/eller föga miljöfarliga anl. lst-tillstånd, övriga KN-tillstånd), D (jordtillv. genom blandning av bark, sand och konstgödsel), S (barkförbränning), W (bark- och träavfall), Z (mindre än 10 000 ton/år),
- 37 AB (I), (stora anl. lst-tillstånd, små anl. anm.), G, K (25–100 djurenheter)
- 38 AB (I) (lst-tillstånd), G

Några länsstyrelser lämnar vissa kommentarer:

O-län

Det är en fråga om allmänhetens möjlighet att påverka beslutsfattandet. Så länge anmälan innebär nuvarande förfarande bör ingen flyttning ske från § 2 till § 8 eftersom det skulle minska insynen i beslutsprocessen (ingen kungörelse, ingen förhandling). Dessutom finns nu inget krav att avvakta myndighetens svar i ett anmälningsärende innan verksamheten påbörjas!

Om det blir en annan ordning kunde nog en del flyttningar göras, men tveksamt om det sedan finns något motiv.

R-län

Samtliga för närvarande tillståndspliktiga anläggningstyper bedöms ha sådana miljöeffekter att en fortsatt tillstånds/dispensprövning är motiverad.

U-län

Tillståndspliktiga inrättningar bör utökas att omfatta bl. a. berggrundsanläggningar för drivmedel och oljeprodukter i övrigt samt inrättning för framställning och lagring av anläggningsjord o. dyl.

Y-län

2:22 fabrik för framställning av baskemikalier bör ändras till fabrik för framställning och förädling av kemikalier för att bättre täcka vissa mindre kemiska anläggningar (mindre anl. kunde då i princip placeras i 8 §, medan större måste förövas).

Bilaga 15 Förteckning över idag ej prövningspliktiga anläggningar som enligt länsstyrelserna bör göras anmälningspliktiga

- AB (I) Trafikled (större t KN), flygplats (t KN), större byggarbetsplats, småbåtsvarv och större båtuppläggningsplats, utsläpp av dagvatten.
- C Spannmål- eller foderlager i större skala, laboratorier i större skala. Verksamhet som innebär blandning av olika produkter, t. ex. råsafter o. dyl.
- D Grafisk industri, hejarsmide, verkstadsindustri (1 000–5 000 m²), kemisk-teknisk blandningsindustri (blandning av gödselmedel, bekämpningsmedel, färger etc), fiskodlingsanstalt, vattenområde som stadigv. används för lagring av timmer, värmeverk (10–50 MW).
- E Viss grafisk industri (klichéetsning, tapetfabrik), ladugård (mer än 50 enheter), sågverk (över 5 000 m²/år), wellpappfabriker.
- F Tillståndspliktig trumlingsanläggning, husfabrik, emballagefabrik, klichéanstalt, flygplats, dagvattenutsläpp, grundvattenförörening, muddringsarbete.
- G Glykosfabrik.
- H Grafisk industri över viss storlek.
- K Batterifabrik (om det ej täcks av begreppet ackumulatorfabrik).
- L Verkstadsindustri (1 000–5 000 m²) ang. för animalieprod. (mindre 100 djurenheter).
- M a) Foder- och spannmålsanläggningar. Dessa är i allmänhet lokaliserade intill andra verksamheter. Dammande och bullriga.
 b) Kemisk-teknisk verksamhet med produktion 100 ton/år. Ex. kallblandningsfabrikation av tvätt- och rengöringsmedel.
 c) Tryckerianläggningar såsom rulloffset och djuptryck. Buller- och luktolägenheter.
 d) Större bilvårdsanläggningar och importverkstäder. Utsläpp av kallavfettningssmedel och olja.
 e) Tankanläggningar för kemikalier. Störningar vid in- och urlastning samt lukt.
 f) Anläggningar för underredsbearbetning av fordon.
 g) Större blästringanläggningar. Stoft- och bullerproblem.
 h) Vindkraftverk kW
 i) Sjuhus exkl. långtidsvårdsanläggningar. Ev. tillståndsplikt.
 j) Krematorier.
 k) Flygplatser. Tillståndsplikt.
- N Grafisk industri, större laboratorier, anl. för härtappning av sprit, större anl. för fordons- och maskinvård, grönfodertorkar, sänkt gräns för färgmängd. 8:28.
- O Mindre verkstadsind. än 5 000 m² (med hänsyn till oljehantering, liksom utökning av verkstadsind.), infiltrationsanläggning för avloppsvatten från tätbebyggelse omfattande mer än 200 pers.
- R Anl. för beredning av djurfoder, möbelfabrik, trähusfabrik,

bilvårdsanl.

- S Bilvårdsanl., vissa former av ytbehandling inom verkstadsind, större timmerupplag med bevattning, ev. ladugård etc. över viss storlek, dessutom borde flygplats för reguljär trafik göras prövningspliktig (tillstånd).
- T Större anl. för torkning av hö eller liknande till foderbriketter.
- U Bensinstationer (större anläggningar), byggavfallstippar, spannmålsanläggningar (större), djurfoderfabriker, bilverkstäder (större anl.), laboratorier (större, oavsett typ), krematorier, kyrkogårdar (oavsett djur- eller människor), vägsaltupplag.
 Punkt 21 i 8 § bör ändras att avse kemtvätt och tvättinrättning för mer än 1 000 kg tvättgods per dygn. Anläggning för verkstadsindustri med en tillv. yta 5 000 m² (miljöstörande verksamhet kan förekomma).
 Åtskilliga anmälningsärenden torde kunna handläggas av hälsovårdsnämnderna. T. ex. korttidsuppställningar av krossverk, asfaltverk, makadamverk och oljebrusverk. Stenhuggerier. Fabrik för framställning av byggnadsmaterial på mineralbas. Träimpregneringsverk. Tvättinrättning. Salt-upplag. Bensinstationer. Bilverkstäder.
- W Fabrik för framställning av kemiskt-tekniska varor (blandar produkter och fyller på diverse förpackningar) av viss storlek. Färgfabrik (med större produktion).
 Kemiskt laboratorium med en viss minimiverksamhet.
 Verksamhet med miljöfarliga utsläpp, exempelvis tunga metaller. Svårt att i förväg definiera verksamheterna, prövningen bör hellre knytas till specificerade utsläpp.
- X a) Fabriker för framställning av träkol m. m. (ex. Skogens Kol, Kilafors)
 b) Fabrik för framställning av luftgaser (ex. AGA, Sandviken)
 c) Vissa kemiska industrier, innefattande även blandning av olika kemiska produkter (innehållningen av baskemikalier är inte klar för alla och ordet täcker kanske inte så mycket)
 d) Utsläpp av avloppsvatten som innehåller olja (t. ex. från hamnar, bergum för oljeförvaring etc.). I första hand borde dock tillstånd behövas för sådana utsläpp.
 e) Anläggningar för virkesbevattning över viss storlek.
 f) Ev. mycket stora bilvårdsanläggningar.
 g) Blåstringsanläggningar över viss storlek.
- Y a) Anläggningar som hanterar oljeprodukter t. ex. oljeförvaringsanläggningar, hamnar och andra ställen bör finnas med. Punkt 8:25 kan ändras så att den punkten inte bara gäller avfallsprodukter.
 b) Arbetsplatser för skogsprocessorer vid större avverkningar.
 c) Större garage och bilvårdsanläggningar.
- AC 8:26 bör omfatta även mindre enheter
 8:28 bör omfatta även mindre enheter
 8:30 bör omfatta även mindre enheter
 8:22 bör omfatta även mindre enheter

Anmälan ev. tillståndspliktigt:

Skogsgödning

Växtbekämpning

Utdikning- torrläggning

Sjörestaurering

Restaurering av flottleder

Rivning av dammar

Lagring av timmer i vattendrag

BD

Snickerifabriker (förslagsvis minst 10 anställda).

Större garage för bussar och andra tyngre fordon (för minst 5 tyngre fordon).

Verkstadsindustrier med tillverkningsyta större än 1 000 m² men mindre än 5 000 m².

Bilaga 16 Sammanställning över länsstyrelsernas svar på frågor i vilken utsträckning utomstående expertis anlitas vid förstagångsbesiktning resp. för undersökning enligt 43 § ML

AB:

Förstagångsbesiktning utföres normalt av utomstående konsult (på företags bekostnad).

Periodisk besiktning har hittills varit ovanlig. Oftast har företaget då anlitat utomstående konsult.

Det är mycket ovanligt att länsstyrelsen med stöd av 43 § ML föreskriver att undersökning skall utföras av utomstående.

C:

Till 100 % utnyttjas utomstående expertis.

D:

Vid förstagångsbesiktning (byggnads- och maskinbesiktningar + intrimning) av kommunala avloppsreningsverk.

Förstagångsbesiktning av asfaltverk.

Regelmässigt vid industrianläggningar av betydelse ur miljösynpunkt.

Intrimning och kontroll av funktionen i samband därmed förekommer mindre ofta vid kommunala avloppsreningsverk. Intrimningen förutsätter dock sådan sakkunskap och erfarenhet som kommunen oftast saknar. Av kostnadsskäl används ofta kommunens egen driftpersonal för intrimningen.

E:

Förekommer i stor utsträckning (95 %?). Erfarenheten är till största delen positiv. Länsstyrelsen bidrar ofta informellt med tips om lämpliga besiktningsmän eller snarare företag som kan åta sig besiktningar. Undersökningar enligt § 43 förekommer mycket sparsamt.

F:

Utomstående expertis anlitas av företagen framför allt vad gäller besiktningar på luftvårdssidan men även besiktningar på avloppssidan vad gäller större industrier. Förstagångsbesiktningar borde regelbundet ske av utomstående expertis.

G:

Beträffande kommunala avloppsreningsverk knappast alls. Beträffande industriell verksamhet kräver länsstyrelsen ofta att anläggningens huvudman bekostar delbesiktningar för anordningar där länsstyrelse saknar kompetens. I regel anlitas IVL, Ångpanneföreningen eller motsvarande. Erfarenheterna är övervägande goda.

H:

I stor utsträckning för industriella anläggningar. Inte alls vid avloppsreningsverk och avfallsupplag. Erfarenheterna goda för länsstyrelsens del.

K:

I samtliga fall. Erfarenheterna goda.

L:

Relativt vanligt att utomstående expertis anlitas vid förstagångsbesiktning.

Undersökning enligt 43 § förekommer 2-3 fall/år. 43 § är mycket värdefull.

M:

Några periodiska besiktningar har ej hittills utförts inom länet. Besiktningar på ytbehandlingsindustrins avloppsreningsverk har gett positiva resultat.

N:

Vid förstagångs- och periodiska besiktningar anlitas nästan undantagslöst utomstående expertis. Denna verksamhet har i stort fungerat bra. Undersökning enligt 43 § ML har skett i mycket obetydlig omfattning.

Önskvärt att länsstyrelsen genom personalutbildning och instrumentanskaffning kunde utföra egna besiktningar. Resulterar även i säkrare ärendebedömning.

Prövande myndighet bör avgöra alla uppkomna frågor och inte hänskjuta avgöranden till tillsynsmyndighet, vilket nu ofta sker.

O:

Förstagångsbesiktning utförs *alltid* av utomstående expertis som föreslås av företaget och godkänns av länsstyrelsen. Detsamma gäller periodisk besiktning som vanligen sker vartannat år.

Erfarenheterna av detta är begränsade men positiva.

I undantagsfall sker även andra undersökningar av utomstående expertis:

a) företag anslutna till Göteborgs VA-verks ledningar, VA-verket kräver provtagning och undersökning vid varje provtagning av utomstående expert.

b) immissionsmätningar som förutsätter *kompetens* som saknas hos företaget.

c) immissionsmätningar som kräver *samordning*, t. ex. Mölndalsån, Stenungsundsområdet.

P:

Så gott som alltid. Fungerar väl.

R:

Utomstående expertis anlitas i allmänhet vid förstagångsbesiktning. Erfarenheterna därav är goda. I länet har ingen utomstående expertis anlitats för undersökning enligt 43 § ML.

S:

Normalt vid förstagångsbesiktning på större industrianläggningar och på kommunala reningsverk.

Föreläggande om undersökning under hänvisning till 43 § förekommer knappast. Begärda undersökningar av motsvarande slag utförs vid de större anläggningarna ofta med hjälp av utomstående konsult. Beror på undersökningens komplexitet i förhållande till den lokala kompetensen.

Ofta är rapporteringen av besiktningar för sen. Rapporterna borde innehålla mer av bedömningar och kommentarer.

T:

I regel vid förstagångsbesiktning, 1 gång/år vid kommunala reningsverk. I kontrollprogram har angetts att luftreningsanordningar vid industri skall besiktigas av utomstående expertis varje år och vart 3-4 år skall emissionsmätning ske av utomstående.

U:

Vid förstagångsbesiktning vid större anläggning anlitas som regel konsult. I övrigt utför länsstyrelsen besiktningen. Vad gäller 43 § ML har någon tvångsundersökning ej skett hittills, dock skall vid t. ex. funktionsbesiktningar besiktningen utföras av expertis godkänd av länsstyrelsen. Anlitade konsultföretag har i huvudsak utfört noggranna besiktningar.

W:

Vid samtliga *industrier* som skall besiktigas utföres till viss del besiktning av utomstående (främst vattenrecipient- och luftundersökningar samt komplicerade emissionsmätningar). Länsstyrelsen har hittills intet att anmärka på besiktningarna, men resultaten bör kunna levereras snabbare. För närvarande tar det 2-6 månader. Undersökningar enligt 43 § ML har förekommit endast i enstaka fall.

Vid *avloppsreningsverk* anlitas utomstående expertis då svårigheter förekommit att uppfylla gällande koncessions- och dispensvillkor.

X:

Normalt anlitas utomstående expertis av den som bedriver verksamheten (efter godkännande av länsstyrelsen). I något enstaka fall har länsstyrelsen själv gjort besiktningen. Erfarenheterna är i stort sett goda. Länsstyrelsen skall beredas tillfälle närvara när annan gör besiktningen.

Y:

Som regel anlitas utomstående konsult vid ind. besiktningar. 43 § mycket lite utnyttjad.

Erfarenheterna är rätt goda men stora kostnader vid cellulosaindustri och övriga stora industrier.

Z:

Enstaka fall.

AC:

Som regel samtliga skiftande, beroende på resp. konsulter.

BD:

Vid förstagångsbesiktning i regel. 43 § miljöskyddslagen har aldrig tillämpats i BD län.

Bilaga 17 Sammanställning över länsstyrelsernas svar på frågan i vilken utsträckning det förekommer att de som bedriver miljöfarlig verksamhet själva svarar för mätningar (utöver processkontroll och den direkta emissionskontrollen)

AB:

Vid större utsläpp i vatten är imissionskontroll regel, mera sällsynt vid utsläpp till luft. Kontrollen görs alltid av utsläpparen eller av konsult anlitad av utsläpparen.

C:

Periodisk besiktning görs genomgående av extern kontrollant (konsult) medan imissionskontroll kan utföras både externt eller internt.

D:

Ej vanligt vid anläggningar med kommunen som huvudman.

Större industrier utför ofta egna mätningar, ex. stoft- och bullermätningar.

Vissa större entreprenadfirmor utför mätningar av typ periodisk besiktning vid egna asfaltverk.

E:

Vissa kommuner gör mätningar i recipienter för att studera effekten av reningen i avloppsreningsverken.

Ett fåtal företag bedriver recipientkontroll i begränsad omfattning.

Samordnad vattendragskontroll bedrivs av kommuner och större industrier (ett fåtal). Kommunerna sörjer för största delen av imissionsmätningarna beträffande luft och buller.

F:

Nuvarande lagstiftning bygger på förtroende mellan myndighet och företag. Ifrågasätter om det är riktigt att företag själva tar prover. Ätminstone viss provtagning bör ske av utomstående eller av person med SNV:s behörighet. Föreskrifter som regelbundet återkommande besiktningar borde införas eller åtminstone diskuteras i förarbetena.

G:

Företag och kommuner svarar själva för recipientkontroll i sjöar och vattendrag enligt fastställda kontrollprogram. I allt större omfattning samordnas denna verksamhet för hela vattensystemet och anförtros vattenvårdsförbund. Imissionskontroll i luft förekommer i mycket liten omfattning.

H:

Södra Skogsägarna (Mönsterås Bruk) och Svenska Socker AB (Mörbylånga sockerbruk) driver egen recipientkontroll. Kommunerna sköter den samordnade recipientkontrollen, varvid de till en del kontrollerar sina egna utsläpp. Kontroll av yt- och grundvatten vid kommunala avfallsupplag sköts alltid av kommunen själv.

Utomstående organ (t. ex. IVL) sköter recipientkontroll bl. a. vid Eds Cellulosafabriks AB och Westerviks pappersbruk. Tungmetallundersökningar vid Noack och Nife-Jungner i omgivningen (mossundersökningar) sköts likaså av utomstående expertis.

K:

Förundersökningsprogram utefter Blekingekusten år 1977. Provtagningar och vissa fysikaliskt-kemiska undersökningar utförda av Mörrums Bruk.

Lessebo Bruk utför vissa fysikaliskt-kemiska undersökningar på uppdrag av Ronnebyåns vattenvårdsförbund.

L:

Avfallsanläggningar (vanligt)
Kommunala avloppsutsläpp (5 %)
Luft (80 %)
Buller (80 %)

M:

De större industrierna inom länet som har analysresurser svarar normalt för provtagning och analyser i enlighet med fastställda kontrollprogram. Även de större avloppsreningsverken svarar själv för både provtagning och analys. Utöver detta utföres vid vissa hälsovårdsnämnder stoft- och SO₂-mätningar i tätorterna.

N:

Vid endast ett par större anläggningar förekommer imissionsmätningar i egen regi. I övrigt utföres imissionsmätningar av dels anlitate expertorgan, konsulter och vattenvårdsförbund enligt i kontrollprogram eller på annat sätt godkända av länsstyrelsen. Imissionsmätningar kan avse utsläpp i luft och vatten samt buller.

O:

Länsstyrelsen tillåter företag att själva utföra sådan kontroll de har kompetens för.

Scanraff sköter t. ex. självt de automatiska luftprovtagnarna utanför industriområdet.

Kommunala reningsverk har ofta en enkel recipientkontroll i inlandsvatten.

Göteborgs hälsovårdsnämnd har en automatisk luftkontrollstation (inte fastställd enligt miljöskyddslagen).

P:

Myndigheten bedriver ingen recipientkontroll. Recipientkontroll i vatten sköts till 10–20 % och i luft helt av företagen med undantag av Trollhättan-Vänersborgsområdet, där luftvårdsförbund verkar.

R:

Sådana mätningar förekommer endast i ringa omfattning. Huvuddelen av immissionsmätningarna och mätningarna av miljötillståndet i övrigt sker genom konsulter, främst Kemiska stationen i Skara. Ett fåtal större industrier utför själva t. ex. immissionsmätningar i luft samt kemiska och biologiska undersökningar i mark och vatten.

S:

Vid t. ex. skogsindustrin utförs en del av recipientkontrollen (i vissa fall huvuddelen) av företagets personal. Drift av immissionsmätstationer för SO₂ (ett fall). I något undantagsfall har mätning i periodisk besiktning utförts av företaget.

T:

Kommuner och industrier medlemmar i vattenvårdsförbund. Förbundet svarar för samordnad recipientkontroll efter program utarbetat i samråd med länsstyrelsen. Vissa typer av industrier med speciella eller stora utsläpp (massaindusti, kemisk industri, stålverk och liknande) bedriver egna mätningar i närområdet av utsläppet enligt godkänt program. I regel är konsult inkopplad i dessa mätningar. På luftsidan svarar i regel hälsovårdsnämnden för mätningar i samråd med länsstyrelsen.

U:

I så gott som full utsträckning (ev. konsulter).

W:

Detta sker vid större industrier med egen utbildad miljöövervakningspersonal och med egna mät- och analysresurser. T. ex. stålverk, cellulosaindustrier. Ingen har hittills i egen regi kunnat utföra samtliga föreskrivna mätningar.

X:

Om "svarar för" betyder själv utför provtagning och analys: 5 industrier som utför provtagning i några karakteristiska recipientpunkter oftare än i det "normala" recipientkontrollprogrammet samt ett mindre antal undersökningar i anslutning till ansökan om förprovning.

Om "svarar för" betyder själv anlitar (oftast efter godkännande av

länsstyrelsen) och bekostar konsult som gör analysering och/eller provtagning: Flertalet besiktningar och en del luft- och vattendragsundersökningar (där dessa inte är samordnade genom något vattenvårdsförbund). Flertalet undersökningar i anslutning till ansökan om förprovning.

Y:

Regelmässigt tas prover av företagen själva och de större företagen har egna laboratorier som utför analyserna.

Periodiskt besiktning utförs av utomstående konsult.

På kommunala sidan sker kontroll av kommunen själv som skickar prov till externa laboratorier. Inga externa besiktningar utförs. Behov finns att öka denna verksamhet.

Z:

Där påtagliga behov av mätningar föreligger utförs mätningarna av den som bedriver verksamheten.

AC:

Rönnskärsverken: f. n. betr. utsläpp i luften.

Cellulosaindustrin: Interna kontroller på framför allt vattensidan.

Gruvorna: Framför allt betr. vattendelen (metaller).

Allmänt: Betr. mätningar av utsläpp till luft, utföres dessa av utomstående konsulter (undantag i vissa fall Rönnskär).

Vatten: utföres interna mätningar för att kunna styra de inre processerna.

Buller: alltid av konsulter.

BD:

Uppskattningsvis till minst 50 % för både industrier och kommunala anläggningar.

Bilaga 18 Länsstyrelsernas tillsyns- och prövningsverksamhet 1977

Län	Antal tillsynsbesök		Årsarbetskrafter sysselsatta med		
	Genomförda	Önskvärda	Tillsyn	Prövning	Prövning utanför NV-enhet
AB	100-150	1 000	3	10	1
C	110	300	1	2	0,1
D	150	500	1,5	2,5	0,5
E	70-90	360	1,5	3,5	0,3
F	400	600	3	2	0,2
G	150	400	2,5	1,5	0,2
H	50	700	1,5	2,5	0,1
I	20-30	150-200	0,33	0,75	-
K	150-200	1 000	1	3	0,25
L	760	1 140	2,5	0,25	0,25
M	100-125	1 500	0,25	6,75	0,5
N	450-500	1 500	2	4,5	0,75
O	133	600	4,3	3,5	0,1
P	200	600	1,25	1,5	0,5
R	100-150	450	2	4	0,25
S	200	500	2	2,75	0,25-0,5
T	200-250	400-500	2,0	2,5	0,7
U	200-250	400-500	2	1,75	-
W	85-140	430	2,9	3,3	0,1
X	175	480	4	1,5	-
Y	75-100	150-200	1,25	3,75	-
Z	30	200	1	2	-
AC	50	200	0,25	5,75	-
BD	200	400	3	2	0,1
Summa	4 158- 4 593	13 960- 14 260	47,53	75,8	6,15- 6,40

Källa: enkät till länsstyrelserna.

Bilaga 19 Uppskattning av tillsynsbehov baserad på LON:s beräkningar från 1972

MK	Anläggningstyp	Antal objekt enl. LON	Tillsyn i dagar/år och anlägg.	Tillsynsbehov	
				Dagar	Årsarbetskr.
5 §	Sjöar och vattendrag				26,6
	Kommunala avloppsren.verk	2 667	1,5	4 000	20,0
2 § 1-7	Tungmetall- och stenindustri	871	2	1 742	8,7
8	Cellulosa och papper	118	10	1 180	5,9
9-10	Socker och stärkelse	22	2	44	0,2
11-18	Livsmedel och fodermedel	623	2	1 246	6,2
19-21	Textil och skinn	135	1	135	0,7
22-24	Tung kem. industri	75	4	300	1,5
25	Verkstadsindustri	257	1	257	1,2
26-32	Övrig kemisk industri	132	2	264	1,3
33	Atomkraftanl.	6	2	12	0,1
34-35	Övriga energianl.	61	1	61	0,3
36	Upplag och avfallsbehandling	1 451	1/2	725	3,6
37-38	Djurstall och gödsel	1 034	1/4	258	1,3
8 § 1-2	Gjuteri, kabel och gum-mifabriker	222	1	222	1,1
3-4	Kross- och asfaltverk	1 818	1/20	91	0,5
8	Täkter	9 419	1/3	3 139	15,7
5-7	Kalk och byggmaterial	360	1	360	1,8
9-10	Porslin och glas	63	1/2	31	0,2
11-15	Träimpregn. och livsmedel	633	1/2	316	1,6
16-17	Plastprodukter	460	1/4	115	0,6
18-20	Elektrod och acetylen	81	1/2	40	0,2
21	Tvättinrättning	160	1/2	80	0,4
22	Vattenverk 5 000 p	215	1/2	107	0,5
23	Gasturbinverk	18	1/4	4	0,0
24	Skrot	960	1/8	120	0,6
25	Olje-, kem- och spec. avfall	79	1/2	39	0,2
26-27	Sågverk och spånskivor	292	1	292	1,5
28-31	Lackering, foto, klor	287	1/2	143	0,7
32-33	Motorsport och skjutbana	1 795	1/20	89	0,4
Summa					103,6

Bilaga 20 Typer av anläggningar över vilka länsstyrelserna anser att hälsovårdsnämnd ensam kan utöva tillsyn

MK	Län	MK	Län
2 § 4	(AB), (I), Y	8 § 4	AB, D, E, F, I, K, O, P, T, (U), W, X, Y
9	AB, I	5	AB, I, W
10	AB, E, I	6	AB, I, T
11	AB, E, I, W, (X), Y	7	AB, F, I, U
12	AB, I, W, (X), Y	8	AB, D, E, I, O, T, U, X, BD
13	AB, T, W, (X), Y	9	(AB), (I)
14	AB, I, W, (X), Y	10	(AB), (I)
15	AB, I, W	11	AB, D, F, U
16	AB, I	12	AB, D, E, F, I, K, P, W, X, Y
17	AB, I	13	AB, I, P
18	AB, I, Y	14	AB, I
20	AB, I	15	AB, D, E, F, I, O, X, Z
34	AB, (I)	16	AB, I, U
36	AB, (I), (K), P	17	AB, F, I, K, X
37	AB, D, E, H, I, K, P, W, (X), Z	18	AB, I, U
38	AB, I, P, (X)	20	AB, F, I
5 § 2	X	21	AB, D, E, F, I, K, P, U, W
3	D	22	AB, D, E, F, I, O, P, Y, AC
4	D, N, W, X, Z, BD	23	AB, I
5	D, F, N, W, X, BD	24	AB, D, E, F, I, O, P, T, (U), W, X
6	D, W, X	25	AB, D, I
8 § 1	(AB), (I), (F)	26	AB, D, I, O, UX
2	T	27	AB, I, U, X
3	AB, E, I, K, P, T, U, X, Y, Z	28	AB, I, X
		30	AB, F, I, AC
		31	AB, D, E, F, I, K, O, (U)
		32	AB, D, E, F, H, I, O, P, R, T, W, X
		33	AB, D, E, F, H, I, O, P, R, T, W, X

() anger viss restriktion (storlek m. m.)

Källa: (Enkät till länsstyrelserna)

Kommentarer:

AB-län: Länsstyrelsernas befogenheter att utöva tillsyn och meddela råd, anvisningar och förelägganden bör inte inskränkas. Löpande inspektioner bör dock i stor utsträckning utföras av HVN utan deltagande från lst. HVN bör ensam kunna inspektera de anläggningar för vilka vi föreslagit lst som prövningsmyndighet (se ovan).

C-län: Om kommunerna har tillräckliga resurser är det troligt att tillsyn av de flesta anläggningar i enlighet med 8 § MK kan utföras på lokal nivå.

G-län: Djurhållning, vissa enbart vattenförorenande industrier anslutna till kommunala avloppsreningsverk, huvuddelen av avfallsanlägg-

ningarna, skrothanteringen samt små avloppsreningsverk utan anslutning av industriavloppsvatten.

- L-län: Avloppsutsläpp upp till 50 pe, jordbrukets förorenare.
M-län: Kan inte besvaras entydigt eftersom den hänger samman med bl. a. anläggningarnas storlek typ och lokalisering.
N-län: Utsläpp av sanitärt avloppsvatten från tätbebyggelse med mindre än 50 inv.

Bilaga 21 Hälsovårdsnämndernas personalresurser

Befattning	1977	1976	1975	1974
Hälsovårdsdirektör	3	3	1	1
Hälsovårdschef	121	118	4	1
Hälsovårdsinspektör, första	142	138	161	148
Hälsovårdsinspektör	380 ^a	376 ^b	382 ^c	249 ^d
Hälsovårdskonsulent	5	4	4	4
Miljövarsassistent	3	4	4	4
Miljövarsingenjör	7	8	8	5
Miljövardstekniker	6	3	2	–

^a Varav deltid 33.

^b Varav deltid 20.

^c Varav deltid 26.

^d Varav deltid 27.

Antal kommuner: 277

Bilaga 2 Organisation av besiktning och recipientkontroll inom tillsyn enligt miljöskyddslagen

Av avdelningschefen *Göran Persson*

1 Bakgrund

Miljöskyddsutredningen har bl. a. till uppgift att se över tillsynen enligt ML. Utredningen har därvid konstaterat att det är inom tillsynsområdet som de största bristerna inom miljöskyddet f. n. finns. Trots att ML varit i kraft sedan 1969 har tillsynen ännu inte fått den tyngd som lagstiftaren förutsett.

En naturlig utgångspunkt för utredningen har varit att överväga ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter, i första hand statens naturvårdsverk, länsstyrelser och hälsovårdsnämnder och om en ändring i denna kan effektivisera tillsynen. Utredningen har också behandlat myndigheternas personalresurser för tillsyn och hur dessa bör förstärkas.

En viktig del av tillsynen är den undersöknings- och mätverksamhet som utförs av särskild expertis utanför myndigheterna. Denna verksamhet utgör ett viktigt underlag för myndigheternas agerande. En översyn av tillsynen bör därför också innehålla ett ställningstagande till huruvida undersöknings- och mätverksamheten i vissa avseenden behöver förbättras.

I denna promemoria diskuteras olika problem inom undersöknings- och mätverksamheten och presenteras vissa alternativ beträffande organisation och finansiering, som bör utredas närmare.

I begreppet undersökning ligger momenten planering, provtagning, analys, databearbetning, utvärdering och rapportering. Med mätverksamhet avses provtagning och analys.

2 Tillsynens innehåll

Myndigheternas uppgift inom tillsynen är att övervaka

- att miljöfarlig verksamhet bedrivs så att olägenheterna blir så små som möjligt
- att utsläpp till luft och vatten, avfallshantering och verkningar i omgivningen kontrolleras och att undersökningarnas resultat sammanställs, utvärderas och sprids.

I lagens förarbeten understryks vikten av att bygga på utövarens av miljöfarlig verksamhet frivilliga medverkan.

Från myndigheternas utgångspunkt kan tillsynen indelas i dels en i förväg

fastlagd verksamhet som beskrivs i kontrollprogrammet för en anläggning dels ock en initiativverksamhet föranledd av besök, inkommande rapporter eller information från t. ex. allmänhet, andra myndigheter och mass-media.

Tillsynsverksamheten kan också indelas i dels en undersöknings- och mätverksamhet dels ock ett myndighetsutövande i form av t. ex. fastställande av kontrollprogram eller föreskrift om undersökningar samt utfärdande av råd och anvisningar och förelägganden.

Ett kontrollprogram består i allmänhet av två delar. Den ena behandlar kontroll av den aktuella anläggningen, dvs. driftkontroll (egenkontroll eller intern kontroll), utsläppskontroll och avfallsfrågor. Den andra delen gäller kontroll av verkningarna i omgivningen, dvs. vatten-, luft-, mark- och bullerundersökningar.

Den del av kontrollprogrammet som behandlar anläggningen beskriver dels driftkontrollens omfattning och sätt för rapportering dels ock med vilka intervall utomstående expertis skall kontrollera anläggningen i form av förstagångsbesiktning och periodisk (återkommande) besiktning.

Driftkontroll omfattar i detta sammanhang endast den del av ett företags hela kontrollverksamhet som är av betydelse för miljövården, främst övervakning av reningsanordningar, mätning av utsläpp och kontroll av avfallshantering. Driftkontrollen måste utföras av anläggningens egen personal. Endast därigenom kan den för verksamheten ansvarige få den fortlöpande information som behövs för att uppfylla gällande villkor och för att bedriva verksamheten med så små utsläpp som möjligt.

Ändamålet med förstagångsbesiktningen är att kontrollera att en ny eller ombyggd anläggning blivit utförd enligt gällande tillstånd och att den från miljövårdssynpunkt fungerar på avsett sätt. Tidpunkten för en sådan besiktning kan vara 3–6 månader efter igångsättningen.

Den periodiska besiktningen utgör ett komplement till driftkontrollen. Om denna är väl genomförd kan den periodiska besiktningen i allmänhet göras mindre omfattande än förstagångsbesiktningen. En viktig del av den periodiska besiktningen är att tillse att driftkontrollen fungerar på avsett sätt. Därför sker vid besiktningen en genomgång av journaler och rapporter, skötsel och driftinstruktioner etc.

Besiktning kan utföras av särskild expertis som utses av länsstyrelsen efter förslag från företaget. Besiktning kan också utföras av länsstyrelsepersonal ensam eller biträdd av särskild expertis. Hälsovårdsnämnden underrättas om och ges möjlighet att närvara vid besiktning. Intervallen för den periodiska besiktningen varierar inom vida gränser beroende på verksamhetens art. Normalt äger besiktning rum varje eller vartannat år.

Den del av kontrollprogrammet som behandlar verkningarna i omgivningen benämns recipientkontroll och uppdelas i allmänhet på avsnitt om vatten-, luft- och markundersökningar samt bullermätningar. Vattenundersökningarna är som regel de mest omfattande.

Det åligger anläggningsägaren att bekosta den verksamhet som fastställs i kontrollprogram. Vid fastställande av programmet gäller emellertid att ML:s avvägningsregler skall beaktas. Det innebär att kontrollens omfattning skall anpassas till anläggningens beskaffenhet. Vidare skall kostanderna stå i rimlig proportion till utsläppens storlek, till omgivningens känslighet för

påverkan och till kostnaden för den miljövårdsåtgärd som skall kontrolleras.

Vid sidan av den verksamhet som sker inom kontrollprogrammets ram är länsstyrelsepersonalens besök vid anläggningarna av stor betydelse. Detta gäller inte minst sådana anläggningar som inte prövats och för vilka kontrollprogram oftast inte fastställts. Sådana besök kan ha formen av oanmälda eller föranmälda inspektioner. Dessa planeras i regel i samråd med hälsovårdsnämnden och ibland med naturvårdsverket.

Länsstyrelsen ansvarar alltså för den löpande tillsynen. För naturvårdsverket som central tillsynsmyndighet är det en viktig uppgift att genom allmänna råd och riktlinjer samordna länsstyrelsernas insatser och se till att de förfogar över erforderligt faktaunderlag för sin verksamhet. En viktig del därvidlag är arbetet med branschvisa utredningar samt utprovning, anpassning och standardisering av de mätmetoder och den instrumentering som används vid driftkontroll, besiktning och recipientkontroll.

3 Besiktning

3.1 Syfte och innehåll

Som tidigare nämnts förekommer två slag av besiktning nämligen första-gångsbesiktning och periodisk (återkommande) besiktning. Syftet med en besiktning är att kontrollera att miljöfarlig verksamhet bedrivs så att olägenheterna blir så små som möjligt och att fastställda villkor inte överskrides.

Besiktningens innehåll varierar naturligtvis med typ av anläggning. För industrier omfattar förstagångsbesiktningen normalt följande moment:

- a) kontroll av att anläggningen i väsentliga avseenden utförts enligt ingiven ansökan och enligt de villkor som meddelats i beslut av myndighet;
- b) genomgång av skötsel- och driftinstruktioner, varvid särskilt kontrolleras att de innehåller anvisningar om åtgärder vid störningar och att operatörerna har erforderlig utbildning i dessa frågor;
- c) genomgång av underhållsrutiner avseende vitala reningsanordningar samt granskning av hur reservdelsförsörjningen för dessa är upplagd;
- d) granskning av driftjournaler bl. a. med avseende på produktionsnivå, råvaruförbrukning och störningsfrekvens för reningsanläggningar och för andra från miljösynpunkt viktiga anläggningar;
- e) granskning av resultat från driftkontrollen och av att denna utförts enligt fasta kontrollprogram;
- f) funktionskontroll, eventuell kalibrering, av i driftkontrollen använd instrumentering samt utrustning för provtagning och analys;
- g) utsläppsmätningar;
- h) uppföljning av avfallshantering innefattande uppkomst, mängd, sammansättning, behandling och slutlig disponering;
- i) genomgång av vatten-, luft-, mark- och bullerundersökningar i de fall utövaren genomför sådana undersökningar;
- j) diskussion angående behov av revidering och kontrollprogram.

Den periodiska besiktningen kan i allmänhet göras mindre omfattande än förstagångsbesiktningen särskilt om driftkontrollen är väl genomförd. Tyngdpunkten ligger på momenten d-i ovan.

3.2 Nuvarande ordning och erfarenheter

Besiktning genomförs av länsstyrelsepersonal och/eller särskild expertis, som då är väl förtrogen med den typ av anläggning det gäller. Den särskilda expertisen som kan vara enskild eller företag utses av länsstyrelsen efter förslag från utövaren, som har att bestrida kostnaderna. Hälsovårdsnämnden informeras om när besiktning äger rum.

Som framgår av bilaga 1 är det vanligt att särskild expertis anlitas vid förstagångsbesiktning av industrier. Vid andra anläggningar varierar utnyttjandet av särskild expertis. För exempelvis kommunala reningsverk synes det vara vanligt att länsstyrelsepersonal genomför även förstagångsbesiktningar.

En förutsättning för att kunna genomföra en besiktning med ett gott resultat är att de villkor som skall kontrolleras är entydigt formulerade och möjliga att kontrollera. Vidare måste det finnas förberedda mätplatser där representativa mätningar kan genomföras. Givetvis måste det också finnas ett kontrollprogram, som klart anger driftkontrollens innehåll och vad besiktningen skall omfatta.

Dessa förutsättningar är långt ifrån alltid uppfyllda även om förhållandena har förbättrats efter hand. I samband med branschutredningar har naturvårdsverket utarbetat modeller för kontrollprogram för åtskilliga anläggningstyper. Mycket återstår dock ännu att göra. Fortfarande förekommer i prövningsärenden att villkor inte anges på ett helt entydigt sätt. Även på nya anläggningar kan saknas mätplatser som gör det möjligt att genomföra utsläppsmätningar med tillfredsställande noggrannhet.

Brister av detta slag är naturligtvis lika besvärande för alla som skall genomföra en besiktning. Även om de här nämnda bristerna kan avhjälpas, kommer det alltid av den som utför besiktning, att krävas goda kunskaper om den verksamhet som skall kontrolleras. Till detta kommer krav på grundlig kännedom om instrumentering och mätutrustning samt tillgång till lämplig sådan. Expertis för alla typer av miljöfarlig verksamhet kan inte finnas inom en länsstyrelse och ännu mindre inom en hälsovårdsnämnd. Det är därför nödvändigt att utnyttja expertis utanför myndigheten.

Den särskilda expertis som biträder vid eller utför besiktningar hämtas från olika konsultföretag. Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL) har en betydande verksamhet inom området.

Det finns i allmänhet möjlighet för en anläggningsägare att vända sig till olika konsultföretag för att få besiktning utförd. Det hör till undantagen att länsstyrelsen inte godkänner det företag som föreslås av anläggningsägaren.

Det är emellertid tveksamt om det föreligger en klar konkurrenssituation om besiktningssupplagen. Anbudsunderlaget är alltför bristfälligt för detta beroende dels på att det saknas detaljerade föreskrifter om hur mätningar skall utföras dels ock på att arbetsinsatserna inom moment av typen granskning av driftjournaler etc. är svåra att bedöma. Några konsultföretag

har också efterlyst mer detaljerade mätanvisningar för att förhindra osund konkurrens genom otillfredsställande mätinsatser.

En genomgång av momenten a-j ovan visar att det knappast låter sig göra att utarbeta sådana anvisningar för besiktning att ett kontrollprogram kan bli ett tillfredsställande anbudsunderlag. Därmed finns heller inte förutsättningar för konkurrens på lika villkor.

En uppenbar brist i nuvarande system är svårigheten att åstadkomma en samlad återföring av resultat och erfarenheter från besiktningsverksamheten, som kan utnyttjas i nya prövningsärenden. MI-01-systemet bör när det är införd i hela landet ge förbättrade möjligheter men användbarheten av utdata från systemet blir begränsad så länge det saknas en tillfredsställande kvalitetskontroll av t. ex. besiktningsverksamheten.

En sådan kvalitetskontroll skulle behöva omfatta dels en mycket kraftig satsning från naturvårdsverkets sida på utprovning, interkalibrering och standardisering av instrument och mätmetoder dels ock en auktorisering av besiktningsföretag eller personal med krav på utbildning och utrustning. Naturvårdsverket har annonserat ökade insatser inom området central tillsyn men saknar i dag både ekonomiska resurser och lämplig personal för den satsning som skulle behövas för en sådan kvalitetskontroll.

En annan aspekt på besiktningsverksamheten är att den måste bedrivas opartiskt och objektivt. Ju större krav man ställer på att rapport från besiktning skall innehålla ställningstaganden till om villkor uppfyllts eller inte liksom till påpekanden och diskussion av brister i t. ex. driftkontrollen desto större vikt måste tillmätas denna aspekt. Problemet förstärks ytterligare om utredningens förslag till avgifter på överutsläpp genomföres. Resultatet av en besiktning kan då leda till kännbara ekonomiska påföljder för utövare av miljöfarlig verksamhet. Det vore olyckligt om det fanns skäl till misstankar att den som utför besiktning kan komma i beroendeställning till anläggningsägaren. Kombinationen konsultverksamhet och besiktning torde knappast fylla krav på opartiskhet och oberoende.

4 Recipientkontroll

4.1 Syfte och innehåll

Recipientkontrollens syfte är att klarlägga den miljöfarliga verksamhetens påverkan på miljön och ge underlag för planering och genomförande av miljöskyddsåtgärder. Detta kan uppnås genom att relatera nivåer och förändringar av föroreningar och andra miljöstörningar till naturlig bakgrund och riktvärden för miljö kvalitet. Det är också nödvändigt att klarlägga spridningsvägar och olika verksamheters relativa bidrag till föroreningsbildningen.

Även om det i ML är klart uttalat att under tillsynen faller kontroll av den miljöfarliga verksamhetens effekter betyder detta naturligtvis inte att utövaren har att bekosta undersökningar som kan karakteriseras som effektforskning. Sådan forskning bekostas i första hand via naturvårdsverkets forskningsanslag. Avsikten är att denna forskning efter hand skall resultera i olika typer av riktvärden för miljö kvalitet i vatten, luft och mark.

Recipientkontrollen kan då ta sikte på att fastställa påverkan i förhållande till sådana värden.

Riktvärden för miljökvalitet får inte tolkas så snävt, som ofta görs, nämligen att omfatta endast siffervärden för föroreningshalter i vatten och luft. Det kan i stället vara grad av anrikning i olika steg av näringskedjan eller ändrad organismsammansättning i biologiska system. Det finns i dag en strävan att så långt det är möjligt definiera acceptabel miljökvalitet i termer som är ett direkt mått på effekten i det ekologiska systemet.

Begreppet recipient i betydelsen mottagare av avloppsvatten, luftförorening osv. är ganska obestämd till sin innebörd. En fråga är hur långt verkningarna av ett utsläpp skall anses sträcka sig. Ett generellt svar kan inte ges utan det beror på typ av förorening och möjligheterna att påvisa effekter. Sedan några år pågår en klar förskjutning i intresset från konventionella typer av föroreningar, som ger påtagliga men lokala och kortvariga effekter, mot miljögifter med svårupptäckta men vidsträckta och långvariga verkningar. En anledning är naturligtvis att utsläpp av konventionella föroreningar kraftigt minskat. En annan orsak är ökade kunskaper om faran med svårnedbrytbara organiska ämnen.

För att över huvud taget kunna konstatera om vissa föroreningsutsläpp ger små men vidsträckta effekter i miljön är det nödvändigt att känna de naturliga variationerna liksom transporten mellan olika media och påverkan från avlägsna källor t. ex. genom långväga transport av luftföroreningar. Det är för att förbättra kunskaperna om dessa s. k. basdata som ett särskilt program för övervakning av miljökvalitet (PMK) startats. Verksamheten inom PMK finansieras via ett särskilt anslag inom naturvårdsverkets budget. Under första året 1978/79 uppgår anslaget till 4 milj. kronor. Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret men i genomförandet medverkar flera myndigheter.

4.2 Nuvarande ordning och erfarenheter

Inom recipientkontrollen är vattenundersökningarna som regel de mest omfattande.

Ett och samma vattenområde utnyttjas ofta som recipient för utsläpp för många olika verksamheter. Det är då motiverat att upprätta ett program för samordnad recipientkontroll. Denna samordning sker vattenområdesvis. Flera länsstyrelser har under senare år tagit initiativ till sådan samordning som i regel ger mera information till lägre kostnader.

Samordnad recipientkontroll sköts i stor utsträckning av s. k. vattenvårdsförbund, som är samarbetsorgan för de som utnyttjar ett visst vattenområde. F. n. finns 36 vattenvårdsförbund i landet. Kostnaderna fördelas normalt efter frivilligt träffad överenskommelse. Länsstyrelsen kan med stöd av 43 § ML vid behov fastställa fördelningen.

Enligt statskontorets utredning (bilaga 1) har länsstyrelserna i allmänhet goda erfarenheter av vattenvårdsförbundens verksamhet, även om det ofta är länsstyrelsernas arbetsinsats, som avgör om vattenvårdsförbunden utträttar något. Som positivt nämns att länsstyrelsernas arbete underlättas genom att man har en motpart att resonera med när det gäller t. ex. revideringar av program. Förbunden bidrar vidare till att öka medvetenheten om vattenvårdsfrågorna hos medlemmarna. Som negativt nämns att förbunden

innebär en viss splittring av vattenvårdsarbetet och att de i första hand är inriktade på rutinmässiga undersökningar.

Den samordnade recipientkontrollen har utvärderats på uppdrag av naturvårdsverket (SNV PM 868). En rad brister redovisas och synpunkter på förbättringar framförs.

- Större klarhet behövs rörande målsättningsfrågor och deras koppling till programuppläggnigen
- En gemensam ambitionsnivå för geografiskt likartade områden bör eftersträvas
- Mätverksamheten bör ses över och anpassas till målsättningen för verksamheten
- Förbättrad och förenklad resultatredovisning liksom gemensamma bearbetnings- och redovisningsmallar behövs.

I det pågående arbetet inom naturvårdsverket med att ta fram underlag för riktvärden för vattenkvalitet har det visat sig att ytterst få resultat från recipientkontrollen kunnat användas. Det beror dels på olikheterna i mätmetodik dels ock på osäkerheten om mätdatas kvalitet. Ett sådant förhållande är naturligtvis helt otillfredsställande men förståeligt mot bakgrund av att mer än 100 laboratorier utför vattenundersökningar. Det framstår som ett i högsta grad rimligt krav att planering, provtagning, analys och databearbetning inom recipientkontrollen sker på ett sådant sätt att resultaten blir användbara för jämförelse mellan olika vattenområden och för riksomfattande sammanställningar.

För att förbättra förhållandena har genom naturvårdsverkets forskningsavdelning startats ett program samordnad recipientkontroll – land, luft, vatten som skall utmynna i anvisningar om hur recipientkontrollen bör läggas upp inom olika områden. En erfarenhet som vunnits i arbetet med detta program och PMK är att problemen är mycket likartade. Det fortsatta arbetet inom verket kommer därför att drivas i ett gemensamt programsekretariat.

Som tidigare påpekats är det ett stort antal laboratorier som genomför mätningar inom ramen för olika vattenundersökningar. Inom kustvattenzonen har naturvårdsverket en relativt stor verksamhet genom att verket genomför recipientkontroll på uppdrag av kärnkraftverken. I sjöar och vattendrag är IVL anlitat av flera vattenvårdsförbund.

När det gäller luftundersökningar har behovet av regional samordning inte varit lika starkt. Sålunda finns f. n. endast ett luftvårdsförbund (Trollhättan-Vänersborg) med uppgifter motsvarande ett vattenvårdsförbund. I samband med att luftundersökningar genomförts i större tätorter har det varit vanligt att bilda samarbetskommittéer med representanter för kommun och större industrier. I de största städerna har hälsovårdsförvaltningarna tagit ansvar för undersökningarna.

En brist är att det saknas ett fast stationsnät för övervakning av luftkvaliteten i våra tätorter. För s. k. bakgrundsmätningar finns ett stationsnät sedan mer än 20 år tillbaka.

Bullermätningar är av relativt färskt datum och har begränsad omfattning. De utförs av olika konsultföretag inom akustikområdet.

Markundersökningar har aktualiserats först under de senaste åren och har ännu liten omfattning. Detta är emellertid ett fält som kan väntas expandera snabbt.

Som framgår av bilaga 1 förekommer det särskilt vid större anläggningar att kontroll av omgivningspåverkan utförs av utövaren av miljöfarlig verksamhet. Anledningen till detta är att inom anläggningen finns lämpliga personella och laborativa resurser. Att företagen själva får svara för sådana mätningar har kritiserats från olika håll. Denna kritik får anses befogad. Utövarens ansvar bör begränsas till driftkontrollen.

5 Alternativ till nuvarande ordning

De problem som finns när det gäller kontroll och övervakning inom miljöskyddsområdet skiljer sig i princip inte från de som finns inom andra områden. Av särskilt intresse är det system med s. k. riksprovplatser, som håller på att byggas upp efter riksdagsbeslut 1974 omfattande bl. a. lag om riksprovplatser m. m. (SFS 1974:896), kungörelse om riksprovplatser m. m. (SFS 1974:898) samt statens provningsanstalts föreskrifter för riksprovplats (SPFS 1978:12).

Systemet med riksprovplatser för officiell provning är intressant när det gäller formerna för anlitan av särskild expertis för undersöknings- och mätverksamhet inom besiktning och recipientkontroll enligt ML. En organisation med riksprovplatssystemet som förebild skulle inom området

- täcka behovet av besiktning och recipientkontroll inom landet,
- ansvara för att verksamheten bedrivs sakkunnigt, effektivt och objektivt,
- ansvara för att den som utför besiktning och recipientkontroll har den kunskap och erfarenhet som behövs,
- ansvara för att utrustning som används är lämplig och tillförlitlig,
- upprätta och på begäran tillhandahålla skriftliga beskrivningar av de metoder som tillämpas,
- på lämpligt sätt sprida kännedom om erfarenheter av allmänt intresse som vunnits,
- i den mån erfarenheterna från besiktning och miljökontroll ger anledning till åtgärder särskilt uppmärksamma myndigheterna på detta,
- genom egen forskning och utvecklingsverksamhet eller på annat lämpligt sätt säkerställa att verksamheten på sikt kan bedrivas sakkunnigt och effektivt.

I det följande används benämningen "riksprovplats" på det alternativ till nuvarande ordning som diskuteras. Huruvida man bör välja att formellt inrätta en riksprovplats för besiktning och recipientkontroll eller endast ta fasta på det bästa i systemet och välja en något annorlunda organisationsform kräver mer detaljerade överväganden än vad som varit möjligt inom ramen för denna bilaga.

I en riksprovplats med de uppgifter som här är aktuella bör ingå ett antal

(3-6) regionala laboratorier. Antal och lokalisering är en annan fråga som behöver studeras närmare.

En riksprovplats för besiktning skulle inte förändra länsstyrelsernas eller hälsovårdsnämndernas ansvar. Kontrollprogram skulle som i dag fastställas av länsstyrelserna. Myndigheterna skulle koncentrera sin tillsynsverksamhet till inspektioner och till myndighetsutövande i form av råd och anvisningar och förelägganden. Underlaget för myndighetsutövandet borde kunna bli mera enhetligt och bättre behovsanpassat, t. ex. genom att besiktningrapporterna klart anger hur utsläppssituationen är i förhållande till givna villkor, vad som är anledning till eventuella överskridanden, och i övrigt vad som skulle kunna göras för att förbättra förhållandena vid anläggningen, exempelvis beträffande avfallshanteringen. Särskilt för hälsovårdsnämnderna skulle detta innebära ett starkt stöd. Frågan är om inte en slagkraftig besiktningorganisation är förutsättningen för en långtgående decentralisering av tillsynen till hälsovårdsnämnderna.

För naturvårdsverket skulle det som hittills vara en viktig uppgift att utarbeta modellprogram för olika branscher beträffande omfattning av driftkontroll och besiktning. Den inom verket starkt eftersatta verksamheten med utprovning och anpassning av instrumentering och mätmetodik inom driftkontroll och besiktning skulle falla inom riksprovplatsens ansvarsområde och finansieras genom ett påslag på taxorna för besiktning. Ett sådant påslag har stöd i föreskrifterna för riksprovplatser.

För utövaren av miljöfarlig verksamhet kan en riksprovplats upplevas som en försämring genom att det inte längre blir möjligt att välja mellan olika konsultföretag. Samtidigt bör det vara en fördel att få tillgång till en större samlad erfarenhet t. ex. när det gäller att lösa provtagnings- och mätproblem inom driftkontrollen. En besiktning skall inte ses enbart som ett led i myndigheternas tillsynsverksamhet utan också som en möjlighet för den personal inom anläggningen, som är ansvarig för och utför driftkontrollen, att diskutera förekommande problem.

Finansieringen av besiktningens verksamhet blir oförändrad. Kostnaderna för utövaren kan bli något högre genom att taxorna skall täcka även kvalitetskontroll och visst utvecklingsarbete. Samtidigt säkerställer man genom den nya organisationen att det finns resurser för en effektivisering av metoderna inom driftkontrollen. För detta finns ett intresse framför allt från processindustrin. Detta kan exemplifieras med att cellulosaindustrin i Norden satsar 11 milj. kronor i ett treårsprojekt, Nordmiljö 80, vars syfte är att förbättra och automatisera utsläppskontrollen och koppla den till styrning av processen. Med nuvarande ordning är en uppföljning av resultaten från detta projekt och överföring av erfarenheter till andra branscher inte säkerställd.

För de konsultföretag som utför besiktningar skulle förslaget innebära bortfall av en marknad. Det är naturligt att personalen erbjuds anställning i den nya besiktningorganisationen. Detta bör underlättas av att besiktningens verksamheten ökar allteftersom flera anläggningar prövas och kontrollprogram fastläggs för olika anläggningar.

Recipientkontrollen i en organisation med riksprovplatssystemet som förebild skulle innebära förändringar i förhållande till nuvarande ordning. Som tidigare framhållits vore det motiverat att se recipientkontrollen och den

verksamhet, som bedrivs inom programmet för övervakning av miljö kvalitet (PMK), som en helhet med en samlad planering, utvärdering och rapportering. Målsättningen bör inte vara att den nya organisationen helt med egna resurser skall sköta recipientkontrollen. Vissa rutinanalyser kan med fördel utföras inom den laboratorieorganisation som föreslås av utredningen (Jo 1976:04) om den regionala laborieverksamheten. Det bör också vara naturligt att utnyttja vissa resurser inom SMHI, SGU och fiskeristyrelsen.

Samlad planering får inte likställas med central planering. Utifrån grundsynen att de regionala laboratorierna är en resurs för länsstyrelser och hälsovårdsnämnder i området bör ett samlat recipientkontrollprogram byggas på förslag som utarbetas regionalt. Varierande miljöförhållanden och branschvisa olikheter vad avser utsläpp nödvändiggör flexibilitet i program för recipientkontroll. Mätverksamhet och databehandling måste emellertid ske på ett enhetligt sätt, vilket nödvändiggör också en central planering.

Finansieringen bör ske på annat sätt än f. n. Principen att det åligger utövaren av miljöfarlig verksamhet att bekosta recipientkontrollen bibehålles, men detta sker genom att en särskild avgift tas ut av alla provningspliktiga anläggningar. Avgiftens storlek bör bestämmas efter typ av miljöfarlig verksamhet och graderas i 3 - 5 steg. Storleken torde behöva variera från några tusen kronor per år till några hundra tusen kronor per år och uttryckas i basbelopp för att hindra en urholkning på grund av inflationen. Utformningen är ett exempel på en annan fråga som behöver studeras närmare.

Det är rimligt att bidrag till recipientkontrollen lämnas även av sådan miljöfarlig verksamhet som inte är förprovningspliktig och för vilken det är svårt att ta ut individuella avgifter. Jord- och skogsbruk är exempel på sådan verksamhet. En väg vore att till avgifterna lägga ett statsbidrag, vilket också kan motiveras av att vissa verksamheter inom recipientkontrollen är en följd av åtaganden i internationella konventioner. Som ett riktmärke för statsbidragets storlek kan nämnas att kostnaderna för ett fullt utbyggt PMK har beräknats till 10 milj. kronor per år. Avgifterna och statsbidraget skulle täcka kostnaderna för mätverksamhet, kvalitetskontroll och utvecklingsarbete.

Systemet att med avgifter finansiera verksamhet av detta slag finns redan inom strålskyddsområdet. Innehavare av atomreaktor är skyldig att till statens strålskyddsinstitut erlägga avgift för att bekosta strålskyddsforskning med anknytning till kärnkraftproduktionen (SFS 1976:247).

Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas inflytande över recipientkontrollens utformning måste garanteras. Detta kan ske genom att beslut om dispositionen av medel för recipientkontrollen fattas av naturvårdsverket eller av regeringen på förslag av verket. Underlaget bör vara ett program som utarbetats inom riksprövplatsen. Länsstyrelserna skulle få möjlighet att påverka recipientkontrollens innehåll dels i samband med att förslag utarbetas vid de regionala laboratorierna dels ock genom synpunkter till naturvårdsverket. Länsstyrelserna skulle däremot inte som f. n. kunna fastställa program för recipientkontrollen. Sammanslutningar av typen vattenvårdsförbund skulle få sin största betydelse som informations- och diskussionsorgan och som förslagsställare till riksprövplatsens regionala enheter.

Organisationen av en riksprövplats för besiktning och recipientkontroll behöver naturligtvis övervägas ytterligare. Vilka för- och nackdelar finns med

bolagsformen, med en anknytning till naturvårdsverket eller till ett institut för miljöforskning?

Vid utarbetandet av denna bilaga har alternativet att knyta en riksprovplats för besiktning och recipientkontroll till ett institut för miljöforskning uppbyggd med naturvårdsverkets laboratorier och IVL som bas, kommit att framstå som ett huvudalternativ. Detta alternativ skulle ha fördelen framför att bedriva verksamheten i bolagsform att tillämpad forskning och miljökontroll kan kombineras på ett naturligt sätt. I jämförelse med en myndighet kan ett institut arbeta under något friare former, vilket för denna typ av verksamhet kan innebära en effektivisering. Ekonomiskt bör verksamheterna besiktning, miljökontroll och forskning hållas isär, men inom samma organisatoriska ram borde ett effektivt resursutnyttjande kunna ske.

Inom besiktningens verksamheten omsätts i dag ca 20 milj. kr. varav ca 5 milj. kr. inom cellulosaindustrin. Dessa siffror speglar det faktum att cellulosaindustrin är den mest utvecklade när det gäller program för utsläppskontroll. Efter hand som kontrollprogram fastställs för övrig industri och besiktningens innehåll utvecklas kommer verksamheten att öka i volym. En fördubbling av besiktningens verksamheten inom övrig industri fram till mitten av 80-talet är inte osannolik. Det skulle betyda en omsättning på ca 35 milj. kr. Till detta skall läggas ett påslag för riksprovplatsens arbete med instrumentprovning och utvecklingsarbete. Storleken av detta påslag torde behöva vara ca 10 % av omsättningen.

För mätningar i vatten och luft inom recipientkontrollens ram omsätts i dag ca 15 milj. kr. Här kan man förutse en utveckling av recipientkontrollen till att även omfatta mätningar i mark. I övrigt torde biologiska metoder komma att spela en större roll än för närvarande vid vattenundersökningar. Genom att man därvid använder sig av i naturen integrerande system kan det i vissa fall innebära enklare och billigare kontrollprogram. Samtidigt kommer de kemiska analyserna i högre grad än i dag att omfatta mätning av svårnedbrytbara organiska ämnen, vilka analyser är tidskrävande och dyrbara. Recipientkontrollen, omfattande vatten, luft, mark och bullerundersökningar jämte erforderligt utvecklingsarbete, torde under 80-talet utvecklas till en fördubblad omsättning i jämförelse med dagsläget. Till detta kommer mätningar inom PMK som fullt utvecklat kostnadsberäknats till 10 milj. kr. per år. Det innebär en total omsättning inom miljökontrollen av ca 40 milj. kr. per år.

Vissa uppgifter som underlag för bedömningen av besiktningens verksamhetens och recipientkontrollens nuvarande kostnader har lämnats av IVL. Bedömningen av den framtida utvecklingen är naturligtvis förknippad med stor osäkerhet. Det är emellertid uppenbart att verksamheten kommer att öka i omfattning, vilket bör underlätta organisatoriska förändringar.

Sammanfattningsvis skulle det alternativ för organisation av undersöknings- och mätverksamheten inom tillsynen enligt ML, som diskuterats i detta avsnitt, innebära följande

- 1) En för hela landet gemensam organisation för besiktning och recipientkontroll, som arbetar via ett antal regionala laboratorier. Den ordning som gäller beträffande riksprovplatser för officiell provning bör i huvudsak vara tillämplig.

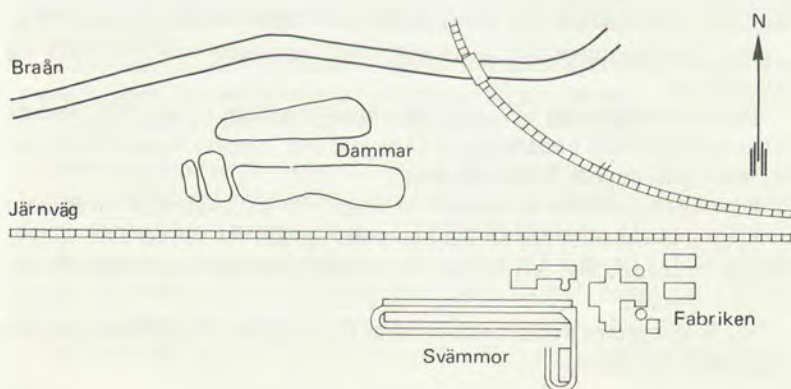
- 2) Besiktungsverksamheten finansieras som hittills via taxor, men dessa inkluderar fortsättningsvis även kostnader för utprovnings-, standardiserings- och utvecklingsarbete.
- 3) Recipientkontrollen, omfattande kvalitetskontroll och utvecklingsarbete, finansieras genom att avgifter tas ut av alla förprovningspliktiga anläggningar och genom visst statsbidrag.

Bilaga 3 Anteckningar angående det vid BT Kemi i Teckomatorp inträffade

Bönnelyche & Thureö Aktiebolag som drev tillverkning av olika bekämpningsmedel i Malmö flyttade 1964/65 verksamheten till ett tidigare sockerbruk i Teckomatorp inom Svalövs kommun.

Bolaget bedömdes vara livsviktigt för landets försörjning i händelse av en avspärrning. Även för sysselsättningen i Teckomatorp ansågs bolaget vara av stor betydelse. Ungefär fyrtio personer var som mest sysselsatta vid företaget.

Av skissen framgår att fabriksanläggningen var belägen omedelbart söder om järnvägslinjen Eslöv – Landskrona samt intill och söder om Braån. Två långsträckta vattenreservoarer av betong, kallade betsvämmor efter det tidigare användningssättet, fanns väster om fabriksbyggnaderna. I dammar belägna mellan järnvägen och Braån förvarades avloppsvatten från framställningsprocessen. Dammarna åtskiljdes från varandra genom jordvallar.



Bolagets produktion var huvudsakligen inriktad på fenoxysyror. Dessa erhöles genom att fenol och kresol klorerades, varefter de därvid erhållna klorfenolerna och klorkresolerna kondenserades, i regel med någon syra, med resultat att det i den kemiska processen ingående vattnet kunde avskiljas och samlas upp bl. a. i dammarna på området.

Bönnellyche & Thurö Aktiebolag förvärvades av Höganäs Aktiebolag endast kort tid efter flyttningen av verksamheten till Teckomatorp.

Lokaliseringen till Teckomatorp hade skett utan kontakt med den dåvarande statens vatteninspektion, som var central tillsynsmyndighet på vattenvårdsområdet.

När lokaliseringen blev känd begärde länsstyrelsen i Malmöhus län i augusti 1965 att vatteninspektionen skulle ange villkor för behandling och avledande av det avloppsvatten bolaget planerade att släppa ut från anläggningen i Teckomatorp.

Vatteninspektionen, som krävde en vattendomstolsprövning, kontaktade i september 1966 länsingenjören, som i januari 1967 framhöll i yttrande bl. a. att bolaget förklarat sig villigt att inge ansökan till vattendomstolen, att avloppsreningsanläggning beräknades vara i drift fr. o. m. senhösten 1967, att dräneringsledningar från dammarna till Braån tillslutits, att direkt utsläpp i ån förhindrades av vidtagna åtgärder, att man emellertid inte kunde utesluta risk för indirekta utsläpp i ån genom dräneringsledningar samt infiltration genom dammvallar och dammbottnar samt att analys skett av å- och dammvatten.

Trädgårdsmästare med odlingar i Braåns närhet började under samma tid att klaga på växtskador. De klagande, som använde Braåns vatten för bevattning, misstänkte att ett samband kunde finnas mellan växtskadorna och bolagets verksamhet.

Statens växtskyddsanstalt påbörjade under våren 1967 bevattningsförsök med åvattnet. Växtskyddsanstalten konstaterade i rapport i juli 1967 till länsingenjören att Braåns vatten nedströms fabriken var giftigt för tomatplanter. Skadebilden talade för påverkan av klorerade fenoxisyror.

Bolaget ansökte i augusti 1967 hos Söderbygdens vattendomstol om villkorsprövning angående avloppsvattnet. Luft- och avfallsfrågor var då inte aktuella. Över ansökningen avgavs yttrande av länsstyrelsen och naturvårdsverket. Flera sammanträden och besök vid anläggningen förekom i anledning av ansökan.

Hälsovårdsnämnden i Svalövs kommun beslutade i juni 1970 bekosta veterinärmedicinsk undersökning av en get, som uppgavs ha avlidit efter att ha betat gräs utanför fabriksområdet.

Hälsovårdsnämnden beslutade i oktober 1970 att underrätta länsläkaren och naturvårdsverket om att flera personer anmält att vattnet från vattenverket smakade dåligt och luktade illa, men att nämnden efter analys, funnit vattnet tjänligt.

Vattendomstolen kunde meddela dom 1970-12-28 (A 93/1970). Av domen framgår bl. a. följande.

I ansökan, som inkom till vattendomstolen 1967-08-29, begärde det bolag som då drev fabriken i Teckomatorp prövning av de villkor, under vilka avloppsvattnet från fabriken fick släppas ut i dammarna. Bolaget hemställde, att vattendomstolen skulle godta redovisade vattensaneringsåtgärder och förslag till ytterligare skyddsåtgärder.

Statens naturvårdsverk yrkade, att bolaget skulle ges endast ett tidsbegränsat tillstånd, varunder bolaget och de naturvårdande myndigheterna borde kunna komma fram till definitiva tekniska lösningar. Tillståndstiden borde göras kort. Bolaget borde inge ansökan om förlängt tillstånd till koncessionsnämnden för miljöskydd så att tillstånd från nämnden kunde föreligga inom två år. Under tillståndstiden borde

naturvårdsverket tilläggas rätt att direkt av bolaget påfordra de ytterligare åtgärder, som kunde visa sig erforderliga. Ett omfattande kontrollprogram borde upprättas i samråd mellan bolaget och de vattenvårdande myndigheterna. Kontrollen borde omfatta mätning av vattenflöde och föroreningsmängder före och efter den interna reningen, provtagning i dammarna, i grundvattnet däromkring samt i Braån. Bevattningsförsök med tomatplanter borde också utföras.

I domskälen anfördes bl. a. följande.

Med hänsyn till avloppsvattnets innehåll av mycket giftiga ämnen, vars verkningar dessutom icke synes vara helt klarlagda, finner vattendomstolen att alla rimliga tekniska åtgärder bör vidtagas för att befria avloppsvattnet från giftiga substanser.

I likhet med naturvårdsverket anser vattendomstolen härvidlag, att verkningarna av det ansökta utsläppet ännu icke är så utredda att ett slutgiltigt tillstånd kan lämnas för framtiden. Bland annat föreligger icke full visshet beträffande de i avloppsvattnet ingående substanserna och dessas giftighet. Extraktionsmetodens driftsäkerhet är icke helt klarlagd. Den slutliga nedbrytningen i dammarna är osäker och det kan icke uteslutas, att en transport av giftiga ämnen med grundvattnet kan ske på lång sikt från dammarna till i första hand Braån. Om så visar sig vara fallet krävs en längre gående rening inom fabriken.

Ett klarläggande av dessa frågor torde kunna ske endast genom undersökningar och kontroller vid en fortsatt drift.

Ett utsläpp på sätt bolaget föreslagit torde dock inte medföra olägenheter av sådan betydelse ur allmän eller enskild synpunkt, om det sker endast under en kortare tid och förutsatt att naturvårdsverket tillägges rätt att direkt av bolaget kräva erforderliga ytterligare åtgärder.

På grund härav finner vattendomstolen att bolagets förslag till reningsåtgärder tills vidare kan godtagas, dock endast för en övergångsperiod. Efter periodens utgång skall ny prövning ske av avloppsfrågan. Bolaget bör därför åläggas att inom viss tid ingiva för sådan prövning erforderlig ansökan jämte förslag till slutlig lösning av avloppsfrågorna. Tiden härför bör skäligen bestämmas till 1.1.1973. Det tillstånd bolaget nu erhåller skall gälla intill dess prövning verkställts av sagda ansökan. Denna prövning bör ske enligt miljöskyddslagen.

Under tillståndstiden bör bolaget i samråd med naturvårdsverket fortsätta sina undersökningar för uppnående av ett godtagbart reningsförfarande.

Utsläppet bör kontrolleras på sätt parterna kommit överens om.

Domslutet innebar att vattendomstolen på det sätt biföll ansökningsenheten att bolaget meddelades tillstånd att under angiven tid släppa ut avloppsvatten från bolagets fabrik i dammsystemet. Tillståndet gavs under förutsättning att produktionen ej översteg 2 000 ton aktiv massa om året, att vattenförbrukningen ej uppgick till mer än 135 m³ per produktionsdygn och att avloppsvattenmängden blev högst 87 m³ per produktionsdygn i medeltal per år.

För tillståndet gällde dessutom följande villkor och särskilda bestämmelser.

1. Bolaget skall senast 1.1.1973 till koncessionsnämnden för miljöskydd ingiva ansökan om tillstånd till fortsatt avloppsutsläpp. Det bolaget nu meddelade tillståndet gäller till dess prövning verkställts av sådan ansökan. Ingives ej ansökningshandlingarna inom den ovan bestämda tiden, upphör tillståndet att gälla vid tvåårsperiodens utgång.
2. Produktionen skall ske i huvudsaklig överensstämmelse med bolagets beskrivning enligt ingivna handlingar. Den interna reningen samt utsläppet i dammarna skall utföras så som angivits i bolagets redogörelse 16.10.1970 med tillhörande ritningar.

3. Naturvårdsverket äger påfordra ytterligare eller ändrade reningsåtgärder, om det skulle visa sig erforderligt.
4. Under tillståndstiden skall bolaget i samråd med naturvårdsverket undersöka olika vägar att uppnå ett effektivare och säkrare reningsförfarande.
5. Kontroll av bl. a. tillverkningsgången, reningsåtgärdernas effektivitet, storleken av in- och utgående vattenmängder, produktionskvantiteter samt tillståndet i dammarna, grundvattnet intill dessa och Braån skall ske i den omfattning bolaget och de vattenvårdande myndigheterna kommer överens om.
6. Över provtagningar och mätningar skall föras journal, som skall tillställas naturvårdsverket och länsstyrelsen samt hållas tillgänglig för berörda sakägare.
7. Uppkommer tvist rörande bolagets åligganden enligt 3 och 5 ovan, må tvisten hänskjutas till vattendomstolen.

Länsstyrelsen gjorde tillsynsbesök tillsammans med hälsovårdsnämnden i januari 1971. I rapport till naturvårdsverket redovisade länsstyrelsen att man vid besöket konstaterat utsläpp i Braån av gulfärgat, kraftigt kemikalieluktande vatten uppströms fabriken. Analys hade visat fenolförekomst. Hälsovårdsnämnden beslutade underrätta kommunstyrelsen om förhållandena.

Länsstyrelsen företog nytt tillsynsbesök i januari 1971. Orsaken till tidigare iakttaget utsläpp hade eliminerats, men analys av åvattnet visade fortfarande förekomst av fenoxisyror och klorfenoler.

Länsstyrelsen och bolaget träffade i april 1971 en preliminär överenskommelse om bl. a. kontrollprogram.

Bolaget redogjorde i maj 1971 för åtgärder avseende nedbringande av mängden av avloppsvatten, ytterligare rening samt kontrollåtgärder.

Höganäs Aktiebolags avdelning för produktion och försäljning av växtskyddsmedel avskildes 1971-07-01 till ett särskilt bolag, BT Kemi KVK Aktiebolag som i samband därmed överläts till danska företaget Kemisk Vaerk Køge A/S.

En överingenjör hos säljarbolaget utsågs till VD i BT Kemi. På posten som platschef i Teckomatorp skedde inte något byte.

Bolaget ingav till länsstyrelsen i februari 1972 en redogörelse för företagets tillverkningsprocesser.

Vid inspektion i april 1972 riktade hälsovårdsnämnden anmärkningar mot förfarandet vid lossning av råvara från lastvagnar och mot avfallshanteringen samt mot tillförlitligheten hos anordningar för returpumpning av läckagevatten från dammarna. På grund härav beslöt nämnden i maj 1972 att förelägga bolaget att ordna avfallshanteringen på ett från sanitär synpunkt acceptabelt sätt, att deponera avfallet på kommunal tipp samt att förvara filteringsavfallet på säkert sätt inom området. De gjorda iakttagelserna förde också med sig ett samråd i juni 1972 mellan hälsovårdsnämnden, länsstyrelsen och bolaget.

Bolagets ansökan till koncessionsnämnden angående fortsatt drift vid anläggningen inkom i oktober 1972. Nu kunde även luft- och avfallsfrågorna bli föremål för prövning. Åtskilliga yttranden och erinringar avgavs på grund av ansökan.

Länsstyrelsen framhöll i yttrande i februari 1973 att den miljöfarliga verksamheten orsakat lukt i avsevärd omfattning, att bolaget borde eftersträva fullständig återtagning av avloppsvattnet samt att uppgift saknades i ansökningshandlingarna om avfallshanteringen.

Naturvårdsverket kunde i yttrande i mars 1973 inte tillstyrka ansökningsen eftersom denna ansågs bristfällig. Verket godtog inte heller begärt uppskov med vissa miljöskyddsåtgärder.

Koncessionsnämnden anmodade bolaget att före utgången av 1973 komplettera ansökningshandlingarna.

En rapport om en biologisk test utförd med vatten från Braån och Höje å framlades i juni 1973. Testen visade giftig påverkan.

Bolaget ingav i december 1973 efter samråd med länsstyrelsen den av koncessionsnämnden begärda kompletteringen.

Hälsovårdsnämnden framhöll i yttrande i februari 1974 till koncessionsnämnden att verksamheten gav upphov till olägenheter för omgivningen, men motsatte sig inte tillstånd om detta förenades med villkor.

I yttrande i mars 1974 i samma fråga föreslog länsstyrelsen flera miljöförbättrande åtgärder.

Naturvårdsverkets yttrande i april 1974 innehöll förslag om total återanvändning av avloppsvattnet samt ett åtgärdsprogram för inte bara avfallshanteringen, utan även för vatten- och luftutsläpp.

Länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden fortsatte med upprepade tillsynsbesök i maj 1974. Därvid konstaterades bl. a. att förorenat vatten trängde genom en dammvall ut i Braån samt att pumpanordningar inte fungerade på avsett vis.

Naturvårdsverkets undersökningslaboratorium utförde vissa undersökningar sommaren 1974. I rapport i augusti 1974 till koncessionsnämnden konstaterade laboratoriet att Braån nedströms bolaget fått mottaga bl. a. vissa klorfenoler och fenoxisyror som kunde förekomma i företagets verksamhet samt att av bolaget vidtagna åtgärder uppenbarligen ej varit tillräckliga.

Efter ytterligare kompletteringar och erinringar förklarade naturvårdsverket i december 1974 att man kunde godtaga en fyraårig tillståndstid, dock med en rad inskränkande villkor.

Koncessionsnämnden meddelade beslut 1975-04-15 (nr 36/75). Beslutet, som vann laga kraft, skulle gälla till 1979-04-15. Tillståndet avsåg en högsta produktionskapacitet per år av 2 000 ton aktiv massa. En rad villkor föreskrevs. Flera miljöskyddande åtgärder skulle vara vidtagna senast 1977-04-15. Senast 1978-04-15 skulle bolaget redovisa resultatet av vidtagna skyddsåtgärder.

I beslutet anförde koncessionsnämnden bl. a. följande.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar har framhållit att bolagets tillverkning av ogräsbekämpningsmedel är den enda i sitt slag inom landet, att användningen av bekämpningsmedel i dagens mekaniserade jordbruk är av väsentlig betydelse för landets livsmedelsförsörjning – särskilt under en avspärrnings- eller krigssituation då knapphet på livsmedel kan väntas uppstå – samt att på grund därav sådana krav på skyddsåtgärder ej bör ställas på bolagets verksamhet att en fortsatt produktion i realiteten ej blir möjlig.

Av utredningen i ärendet framgår vidare att bolagets industri är den enda av betydelse i Teckomatorp och att driften där är av stor vikt för sysselsättningen i samhället.

Verksamheten vid anläggningen har under de gångna åren föranlett olägenheter för omgivningen – både från vattenförorenings- och luftföroreningssynpunkt – som ej kan godtagas enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler.

Erfarenheterna av bolagets verksamhet efter domstolsutslaget har givit vid handen

att avloppsvattenbehandlingen behöver förändras och förstärkas. Vidare erfordras ytterligare åtgärder för att begränsa luktstörningarna från fabriken.

Bolaget har i koncessionsärendet presenterat ett åtgärdsprogram som naturvårdsverket i stora delar ansett sig kunna acceptera. Delade meningar råder däremot i fråga om tiden för åtgärdernas utförande.

Koncessionsnämnden anser att bolagets förslag till åtgärder i huvudsak bör kunna accepteras tills vidare.

Från vattenvårdssynpunkt är det angeläget att dammsystemet ej kommer att utnyttjas vid avloppsvattenbehandlingen. I likhet med bolaget och naturvårdsverket anser koncessionsnämnden att avloppsvattnet efter föreslagen rening lämpligen bör ledas till Landskrona kommuns reningsverk. Innan så sker bör avloppsvattnet tills vidare släppas ut i Braån.

Beträffande det av bolaget föreslagna skrubbersystemet för begränsning av luktstörningar från verksamheten kan anmärkas, att koncessionsnämnden vid studiebesök hos bolagets moderföretag i Køge haft tillfälle att kontrollera ett liknande system som föreföll att fungera tillfredsställande.

Med hänsyn till arten av de störningar för omgivningen som verksamheten föranleder och kostnaderna för planerade skyddsåtgärder bör föreslagna åtgärder vara vidtagna senast inom två år från dagen för detta beslut.

Bolaget och naturvårdsverket är ense om att tillståndstiden för den fortsatta verksamheten bör begränsas till en fyraårsperiod. Detta kan i förevarande fall vara motiverat bl. a. med hänsyn till att den sökta verksamheten är den enda i sitt slag inom landet och att jämförelser med andra företag är svåra att göra.

Senast ett år före tillståndstidens utgång bör bolaget – i samband med ansökan om fortsatt tillstånd – redovisa resultatet av vidtagna skyddsåtgärder från miljöskyddssynpunkt jämte eventuellt förslag till ytterligare åtgärder. I samband därmed bör bolaget också ange huruvida bolaget ämnar fortsätta tillverkningen av klorkresol och, om så är fallet, vilka skyddsåtgärder bolaget slutligen föreslår för denna tillverkning.

För tillståndet skulle enligt koncessionsnämndens beslut gälla följande villkor.

1. All processapparatur skall helt inkapslas och på alla ställen, där det är tekniskt möjligt, hållas under ett sådant undertryck i förhållande till omgivande atmosfärstryck att läckage av luktande gaser genom luckor och otätheter förhindras.
2. Bolaget skall installera minst det antal skrubbrar och med i huvudsak de avsugningssystem som framgår av ritning "Avgaser-BT KEMI 1.10.74". Utgående gaser från skrubbrarna – med undantag av skrubber nr 7 – skall anslutas till den 40 m höga skorstenen inom industriområdet. För skrubber nr 7 skall utsläppshöjden vara minst 20 m över mark.
3. Alla alkaliska absorptionsvätskor från skrubbrarna skall tillvaratas och återföras till processen. I den utsträckning skrubbervätskor inte kan tillföras och avföras kontinuerligt skall regelbundna vätskebyten ske med så avpassade intervaller att risk för tillfälligt förhöjda utsläpp av luktande ämnen ej uppstår.
4. Cirkulationsluft för spray-torken skall behandlas i slutet system enligt flödeschema 74.2.266-5. Överskottsluft förorenad av stoft och luktande ämnen skall ledas till värmepannan för förbränning.
5. Vid stopp på reningsanordning och i andra situationer då tillfälliga utsläpp förekommer med förhöjda halter av luktande ämnen skall tillverkningen avbrytas till dess felet avhjälpes. Om felet inte kan rättas till inom rimlig tid får produktionen återupptas först sedan länsstyrelsen meddelat de råd och anvisningar som situationen påkallar.

6. Packning av produkter skall ske på sådant sätt att spill på golv ej förekommer och med sådan avsugning att emissioner av luktande ämnen ej uppstår. Oundvikligt spill av produkt vid packning och vid andra tillverkningsmoment skall utan dröjsmål samlas upp och återföras till processen.
7. Lagring av råvaror och färdiga produkter i silos, tankar, behållare och förpackningar skall verkställas så att emissioner av luktande ämnen ej uppkommer.
8. Avloppsvattenbehandlingen får ej föranleda avgång av luktande ämnen till atmosfären med undantag för den del som rör avsugning till skrubber nr 7.
9. Vid projektering av aktuella rör- och apparatinstallationer skall behovet av mät- och kontrollplatser före och efter reningsanordningar beaktas enligt anvisningarna i naturvårdsverkets publikation 1973:8 (Riktlinjer för luftvård).
10. Avloppsvattnet skall behandlas i reningsanläggning som omfattar extraktion, kolfilterabsorption, utjämning och biotest.
11. Kolfilteranordningen skall utformas så att tillräcklig överkapacitet finns för effektiv behandling av avloppsvattnet även vid driftstörningar. Anordningen skall drivas på ett sådant sätt att effektiv absorption erhålles under hela drifttiden.
12. Sedan kolfilteranordningen tagits i drift skall dammarna snarast tömmas på vatten. Detta vatten skall före avledning behandlas i reningsanläggningen för avloppsvatten.
13. Utjämningssängens skall tätas och tagas i bruk samtidigt med att kolfiltret tas i drift.
14. Biotestanläggningen skall tas i bruk samtidigt med att kolfiltret tas i drift.
15. Avledning av avloppsvattnet skall tills vidare ske till Braån.
16. Rengöring skall till övervägande del ske utan vatten. Eventuellt spolvatten skall avledas till behandling på samma sätt som övrigt processvatten.
17. Kylvattensystemet får ej ha avlopp och till systemet får ej föras förorenat vatten.
18. För förvaring av olika avloppsvatten och ej upparbetade produkter skall anordnas slutna cisterner med separata ledningar. Cisternerna skall dimensioneras för att rymma maximala volymen vid driftstörningar. De skall placeras i tätade svämmor eller på motsvarande sätt så att innehållet i tankarna kan samlas upp.
19. Åtgärder som erfordras för att uppfylla villkoren under punkterna 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 16, 17 och 18 skall vidtagas utan onödigt dröjsmål och allra senast inom två år från dagen för detta beslut. Beträffande tiden och sättet för åtgärdernas vidtagande skall bolaget samråda med länsstyrelsen. Vid oenighet kan tvistig fråga hänskjutas till koncessionsnämndens prövning.
20. Bolaget skall i samråd med länsstyrelsen vidtaga de ytterligare åtgärder beträffande behandlingen av avloppsvattnet som eventuellt kan komma att visa sig erforderliga. Vid oenighet kan tvistig fråga hänskjutas till koncessionsnämndens prövning.
21. Bolaget skall fortlöpande hålla länsstyrelsen underrättad om avfallsmängder för olika avfall med angivande av sättet för behandling. Detta gäller såväl intern som extern omhändertagning av avfallet.
22. Inom tre år från dagen för detta beslut skall bolaget till koncessionsnämnden redovisa resultatet av vidtagna skyddsåtgärder jämte förslag till eventuellt ytterligare åtgärder. I samband därmed skall bolaget också ange huruvida bolaget ämnar fortsätta tillverkningen av klorkresol och, om så är fallet, vilka skyddsåtgärder bolaget slutligen föreslår för denna tillverkning.
23. Bolaget skall snarast till länsstyrelsen för godkännande inge förslag till kontrollprogram beträffande verksamheten vid bolagets anläggning samt förhållandena i vattenrecipienten och i omgivningen. 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 §§ miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen, naturvårdsverket och bolaget träffades vid flera tillfällen under tiden maj-oktober 1975 för att diskutera de av koncessionsnämnden föreskrivna villkoren samt en tidsplan för dessa.

Arbetarkommunerna i Teckomatorp och Norrvinge inkom i augusti 1975 med en skriftlig begäran till hälsovårdsnämnden om att gifttunnor som påstods vara nedgrävda inom fabriksområdet skulle grävas upp samt att luftundersökningar skulle företas i Teckomatorp. Nämnden beslutade dock att inte vidta annan åtgärd än att underrätta koncessionsnämnden och länsstyrelsen om arbetarkommunernas begäran.

Ett informationsmöte hölls i Teckomatorp i september 1975 med anledning av olägenheter till följd av verksamheten vid BT Kemi.

Kommunstyrelsen i Svalöv och hälsovårdsnämnden initierade ett nytt informationsmöte i oktober 1975 för invånarna i Teckomatorp. I samband med mötet krävdes att de filtermassor som deponerats inom fabriksområdet skulle grävas upp.

Omkring 200 plåttunnor grävdes upp 1975-10-28. Länsstyrelsen besiktigade området dagen därpå. Analys visade att filtermassorna ej var neutraliserade, utan var svårt förgiftade av kemikalier.

Länsstyrelsen företog ny besiktning i december 1975.

Efter samråd med naturvårdsverket meddelade länsstyrelsen genom interimistiskt beslut 1976-01-16 att bolaget skulle samla upp allt processavfall från verksamheten i fat för lagring på fabriksområdet.

Enligt 25 § ML kan koncessionsnämnden, efter framställning från naturvårdsverket, vid betydande olägenhet som inte förutsågs när tillstånd lämnades för miljöfarlig verksamhet, meddela föreskrift som är ägnad att förebygga eller minska olägenheten för framtiden. Naturvårdsverket utnyttjade för första gången denna möjlighet 1976-01-29. Verket uppgav att företaget i motsats till vad bolaget uppgivit vid tillståndsprövningen, hade grävt ned plåttunnor med giftigt avfall inom fabriksområdet. På grund härav yrkade naturvårdsverket att koncessionsnämnden skulle pröva avfallshanteringen vid industrianläggningen.

I handlingar, som inkom till koncessionsnämnden i februari och maj 1976 uppgav bolaget att man under första kvartalet 1977 skulle flytta över basproduktionen till Køge i Danmark. Vid fabriken i Teckomatorp skulle härefter av halvfabrikatet, fenoxisyror, från moderbolaget i Danmark, tillverkas, formuleras, färdigvaror främst avsedda för den svenska marknaden. På grund av denna nedtrappning hemställde bolaget att man skulle få driva denna formuleringsverksamhet under lindrigare villkor än enligt gällande tillstånd.

Yttranden och erinringar avgavs av bl. a. naturvårdsverket, länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden.

Sedan bolaget kompletterat sin nya ansökan meddelade koncessionsnämnden 1976-03-25 ett delbeslut (nr 35/76), vari konsultföretaget VIAK Aktieföretag i Malmö fick i uppdrag att utreda avfallsfrågorna vid fabriken och ge förslag till åtgärder för att bl. a. undanröja befarade olägenheter på grund av avfallshanteringen samt förelades BT Kemi att komplettera sina handlingar i ytterligare avseenden.

På grund av delbeslutet förekom samråd mellan länsstyrelsen, naturvårdsverket, VIAK och bolaget under våren och försommaren 1976.

VIAK presenterade i april 1976 resultatet av sitt uppdrag.

Efter ytterligare yttranden och erinringar från bl. a. naturvårdsverket och länsstyrelsen, vari dessa föreslog ett tidsbegränsat tillstånd med en rad villkor, beslutade koncessionsnämnden 1976-07-05 (nr 82/76) med ändring av tidigare beslut att bolaget skulle få tillstånd att till 1979-04-15 utöva formuleringsverksamhet vid fabriken i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget uppgivit och åtagit sig i ingivna handlingar. Enligt beslutet fick annan verksamhet inte förekomma efter 1977-01-01. Vidare skulle dammarna med avloppsvatten tömmas på visst sätt utan dröjsmål. I beslutet uppdrogs också åt en professor i Umeå att genom provtagning och analys klarlägga eventuella förekomster i dammarna av predioxiner, dioxiner, dibensofuraner eller andra giftiga föreningar. Tillståndet avsåg 2 000 ton aktiv massa per år. Vidare skulle gälla följande villkor.

1. Efter årsskiftet 1976/77 får vid fabriken i Teckomatorp ej bedrivas annan verksamhet än den som avses med i detta beslut tillståndsgiven verksamhet. Vid samma tidpunkt skall verksamheten vid fabriken kloranläggning ha upphört.
2. All processapparatur skall helt inkapslas och på alla ställen, där det är tekniskt möjligt, hållas under ett sådant undertryck i förhållande till omgivande atmosfärtryck att läckage av luktande gaser genom luckor och otätheter förhindras.
3. Bolaget skall installera det antal skrubbar och med i huvudsak de avsugnings-system som framgår av ingivet flödesschema. Utgående gaser från skrubberanordningar skall ledas ut genom den 40 m höga skorstenen.
4. Målsättningen i fråga om skrubberutrustningens effekt skall vara den att effekten för varje skrubber vid ostörd drift skall uppgå till inemot 100 procent, dock att halten av fenol, klorfenol etc. var för sig skall underskrida 0,001 ppm. I det fall att angiven halt ej kan fastställas med känd provtagnings- och analysteknik skall gränsvärdet utgöras av det lägsta detekteringsvärde som kan erhållas till rimlig kostnad. Utsläppt gas som innehåller dimetylamin skall vid ostörd drift hos reningsanordning – såsom målsättning – ha en halt som understiger 0,1 ppm.
5. Alla alkaliska absorptionsvätskor från skrubbar skall tillvaratagas och återföras till processen. I den utsträckning skrubbervätskor inte kan tillföras och avföras kontinuerligt skall regelbundna vätskebyten ske med så avpassade intervaller att risk för tillfälligt förhöjda utsläpp av luktande ämnen ej uppstår.
6. Cirkulationsluft för spraytorken skall behandlas i slutet system. Överskottsluft skall tills vidare ledas till skrubber 1. Bolaget skall i samråd med naturvårdsverket utreda behovet och möjligheterna att förbränna överskottsluften och redovisa resultatet av utredningsarbetet med eventuellt förslag till sådan förbränning senast inom tid som nedan anges under punkt 28.
7. Vid stopp på reningsanordning och i andra situationer då tillfälliga utsläpp förekommer med förhöjda halter av luktande ämnen skall tillverkningen avbrytas till dess felet avhjälpes. Om felet inte kan rättas till inom rimlig tid får produktionen återupptas först sedan länsstyrelsen meddelat de råd och anvisningar som situationen påkallar.
8. Avloppsvattenbehandling får ej föranleda avgång av luktande ämnen till atmosfären.
9. Vid projektering av aktuella rör- och apparatinstallationer skall behovet av mät- och kontrollplatser före och efter reningsanordningar beaktas enligt anvisningarna i naturvårdsverkets publikation 1973:8 (Riktlinjer för luftvård).
10. Packning av produkter skall ske på sådant sätt att spill på golv ej förekommer och med sådan avsugning att emissioner av luktande ämnen ej uppstår. Oundvikligt spill av produkt vid packning och annan verksamhet skall utan dröjsmål samlas upp

- och återföras till processen.
11. Lagring av råvaror och färdiga produkter i silos, tankar, behållare och förpackningar skall verkställas så att emissioner av luktande ämnen ej uppkommer.
 12. Lagring av insekticider och ogräsmedel samt råvaror och mellanprodukter till dessa skall flyttas över från lagerplats D till lagerplats B, där lagring skall ske under tak och på yta utan avlopp.
 13. Spill som uppkommer på lagerplatser skall samlas upp och behandlas på sätt länsstyrelsen godkänner.
 14. Processvatten, inklusive rengöringsvatten, skall såvitt möjligt återanvändas. Vatten av nu angivet slag som ej kan återanvändas liksom förorenat dagvatten skall renas i kolfilteranordning och därefter ledas till kommunens spillvattennät. Kolfilteranordningen skall utformas så att tillräcklig överkapacitet finns för effektiv behandling av avloppsvattnet även vid eventuella driftstörningar och bör drivas på ett sådant sätt att effektiv absorption erhålles under hela drifttiden. Målsättningen i fråga om reningen skall vara den att halterna av klorerade fenoler och fenoxisyror i utgående vatten efter behandlingen i kolfiltret underskrider 0,001 ppm.
 15. Tillräckliga utjämningsanordningar skall installeras före kolfiltreringen.
 16. Ej förorenat dagvatten skall avledas till kommunens dagvattennät.
 17. Kylvattensystemet skall vara helt slutet och förorenat vatten får ej ledas till detta system.
 18. Rengöring skall i huvudsak ske utan användning av vatten.
 19. För förvaring av olika avloppsvatten och kemikalier skall anordnas slutna cisterner med separata ledningar. Cisternerna skall dimensioneras för att rymma maximala volymen vid driftstörningar. De skall placeras i tätade svämmor eller på motsvarande sätt så att innehållet i tankarna kan samlas upp vid eventuellt haveri.
 20. Bolaget skall inom tid som naturvårdsverket bestämmer till verket och länsstyrelsen närmare redovisa dels underlaget för dimensioneringen av samlingsbrunnarna vid lagerplatser, dels vattenbalans för verksamheten omfattande uppgifter om vilka maximala strömmar och medelvattenströmmar som uppkommer vid olika verksamhetsgrenar, vattenförbrukningen i olika delar av produktionen, var återanvändning kan ske och vilka utjämningsbehov som finns, dels vilka föroreningar som förekommer i avloppsvattnet och i vilka halter de finns i olika avloppsvattenströmmar (inkl. ej förorenat dagvatten), dels resultat med adsorption på aktivt kol och biologisk behandling samt de övriga erfarenheter av aktivtkolbehandling bolaget har dels ock vilka kemikalier som hanteras vid verksamheten med insekticider och ogräsmedel.
 21. Dammarna skall utan dröjsmål tömmas på vatten. Detta vatten skall före avledning behandlas i en reningsanläggning. Förslag till åtgärder m. m. beträffande dammvattnet och till recipient för detta vatten skall ges in till koncessionsnämnden snarast och senast före den 23 augusti 1976.
 22. Under förutsättning att förbränning av avfall kan ske på ett från miljöskyddssynpunkt tillfredsställande sätt skall sådan förbränning anordnas. Innan slutlig ställning tas till förbränningsfrågan skall bolaget i samråd med länsstyrelsen och naturvårdsverket låta utföra försök för att bl. a. studera effekten av förbränningen och eventuell dioxinbildning för bolagets typ av avfall m. m. Kan avfallet ej förbrännas skall bolaget snarast inge nytt förslag till avfallsbehandling till koncessionsnämnden för prövning.
 23. Intill dess förbränning eller annan behandling av avfallet införes skall avfallet lagras på sätt som kan godkännas av länsstyrelsen.
 24. Bolaget skall hålla länsstyrelsen fortlöpande underrättad om vilka typer och mängder av avfall som uppkommer med angivande av sättet för behandling av avfallet. Detta gäller såväl intern som extern omhändertagning av avfallet.

25. Åtgärder som erfordras för att uppfylla villkoren under punkterna 2, 3, 5, 6 (första och andra punkten), 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19 och 22 skall vidtagas utan onödigt dröjsmål. Målsättningen skall därvid vara att åtgärderna i huvudsak äro vidtagna vid årsskiftet 1976/77. Samtliga åtgärder skall vara utförda allra senast den 15 april 1977. I fråga om sättet och tiden för åtgärdernas genomförande skall bolaget fortlöpande samråda med länsstyrelsen. Vid oenighet kan tvistig fråga hänskjutas till koncessionsnämndens prövning.
26. Uppkommer meningsskiljaktighet i anledning av vad som ovan föreskrivits om utredning i villkorspunkt 6, om råd och anvisningar av länsstyrelsen i villkorspunkt 7, om godkännande av länsstyrelsen i villkorspunkt 13, om redovisning i villkorspunkt 20, om försök i villkorspunkt 22, om lagring i villkorspunkt 23 och om avfallshantering i villkorspunkt 24 kan tvistig fråga hänskjutas till koncessionsnämnden för avgörande.
27. Bolaget skall i samråd med länsstyrelsen och naturvårdsverket vidtaga de ytterligare åtgärder beträffande utsläpp av vatten- och luftföroreningar samt avfallshantering m. m. som eventuellt kan komma att visa sig erforderliga. Vid oenighet kan tvistig fråga hänskjutas till koncessionsnämndens prövning.
28. Senast före den 15 april 1978 skall bolaget – i samband med ansökan om fortsatt tillstånd – redovisa resultatet av vidtagna skyddsåtgärder från miljöskyddssynpunkt jämte eventuellt förslag till ytterligare åtgärder.
29. Bolaget skall snarast till länsstyrelsen för godkännande inge förslag till kontrollprogram beträffande verksamheten vid bolagets anläggning samt förhållandena i vattenrecipienten och i omgivningen. Programmet skall bl. a. omfatta biotest med såväl fisk som växter. 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 §§ miljöskyddslagen.

Över beslutet anfördes besvär hos regeringen av såväl bolag som sakägare. En del sakägare menade att verksamheten skulle förbjudas, medan bolaget ansåg att en del villkor var alltför stränga.

I en promemoria i juli 1976 konstaterade länsstyrelsen att naturvårdsverkets specialanalytiska laboratorium i jordprov från fabriksområdet funnit giftet DINOSEB.

Länsstyrelsen, naturvårdsverket, VIAK och bolaget diskuterade i augusti 1976 de geologiska förhållandena inom fabriksområdet samt hur man skulle avlägsna dammvattnet och hur man skulle förfara med de nedgrävda förgiftade massorna.

VIAK rapporterade i augusti och september 1976 till koncessionsnämnden angående dels resultatet av en undersökning beträffande bl. a. avfall, dels komposteringsförsök.

BT Kemi framlade i september 1976 förslag om hur man skulle förfara med dammvattnet.

Umeåprofessorn avgav sin rapport samma månad.

Över dessa utredningar yttrade sig bl. a. naturvårdsverket och länsstyrelsen.

Hälsovårdsnämnden framhöll i oktober 1976 till koncessionsnämnden att det var angeläget att fabriken och fabriksområdet skyndsamt blev föremål för sanering.

Koncessionsnämnden fattade ett nytt beslut i tillståndsfrågan 1976-10-14 (nr 124/76). Nämnden tog i beslutet upp bl. a. yrkandet enligt 25 § ML samt

frågorna om rening och utsläpp av dammvatten. Angående avfallsfrågan anförde nämnden bl. a. följande.

Bolaget skall under överinseende av länsstyrelsen i Malmöhus län genomföra de åtgärder m. m. som föreslagits av VIAK Aktiebolag i detta bolags utredning till koncessionsnämnden och de ytterligare åtgärder m. m. som angivits ovan i detta beslut.

Länsstyrelsen skall äga rätt dels att meddela närmare föreskrifter om sättet och tiden för genomförandet av olika åtgärder, dels att meddela bestämmelser om kontrollprogram, dels att avgöra vilka åtgärder som erfordras i fråga om utgrävning av massor m. m. efter det att tillräckliga kontrollresultat föreligger dels ock att föreskriva de ytterligare åtgärder – utöver vad VIAK:s förslag innehåller – som kan visa sig nödvändiga för att uppnå avsett resultat med saneringen av industriområdet.

När så erfordras skall länsstyrelsen samråda med naturvårdsverket och andra som kan antas besitta särskild sakkunskap rörande de kemiska ämnen m. m. varom kan vara fråga. Länsstyrelsen erinras härvid om vad 43 § miljöskyddslagen innehåller om kostnader som kan uppkomma i sådant sammanhang.

Om oenighet uppkommer mellan länsstyrelsen och bolaget rörande åtgärder m. m. vid saneringsprogrammets genomförande skall tvistig fråga hänskjutas till koncessionsnämndens avgörande.

Beträffande problemet med dammvattnet anförde nämnden bl. a. följande.

Bolaget ålägges att tömma avloppsdamarna på vatten. Detta skall ske antingen genom att vattnet transporteras till Kemisk Vaerk Køge A/S:s industrianläggning i Køge för behandling där under förutsättning att ett sådant förfarande kan genomföras av hänsyn till dansk miljölagstiftning m. m. eller genom att vattnet släpps ut i Braån efter behandling i kolfilteranordning.

Om bolaget väljer transportalternativet skall damarna vara tömda senast före utgången av januari månad 1977. Länsstyrelsen skall dock äga rätt att medge den förlängning av tiden för vattentransporten som av nu ej förutsedda skäl kan visa sig vara nödvändig. Under inga omständigheter får tiden för dammtömningen i detta alternativ överskrida sex månader räknat från dagen för detta beslut.

Om bolaget väljer alternativet med kolfiltrering skall anordning för sådan behandling av dammvattnet installeras och tas i drift snarast och såvitt möjligt senast vid månadsskiftet oktober–november 1976. Anordningen skall dimensioneras för en högsta total resthalt klorfenoler, klorresoler och klorerade fenoxysyror av 0,1 ppm och en längsta tömningstid för dammvattnet av sex månader räknat från idrifttagande av anordningen. Om så skulle visa sig ändamålsenligt och processtekniskt möjligt skall emellertid länsstyrelsen äga rätt att medge högre resthalt respektive förlängning av tömningstiden. Vägledande vid bedömning härvid skall bl. a. vara att en ökning av summa-resthalten över 0,1 ppm endast får förekomma vid goda utsläppningsbetingelser med hög vattenföring i ån och att resthalten under inga förhållanden får överskrida 1 ppm.

Bolaget skall snarast underrätta länsstyrelsen om vilket alternativ bolaget väljer i frågan om dammvattnet – borttransport av vattnet eller utsläpp av vattnet i Braån efter kolfiltrering – och därefter fortlöpande samråda med länsstyrelsen vid genomförandet av det valda alternativet. Länsstyrelsen skall vidare äga rätt att meddela de övriga föreskrifter som kan erfordras från miljöskyddssynpunkt för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt genomföra det ena eller andra alternativet. Vid oenighet i frågor som avses i detta stycket skall tvistig fråga hänskjutas till koncessionsnämndens avgörande.

Bolaget fullföljde talan även över detta beslut till regeringen.

Bolaget uppgav i september 1976 till koncessionsnämnden att man efter 1977-07-01 inte skulle driva någon verksamhet vid fabriken i Teckomatorp. På grund härav ville bolaget fram till denna tidpunkt få tillstånd för verksamheten, utan iakttagande av en del av tidigare uppställda villkor. Bolaget ändrade emellertid sin inställning och meddelade i oktober 1976 att man även efter 1977-07-01 ville fortsätta med formulering, förpackning och lagring av bekämpningsmedel.

Bl. a. naturvårdsverket och länsstyrelsen yttrade sig med anledning av bolagets begäran.

Med ändring av beslut 1976-07-05 lämnade koncessionsnämnden 1976-12-08 (nr 161/76) bolaget tillstånd att till 1979-04-15 utöva verksamhet vid fabriken i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget uppgivit och åtagit sig i ingivna handlingar. Tillståndet förenades med trettiotvå villkor.

Nämnden förordnade i samtliga beslut att de skulle lända till omedelbar efter rättelse.

Sakägare anförde besvär hos regeringen även över detta beslut.

Vid sammanträden mellan länsstyrelsen och bolaget under tiden april-juli 1977 diskuterades bl. a. vidtagna och planerade åtgärder för sanering av fabriksområdet.

En av de trädgårdsmästare som misstänkte ett samband mellan företagets verksamhet och växtskador hade under 1976 väckt ersättningstalan mot bolaget. På grund härav förpliktade Malmö tingsrätt i dom 1977-07-19 (DF 6/77) bolaget att till trädgårdsmästaren utge en till drygt 500 000 kr. jämkad ersättning för skördeförluster orsakade av bolagets verksamhet.

Mot domen har trädgårdsmästaren väddjat.

Ungefär samtidigt med anhängiggörandet av tvistemålet, nämligen omkring halvårsskiftet 1976, väckte allmän åklagare talan mot bolagets VD och mot platschefen enligt 13 kap. 9 § BrB för vårdslöshet med gift under i huvudsak följande påstående.

Under tiden september-oktober 1971 har platschefen på BT Kemi KVK Aktiebolag på fabriken område i Teckomatorp låtit gräva ned – och därvid själv deltagit i arbetet – omkring 200 större plåtfat med dels filtermassor dels blandrester från tillverkningen, allt innehållande bl. a. stora mängder koncentrerat växtgift (klorfenol och fenoxisyror). VD:n i BT Kemi har tillsammans med platschefen beslutat åtgärderna. Nedgrävningsplatsen har varit belägen endast omkring femtio meter från ett vattendrag, Braån, och så snart plåtfaten börjat rosta sönder, har växtgift därefter och till dess faten grävts upp 1975, träckt genom marken ut i Braån. De båda har vidare under tiden sommaren 1971 – hösten 1973 låtit deponera växtgift och förorenade kalkmassor likaledes i sådan närhet av ån att detta spridit sig till vattnet. Då åns vatten, som redan förut innehållit vissa mängder av samma ämnen härrörande från bolagets produktion, kommit till användning för bevattning på ett relativt stort antal lantbruk och handelsträdgårdar nedströms fabriken, har platschefen och VD:n genom angivna åtgärder av grov oaktsamhet framkallat allmän fara för växter och – med hänsyn till att skador riskerats på åns bestånd av fisk och andra vattendjur – även för djur.

Åtalet biträdades av den trädgårdsmästare som förde nämnd ersättningstalan.

Landskrona tingsrätt fann i dom 1977-08-12 (DB 282) ej styrkt att påstådd fara framkallats samt ogillade åtalet på grund härav.

Åklagaren har vädjat mot domen.

Vid hovrätten över Skåne och Blekinge uppgavs att inte något av de två nämnda målen kommer att företas till huvudförhandling före årsskiftet 1978/79.

I samband med schaktningsarbeten på fabriksområdet 1977-08-23 upptäckte länsstyrelsen omkring 160 nedgrävda plåttunnor innehållande olika substanser från bekämpningsmedelstillverkningen.

BT Kemi förklarade i september 1977 att all verksamhet skulle avbrytas vid bolaget för att vissa undersökningar skulle kunna utföras. Samma dag fattade polismyndigheten i Landskrona beslut om att spärra av fabriksområdet för att säkerställa utredning om eventuellt brottsligt förfarande samt fattade länsåklagaren beslut om ny förundersökning.

Ytterligare 300 tunnor påträffades under fortsatta grävningar och länsstyrelsen kunde i september 1977 på grund härav konstatera att saneringsarbetet omkring fabriken skulle bli mera omfattande än vad koncessionsnämnden förutsett. Vid den här tiden grävdes totalt ca 600 tunnor upp som innehöll föroreningar av olika slag från bekämpningsmedelshanteringen.

Sedan länsstyrelsen i slutet av september 1977 haft kontakt med jordbruksdepartementet, beslutade länsstyrelsen tillsätta en styrgrupp som skulle leda de fortsatta säkrings-, undersöknings-, sanerings- och återställningsarbetena vid BT Kemis anläggning i Teckomatorp. I styrgruppen ingick som länsstyrelsens representanter cheferna för naturvårdsenheten och försvarsenheten samt länspolischefen. Vidare ingick representanter för naturvårdsverket och yrkesinspektionen samt länsåklagarmyndigheten. Till gruppen knöts också experter från olika områden samt representanter för kommun och allmänhet i Teckomatorp, (se fig. 1-2).

Länsstyrelsen avgav 1977-10-03 en skriftlig rapport om det vid BT Kemi inträffade till regeringen.

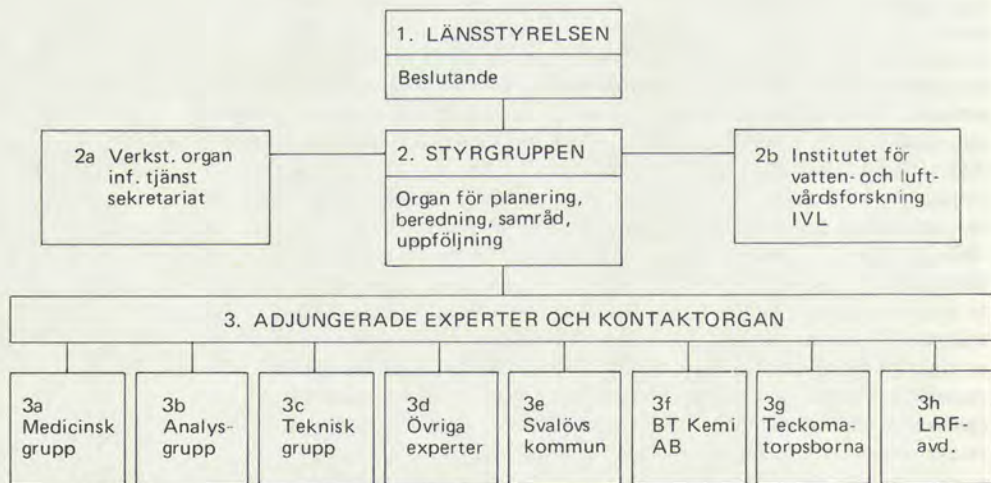


Fig. 1 BT Kemi – undersökningarnas organisation

Fig. 2 Förteckning över personal inom organisationen för BT Kemi-undersökningarna

1 Länsstyrelsen	Naturvårdsdirektör Tryggve Dackman, länsstyrelsen, ordf.
2 Styrgruppen	Försvarsdirektör Nils Ahrland, länsstyrelsen
Ordinarie ledamöter	Länspoischef Christer Horn af Rantzien, länsstyrelsen
	Avdelningsdirektör Ronny Ferm, naturvårdsverket, Stockholm
	Länsåklagare Lennart Eliasson, länsåklagarmyndigheten, Malmö
	Yrkesinspektör Rolf Jönsson, yrkesinspektionen, Malmö
Suppleanter	Bitr. försvarsdirektör Karl Wass, länsstyrelsen
	Byrådirektör Inga-Birgitta Larsson, naturvårdsverket, Stockholm
	Distriktsåklagare Sven-Åke Tilly, länsåklagarmyndigheten, Malmö
	Distriktsåklagare Jan Linders, åklagarmyndigheten, Landskrona
2a Verkställande organ, informationsjänst och sekretariat	Byrådirektör Per Gustafsson, länsstyrelsen
	1:e byråingenjör Per Axelsson, länsstyrelsen
	Informationskonsult C-G Weman, Malmö
	Assistent Anne-Christine Lellky
2b Huvudkonsult	Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), Stockholm, IVL:s projektledare, Direktör Leif Bruneau
3 Adjungerade experter och kontaktorgan	
3a Medicinska gruppen	1:e stadsläkare Ulf Bergdahl, Malmö, sammankallande
	Medicinalrådet Lennart Rinder, socialstyrelsen
	Docent Thomas Lindvall, naturvårdsverkets omgivningshygieniska avdelning, Stockholm
	Docent Sune Larsson, produktkontrollbyrån, Stockholm
	Länsläkare Gösta Andrén-Sandberg, länsläkarorganisationen i Malmöhus län
	Länshälsovårdskonsulent Kjell-Åke Holmgren, länsläkarorganisationen i Malmö- hus län
	Docent Stig Tejning, yrkesmedicinska kliniken, Lund
	Överläkare Bengt Fristedt, personalhälsovården, Malmö
3b Analysgruppen	Professor Sören Jensen, naturvårdsverkets specialanalytiska laboratorium, Stock- holm, sammankallande
	Direktör Leif Bruneau, IVL, Stockholm
	Yrkesinspektör Rolf Jönsson, yrkesinspektionen, Malmö
3c Tekniska gruppen	Naturvårdsdirektör Tryggve Dackman, länsstyrelsen, sammankallande
	Byrådirektör Per Gustafsson, länsstyrelsen
	Direktör Leif Bruneau, IVL, Stockholm
	Sveriges geologiska undersökning (SGU)
	Lantbruksingenjör Tryggve Fahlstedt, lantbruksnämnden, Malmö
	Yrkesinspektör Rolf Jönsson, yrkesinspektionen, Malmö
3d Övriga experter	Professor Bo Holmstedt, Karolinska institutet, Stockholm
	Doktor Ulf Ahlberg, Karolinska institutet, Stockholm
	Avdelningsinspektör Robert Nilsson, naturvårdsverket, Stockholm
	Länsveterinär Sven Otterlin, länsstyrelsen
	Yrkesinspektör Arne Pettersson, yrkesinspektionen, Malmö
	Direktör Per Ahlerup, Svensk Avfallskonvertering AB, SAKAB, Stockholm
	Sveriges geologiska undersökning (SGU)
	LTH, geologiska inst., Lund
3e Svalövs kommun	Kommunalrådet Claes Brandt, Svalövs kommun
	Lantbrukaren Curt Nyberg, Svalövs kommun
	Byggnadschef N O Wångklev, Svalövs kommun
	Kanslichef Per O Agardh, Svalövs kommun
3f BT Kemi KVK AB	Advokat Göran Luterkort, Malmö
	Tekn. dr. Knud Christensen, Sadolin & Holmblad A/S, Glostrup, Danmark
	Maskinchef J H Vestergaard, Kemisk Vaerk Køge A/S, Køge, Danmark, ersättare Bent Poulsen
	Ingenjör F Gaangaard, Kemisk Vaerk Køge A/S, Køge, Danmark
3g Teckomatorpsborna	Rangnath Ghatnekar
	Frank Lundberg
3h LRF-avdelningarna	Bror Wifvesson

Genom beslut 1977-10-06 beslutade regeringen att ställa 9,5 Mkr till länsstyrelsens förfogande för erforderliga undersöknings- och saneringsarbeten. Pengarna skulle enligt regeringen användas för att i en första etapp inleda de mycket omfattande skydds- och säkringsarbeten som måste vidtas bl. a. för att hindra giftläckage till Braån. Kostnaderna för det framtida arbetet på fabriksområdet kunde enligt regeringen uppskattas till minst 20 Mkr samt framhölls att bolaget skulle få svara för kostnaderna.

Länsstyrelsen beslutade 1977-10-13 med stöd av 40 § ML och med omedelbar verkan att verksamheten vid fabriken, som för övrigt legat nere sedan 1977-09-15, tills vidare inte fick återupptas, att annan än bolaget, nämligen institutet för vatten- och luftvårdsforskning, på företagets bekostnad enligt 43 § ML skulle utföra de undersökningar som behövdes för tillsynens fullgörande vad gällde verksamheten vid fabriken och dess verkningar samt att tillträde till fabriksområdet fick ske endast efter särskilt tillstånd av länsstyrelsen.

Samma dag, 1977-10-13, meddelade regeringen beslut i besvärärendena angående BT Kemi. I beslutet förklarade regeringen att mot bakgrund av vad som under senare tid framkommit om bolagets avfallshantering kan det av koncessionsnämnden 1976-12-08 meddelade tillståndet att utöva viss miljöfarlig verksamhet fram till 1979-04-15 inte godtas. Regeringen förordnade i stället att tillståndet endast skulle gälla t. o. m. 1977-10-16. Vid samma tillfälle fick JK, som redan tidigare hade regeringens uppdrag att bevaka statens fordringar mot BT Kemi, också i uppdrag att utreda huruvida myndigheter eller enskilda tjänstemän brustit i sina åligganden när det gäller handläggningen av miljöskyddsfrågor som rört BT Kemi. Vid detta tillfälle fick miljöskyddsutredningen genom tilläggsdirektiv bl. a. i uppdrag att överväga vilka åtgärder som skulle behöva vidtas för att motverka att liknande händelser inträffar i framtiden. Regeringen erinrade också om att skyldigheten för bolaget att genomföra erforderliga undersöknings- och saneringsarbeten m. m. kvarstod.

I samband med extra bolagsstämma 1977-10-20 beslutades att bolaget skulle träda i likvidation och genom beslut 1977-11-01 försattes företaget i konkurs efter egen ansökan. Konkursen gav också upphov till ett tvistemål där saken beskrevs som tvistiga fordringar i konkurs. Statens fordringar att bevakas i bolagets konkurs uppskattades till 5,9 Mkr för undersökningar enligt 43 § ML, 3,6 Mkr för säkringskostnader m. m. samt 20 Mkr för framtida saneringskostnader eller tillhoppa 29,5 Mkr.

Miljöskyddsutredningen var på besök i Skåne 1978-01-12--13 för att få erfarenheter för framtiden av det vid BT Kemi inträffade. Utredningen träffade därvid både allmänhet och myndighetsrepresentanter.

Åklagaren väckte i februari 1978 åtal mot bolagets VD och även mot platschefen för grov varusmuggling bestående i att de uppsåtligt utan tillstånd låtit utföra miljöfarligt avfall från Sverige till Danmark. Detta åtal följdes av ytterligare en stämningsansökan när åklagaren i mars 1978 lade en ingenjör i det danska moderbolaget till last att han genom att vara med om att besluta om den angivna olovliga utförelsen gjort sig skyldig till medhjälp till grov varusmuggling.

Justitiekanslern redovisade 1978-04-06, dnr 2334-77-20, vad som framkommit vid den av honom verkställda utredningen avseende frågan om myndigheter eller enskilda tjänstemän brustit i sina åligganden när det gäller

handläggningen av miljöskyddsfrågor som rört BT Kemi anläggning i Teckomatorp.

Av justitiekanslerns sammanfattning framgår bl. a. följande.

Etableringen i Teckomatorp av den verksamhet som från 1971 drevs av BT Kemi hade inte föregåtts av samråd eller kontakter av annat slag med de vattenvårdande myndigheterna, dvs. vatteninspektionen och länsingenjörsorganisationerna som var de myndigheter som på den tiden utövade tillsyn över industriellt vattenutsläpp. Vatteninspektionen fick emellertid sin uppmärksamhet riktad på fabriken redan någon kortare tid efter flyttningen till Teckomatorp genom en anmälan från företaget till länsstyrelsen angående planerat utsläpp av avloppsvatten till dammsystemet på industriområdet. Inspektionen tog då initiativ till en utredning genom länsingenjörsorganisationens försorg. Vatteninspektionen, liksom länsingenjörsorganisationen och senare involverade tillsynsmyndigheter, ansåg fabriken lokaliserad uppenbart olämplig med tanke på verksamhetens art. Det gamla sockerbrukets lokaler passade illa för tillverkning av kemiska preparat. Vidare låg fabriken alldeles för nära bebyggelse med hänsyn till lukten. Med den tillämpade avloppsvattenhanteringen kunde slutligen befaras förorening av grundvattnet och av Braåns vatten, som av trädgårdsmästare och lantbrukare nedströms fabriken användes för bevattning av växtkulturer.

Efter att ha tagit del av länsingenjörsorganisationens rapport intog vatteninspektionen samma ståndpunkt som organisationen. Man ansåg förhållandena sådana att prövning av vattendomstolen borde ske med det snaraste. Efter påtryckningar från myndigheterna gick företaget med på att låta vattendomstolen pröva vattenutsläppet, och under hösten 1967 ingav företaget sin ansökan till domstolen. I yttrande i målet uttalade naturvårdsverket att fabrikationen ingav "utomordentligt stora betänkligheter ur vattenvårdssynpunkt" och att tillåtligheten av företaget därför kunde starkt ifrågasättas. Verket påtalade vissa uppenbarade skadliga effekter, nämligen klagomål över hormonskador i nedströms belägna handelsträdgårdar och över dålig lukt och smak på i ån fångad fisk, samt risken för uppkomst av det högttoxiska ämnet dioxin. Eftersom det fanns en hel del osäkra faktorer – bl. a. pekades på avfallsfrågan – som inte fått definitiv lösning och som borde lösas under den närmaste tiden, ansåg naturvårdsverket uteslutet att företaget kunde ges annat än kortvarigt tillstånd. Genom domen i december 1970 gavs ett tidsbegränsat tillstånd, förknippat med ett flertal villkor syftande till att förhindra skadliga effekter av vattenutsläppet. Om bolaget inte ingivit ansökan till koncessionsnämnden före utgången av 1972 förföll tillståndet. Domstolen tog vid sin prövning hänsyn till företagets betydelse ur sysselsättningssynpunkt på orten och till att fråga var om ett s. k. K-företag.

Ungefär fem år efter produktionsstarten i Teckomatorp hade således domstolsprövning skett och företaget tillåtit. Missnöje med domen som tog sig uttryck i överklagande förekom ej. Prövningen hade – givetvis – endast avsett vattenfrågan. Utredningen i vattenmålet bringade inte full klarhet i förhållandena vid fabriken men bidrog till ökad kännedom om dessa. Under denna första period var vattenfrågan den dominerande. Avfallshanteringen hade man knappast alls funnit anledning att intressera sig för. Den obehagliga lukten var myndigheterna väl medvetna om. Men klagomålen var fåtaliga, och lukten ansågs inte utgöra sanitär olägenhet. Miljöskyddslagen trädde i kraft först vid halvårsskiftet 1969, och någon motsvarande lagstiftning fanns inte dessförinnan.

Nästa skede sträcker sig från december 1970 fram till den tidpunkt under hösten 1972 då bolaget – BT Kemi – gjorde ansökan hos koncessionsnämnden om fortsatt tillstånd till verksamheten. Under denna tid ålåg det länsstyrelsen att kontrollera efterlevnaden av de i vattendomen föreskrivna villkoren beträffande handhavandet av avloppsvatten. Därutöver ankom det – liksom tidigare – på länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden att utöva generell tillsyn över företaget med avseende på de källor till olägenhet och störning som i övrigt förekom eller kunde befaras förekomma. Hur myndigheterna agerade till fullgörande av tillsynsskyldigheten framgår av det föreliggande skriftliga

materialet sammanställt med tjänstemännens under denna utredning lämnade muntliga redogörelser. Från hälsovårdsnämndens sida gjordes täta besök på anläggningen. Besöken synes främst ha haft till syfte att kontrollera huruvida utsläpp förekom av dammvatten till ån. Länsstyrelsens inspektioner inträffade med en eller ett par månaders mellanrum. Överläggningar med bolagsledningen förekom, kontrollprogram upprättades m. m. Bolaget vidtog flera åtgärder i syfte att förbättra miljösituationen i olika avseenden. Också under denna period var klagomålen från omkringboende fåtaliga.

Handläggningen av bolagets första ansökan hos koncessionsnämnden tog ungefär två och ett halvt år i anspråk (nov. 1972 – april 1975). Förutom på ärendets omfattning och komplexitet berodde tidsutdräkten enligt många bedömares mening på bolagets sätt att sköta ärendet. Det har uppgivits att bolaget kunde misstänkas vilja förhålla ärendet på olika sätt, bl. a. genom att gång efter annan delvis ändra inställning i olika spörsmål och genom att inge utredningsmaterial som var ofullständigt och därför nödvändiggjorde kompletteringar. Utredningen i ärendet blev efter hand synnerligen omfattande.

Angående avfallsfrågorna uppgav bolaget inför koncessionsnämnden att det processavfall som kunde vara aktuellt utgjordes av i produktionen använd filtermassa av oorganiskt material, att redan genomförda åtgärder innebar att detta tvättades ut medelst genompressning av tvättvatten som återgick till produktionen, att de sista resterna av fenolföreningar bröts ned genom tvättning med utspädd hypokloritlösning, att effekten kontrollerades samt att filtermassan efter torrsugning avlägsnades från filtret och grävdes ned inom fabriksområdet.

Liksom flertalet av de många remissinstanserna fann koncessionsnämnden i sitt beslut i april 1975, mot vilket talan ej fördes, att verksamheten visserligen kunde tillåtas under en begränsad tid men endast under förutsättning att tillståndet förenades med ett stort antal villkor med avseende på såväl vatten- som luftvård. Beträffande avfall föreskrivs i beslutet att bolaget skulle hålla länsstyrelsen fortlöpande underrättad om avfallsmängder för olika avfall med angivande av sättet för behandling. Tillståndstiden bestämdes till fyra år från beslutsdagen. Föreskrivna åtgärder skulle vara vidtagna senast efter två år. Det tredje året var ämnat för kontrollmätningar av installationernas effektivitet, och under det fjärde och sista året skulle förnyad koncessionsprövning äga rum. – Under denna period bedrevs tillsynen över bolagets verksamhet i stort sett på samma sätt som tidigare. Efter vad hälsovårdsnämndens ordförande uppgivit minskades dock hälsovårdsnämndens engagemang, då andra mer sakkunniga myndigheter allt mer tog över tillsynen. Under 1974 började det allt oftare inträffa att orsbor tog kontakt med hälsovårdsnämnden och länsstyrelsen och klagade över lukten från fabriken. Nu aktualiserades också av orsbor frågan om det nedgrävda avfallet verkligen var rent.

Genom koncessionsnämndens beslut i april 1975 förelåg resultatet av en allsidig och ingående prövning av verksamheten vid anläggningen. Under det följande skedet – som kom att sträcka sig fram till den tidpunkt då verksamheten upphörde – ålåg det i första hand länsstyrelsen att tillse att bolaget ställde sig villkoren i beslutet till efterrättelse. I september 1975 förelåg tids- och åtgärdsprogram, utarbetat av bolaget och länsstyrelsen i samråd. Att upprätta kontrollprogram innan de förestående installationerna var klara fann länsstyrelsen inte meningsfullt.

Uppgrävningen i oktober 1975 av ungefär 200 fat med förorenat avfall var en direkt följd av upprepade, kraftfulla påtryckningar från orsborns sida. Det är uppenbart att myndigheterna vid den upptäckt som nu gjordes väsentligt skärpte sin hållning mot bolaget. Slag i slag inträffade en rad viktiga händelser.

I januari 1976 hemställde naturvårdsverket, därtill initierat av länsstyrelsen, med stöd av 25 § miljöskyddslagen hos koncessionsnämnden om prövning av avfallsfrågorna. Kort därefter, i februari 1976, tillkännagav bolaget hos koncessionsnämnden sin avsikt att vid årsskiftet 1976/77 upphöra med baskemikalieverksamheten. Kvar skulle

finnas endast viss formuleringsverksamhet, dvs. blandning av importerade halvfabrikat till färdigvara, samt förpackning och lagerhållning. Bolaget begärde tillstånd till den ändrade verksamheten, som ur miljöskyddssynpunkt skulle medföra högst väsentliga fördelar.

I mars 1976 beslutade koncessionsnämnden med anledning av naturvårdsverkets framställning enligt 25 § miljöskyddslagen att en utomstående konsult – således ej bolaget självt – skulle utreda avfallsfrågorna vid fabriken och avge förslag till saneringsåtgärder. Samtidigt ålade nämnden bolaget att komplettera sin ansökan om tillstånd till formulering m. m.

Under den närmast följande tiden hade tillsynsmyndigheterna inte bara att utöva tillsyn över fabriken – allmänt och med avseende på villkoren i beslutet från april 1975 – utan jämväl att medverka i det pågående nya koncessionsärendet samt i någon mån i konsultutredningen, som kom att utföras av VIAK. I det nya ärendet deklarerade remissmyndigheterna samma inställning som i det första; under förutsättning att verksamheten omgärdades med en rad precisa och konkreta åtgärder till förhindrande av negativ miljöpåverkan, kunde verksamheten temporärt tillåtas. Koncessionsnämndens beslut i juli 1976 innebar att nämnden intog samma ståndpunkt.

Genom det nya beslutet ändrades delvis förutsättningarna för tillsynsmyndigheternas agerande i förhållande till bolaget. Inom kort komplicerades situationen ytterligare. I skrivelse i september 1976 till koncessionsnämnden uppgav bolaget att all tillverkning skulle upphöra vid halvårsskiftet 1977. Några veckor senare, i oktober 1976, hade bolaget emellertid ändrat ståndpunkt och sade sig i skrivelse till koncessionsnämnden vilja bedriva viss verksamhet även efter halvårsskiftet 1977, nämligen formulering av insektsbekämpningsmedel samt lagring och förpackning av ogräsbekämpningsmedel. För sådan, ytterligare inskränkt verksamhet önskade bolaget tillstånd.

I oktober 1976, då erforderlig utredning förelåg, beslutade koncessionsnämnden dels över naturvårdsverkets framställning enligt 25 § miljöskyddslagen, dels i frågan hur med dammvattnet skulle förfaras. Genom beslutet ålades bolaget att genomföra ett av VIAK föreslaget saneringsprogram. Beträffande dammvattnet innebar beslutet att bolaget skulle antingen transporterera detta till moderbolaget för rening eller rena vattnet på platsen genom behandling i kolfilteranläggning.

Under den närmast följande tiden gällde det för tillsynsmyndigheterna att verka för att saneringsprogrammet avseende nedgrävt avfall genomfördes, att dammvattenfrågan löstes och att villkoren i övrigt i koncessionsnämndens beslut effektuerades. Under hösten 1976 kom länsstyrelsens insatser att i hög grad gälla spörsmålet angående dammvattnet. Detta löstes så att en kolfilteranläggning anskaffades av bolaget och togs i bruk vid årsskiftet 1976/77. Också på luftsidan vidtogs en rad förbättringar. Samtidigt härmed hade tillsynsmyndigheterna att som remissmyndighet medverka i det pågående koncessionsärendet rörande tillstånd till den än mer inskränkta verksamheten samt i vissa besvärärenden. Besvär hade nämligen anförts över koncessionsnämndens beslut i juli 1976 och i oktober samma år.

I december 1976 beslutade koncessionsnämnden att med ändring av beslutet i juli samma år ge bolaget tillstånd till formulering av ogräsbekämpningsmedel även under första halvåret 1977 samt att tillåta framställning av insektsicider och lagring och förpackning av ogräsbekämpningsmedel under tiden därefter fram till 1979-04-15. För tillståndet föreskrevs som tidigare ett stort antal villkor. Också över detta beslut anfördes besvär.

Under våren och sommaren 1977 förekom ett flertal sammanträden mellan företrädare för länsstyrelsen och bolaget, varvid avhandlades vidtagna och planerade åtgärder för sanering av fabriksområdet samt övriga åtgärder enligt gällande koncessionsbeslut. I augusti 1977 upptäcktes på fabriksområdet ytterligare nedgrävda fat med förorenat avfall. Inemot 500 sådana fat grävdes upp under augusti och september. Länsstyrelsen förbjöd på grund härav temporärt all verksamhet vid fabriken, och i

beslutet 1977-10-13 bestämde regeringen att koncessionsnämndens tillstånd skulle gälla endast t. o. m. 1977-10-16.

Av justitiekanslerns bedömning framgår inledningsvis i huvudsak följande.

Miljöskyddslagen (1969:387) och miljöskyddskungörelsen (1969:388) trädde i kraft 1969-07-01 och utgjorde då en nyhet i svensk rätt. Dessförinnan fanns inte någon samlad miljövardslagstiftning. Bilden på lagstiftningsområdet var splittrad. Skyddet mot vattenföroreningar hade sin rättsliga reglering huvudsakligen i 8 kap. vattenlagen. Mot luftföroreningar, buller och andra immissioner kunde ingripanden göras i begränsad omfattning med stöd av hälsovårdsstadgan. I byggnads- och väglagstiftningen fanns vissa möjligheter att beakta miljövardens krav vid planläggning och plangenomförande. I fråga om vattenbyggnadsföretag hade vattenlagen vissa bestämmelser till skydd för den yttre miljön. Naturvårdslagen gav goda möjligheter att tillgodose vissa naturvårdsintressen men täckte bara en del av hela miljövårdsområdet.

Insikten om den gällande lagstiftningens många brister samt en tilltagande medvetenhet om samhälls- och näringsutvecklingen och dess genomgripande återverkningar på den yttre livsmiljön ledde till den samlade rättsliga reglering av centrala miljövårdsfrågor som miljöskyddslagen utgör.

Vid lagens tillkomst betonades värdet av att i miljövårdsarbetet bygga på företagarnas frivilliga medverkan samt framhölls att ett förtroendefullt samarbete emellan tillsynsorgan och företagare ofta kunde ge goda resultat. Likväl befanns nödvändigt att till skydd mot miljöfarlig verksamhet skapa ett system för tillsyn.

Enligt 38 § miljöskyddslagen skall naturvårdsverket och länsstyrelserna utöva tillsyn till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen. Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelserna utövar fortlöpande tillsyn inom länet. Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden och eljest fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Att märka är således att hälsovårdsnämnd ej är tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. Detta innebär emellertid inte att hälsovårdsnämnd utan vidare kan underlåta att utöva tillsyn över företaget med miljöfarlig verksamhet. Viss sådan övervakningsskyldighet följer redan av hälsovårdsnämnds allmänna åligganden, och i 38 § hälsovårdsstadgan (1958:663) sägs uttryckligen att hälsovårdsnämnd skall tillse att erforderliga och skäligen åtgärder vidtas för att motverka vattenföroreningar, luftföroreningar, buller och andra sådana störningar inom kommunen.

Granskningen hos JK har omfattat de myndigheter som i sammanhanget haft de mest framträdande rollerna, nämligen tillsynsmyndigheterna enligt miljöskyddslagen, dvs. länsstyrelsen och naturvårdsverket, samt hälsovårdsnämnden, vattendomstolen och koncessionsnämnden. De många myndigheter vilka endast som remissinstanser eller eljest i mindre mån medverkat i ärenden rörande fabriken i Teckomatorp har jag inte funnit anledning att särskilt granska. Vad som förekommit efter mitten av oktober 1977, då fortsatt verksamhet förbjöds, omfattas inte av det lämnade uppdraget.

Det bör till en början slås fast att berörda tillsynsmyndigheter redan kort efter etableringen i Teckomatorp riktade sin uppmärksamhet på fabriken och därefter varit fortlöpande engagerade i övervakningen av verksamheten vid denna samt att verksamheten allt sedan augusti 1967 antingen varit föremål för prövning hos tillståndsgivande myndighet eller också efter prövning tillåtits av sådan myndighet.

En rättvis och nyanserad bedömning av myndigheternas sätt att i det förevarande fallet sköta sina åligganden förutsätter beaktande av en lång rad omständigheter, bl. a. följande. Företaget var det enda i sitt slag, inte bara i länet utan i landet i dess helhet.

Det kunskapsmässiga och erfarenhetsmässiga utgångsläget var till följd därav dåligt. Verksamheten vid fabriken var sådan att de sakliga bedömningarna krävde god eller mycket god sakkunskap på åtskilliga områden. Den allmänna kunskapsnivån beträffande de kemiska sammanhangen har under den tid ärendet omspanner väsentligt ökat, och analysförfaranden och andra undersökningsmetoder radikalt förbättrats. Tillsynsmyndigheternas och hälsovårdsnämndens resurser för miljövarsarbetet var högst begränsade. Länsstyrelsen har uppgivit att det inom länet fanns ungefär 600 industrier med miljöfarlig verksamhet, att man för tillsynen av dessa och för handläggningen i övrigt av miljöskyddsärenden hade 6-8 tjänstemän att tillgå samt att man saknade medel för egna undersökningsåtgärder såsom analys av vatten och jord. Bolagsledningen har brustit i vilja till samarbete och visat en påtaglig ovilja att lämna fullständig information. Den har i vissa avseenden bevisligen lämnat oriktiga uppgifter till myndigheterna och kan på goda grunder misstänkas för att i vissa andra hänseenden ha handlat illojalt och oriktigt.

Med den vetskap man numera har om följderna av bolagets verksamhet är det lätt att hemfalla åt efterklokhet. Den risken måste ständigt hållas i minnet vid de följande övervägandena.

Jag kommer i det följande att först göra en allmän bedömning av myndigheternas sätt att sköta sina åligganden och därefter särskilt behandla myndigheternas agerande i avfallsfrågan.

Av justitiekanslerns allmänna bedömning av myndigheternas handlande framgår i huvudsak följande.

Hälsovårdsnämnd är, som framhållits, ej tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen och saknar följaktligen befogenhet att tillgripa de maktmedel som står till förfogande för miljöskyddslagens tillsynsmyndigheter. Finner hälsovårdsnämnd att viss verksamhet, industriell lika väl som annan, ger eller kan ge upphov till sanitär olägenhet, har nämnden dock enligt bestämmelser i hälsovårdsstadgan möjligheter att inskrida.

Hälsovårdsnämndens ordförande har berättat hur hälsovårdsnämnden i Svalövs kommun uppfattade sin roll och hur nämnden agerade. Hans berättelse, liksom utredningen i övrigt, ger vid handen att nämnden i mån av förmåga sökt fortlöpande hålla sig underrättad i ärendet, att nämnden särskilt under tiden fram till det första koncessionsnämndsbeslutet aktivt utövat övervakningen av företaget samt att nämnden på grund av brister i den egna kompetensen såg som sin viktigaste uppgift i sammanhanget att vara lokal observatör och rapportör i förhållande till den regionala tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, som förfogade över större resurser och bättre sakkunskap. Från länsstyrelsens och naturvårdsverkets sida har missnöje med hälsovårdsnämnden ej uttalats.

Det är här fråga om en hälsovårdsnämnd i en liten kommun med av allt att döma tämligen begränsade ekonomiska resurser. Inom nämnden fanns inte sådan sakkunskap företrädd som fordrades för att rätt kunna bedöma i vart fall flertalet av uppkommande spörsmål i detta fall, och nämnden saknade med undantag för ett par kortare perioder biträde av inspektör. Mot den bakgrunden samt med hänsyn till övriga myndigheters engagemang och till omständigheterna i övrigt finner jag att någon berättigad generell kritik knappast kan anföras mot hälsovårdsnämndens sätt att agera i det aktuella fallet. Till avfallsfrågan återkommer jag.

Jag kan emellertid inte underlåta att påtala att hälsovårdsnämndens dokumentation av vad som förekommit annat än vid sammanträdena med nämnden varit klart bristfällig.

På länsstyrelserna faller det primära ansvaret för tillsyn och övervakning av miljöfarlig verksamhet inom länet.

Länsstyrelsens i Malmöhus län goda ambitioner när det gäller tillsynen över fabriken i Teckomatorp och handläggningen av övriga därmed sammanhängande frågor kan

inte betvivlas. Utredningen visar övertygande att länsstyrelsen ägnat övervakningen av fabriken avsevärd tid, särskilt under senare år, och gjort mycket betydande ansträngningar för att förhindra olägenheter från verksamheten. Den för länsstyrelsen periodvis betungande uppgiften att vara remissinstans i ärenden rörande fabriken i Teckomatorp bör inte förglömmas.

Det står likväl klart att länsstyrelsens insatser inte räckt till. Detta beror naturligtvis till en del på de bristande resurserna. Jag saknar möjlighet att bedöma om det varit möjligt att genom omfördelning – eventuellt efter regeringens medgivande – frigöra ytterligare resurser för uppgiften. Vad som kunde ha gjorts är uppenbarligen att regeringens uppmärksamhet kraftigare än vad som skett fäst på allvaret i situationen vid fabriken i Teckomatorp. Detta gäller i vart fall skedet 1975 och framåt. Länsstyrelsen synes inte fortlöpande ha haft tillräcklig kännedom om verksamheten och det sätt varpå denna faktiskt bedrevs och därför först på ett sent stadium insett sin egen otillräcklighet och verkat för att få ändring till stånd av tillsynens anordnande.

Ända fram till uppgrävningen i oktober 1975 präglades länsstyrelsens attityd mot företaget i hög grad av tillit och förtroende. Enligt min mening fanns på grund av bolagets sätt att förhålla sig i olika avseenden långt tidigare skäl att ifrågasätta hur det verkligen förhöll sig med bolagets uppriktighet, pålitlighet och goda vilja. Givetvis är förtroendefullt samarbete mellan tillsynsmyndighet och företagare av stor vikt, men förekommer anledning till misstro får länsstyrelsen inte tveka att rätta sitt handlande därefter.

Med hänsyn till att fråga var om en stor och besvärlig tillsynsuppgift och för att med största möjliga effektivitet kunna utnyttja tillgängliga resurser borde länsstyrelsen bättre än som skett planerat och organiserat tillsynsverksamhetens bedrivande. Vid varje tidpunkt har flera tjänstemän deltagit i tillsynsarbetet och dessa tjänstemän har – naturligt nog med tanke på den långa tiden – gång efter annan skiftat. Jag saknar den fasta övergripande samordningen.

Också för länsstyrelsens vidkommande bör påtalas vissa brister i dokumentationen. Sålunda har exempelvis inga noteringar gjorts beträffande de ej aviserade besöken på fabriken. Att sådana noteringar görs är naturligtvis av särskild vikt i fall som det förevarande med flera och skiftande handläggare.

På naturvårdsverket, den centrala tillsynsmyndigheten, ankommer att planera, leda och samordna de regionala tillsynsmyndigheternas arbete. Däremot ankommer den löpande tillsynen i princip inte på naturvårdsverket, även om verket är oförhindrat att taga del i särskilda tillsynsärenden.

I det förevarande fallet har naturvårdsverket inte bara deltagit som remissmyndighet i tillståndsärendena och i dessa nedlagt ett betydande arbete utan också i viss utsträckning med experthjälp och på andra sätt medverkat i den direkta tillsynen. Vid min granskning har ingenting framkommit som ger anledning till kritik mot verket.

Vad som framkommit beträffande handläggningen av tillståndsärendena hos vattendomstolen och koncessionsnämnden föranleder inte heller någon anmärkning eller kommentar från min sida. Koncessionsnämndens åtgärd att under 1976 ge BT Kemi-ärendet förtur är värt särskild uppskattning.

Justitiekanslern gav i huvudsak följande synpunkter på myndigheternas handlande i avfallsfrågan.

Det är numera visat att stora mängder giftigt avfall, främst filtermassor, grävts ned inom fabriksområdet. Till följd härav har jord och vatten kontaminerats och en med avseende på saneringen utomordentligt besvärlig och kostsam situation uppkommit. Deponeringarna torde ha ägt rum, åtminstone huvudsakligen, åren 1969–73.

Först vid den första koncessionsnämndsprövningen togs avfallshanteringen upp till

behandling. Under de många åren dessförinnan ägnade myndigheterna knappast något intresse alls åt avfallsfrågorna. Det har sagts att man saknade anledning att intressera sig för avfallsfrågorna och att dessa ansågs okontroversiella. En av länsstyrelsetjänstemännen har uppgivit att avfallshanteringen diskuterades vid några tillsynsbesök men mera var det inte. En annan tjänsteman vid länsstyrelsen har berättat att avfallsfrågorna under tiden före den första koncessionsnämndsprövningen inte var aktuella annat än i ringa mån och att man kände till att bolaget lagrade visst avfall och brände annat.

Utän att vara efterklok anser jag mig kunna påstå att det är förbryllande och anmärkningsvärt att länsstyrelsen, i första hand, och hälsovårdsnämnden inte gjorde några egentliga ansträngningar för att skapa klarhet hur det förhöll sig med avfallet. Detta särskilt med hänsyn till den art av produktion bolaget bedrev och till det förhållandet att man på ett tidigt stadium hade sig bekant att högtoxiska ämnen kunde uppkomma som biprodukt. Om man ingenting visste om avfallsfrågorna, är det självklart att dessa föreföll okontroversiella. Det rimmar illa med länsstyrelsens engagemang i övrigt att man aningslöst lämnade avfallsfrågorna därhän. Länsstyrelsen borde inte bara ha avkrävt bolaget uttömmande besked om uppkommande avfall och hur därmed förfors utan jämväl inspektionsvis sökt kontrollera förhållandena. Bolaget har aldrig givits eller sökt tillstånd att gräva ned avfall. Som ett skäl för att ge bolaget endast temporärt tillstånd pekade naturvårdsverket redan i vattenmålet på avfallshanteringen som en fråga som inte fått definitiv lösning och som borde lösas under den närmaste tiden. Det är emellertid ingalunda säkert, att ens ett mycket kraftfullt engagemang från länsstyrelsens och hälsovårdsnämndens sida i avfallsfrågorna hade kunna förhindra de otillåtna deponeringarna.

Ett påstående om att det nedgrävda avfallet var förorenat med kemikalier framfördes, enligt utredningen, första gången i en lokaltidning i december 1974. I början av februari påföljande år sammantråffade de två länsstyrelsetjänstemännen med den tidigare laboratoriechefen på BT Kemi. Mötet hade ordnats av en teckomatorpsbo som också var närvarande. Den förre laboratoriechefen berättade dels att han på anmodan av bolagsledningen vid några tillfällen förfalskat analysjournalen, dels att han visste att förorenat avfall grävts ned i stora mängder på fabriksområdet och var inom området deponeringarna skett. Den förre laboratoriechefen ville emellertid vara anonym och ville inte stå för sina uppgifter om han tillfrågades därom av andra. Allt på grund av rädsla för efterräkningar. Teckomatorpsbon har uppgivit att han – oklart när – för länsstyrelsetjänstemännen berättat att han också från en annan person, vars namn han inte fick avslöja, fått upplysningar om att det nedgrävda avfallet var bemängt med gift. I maj samma år tog en annan teckomatorpsbo kontakt med hälsovårdsnämndens ordförande och talade om för denne att en person, som ville vara anonym, för henne avslöjat att de deponerade massorna inte var renade. Något senare tillskrev denna teckomatorpsbo jämte andra ordsbor hälsovårdsnämnden i saken.

Från länsstyrelsens och hälsovårdsnämndens sida föranledde dessa upprepade påståenden om att avfallet var förorenat inte annan åtgärd än att man vände sig till bolagets platschef och frågade hur det förhöll sig. Man fick samma besked som tidigare lämnats, nämligen att avfallet var rent, och därmed lät man sig nöja. När bolaget långt senare, i oktober 1975, satte i gång med upprävningarna av avfallet, skedde detta till följd av påtryckningar från allmänheten.

Anledningen till att man från länsstyrelsens och hälsovårdsnämndens sida ingenting gjorde för att kontrollera hur det förhöll sig med avfallet har uppgivits vara det förhållandet att uppgiftslämnarna inte ville öppet stå för sina påståenden, varför dessa fick anses obestyrkta.

Jag kan inte dela uppfattningen att fog ej fanns för ingripande. Låt vara att förre laboratoriechefen inte ville att hans namn skulle avslöjas. För länsstyrelsen var han ju ingalunda anonym och några omständigheter som allvarligt förringade tilltron till hans uppgifter förekom ej. Vem den andra uppgiftslämnaren var fick myndigheterna inte

veta, men två nämnda teckomatorpsborna var inte obekanta, och det fanns ingen anledning tro att dessa ej erfarit vad de uppgav. Påståendena om underlåten rening var alls inte orimliga, fastmera låg sådan underlåtenhet i farans riktning. Härtill kommer att myndigheterna vid det här laget på grund av bolagets sätt att förhålla sig i olika avseenden hade goda skäl att ifrågasätta bolagsledningens pålitlighet. Länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden borde således ha ombesörjt undersökning av avfallet. Invändningen att medel saknades kan jag inte godta. Någon utväg härvidlag hade man bort kunna finna. I varje fall borde länsstyrelsen ha bringat frågan till regeringens kännedom.

Det är min uppfattning att länsstyrelsen, som har det tyngsta ansvaret, och hälsovårdsnämnden varit för ängsliga och handlingsobenägna i den aktuella situationen. En meningsfull tillsyn kräver att myndigheterna inte ryggar för ingripanden när sådana är påkallade, i all synnerhet om ingripandena inte innefattar annat eller mera än en undersökning av riktigheten i ett påstående av den som är underkastad tillsyn.

Av justitiekanslerns slutord framgår i huvudsak följande.

Den av BT Kemi – och dess föregångare – i Teckomatorp bedrivna verksamheten har ägnats en mycket ingående uppmärksamhet av de närmast berörda myndigheterna. Tillstånd till fortsatt verksamhet har lämnats först efter ingående prövning, med många restriktioner och på vissa villkor.

Prövningen kan vid en bedömning i dag i vissa delar förefalla lättsinnig eller i varje fall alltför generös mot sökanden. En rättvis bedömning måste emellertid utgå från den lagstiftning som fanns och det läge i övrigt som rådde när prövningen ägde rum. Förutsättningarna i denna del var helt andra t. ex. 1967 – då den första tillståndsprövningen började – än de som råder idag.

Jag har inte funnit någon anledning till kritik mot vattendomstolen, koncessionsnämnden eller naturvårdsverket.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har under ca tio års tid nedlagt ett mycket omfattande arbete vid sin tillsyn över anläggningen i Teckomatorp, ett arbete som är värt all respekt. Jag har ändå inte kunnat underlåta att något kritisera länsstyrelsen. Kritiken gäller dels bristande planering och ledning av tillsynsverksamheten, dels en viss passivitet inför insikten om den egna otillräckligheten. Det kan anses tveksamt om dessa brister påverkat situationen i Teckomatorp. Enligt min mening är det däremot klart att så är fallet med länsstyrelsens handläggning av avfallsfrågan – i synnerhet efter det att ansvariga tjänstemän på naturvårdsenheten fått vetskap om nedgrävningen av tunnor med giftigt avfall.

I fråga om hälsovårdsnämnden har jag – mot bakgrund av dess resurser och med beaktande av att nämnden inte varit tillsynsmyndighet i miljöskyddslagens mening – inte funnit anledning till kritik i annan del än den som gäller avfallsfrågorna. Min kritik i denna del sammanfaller i stort sett med den jag uttalat mot länsstyrelsen.

Kritiken mot länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden är inte av sådan art att jag anser några särskilda åtgärder påkallade för att ytterligare markera min uppfattning. Jag betraktar alltså ärendet i denna del avslutat med de uttalanden som här redovisats.

Vad som förekommit i BT Kemi-ärendet – jag syftar då både på de delar som här redovisats och på vissa iakttagelser i mitt ärende om bevakning av statens ekonomiska anspråk på bolaget – visar naturligtvis att miljöskyddslagstiftningen i vissa delar behöver ses över. Eftersom en utredning i denna del redan pågår saknar jag för egen del anledning ta några initiativ. Dessutom är det uppenbart att tillsynsorganens resursbehov måste uppmärksammas och föranleda någon form av åtgärder.

Av styrgruppens informationsblad till hushållen i Teckomatorp med omnejd har framgått bl. a. att man fram till maj 1978 hälsoundersökt ett stort antal barn samt anställda vid BT Kemi. Kontinuerliga undersökningar har

skett också av luft och vatten. Ett stort antal brunnar har varit föremål för provtagning. I några fall har föroreningar konstaterats. Undersökningar har även pågått för att kartlägga det avfall som finns deponerat inom området. För att skydda Braån från ytterligare påverkan har en vall byggts mellan fabriksområdet och vattendraget. Dessutom har den mark som skiljer ån från fabriksområdet gjorts ogenomtränglig med hjälp av en s. k. bentonitskärm. I IVL:s regi har en anläggning för rening av avloppsvatten med hjälp av aktivt kol tagits i bruk. Förorenat vatten pumpas upp ur dammarna och vidare för rening i kolfiltret. Vattnet har sedan kunnat föras vidare till ett reningsverk och därifrån ut i Braån. Även om dammarna i stort sett kunnat tömmas på avloppsvatten, så finns fortfarande stora mängder avfall kvar i marken och i fabriksbyggnaderna. En del har kunnat brännas i cementugn i Stora Vika i närheten av Nynäshamn.

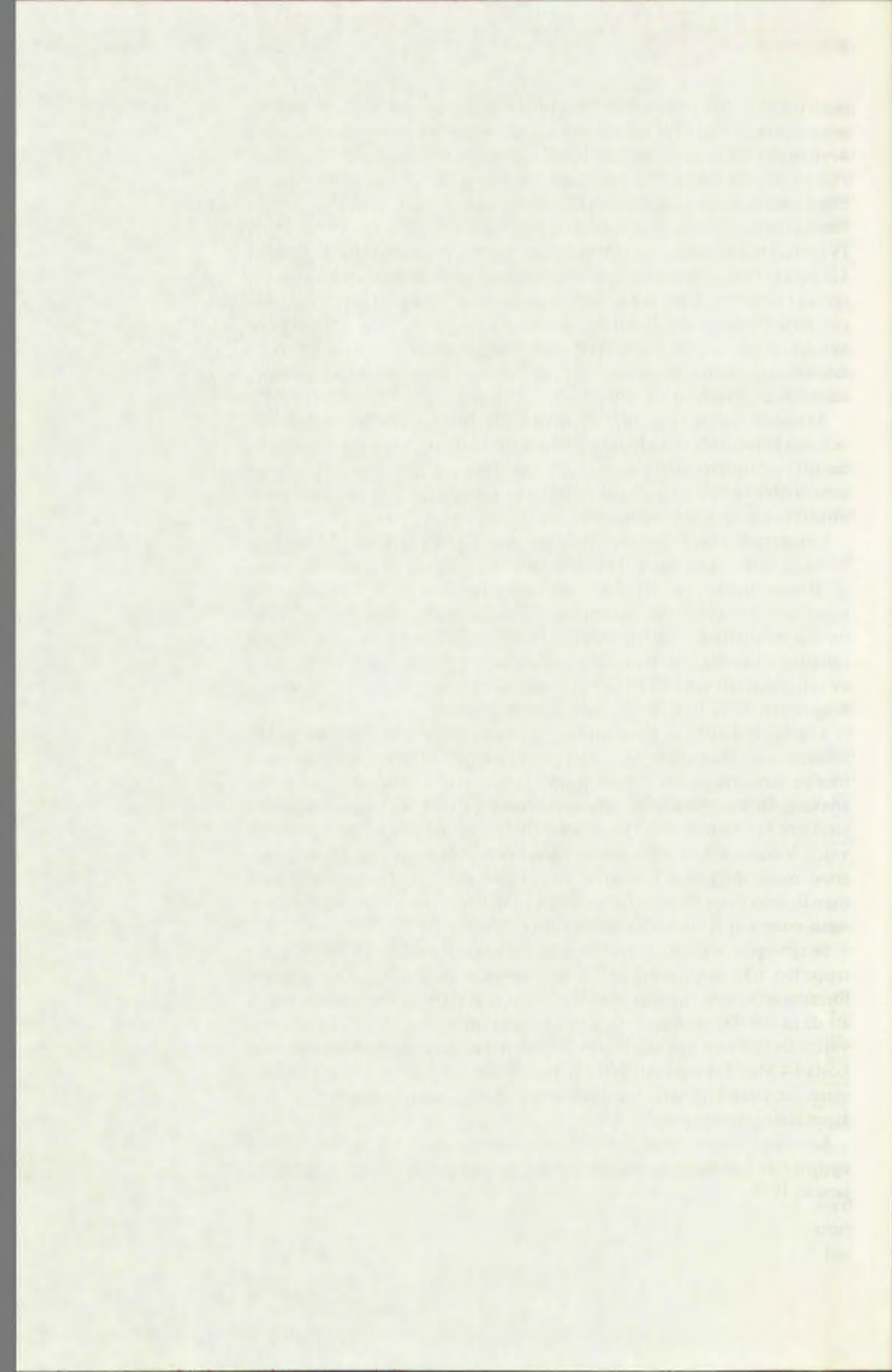
Åklagaren väckte i maj 1978 åtal mot BT Kemi platschef för bestickning och mot hälsovårdsnämndens ordförande för mutbrott. Gärningen skulle ha bestått i att ordföranden som haft att handlägga ärenden rörande BT Kemi som otillbörlig belöning i form av gåva av platschefen mottagit tre tunnor innehållande ogräsbekämpningsmedel.

Länsstyrelsen begärde i juni 1978 hos regeringen ytterligare 2,3 Mkr för fortsatta saneringsarbeten. Man räknade med att summan skulle täcka beräknade utgifter vid BT Kemi för andra halvåret 1978. I skrivelse till regeringen uppgav länsstyrelsen att pengarna skulle användas till bl. a. fortsatt behandling av avloppsvatten i kolfilteranläggningen, att finansiera fortsatta skyddsåtgärder inom fabriksområdet och för ytterligare provtagning av vatten och luft samt för en fortsatt undersökning av eventuella växtskador. Regeringen biföll 1978-06-29 länsstyrelsens begäran.

Ytterligare åtal bl. a. för mutbrott och bestickning har följt i BT Kemi-affärens spår. Dessutom ingav åklagaren i augusti 1978 stämningsansökan mot en försäljningschef vid BT Kemi. Denne skulle enligt åklagaren vara ansvarig för viss försäljning och användning av visst bekämpningsmedel i strid mot bestämmelserna i bl. a. lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor. Vidare väcktes åtal samma månad mot platschefen vid BT Kemi för grovt osant intygande bestående i att han i syfte att för kontrollerande myndigheter dölja för höga föroreningar i avfallsvattnet, givit laboratoriepersonnel order om att redovisa falska siffror.

Styrgruppen höll sitt sannolikt näst sista sammanträde 1978-08-09. Av rapporten från sammanträdet till länsstyrelsen framgick att styrgruppen föredrog att sanera området genom s. k. forcerad lakning. Detta skulle ske så att de ca 100 000 m³ förgiftade jordmassorna under 5-6 års tid tillförs mera vatten än vad som kan ske i form av nederbörd. Saneringsformen beräknas kosta 4,4 Mkr. Därmed skulle BT Kemi-affären enligt styrgruppen ha kostat samhället totalt 21,5 Mkr i form av undersöknings-, säkrings-, sanerings- och återställningskostnader.

Samtliga i bilagan redovisade åtal, som väckts under 1978, beräknas enligt uppgift från Landskrona tingsrätt kunna tas till huvudförhandling tidigast i januari 1979.



Bilaga 4 Förslag till fördelning av förprövningsärenden mellan tillstånd och anmälan m. m.¹

1 § Med tillstånd avses i denna kungörelse sådant tillstånd till miljöfarlig verksamhet som lämnas av koncessionsnämnden för miljöskydd efter prövning enligt miljöskyddslagen.

2 § Följande slag av fabriker eller andra inrättningar får ej anläggas utan tillstånd:

1. gruva eller anrikningsverk,
2. sintrings-, järn- eller stålverk eller ferrolegeringsverk,
3. metallverk eller metallraffinaderi,
4. cementfabrik,
5. anläggning för framställning av produkter ur skiffer,
6. mineralullsfabrik,
7. träsliperi, pappersbruk, cellulosa- eller wallboardfabrik,
8. sockerfabrik,
9. stärkelsefabrik,
10. anläggning för konvertering av animaliskt avfall, benmjöls- eller hudlims-fabrik,
11. anläggning för raffinering av fett,
12. jästfabrik,
13. fabrik för beredning eller färgning av textilier, ulltvätteri,
14. garveri eller annan anläggning för skinnberedning,
15. fabrik för framställning av gödselmedel,
16. fabrik för framställning av plast, konstfiber eller syntetiskt gummi,
17. läkemedelsfabrik,
18. krut- eller sprängämnesfabrik,
19. fabrik för framställning eller raffinering av oljor,
20. fabrik för framställning av bekämpningsmedel,
21. fabrik för framställning av oorganiska eller organiska kemikalier eller av petrokemiska produkter i övrigt,
22. anläggning för verkstadsindustri med en tillverkningsyta överstigande 5 000 m²,
23. kärnkraftverk eller anläggning inom kärnbränslecykeln,
24. ångkraftanläggning eller annan anläggning för eldning, om den tillförda effekten överstiger 300 MW,

¹ Utkast till ändringar i miljöskyddskungörelsen i detta avseende

25. kolgasverk, koksverk eller pyrolysanläggning,
26. upplag eller anläggning för behandling av avfall såsom slam, bark eller avfall från fabrik eller hushåll, om den tillförda avfallsmängden överstiger 20 000 ton om året, eller upplag eller anläggning för behandling av oljeavfall, kemiskt avfall eller annat specialavfall,

3 § I fråga om etc.

Ändring av fabriker och andra inrättningar som anges ovan – med undantag för p. 22 – bör prövas tillståndsvägen förutom i de fall som nu anges i 3 § MK även när ändring medför att angivna storleksgränser överskrids.

4 § Skall – – – utan tillstånd.

(Nuvarande 5 och 6 §§ utgår).

5 § (nuvarande 7 §). Fast avfall eller annat fast ämne från mark, byggnad eller anläggning får ej utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet av betydelse från miljöskyddssynpunkt, utan att länsstyrelsen efter anmälan lämnat besked om vilka villkor som skall gälla för utsläppet. Vad som har sagts nu äger motsvarande tillämpning i fråga om uppläggande av fast ämne så att vattenområde kan förorenas.

6 § (nuvarande 8 §). Följande slag av fabriker och andra inrättningar får ej anläggas utan att länsstyrelsen efter anmälan lämnat besked om vilka villkor som skall gälla:

1. provbrytning för gruvdrift med volymer som överstiger 5 000 m³,
2. gjuteri,
3. kabelfabrik, gummifabrik,
4. krossverk, makadamverk,
5. asfaltverk, oljegrusverk,
6. anläggning för framställning av kalk eller kalkprodukter,
7. kritbruk,
8. fabrik för framställning av byggnadsmaterial på mineralbas,
9. fabrik för framställning av keramiska produkter,
10. anläggning för träskyddsbehandling,
11. bageri med en produktion överstigande 1 000 ton per år,
12. mejeri, torrmjölks-, glass-, choklad- eller konfektyrfabrik,
13. slakteri, styckningsanläggning eller köttkonserverfabrik,
14. fabrik för framställning av färdiglagad mat, rökeri,
15. kafferosteri,
16. margarinfabrik,
17. fiskmjöls- eller fiskoljefabrik eller fabrik för beredning eller konservering av fisk eller skaldjur,
18. fabrik för beredning eller konservering av grönsaker, rotfrukter, frukter eller bär,
19. fabrik för beredning av äggprodukter,
20. spritfabrik, anläggning för blandning och tappning av sprit och vin,
21. bryggeri, maltfabrik, läskedrycksfabrik,

22. fabrik för impregnering av papper eller plast- eller konstfibermaterial,
23. fabrik för framställning av plastprodukter,
24. fabrik för framställning av färg, harts, fernissa eller lösningsmedel,
25. tvättmedelsfabrik,
26. fabrik för framställning av elektrodskoks, grafit eller grafitelektroder,
27. fabrik för filler- eller pigmentframställning,
28. acetylengasverk,
29. tvättinrättning för mer än 1 000 kg tvättgods per dygn,
30. vattenverk för mer än 5 000 personer,
31. gasturbin- eller dieselmotorkraftanläggning,
32. skrotupplag eller anläggning för skrothantering,
33. anläggning för central uppsamling av oljeavfall, kemiskt avfall eller annat specialavfall,
34. sågverk för framställning av mer än 14 000 kubikmeter trävaror per år,
35. anläggning för lagring av timmer i vatten eller på land med begjutning av vatten om lagerkapaciteten överstiger m^3 (mängden beroende på överläggningar mellan naturvårdsverket och skogsstyrelsen),
36. plywood- eller spånskivefabrik,
37. anläggning för kemisk, elektrolytisk eller termisk ytbehandling, beläggning med metall eller betning av metall eller anläggning för avfettning där mer än 5 ton organiska lösningsmedel förbrukas varje år,
38. anläggning för ytbehandling med färg eller lack, där mer än 10 kg färg eller lack förbrukas varje timme och torkning sker vid förhöjd temperatur,
39. laboratorium för framkallning av mer än 20 000 rullar fotografisk film per år eller för framställning av mer än 300 000 pappersbilder per år,
40. anläggning där mer än 200 kg klor lagras eller användes varje dygn eller anläggning där mer än 100 ton kemikalier lagras,
41. ackumulatorfabrik,
42. motorsport- eller bilprovningss bana för stadigvarande bruk,
43. skjutbana som är stadigvarande inrättad för skarpskjutning utomhus,
44. bergrumslager för petroleumprodukter,
45. kimröksfabrik,
46. ångkraftanläggning eller annan anläggning för eldningskraft om den tillförda effekten överstiger 50 MW men ej 300 MW,
47. vindkraftsaggregat för annat ändamål än husbehovsbruk,
48. spaltgasverk,
49. rulloffsetanläggning, djuptrycksanläggning, klichéanstalt,
50. fabrik för framställning av glas,
51. ladugård, stall eller annan anläggning för djur med utrymme för mer än 100 djurenheter, varvid som en enhet avses ett fullvuxet nötkreatur, en häst, två ungnöt, tre suggor, tio slaktsvin, tio pälsdjur eller 100 fjäderfän,
52. anläggning för torkning av gödsel,
53. upplag eller anläggning för behandling av avfall såsom slam, bark eller avfall från fabrik eller hushåll om den tillförda avfallsmängden överstiger 50 ton men ej 20 000 ton om året,
54. omlastningsstation för sådant avfall som avses i p. 53, om den tillförda avfallsmängden överstiger 5 000 ton om året.

7 § (nuvarande 9 §). I fråga om åtgärd som innefattar ändring av inrättning som anges i 6 § eller etc. bör prövas anmälningsvägen förutom i de fall som nu anges i 9 § MK även när ändring medför att angivna storleksgränser överskrids.

8 § (ny). Paragrafen bör ha innehåll som motsvarar 4 § MK. Den bör i vart fall omfatta de inrättningar m. m. i 6 § som anges nedan, t. ex.:

”Skall inrättning som anges i 6 § 12–14, 16–21, 24–25, 29, 37, 45, 48 och 50–53 utföras eller ändras så att avloppsvatten från inrättningen leds till avloppsanläggning som tillhör annan, får denne ej utsläppa avloppsvattnet från avloppsanläggningen utan att länsstyrelsen efter anmälan lämnat besked om vilka villkor som skall gälla för utsläppet”.

9 § (ny). Ändring av anläggning för verkstadsindustri med tillverkningsyta mindre än 5 000 m² som innebär ökning av ytan över 5 000 m² eller ändring av sådan anläggning med tillverkningsyta över 5 000 m² som innebär ökning av ytan får ej ske utan att länsstyrelsen efter anmälan lämnat besked om vilka villkor som skall gälla för ändringen.

10 § (nuvarande 5 och 10 §§). Avloppsvatten av följande slag från mark, byggnad eller anläggning får ej utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller ledas till annan tillhörig avloppsanläggning utan att länsstyrelsen efter anmälan lämnat besked om vilka villkor som skall gälla för utsläppet eller överledningen:

1. avloppsvatten från hushåll eller tätbebyggelse,
2. avloppsvatten från kasern, hotell eller därmed jämförlig inrättning som ej ingår i tätbebyggelse,
3. avloppsvatten från sjukhus,
4. pressaft från siloanläggning,
5. urin från djurstall,
6. ytbehandlingsbad i metallindustri eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad.

Hälsovårdsnämnden kan befria från anmälningsskyldighet i fråga om avloppsvatten från enstaka hushåll, om det är uppenbart att olägenhet ej kan uppkomma.

11 § (nuvarande 6 §). Har tillstånd att avleda avloppsvatten som anges i 5 § lämnats enligt miljöskyddslagen eller enligt tidigare gällande ordning eller har besked lämnats om vilka villkor som skall gälla för avledande av sådant avloppsvatten, får avloppsvatten icke utan tillstånd respektive besked utsläppas till större mängd, av annan art eller sammansättning eller på annat sätt än som tidigare har bestämts, om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet av betydelse från miljöskyddssynpunkt.

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2-12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2-4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktiskfrågor-ätgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. Bo.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningsslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangbranschen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.
43. Miljökostnader. Jo.
44. Kommunalt hälsoskydd. S.
45. Allmän arbetslöshetsförsäkring. A.
46. Att främja regional utveckling. I.
47. Att främja regional utveckling. Bilagedel. I.
48. Konkurrens på lika villkor. B.
49. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. I.
50. Ny vårdutbildning. U.
51. Svensk trädgårdsnäring. Jo.
52. Lägg besluten närmare människorna. Kn.
53. Förbud mot investeringar i Sydafrika. H.
54. Personregister-Datorer-Integritet. Ju.
55. Att sambo och gifta sig. Ju.
56. Kultur och information över gränserna. Ud.
57. Resor till arbetet. A.
58. Organisationsfrågor inom länsstyrelsen. Kn.
59. JK-ämbetet. Ju.
60. Arbetsmarknadspolitik i förändring. A.
61. Biståndets organisation. Ud.
62. Regionalpolitiska stödformer och styrmedel. A.
63. Riksdagens insyn i statliga företag. I.
64. Översyn av vallagen 1. Ju.
65. Skolan. En ändrad ansvarsfördelning. U.
66. Andelsbolagslag. Ju.
67. Nya bolagsregler m. m. Ju.
68. Industri till Norrbotten. I.
69. Upphovsrätt I. Fotokopiering inom undervisningsverksamhet. Ju.
70. Regionsjukvården. S.
71. Regionsjukvården. Huvudbilaga 1 - Medicin och onkologi. S.
72. Regionsjukvården. Huvudbilaga 2 - Kirurgi. S.
73. Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m. m. Ju.
74. Husläkare. S.
75. Fiska på fritid. Jo.
76. Stat-kyrka. Remissmanställning. Kn.
77. Högre regional ledning. Fö.
78. Långtidsutredningar 1978. E.
79. Förslag till undersökning om hushåll, bostäder och sysselsättning 1980. E.
80. Bättre miljöskydd I. Jo.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hysesrätt 2. Lokalkhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]
Personregister-Datorer-Integritet. [54]
Att sambo och gifta sig. [55]
JK-ämbetet. [59]
Översyn av vallagen 1. [64]
1974 års bolagskommitté. 1. Andelsbolagslag. [66]
2. Nya bolagsregler m. m. [67]
Upphovsrätt I. Fotokopiering inom undervisningsverksamhet. [69]
Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m. m. [73]

Utrikesdepartementet

Kultur och information över gränserna. [56]
Biståndets organisation. [61]

Försvarsdepartementet

Högre regional ledning. [77]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälsa- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]
Kommunalt hälsoskydd. [44]
Regionsjukvårdsutredningen. 1. Regionsjukvården. [70] 2. Region-sjukvården. Huvudbilaga 1 - Medicin och onkologi. [71] 3. Region-sjukvården. Huvudbilaga 2 - Kirurgi. [72]
Husläkare. [74]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresunds-förbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19]
3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemannning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2-4. [13].
Långtidsutredningen 1978. [78]
Förslag till undersökning om hushåll, bostäder och sysselsättning 1980. [79]

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].
Konkurrens på lika villkor. [48].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömnings-
underlag. [4]
Utredningen om vissa vårdutbildningar inom högskolan. 1. Praktik-
frågor-åtgärder i ett kort perspektiv. [15] 2. Ny vårdutbildning.
[50]
Skolan. En ändrad ansvarsfördelning. [65]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för fram-
tid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]
Miljökostnader. [43]
Svensk trädgårdsnäring. [51]
Fiska på fritid. [75]
Bättre miljöskydd I. [80]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]
Förbud mot investeringar i Sydafrika. [53]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2.
Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors
förvärvsarbete och förvärvshinder. [28] 4. Kommunernas medver-
kan i sysselsättningsplanering. [42] 5. Resor till arbetet. [57] 6.
Regionalpolitiska stödformer och styrmedel. [62]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]
Allmän arbetslöshetsförsäkring. [45]
Arbetsmarknadspolitik i förändring. [60]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energikommissionen. 1. Energi. [17] 2. Energi. Hälsa-miljö- och
säkerhetsrisker. [49]
Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Att främja
regional utveckling. [46] 2. Att främja regional utveckling. Bilagedel.
[47] 3. Industri till Norrbotten. [68]
Riksdagens insyn i statliga företag. [63]

Kommundepartementet

Kyrkoministernas stat-kyrka grupp. 1. Stat-kyrka. Ändrade relationer
mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat-kyrka. Bilaga 1.
Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat-kyrka. Bilaga 2-12.
Utredningar i delfrågor. [3] 4. Stat-kyrka. Remissammanställning.
[76]
Ny indelingslag för kommuner, landstingskommuner och försam-
lingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati.
[35]
Lägg besluten närmare människorna! [52]
Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna. [58]





LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04252-5
ISSN 0375-250 X