

Ref

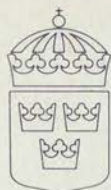


Bättre miljöskydd II

Slutbetänkande av miljöskyddsutredningen

SOU

1983:20



Statens offentliga utredningar

1983:20

Jordbruksdepartementet

61

Bättre miljöskydd II

Betänkande av Miljöskyddsutredningen

Stockholm 1983

Omslag Johan Hillbom
Jernström Offsetryck AB
ISBN 91-38-07571-7
ISSN 0775-250X

Till Statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Utredningen för översyn av miljöskyddslagstiftningen (miljöskyddsutredningen) får härmed överlämna sitt slutbetänkande Bättre miljöskydd II.

Utredningen, som tillsattes den 18 mars 1976, avgav i december 1978 delbetänkandet Bättre miljöskydd I (SOU 1978:80) och i februari 1983 delbetänkandet Förening av mark och grundvatten (DsJo 1983:1).

Ordförande i utredningen har under tiden för utarbetandet av slutbetänkandet varit kammarrättspresidenten Carl Axel Petri (t o m den 14 november 1979) och f d vattenrättsdomaren Lennart af Klintberg (fr o m den 29 jan 1980). Som sakkunniga har deltagit riksdagsledamöterna Per Olof Håkansson (s), Lars-Åke Larsson (s), Kjell A Mattsson (c) och Maj-Britt Theorin (s) samt förutvarande riksdagsledamöterna Tage Adolfsson (m) och Torkel Lindahl (fp).

I arbetet med detta slutbetänkande har som experter deltagit hovrättsrådet Sture Almerud (fr o m den 1 oktober 1981), departementsrådet Lars Beckman, hovrättsfiskalen Lars Dahllöf (fr o m 27 oktober 1980), departementsrådet Fredrik Damgren, avdelningschefen Arne Hanson (fr o m den 9 september 1980), direktören Bo Helmerson, flygplatschefen Folke Görös (fr o m den 27 november 1980), förutvarande trafikdirektören Caj-Aage Johansson (t o m den 26 november 1980), sekreteraren Eric Olerud, avdelningschefen Göran Persson (t o m den 17 augusti 1980), tekniske direktören Karl-Otto Sicking (fr o m den 1 februari 1981) och vattenrättsdomaren Stig Olof Svärd (t o m den 30 september 1981).

Sekreterare har varit förutvarande hovrättsassessorerna Peter Ander (t o m den 31 december 1979), hovrättsfiskalen Lars Dahllöf (t o m 26 oktober 1980) samt hovrättsassessorerna Mats Ericsson (fr o m den 29 januari 1980) och Rutger Öijerholm (fr o m den 1 september 1980).

Reservation har avgetts av ledamoten Lindahl.

Särskilt yttrande har avgetts av experten Sicking.

Miljöskyddsutredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i mars 1983

L af Klintberg

Tage Adolfsson

Torkel Lindahl

Per Olof Håkansson

Kjell A Mattsson

Lars-Åke Larsson

Maj-Britt Theorin

*/Mats Ericsson
Rutger Öijerholm*

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	13
<i>Summary</i>	19
<i>Författningsförslag</i>	25
1 Inledning	35
1.1 Utredningens direktiv	35
1.2 Tilläggsdirektiv	36
1.3 Till utredningen överlämnade handlingar	37
1.4 Tidigare avgivna betänkanden	38
1.5 Avgivna remissyttranden m m	39
1.6 Slutbetänkandets omfattning	39
2 Återställning och sanering	41
2.1 Inledning	41
2.2 Gällande rätt	44
2.2.1 Miljöskyddslagen	44
2.2.2 Författningsbestämmelser om sanering	47
2.2.3 Vattenlagen	48
2.2.4 Lagen om vattenförbund	49
2.2.5 Återställningsfrågor i annan lagstiftning	50
2.2.6 Miljökostnadsutredningen	51
2.3 Behovet av att återställa tidigare skadad miljö	52
2.3.1 Allmänt	52
2.3.2 Skador orsakade av skogsindustriella verksamheter	53
2.3.3 Skador orsakade av gruvverksamhet	55
2.3.4 Skador av avfallsupplag	58
2.3.5 Sjörestauration	60
2.4 Bekostande av återställning m m i annan lagstiftning	61
2.4.1 Inledning	61
2.4.2 Individuella säkerheter	61
2.4.3 Fonder och försäkringar	62
2.4.4 USA:s "Superfund"	63
2.5 Utredningens överväganden och förslag	64
2.5.1 Allmänt	64
2.5.2 Rättsfrågor	66

2.5.2.1	Återställning	66
2.5.2.2	Sanering	71
2.5.3	Försöksverksamhet med återställning m m	73
3	<i>Miljöskyddsprövning av vägar och gator</i>	79
3.1	Inledning	79
3.2	Tidigare utredningar och överväganden beträffande miljöstö- ringar från vägar	80
3.2.1	Förarbetena till miljöskyddslagen	80
3.2.2	Framställningar i riksdagen beträffande tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen för fasta trafikaneläggningar; utredningens direktiv	81
3.3	Det nuvarande prövningssystemet	82
3.3.1	Väglagstiftningen	82
3.3.1.1	Allmänna vägar	82
3.3.1.2	Enskilda vägar	84
3.3.2	Miljöskyddslagstiftningen	84
3.4	Det svenska vägnätet	85
3.4.1	Omfattning och huvudmannaskap	85
3.4.2	Statsbidragssystemet	86
3.4.3	Förändringar i statsbidragssystemet	87
3.5	Gatuhållningsansvaret	87
3.6	Vägplaneringssystemet	89
3.6.1	Fysisk planering	89
3.6.2	Ekonomisk planering	90
3.6.3	Reformer av planeringssystemet	91
3.7	Samrådsförfarandet under den fysiska planeringen	93
3.8	Speciella miljöfrågor	94
3.8.1	Vägverkets och naturvårdsverkets förslag till miljökonse- kvensbeskrivning	94
3.8.2	Riktlinjer beträffande vägtrafikbuller	97
3.8.3	Allmänna råd för planering av stadens trafiknät	100
3.9	Utredningens överväganden och förslag	102
3.9.1	Brister i nuvarande prövningssystem	102
3.9.2	Olika möjligheter att förstärka miljöskyddsprövningen vid byggande av väg	103
3.9.3	Tillståndspliktens omfattning och konstruktion; val av prövningsmodell och lagteknisk utformning	106
3.9.4	Redovisning av miljökonsekvenser vid byggande av allmän väg	109
3.9.5	Den föreslagna lagstiftningens tillämpning inom stadspla- nelagt område	110
3.9.6	Trafikreglerande åtgärder	111
3.10	Förslagets ekonomiska och administrativa konsekvenser	111
4	<i>Miljöskyddsprövning av flygplatser</i>	113
4.1	Inledning	113
4.2	Tidigare utredningar och överväganden	113
4.2.1	Förarbetena till miljöskyddslagen	113

4.2.2	Trafikbulerutredningen	114
4.2.3	Föreslagna och beslutade förändringar i planeringssystemet	115
4.2.4	Flyglagutredningen	115
4.2.5	PBL-utredningen	116
4.2.6	Riktlinjer för planering med hänsyn till flygtrafikbuler	116
4.3	Det nuvarande provningssystemet	117
4.3.1	Luftfartslagstiftningen	117
4.3.2	Miljöskyddslagstiftningen	118
4.3.3	Byggnadslagstiftningen	119
4.4	Det svenska flygplatsystemet	120
4.4.1	Nuvarande flygplatsbestånd	120
4.4.2	Förväntad utveckling	120
4.4.3	Trafikvolym	121
4.4.4	Kategoriindelning och klassificering av flygplatser	121
4.5	Utredningens överväganden och förslag	122
4.5.1	Obligatorisk provning enligt miljöskyddslagstiftningen av flygplatser	122
4.5.2	Prövningspliktens omfattning och närmare utformning	123
4.5.3	Prövningsplikt vid ändring i verksamheten	125
4.5.4	Förslagets konsekvenser	126
5	<i>Buller från lös egendom</i>	129
5.1	Inledning	129
5.1.1	Utredningsuppdraget	129
5.1.2	Allmänna utgångspunkter	132
5.1.3	Bullerkällor	134
5.2	Gällande rätt	136
5.2.1	Allmänt	136
5.2.2	Hälsoskyddslagstiftning m m	138
5.2.3	Planeringslagstiftning	141
5.2.4	Utrustningsbestämmelser m m	142
5.2.5	Luftfartslagstiftning	142
5.2.6	Arbetsmiljölagstiftning	143
5.2.7	Utländska bestämmelser	144
5.3	Emissionsbestämmelser för motorfordon m m	148
5.3.1	Allmänt	148
5.3.2	Trafikbulerutredningens överväganden	148
5.3.3	Gällande emissionsnormer i Sverige m m	150
5.3.4	Internationellt och nordiskt samarbete	152
5.4	Riktlinjer i övrigt	152
5.4.1	Allmänt	152
5.4.2	Riktlinjer beträffande buller	154
5.4.3	Emissionsnormer beträffande buller från lös egendom	154
5.4.4	Nordiskt samarbete	155
5.4.5	Buller från fritidsbåtar	155
5.4.6	Buller från flygplan	156
5.5	Utredningens överväganden och förslag	156
5.5.1	Allmänna överväganden	156

5.5.2	Produktbullerlag	157
5.5.3	Regleringens omfattning	159
5.5.4	Förhållandet till annan lagstiftning	160
5.5.5	Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser av den föreslagna lagstiftningen	161
5.5.6	Förhållandet till utländska bestämmelser	161
5.5.7	Påföljdssystemet	162
5.5.7.1	Allmänt	162
5.5.7.2	Bestämmelser om föreläggande eller förbud samt förverkande	162
5.5.7.3	Ytterligare sanktioner mot tillverkare/importör	163
6	<i>Övriga frågor</i>	169
6.1	Begränsningskungörelsens tillämpning inom miljöskyddsområdet	169
6.1.1	Begränsningskungörelsen (1970:641)	169
6.1.2	Naturvårdsverkets framställning 1978-10-24	170
6.1.3	Yttranden över naturvårdsverkets framställning	171
6.1.4	Miljöskyddsutredningens överväganden	174
6.2	Miljöstörningar på grund av elektriska anläggningar	177
6.2.1	Statens planverks rapport 49 "800 kV-ledningars markanvändningskonsekvenser"	177
6.2.2	Yttranden över planverkets rapport 49	178
6.2.3	Miljöskyddsutredningens överväganden	180
6.2.3.1	Miljöskyddslagens tillämplighet i fråga om elektriska anläggningar	180
6.2.3.2	Förprövningsplikt för vissa kraftledningar	181
6.3	Fiskeintressenternas ställning enligt miljöskyddslagen	182
6.3.1	Bakgrund	182
6.3.2	Tidigare gällande och nu gällande bestämmelser	183
6.3.3	Myndigheternas skrivelser	185
6.3.4	Överväganden och förslag	187
6.4	Internationella konventioner på miljöskyddets område	189
6.4.1	Konventionerna	189
6.4.2	Svensk lagstiftning	194
6.4.3	Överväganden	195
6.5	Frågor som aktualiserats av statens naturvårdsverk och koncessionsnämnden för miljöskydd	198
6.5.1	Ändrade regler om miljöskyddsavgift	198
6.5.2	Skyddszoner kring miljöfarliga anläggningar	199
6.5.3	Samordnad prövning enligt 136 a § byggnadslagen och enligt miljöskyddslagen	203
6.5.4	Ändring av 6 § förordningen (1978:164) om vissa rörledningar	204
6.5.5	Ändrad definition av begreppet "avloppsvatten"	205
6.5.6	Prövning av flera lokaliseringsalternativ	206
6.5.7	Förprövning i fråga om hybrid-DNA-teknik	207
6.5.8	Avloppsvatten från tillståndspliktig anläggning	208

6.5.9	Ställföreträdare för koncessionsnämndens ordförande och tekniska ledamöter	209
6.5.10	Kungörelseförfarandet i tillståndsärenden	210
6.5.11	Avbrytande av provotid	211
6.5.12	Förutsättningar för igångsättningsmedgivande	212
6.5.13	Verkan av omprövningsbeslut	213
6.5.14	Ändring av beslut enligt 41 § miljöskyddslagen och av dispensbeslut	214
6.5.15	Förkortad handläggningstid för besvärärenden	214
7	<i>Specialmotivering</i>	217
7.1	Förslaget till ändringar i miljöskyddslagen	217
7.2	Förslaget till ändringar i miljöskyddsförordningen	220
7.3	Förslaget till ändring i kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor	221
7.4	Förslaget till ändring i väglagen (1971:948)	221
7.5	Förslaget till produktbullenlag	221
	<i>Reservation och särskilt yttrande</i>	227
1.	<i>Reservation av ledamoten Lindahl</i>	227
2.	<i>Särskilt yttrande av experten Sicking</i>	227
Bilaga 1	<i>Sammanställning avseende förekomst av träfiber utanför vissa cellulosafabriker jämte uppgifter om kvicksilverhalter</i>	231
Bilaga 2	<i>Försök till klassificering av Sveriges sulfidmalmsområden med hänsyn till omgivningspåverkan</i>	233

Förkortningar

AL	anläggningslagen (1973:1149)
BL	byggnadslagen (1947:385)
BrB	brottsbalken
BrL	brandlagen (1974:80)
BS	byggnadsstadgan (1959:612)
EVL	lagen (1939:608) om enskilda vägar
FMA	förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall
IVL	Institutet för vatten- och luftvårdsforskning
KN	koncessionsnämnden för miljöskydd
LHMV	lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor
LK	luftfartskungörelsen (1961:558)
LL	luftfartslagen (1957:297)
MF	miljöskyddsförordningen (1981:574)
MIKO	miljökostnadsutredningen (Jo 1971:08)
Mkr	miljoner kronor
ML	miljöskyddslagen (1969:387)
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avd II
NVL	naturvårdslagen (1964:822)
PBL	förslaget till ny plan- och bygglag (SOU 1979:75-76)
SAKAB	Svensk Avfallskonvertering AB
SFL	lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter
TBU	trafikbulerutredningen (K 1970:33)
VL	vattenlagen (1918:523)
VVFS	vägverkets författningssamling
VägK	väggkungörelsen (1971:954)
VägL	väglagen (1971:948)

Sammanfattning

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

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

I detta slutbetänkande lägger utredningen fram förslag i följande frågor:

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

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

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

Återställning och sanering

Sådana verksamheter som i ML betecknas som miljöfarliga verksamheter har - framför allt innan miljöskyddslagstiftningen kom till - på många platser orsakat bestående skador på mark- och vattenområden. Exempel härpå är

fiberavlagringar i anslutning till pappersmassaindustrier, utplag av gruvavfall och annat avfall samt den eutrofiering av många vattenområden som orsakats av skilda former av mänsklig påverkan. Utredningen har funnit att nuvarande lagstiftning ger mycket begränsade möjligheter att ålägga en förorenare att vidta återställning beträffande redan inträffade skador av detta slag. Rättsläget är dock i viss mån oklart. Såvitt gäller framtida skador föreslås en uttrycklig lagbestämmelse, enligt vilken den som genom miljöfarlig verksamhet skadat ett mark- eller vattenområde kan förpliktas att i skälig omfattning vidta eller bekosta åtgärder för att återställa det skadade området i ett skick som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövardssynpunkt. Med avseende på skador som uppkommit innan lagändringen träder i kraft anser utredningen att en tillämpning av den nya bestämmelsen inte skulle få någon större effekt från miljövardssynpunkt. Bl a med hänsyn härtill anser utredningen att den föreslagna bestämmelsen endast bör bli tillämplig på skador som inträffar efter bestämmelsens ikraftträdande.

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

Utredningen har övervägt möjligheterna att finansiera återställning och sanering i sådana fall då förorenaren inte kan åläggas att vidta erforderliga åtgärder eller han av ekonomiska skäl inte har möjlighet att utföra dem. Utredningen föreslår att statens naturvårdsverk får i uppdrag att närmare undersöka behovet av och kostnaderna för återställning av äldre miljöskador och att under en femårsperiod bedriva viss försöksverksamhet på området. Sedan försöksverksamheten avslutats bör man på grundval av dess resultat ytterligare överväga i vilken omfattning och i vilka former det vidare återställningsarbetet bör bedrivas. Det blir därvid nödvändigt att ta ställning till hur arbetet skall finansieras. Starka skäl talar enligt utredningen för att man då överväger en återställningsfond uppbyggd på avgifter som tas ut av dem som bedriver miljöfarlig verksamhet.

Miljöskyddsprovning av allmänna vägar och gator

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

Utredningen har funnit att de bestämmelser i främst byggnads- och väglagstiftningarna som skall reglera miljöskyddsintresset vid byggande av gata och väg är otillräckliga och har diskuterat olika modeller för att åstadkomma en förstärkning av miljöskyddsprovningen. Utredningen före-

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

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

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

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

Miljöskyddsprövning av flygplatser

Krav på obligatorisk prövning enligt ML av flygplatser framställdes redan år 1969 i samband med riksdagsbehandlingen av förslaget till miljöskyddslag-

stiftning. Frågan har därefter aktualiserats vid ett flertal tillfällen.

Enligt nuvarande provningsordning beaktas miljöskyddsintressena och fastställs villkor för verksamhetens bedrivande i första hand vid den obligatoriska provning som sker i enlighet med bestämmelserna i luftfartslagstiftningen.

Utredningen föreslår att obligatorisk provning enligt ML skall ske vid nyanläggning av flygplats och vid sådan ändring av verksamheten vid flygplats som är av väsentlig betydelse från störningssynpunkt. Enligt utredningens mening bör provningsskyldigheten omfatta samtliga kategorier av civila flygplatser oavsett huvudmannaskap eller storlek. Vad gäller de militära flygplatserna bör enligt utredningens mening förprovningsskyldighet enligt ML gälla beträffande flottflygplatser och sådana övningsflygplatser på vilka civil flygverksamhet regelmässigt förekommer. Krigsflygplatserna bör undantas från förprovningsskyldighet.

Enligt utredningens mening utgör banlängden ett relevant och lätt tillämpbart avgränsningskriterium vid gränsdragningen mellan provningsmyndigheterna. Sådana flygplatser, där allvarliga miljöstörningar regelmässigt kan befaras uppstå, bör prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd medan övriga flygplatser bör prövas av respektive länsstyrelse. Utredningen föreslår att koncessionsnämnden blir provningsmyndighet för de provningspliktiga flygplatser som har en banlängd överstigande 1 300 m, medan övriga provningspliktiga flygplatser bör prövas av resp länsstyrelse. I konsekvens med införandet av obligatorisk förprovning enligt ML tas undantagsregeln i 6 § tredje stycket sista meningen ML bort. Detta innebär att ML:s förbudsregler i fortsättningen kan tillämpas även på verksamheten vid flygplats.

Buller från lös egendom

Miljöskyddsutredningen har haft i uppdrag att överväga det samlade behovet av lagstiftningsåtgärder mot buller i den yttre miljön.

Arbetet med att begränsa bullerstörningarna i den yttre miljön har enligt utredningens mening hittills inte drivits så systematiskt och effektivt som vore önskvärt med hänsyn till störningarnas stora omfattning och delvis allvarliga karaktär. I stället har arbetet med att begränsa miljöstörningar av annan karaktär, t ex vatten- och luftföroreningar, prioriterats. Först på senare tid har bullerstörningar som ett miljöproblem uppmärksammats i större utsträckning. Behovet av normer och regleringar har därmed blivit alltmer uppenbart.

Allmänt sett gäller som förutsättning för att den stegring av bullernivån som skett i vårt samhälle under senare år skall kunna bromsas, att kraftfulla åtgärder vidtas för att minska bullret redan vid källan. Bland de bullerkällor som från omgivningshygienisk synpunkt skapar de allvarligaste olägenheterna kan nämnas motorfordon, flygplan, fritidsbåtar, spårbundna fordon, byggmaskiner av olika slag, motorredskap samt diverse industriell utrustning, t ex fläktar.

I Sverige finns f n bulleremissionsnormer för personbilar, lastbilar och bussar. Luftfartsverket har vidare utfärdat emissionsföreskrifter beträffande buller från flygplan. I övrigt saknas bindande föreskrifter eller riktvärden för

bullrande produkter. Inte heller finns någon lagstiftning enligt vilken sådana föreskrifter eller normer kan utfärdas, bortsett från att buller som uppstår vid användningen av fast egendom - mark, byggnad eller anläggning - kan regleras i enskilda fall med tillämpning av ML:s regelsystem.

Enligt utredningens mening bör målsättningen vara att inte bara hindra att bullernivån i samhället ökar utan fastmer att åstadkomma en gradvis förbättring av den rådande situationen. Därvid måste utgångspunkten vara att buller bekämpas bäst med åtgärder redan vid källan. Endast på så sätt kan på sikt en varaktig förbättring uppnås. För de mest utsatta miljöerna krävs i regel speciella åtgärder och föreskrifter för att godtagbara förhållanden skall kunna erhållas.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det nu sagda en lagstiftning som ger möjlighet att utfärda bindande emissionsföreskrifter för olika slag av bullrande produkter. Härigenom skapas förutsättningar för en gradvis reducering av den totala bullernivån i samhället. Enligt utredningens förslag skall det ankomma på regeringen att utfärda emissionsföreskrifter och därvid göra den nödvändiga angelägenhetsbedömningen och prioriteringen.

Vid utformningen av emissionsföreskrifter bör som generell målsättning och utgångspunkt gälla att bästa tillgängliga, praktiskt applicerbara teknik skall användas för att nedbringa bullernivån till en från miljöskydssynpunkt acceptabel nivå. I vissa fall kan detta emellertid komma att medföra att kostnaderna för bullerdämpning blir orimligt höga i förhållande till produktens värde. Beträffande produkter som inte kan undvaras får i sådana fall bullerkraven bestämmas med beaktande av ekonomiska skälighetsöverväganden.

Utredningen föreslår att förutsättningarna för utfärdande av emissionsföreskrifter m m regleras i en särskild - från ML fristående - produktbullerlag.

Lagen omfattar i princip all lös egendom, som vid användning kan avge buller som är störande för omgivningen. Utredningen har funnit det vara mest ändamålsenligt att utforma lagen som en allmänt utformad ramlag, som anger förutsättningarna för att utfärda bindande emissionsföreskrifter m m. I lagens centrala stadgande bemyndigas regeringen att föreskriva att olika produkter eller produktgrupper inte får avge buller som överstiger en viss högsta nivå. Regeringen får vidare möjlighet att utfärda provisoriska föreskrifter beträffande högsta tillåtna bullernivå m m. Enligt produktbullerlagen åligger det svensk tillverkare av bullrande produkt ävensom den som importerar i utlandet tillverkad bullrande produkt att ansvara för att produkten uppfyller de emissionsföreskrifter regeringen meddelat. Bullrande produkt skall vidare märkas med de uppgifter som är av betydelse vad gäller bulleremission. Tillverkare och importörer är ansvariga för att anvisningar beträffande montering, användning och skötsel av bullrande produkt som är väsentliga från bulleremissionssynpunkt medföljer produkten när den överlämnas till tredje man. Regeringen kan enligt utredningens förslag delegera utfärdandet av närmare föreskrifter beträffande tillämpningen av lagen till myndighet. Tillsynen över produktbullerlagstiftningens efterlevnad skall utövas av den myndighet regeringen bestämmer. Tillsynsmyndigheten erhåller befogenhet att i erforderliga fall tillgripa vissa tvångsmedel som kan krävas för tillsynens fullgörande.

Övriga frågor

Med anledning av förslag från naturvårdsverket som överlämnats till utredningen förordar utredningen att regeringen meddelar visst undantag från den i begränsningskungörelsen stadgade underställningsskyldigheten vad gäller emissions- och immissionsriktlinjer inom ML:s tillämpningsområde med därtill hörande anvisningar för mätning och kontroll.

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

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

Utredningen föreslår att fiskeristyrelsen får besvärsmätt i frågor om tillstånd och om upprättande av kontrollprogram m m för miljöfarlig verksamhet.

Utredningen har gått igenom de konventioner på det yttre miljöskyddets område som har undertecknats av Sverige samt undersökt i vad mån de ger anledning till lagändringar. Utredningen har inte funnit anledning föreslå några lagändringar.

Summary

The purpose of the Environmental Protection Commission was, in view of the experience gained from the application of the Environment Protection Act (1969: 387; ML), to consider the legislative changes required to improve society's possibilities for intervening against and controlling environmentally hazardous activity.

In its part report, "Better Environmental Protection I" (Swedish Government Official Reports, SOU 1978:80), the Commission put forward its proposals on the systems for pre-examination, supervision and sanctions as well as the right of appeal. In its part report, "Pollution of Soil and Ground Water" (Ministry of Agriculture Series, DsJo 1983:1), in addition to matters relating to soil and ground water, the Commission dealt with the question of borderline between the areas of application of ML and water legislation and submitted proposals in these respects.

In this final report, the Commission puts forward proposals in the following matters:

- Restoration and clean-up of areas damaged as a result of environmentally hazardous activity;
- Environmental protection examination of public roads and streets;
- Environmental protection examination of airports;
- Noise from movable property
- The standing of fishing interests in connection with examination in accordance with environmental protection legislation;
- The relationship between international agreements in the area of external environmental protection and Swedish legislation on environmental protection.

In addition, certain other matters are reported that arose during the work of the Commission. Among these, special mention may be made of the matter of the legal treatment of environmental disturbances due to electrical installations.

Restoration and clean-up

Such activities as those regarded as environmentally hazardous in ML have - particularly before environmental protection legislation came into being - caused lasting damage to land and water areas in many places. Examples of this are the depositions of fibres in association with pulp industries, the accumulations of mining and other wastes, and the eutrophication of many

water areas caused by various forms of human action. The Commission found that, regarding damage of this kind, present legislation affords very limited possibilities for obliging a polluter to carry out restoration. The legal position is somewhat unclear. As regards future damage, an explicit legal provision is proposed, according to which the party that has damaged a land or water area through environmentally hazardous activity can be obliged, to a reasonable extent, to carry out or pay for measures to restore the damaged area to a condition that is acceptable from the viewpoints of health and environmental protection. With respect to damage that occurred before the amendment of the law comes into effect, the Commission considers that application of the new regulations would not have any substantial effect from the environmental protection standpoint. In view of this and other factors, the Commission considers that the proposed regulations should apply only to damage arising after the regulations have taken effect.

Another environmental problem is the occasional illegal handling of environmentally hazardous wastes by burial or dumping in nature. The Commission suggests changes in ML and the Environment Protection Ordinance (1981: 574; MF) which would enable the supervisory authorities, in urgent cases, to prescribe immediate rectification at the expense of the negligent party. It shall be possible to advance the costs of the procedure from public funds.

The Commission considered the possibilities of financing restoration and clean-up in such cases where the party causing pollution cannot be obliged to adopt the measures required or cannot, for financial reasons, carry out such measures. The Commission proposes that the National Environment Protection Board be assigned the task of making a closer examination of the need and costs of restoring earlier environmental damage and, during a five-year period, of carrying out certain trial activity in the area. After completion of the trial activity, a decision should be taken on the basis of the results obtained as to the extent and forms of further restoration work. In this connection, it will be necessary to decide how the work is to be financed. In the opinion of the Commission, there are strong reasons in favour of a restoration fund based on charges exacted from those carrying on environmentally hazardous activity.

Environmental protection examination of public roads and streets

The result of the rapid developments in the area of traffic has been that the environmental disturbances caused by motor vehicles have become an increasingly great social problem. In many areas, road and street traffic constitutes the predominant external source of noise. Exhaust gases from motor traffic constitute a substantial source of air pollution. Traffic on our roads causes considerable disturbance to the surroundings, chiefly in the form of noise and air pollution, also outside built-up areas.

The Commission found that the regulations, primarily in the Construction and Road Acts, which should regulate environmental protection interests in the construction of roads and streets, are inadequate, and discussed various models for reinforcing environmental protection examination. The Commission proposes that the present examination rules be supplemented with

possibilities for compulsory examination in accordance with ML. The Government is empowered, in respect of a public road or street, to prescribe that (a) a new construction which may be feared to cause nuisance of great significance, and (b) rebuilding or traffic regulation measures which can result in a substantial increase in the extent of the nuisance may not be carried out without permission in accordance with ML from the National Franchise Board for Environmental Protection. The Government's decision on special environmental examination means that the party responsible for upkeep of the road/street is obliged to submit an application for permission to the Franchise Board. The application is then dealt with by the Franchise Board in accordance with ML rules, comprising notification, a referral procedure and a public meeting with on-site inspection. Examination may concern road and street construction enterprises, irrespective of principalship. According to the proposal, however, private roads cannot be the subject of compulsory examination. Pre-examination in accordance with ML shall preferably relate to cases which are particularly controversial or contain problems which require decisions in principle for their solution. The Commission proposes that the National Environment Protection Board receive exclusive initiative rights, meaning that the Government does not deal with the matter of compulsory environmental examination until a special application is received from the Environment Protection Board. The Commission further proposes that the last sentence of section 6, paragraph 3 of ML be annulled. In practice, the regulations have meant that examination in accordance with ML of a road, airport or railway enterprise must be restricted to matters of protective arrangements and other precautionary measures.

The Commission further suggests that the party responsible for the road should, as soon as the question of road construction has been raised, report the anticipated environmental effects and proposals for the protective or other precautionary measures required to prevent or remedy the nuisance caused by traffic. The report shall take the form of a description of the environmental consequences. By road construction is meant, apart from the construction of a new road, diversion of a road in a new length and road reconstruction and improvement. The description of environmental consequences shall be continually developed and completed, so that at every stage of the investigation it contains all up-to-date information compiled in a single document. The scope and formulation of the description may be determined with reference to the type and scale of the construction object. In reconstruction and improvement work, in particular, the description may be limited in view of the circumstances applying in the individual case. The description of environmental consequences shall be submitted to the authorities involved and be accessible to the public. The description shall, in an easily comprehensible way, give an account of the environmental effects of the intended project.

The aim of the proposed regulations is to afford the environmental authorities and other opposing interests the possibility of intervening as early as possible in the planning process and imposing demands on localization matters, devising protective measures, etc.

The obligation to prepare a description of the environmental consequences shall not apply to the construction of a street or private road.

Environmental protection examination of airports

The demand for compulsory examination of airports in accordance with ML was raised as early as 1969 in connection with the consideration by Parliament of the proposed legislation on environmental protection. The matter was subsequently raised on a number of occasions.

According to the current examination rules, the environmental interests are taken into account primarily on the occasion of the compulsory examination which takes place in accordance with the rules of air traffic legislation.

The Commission proposes that compulsory examination in accordance with ML should take place at the new construction of an airport and at such alteration of operations at an airport as is of substantial importance from the point of view of disturbance. In the opinion of the Commission, the obligation to carry out an examination should cover all categories of civilian airports irrespective of principalship or size. As regards the military airports, the Commission is of the opinion that the obligation of pre-examination in accordance with ML should apply to air-force airports and to such training airfields where civilian aviation regularly occurs. War airfields should be exempted from the obligation of pre-examination.

In the opinion of the Commission, the length of runway should constitute a relevant and easily applicable criterion for demarcation between the examining authorities. Such airports, where serious environmental disturbances may occur regularly, ought to be examined by the National Franchise Board for Environmental Protection, while other airports should be examined by the County Administrations concerned. The Commission proposes that the Franchise Board should be the examining authority for the airports requiring examination that have a length of runway exceeding 1 300 m, while other airports for examination should be examined by the County Administration concerned. As a result of the introduction of compulsory pre-examination in accordance with ML, the exception rule in the last sentence of section 6, paragraph 3 of ML is deleted. This means that, in the future, ML's prohibitory regulations can be applied to airport operations as well.

Noise from movable property

The task of the Environmental Protection Commission was to consider the overall need for legislation against noise in the environment.

The Commission is of the opinion that the work of limiting the disturbance due to noise has not been carried out as systematically and effectively as would have been desirable in view of the large scale and partly serious nature of the disturbance. Instead, work on limiting environmental disturbances of a different character - water and air pollution, for example - has been given priority. It is not until recently that any appreciable attention has been paid to noise disturbance as an environmental problem. The need for standards and regulations has thus become increasingly obvious.

In general, if the increase in noise level that has occurred in society in recent years is to be checked, it is necessary that vigorous measures be taken

to reduce the noise at the very source. Prominent among the sources of noise which, from the point of view of environmental hygiene, create the most serious nuisance are motor vehicles, airplanes, recreational boats, track-bound vehicles, construction machinery of all kinds, powered appliances and miscellaneous industrial equipment, such as fans.

In Sweden there are currently noise emission standards for passenger cars, trucks and buses. In addition, the National Civil Aviation Administration has issued emission regulations concerning airplane noise. In other respects, there is a lack of binding regulations or standard values for noise-emitting products. Nor is there any legislation, in accordance with which such regulations or standards could be issued, apart from the fact that noise arising from the use of real estate - land, buildings or installations - can be regulated in individual cases by applying ML's regulation system.

In the opinion of the Commission, the aim should not simply be to prevent the noise level in society from increasing but rather to create a gradual improvement in the prevailing situation. In this connection, the starting point must be that noise is combatted best with measures at the very source. Only in this way can a permanent improvement be attained in the long term. In general, special regulations are necessary for the most exposed environments in order to attain acceptable conditions.

In view of what has been said above, the Commission proposes legislation which affords the possibility of issuing binding regulations relating to emission for various types of noise-emitting products. This creates conditions for a gradual reduction of the total noise level in society. According to the Commission's proposal it shall depend on the Government to issue the emission regulations and, in that connection, make the necessary assessment of urgency and allocate priorities.

In drawing up emission regulations, the general aim and starting point should be that the best available, practically applicable techniques should be used to reduce the noise level to a level that is acceptable from the environmental protection point of view. In some cases, however, this may mean that the costs of noise abatement will be unreasonably high in relation to the value of the product. As regards indispensable products, the requirements regarding noise in such cases may be determined by considerations of economic feasibility.

The Commission proposes that the conditions for issuing emission regulations, etc., be governed by a special Product Noise Act, independent of ML.

In principle, the law covers all movable property which, when in operation, can emit noise that is disturbing to the environment. The Commission found it most suitable to formulate the law as a general frame law, which states the conditions for issuing binding regulations on emissions. In the central enactment of the law, the Government is empowered to prescribe that various products or product groups should not emit noise exceeding a certain maximum value. In addition, the Government is afforded the possibility of issuing provisional regulations concerning the highest permissible noise level, etc. According to the Product Noise Act, the Swedish manufacturer of noise-emitting products as well as the importer of such products manufactured abroad are responsible for ensuring that the product meets the emission

regulations prescribed by the Government. Noise-emitting products shall also be marked with information which is of importance as regards noise emission. Manufacturers and importers are responsible for ensuring that instructions concerning assembly, use and care of noise-emitting products that are important from the viewpoint of noise emission are enclosed with the product when it is handed over to a third party. In accordance with the Commission's proposal, the Government can delegate the issuing of detailed regulations concerning application of the law to an authority. Supervision of the implementation of the Product Noise Act shall be exercised by the authority appointed by the Government. The supervisory authority is empowered in necessary cases to adopt coercive measures which may be required to carry out supervision.

Other matters

To dispel the present doubt concerning ML's applicability to noise and air pollution from electrical installations, the Commission proposes that section 1, paragraph 2 of ML be worded such that it is made clear that all environmental disturbances other than the electrical and magnetic effects can be examined by the National Franchise Board for Environmental Protection after application has been made by the owner of the installation in accordance with section 9 of ML or a request by the National Environment Protection Board in accordance with section 41 of ML. In addition, ML's regulations concerning supervision and sanctions, etc., shall be generally applicable in the matter of such environmental disturbances.

In the opinion of the Commission, the question of compulsory preexamination for the large power lines should be solved in the same way as proposed for roads and streets. This means that a general obligation of pre-examination is not enacted but that the Government is empowered, on application by the National Environment Protection Board and after case by case examination, to prescribe that preexamination in accordance with ML shall take place.

The Commission proposes that the National Board of Fisheries be given the right of appeal in matters of permission and of setting up control programmes, etc., for environmentally hazardous activity.

The Commission has examined the conventions in the area of external environmental protection that have been signed by Sweden and investigated the extent to which these give rise to a need for legislative changes. The Commission has not found cause to propose any such changes.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969:387)¹
dels att 1, 6, 22, 40, 47 och 48 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 10 a, 29 b och 29 c §§, samt
närmast före 29 b § en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag är tillämplig på

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

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

Lagen är *icke* tillämplig på sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten eller på störning i radiomottagningsapparat. Ej heller är lagen tillämplig i fråga

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

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

Lagen är *inte* tillämplig på sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten eller på störning i radiomottagningsapparat. Ej heller är lagen tillämplig i fråga

¹ Lagen omtryckt
1981:420.

Nuvarande lydelse

om joniserande strålning eller *inverkan av elektrisk ström från* elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

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

Föreslagen lydelse

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

6 §

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

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

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

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

10 a §

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

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

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

Nuvarande lydelse

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan ej på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsovårdsstadgan (1958:663) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna vidtaga försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om ej annat följer av 23–25 §, 29 § andra stycket eller 40 § andra stycket.

Föreslagen lydelse

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

22 §

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan ej på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsovårdsstadgan (1958:663) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna vidtaga försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om ej annat följer av 23–25 §, 29 § andra stycket, 29 b § andra stycket eller 40 § tredje stycket.

Återställning

29 b §

När tillstånd lämnas till en miljöfarlig verksamhet, skall i tillståndsbeslutet meddelas erforderliga föreskrifter enligt 18 § om återställande av mark- och vattenområden som kan komma att skadas till följd av verksamheten.

Om ett markområde eller ett vattenområde har skadats till följd av en miljöfarlig verksamhet, kan koncessionsnämnden föreskriva att den som utövar eller har utövat verksamheten skall vidtaga eller bekosta åtgärder för områdets återställande efter vad som är skäligt.

Med återställande förstås åtgärder för att försätta ett skadat område i ett skick som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövärdssynpunkt.

29 c §

Frågor som avses i 29 b § andra stycket prövas efter framställning av statens naturvårdsverk. Vid prövningen äger 14 och 16 §§ motsvaran-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

de tillämpning.

Koncessionsnämndens beslut om föreskrifter enligt 29 b § andra stycket har samma verkan som ett tillståndsbeslut.

40 §

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

Om den som avses med ett föreläggande enligt första stycket underlåter att iakttaga vad som angivits i föreläggandet, får tillsynsmyndigheten förordna om rättelse på hans bekostnad. Sådant förordnande får ges utan att föreläggande enligt första stycket har meddelats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelsen måste ske utan dröjsmål.

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

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

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

47 §

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

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

Efterkoms inte ett föreläggande enligt 40 § första eller *andra* stycket, skall kronofogdemyndigheten på anmodan av tillsynsmyndigheten ombesörja att åtgärd vidtas.

Efterkoms inte ett föreläggande enligt 40 § första eller *tredje* stycket, skall kronofogdemyndigheten på anmodan av tillsynsmyndigheten ombesörja att åtgärd vidtas.

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

48 §

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den

I fråga om skada som avses i 29 b § andra stycket och som uppkommit innan lagen träder i kraft gäller äldre bestämmelser.

2 Förslag till Lag om ändring i väglagen (1971:948)

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

13 a §

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

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till Produktbullerlag

Emissionsföreskrifter m. m.

1 § Denna lag gäller lös egendom som vid användning kan avge buller som är störande för omgivningen.

2 § Regeringen äger föreskriva att lös egendom vid användning inte får avge buller som överstiger viss högsta nivå.

Lös egendom, för vilken regeringen meddelat sådana föreskrifter, kallas bullrande produkt.

Bullrande produkt har satts i omlopp när den överlämnats till annan.

3 § Utöver bestämmelserna i denna lag gäller om buller till följd av användning av mark, byggnad eller anläggning vad som föreskrivs i miljöskyddslagen (1969:387).

4 § Utöver bestämmelserna i denna lag gäller om bullrande produkt i tillämpliga delar vad som föreskrivs i arbetsmiljölagen (1977:1160).

5 § Den som tillverkar eller importerar bullrande produkt skall se till att produkten – innan den sätts i omlopp – är försedd med effektiv anordning för bullerdämpning och i övrigt är så konstruerad att de krav som uppställts med stöd av 2 § kan innehållas.

6 § Bullrande produkt skall av tillverkare eller importör märkas med uppgifter av betydelse från bullersynpunkt. Märkningen skall vara tydligt och varaktigt utförd och anbringad på lätt iakttagbar plats.

7 § Tillverkare eller importör är ansvarig för att från bullersynpunkt väsentliga anvisningar beträffande montering, användning och skötsel av bullrande produkt medföljer produkten när den sätts i omlopp.

8 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter i de avseenden som anges i 5, 6 och 7 § samt om prov och mätning och kan förordna om undantag från lagens tillämpning i fråga om viss bullrande produkt, visst slag eller viss användning av sådan produkt.

Regeringen äger – i avbidan på att viss högsta bullernivå fastställs enligt 2 § första stycket – meddela provisoriska föreskrifter beträffande högsta bullernivå samt i de avseenden som anges i första stycket.

Vad som föreskrivs i denna lag om bullrande produkt äger motsvarande tillämpning i fråga om lös egendom för vilken utfärdats provisoriska föreskrifter enligt andra stycket.

Tillsyn m. m.

9 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och villkor utövas av myndighet som regeringen bestämmer.

10 § Tillsynsmyndighet har rätt att efter anfordran erhålla upplysningar och handlingar som behövs för tillämpningen av denna lag.

11 § Tillsynsmyndighet får meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten utsätta vite.

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

12 § För tillsyn enligt denna lag äger tillsynsmyndighet tillträde till område, lokal eller annat utrymme där bullrande produkt förvaras.

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

13 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan föreskriva att särskilda avgifter skall tagas ut i ärende enligt denna lag.

Ansvar m. m.

14 § Till böter döms tillverkare eller importör som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 2 eller 8 § eller som underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 10 §.

Ansvar enligt första stycket inträder ej om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

15 § Till böter döms den som förändrar en bullrande produkts beskaffenhet eller utrustning på sådant sätt att produkten inte uppfyller de krav beträffande högsta tillåtna buller som uppställts med stöd av denna lag.

16 § Till böter, högst ettusen kronor, döms den som brukar en bullrande produkt som inte uppfyller de krav som uppställts med stöd av denna lag.

Till straff enligt första stycket skall ej dömas, om överträdelsen är av ringa betydelse eller brottet eljest är att anse som ringa.

17 § Den som har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag får ej obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande.

I det allmänna verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

18 § Bullrande produkt som varit föremål för brott enligt denna lag får förklaras förverkad om det inte är uppenbart obilligt. Förverkande får ske oavsett vem produkten tillhör. I stället för produkten kan dess värde förklaras förverkat.

19 § Beslut som myndighet meddelat enligt 8 § denna lag överklagas hos regeringen genom besvär.

20 § Beslut enligt 11 § denna lag överklagas hos kammarrätten genom besvär.

21 § För tillvaratagande av konsumentintresset får organisation, vilken är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan, föra talan mot beslut enligt 8 § denna lag.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till Förordning om ändring i miljöskyddsförordningen (1981:574)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddsförordningen (1981:574) att 10, 18 och 23 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Kungörelser enligt 14 § andra stycket 1 miljöskyddslagen (1969:387) skall i fråga om ansökningar om tillstånd innehålla

1. uppgift om platsen för verksamheten samt en kortfattad beskrivning av vad ansökningen innehåller om verksamhetens beskaffenhet, omfattning och miljöeffekter,

2. uppgift om var handlingarna i ärendet hålls tillgängliga för den som önskar ta del av dem,

3. uppgift om den tid inom vilken yttranden över ansökningen skall avges.

I fråga om framställningar som avses i 26 eller 41 § miljöskyddslagen (1969:387) eller ansökningar om ändring av tillstånd gäller första stycket i tillämpliga delar. Dessutom skall kungörelsen innehålla uppgift om den åtgärd eller ändring som yrkas.

I fråga om framställningar som avses i 26, 29 c eller 41 § miljöskyddslagen (1969:387) eller ansökningar om ändring av tillstånd gäller första stycket i tillämpliga delar. Dessutom skall kungörelsen innehålla uppgift om den åtgärd eller ändring som yrkas.

18 §

Samråd med statens naturvårdsverk skall äga rum, innan länsstyrelsen eller hälsovårdsnämnden avgör frågor om förelägganden enligt 40 § miljöskyddslagen (1969:387) eller

Samråd med statens naturvårdsverk skall äga rum innan länsstyrelsen eller hälsovårdsnämnden avgör frågor om förelägganden enligt 40 § miljöskyddslagen (1969:387) eller

Nuvarande lydelse

vidtar åtgärder för att beivra sådana överträdelser som avses i 45 § lagen. Samråd med naturvårdsverket skall också ske, innan handräckning enligt 47 § tredje stycket nämnda lag begärs, om det kan befaras att kostnaden för handräckningen inte kan tas ut av den försumlige. Vad som sagts nu gäller inte, om saken är så brådskande att samråd ej hinner ske.

Föreslagen lydelse

vidtar åtgärder för att beivra sådana överträdelser som avses i 45 § lagen. Samråd med naturvårdsverket skall också ske, innan *länsstyrelsen eller hälsovårdsnämnden förordnar om rättelse på någons bekostnad enligt 40 § eller begär* handräckning enligt 47 § tredje stycket nämnda lag, om det kan befaras att kostnaden för *rättelsen eller* handräckningen inte kan tas ut av den försumlige. Vad som sagts nu gäller inte, om saken är så brådskande att samråd ej hinner ske.

23 §

Har en tillsynsmyndighet sökt handräckning som avses i 47 § miljöskyddslagen (1969:387), får kostnaden för handräckningen på begäran av kronofogdemyndigheten förskjutas av allmänna medel.

Har en tillsynsmyndighet förordnat om rättelse på någons bekostnad enligt 40 § andra eller fjärde stycket miljöskyddslagen, får kostnaden på begäran av tillsynsmyndigheten förskjutas av allmänna medel.

Denna förordning träder i kraft den

5 Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor

Häri genom föreskrivs i fråga om kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor att i kungörelsen skall införas en ny paragraf av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

60 a §

Har en tillsynsmyndighet förordnat om rättelse på någons bekostnad enligt 13 § tredje stycket lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarli-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

ga varor, får kostnaden på begäran av tillsynsmyndigheten förskjutas av allmänna medel.

Innan tillsynsmyndigheten förordnar om rättelse på någons bekostnad skall samråd med statens naturvårdsverk eller arbetarskyddsstyrelsen ske, om det kan befaras att kostnaden för rättelsen inte kan tas ut av den försumlige. Vad som sagts nu gäller inte, om saken är så brådskande att samråd ej hinner ske.

Denna förordning träder i kraft den

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Lundkvist, anmälde enligt utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 1976 fråga om översyn av miljöskyddslagstiftningen och anförde – i de delar som behandlas i detta betänkande – bl a: (direktiven i sin helhet finns återgivna i 1977 års kommittéberättelse, Del II, s 150 ff)

Krav på ändringar i miljöskyddslagstiftningen har vid flera tillfällen framförts från skilda håll, bl a från riksdagen. Hösten 1974 uttalade sålunda jordbruksutskottet med anledning av en motion att starka skäl förelåg att tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen infördes beträffande flygplatser och vägar som kunde medföra miljöstörningar av väsentlig betydelse. Enligt utskottets mening torde det få ankomma på Kungl Maj:t att närmare bestämma förprövningsskyldighetens omfattning. Riksdagen beslöt ge Kungl Maj:t till känna vad utskottet anfört (mot. 1974:326, JoU 1974:45, rskr 1974:405).

Även i andra avseenden har framförts önskemål om ändringar i miljöskyddslagstiftningen bl a från myndigheter som har prövnings- eller tillsynsuppgifter enligt miljöskyddslagen eller från andra organ. Sålunda har koncessionsnämnden och fiskeristyrelsen föreslagit införande av bestämmelser till skydd för allmänna och enskilda fiskeintressen.

I detta sammanhang kan också nämnas att riksdagen våren 1975 biföll en reservation i jordbruksutskottet i vilken hemställdes att regeringen snarast skulle tillsätta en utredning för att överväga frågan om bullernormer m m närmast avseende bullerstörningar såvitt gäller den yttre miljön inom områden som inte är eller kan tänkas bli tillfredsställande täckta genom pågående utredningsarbete och tillsynsverksamhet (mot. 1975:869, JoU 1975:7, rskr 1975:84).

När miljöskyddslagen trädde i kraft den 1 juli 1969 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 tillåtighetsreg-

lerna eller i andra bestämmelser i lagen. De sakkunniga bör vidare bli utreda de problem som har aktualiserats genom nyssnämnda 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 tippling 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 företags inverkan på grundvattenförhållandena 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. ---

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

I anslutning till den översyn av miljöskyddslagstiftningen som jag nu har 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 arbetsplatsen. 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 jag här har berört som har samband med tillämpningen av miljöskyddslagen.

1.2 Tilläggsdirektiv

Utredningen har genom beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 1977 erhållit tilläggsdirektiv. Dåvarande chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anförde – i de delar som behandlas i detta betänkande: (direktiven i sin helhet finns återgivna i 1978 års kommittéberättelse, Del II, s 317 f).

Vid en fabrik för framställning av bekämpningsmedel i Teckomatorp i Skåne har det nyligen visat sig att stora mängder miljöfarligt 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.

Regeringen har vidare genom beslut den 28 april 1978 (Dir 1978:40) och den 13 mars 1980 (Dir 1980:20) meddelat generella tilläggsdirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare för att utredningsarbetet skall kunna bli meningsfullt i rådande statsfinansiella läge. Det huvudsakliga innehållet i dessa tilläggsdirektiv är bl a att kommittéernas förslag skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser. För kostnadskrävande förslag måste visas hur sådana kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Hänsyn skall tas till alla kostnader oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Vidare bör indirekta effekter i form av t ex ökad administration och ökat krångel som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda belysas så omsorgsfullt som möjligt.

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 miljöskyddsprövning av väg- och flygplatsbyggnad,
- 2 med anledning av riksdagens skrivelse den 10 april 1975 (JoU 1975:7, rskr 1975:84) motionen 1975:869 om enhetlig bullerlagstiftning.

I avsnitt 1.3 i utredningens första delbetänkande finns en redogörelse för de ytterligare handlingar som överlämnats till utredningen. Därutöver har regeringen till utredningen överlämnat

- 1 den 6 december 1979 med anledning av riksdagens skrivelse den 21 november 1979 (JoU 1979/80:3, rskr 1979/80:17) motionen 1978/79:976 om inventering av vissa sjöar och vattendrag,
- 2 den 11 december 1980 framställning från statens naturvårdsverk beträffande fråga om tillämpningen av kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd vad gäller

- de råd och och riktlinjer beträffande det yttre miljöskyddet som utarbetas av verket,
- 3 den 2 juni 1981 statens planverks rapport (46:1980) "800 kV-ledningars markanvändningskonsekvenser",
 - 4 den 22 april 1982 framställning från hälsovårdsnämnden i Landskrona kommun beträffande ändringar i miljöskyddslagstiftningen vad gäller rekvisiten för miljöbrott samt påförande av miljöskyddsavgift.

På uppdrag av utredningen har naturvårdsverket och vägverket gemensamt utarbetat rapporten "Miljökonsekvensbeskrivning av vägar" (december 1979).

Utredningen har vidare genom skrivelse 1981-12-01 berett naturvårdsverket och koncessionsnämnden för miljöskydd tillfälle att till utredningen inkomma med eventuella synpunkter beträffande ytterligare frågor som enligt de båda myndigheternas bedömande borde beaktas av utredningen. Naturvårdsverket och koncessionsnämnden har därefter i skrivelser 1982-02-05 resp 1982-01-22 aktualiserat ett antal frågeställningar.

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

1.4 Tidigare avgivna betänkanden

Miljöskyddsutredningen överlämnade i december 1978 sitt första delbetänkande Bättre miljöskydd I (SOU 1978:80). I betänkandet föreslog utredningen vissa ändringar i ML såvitt gäller prövningen av miljöfarlig verksamhet, tillsynen, påföljderna för överträdelse av lagens bestämmelser eller av prövningsmyndigheten meddelade föreskrifter och villkor samt rätten att anföra besvär mot beslut som meddelats av myndighet med stöd av ML. Utredningen föreslog också införandet av en miljöskyddsavgift som skall påföras den som åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats för miljöfarlig verksamhet.

Efter remissbehandling lades utredningens förslag till grund för en proposition i ämnet (1980/81:92), vilken har antagits av riksdagen (JoU 1980/81:21, rskr 1980/81:273). De beslutade lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1981.

Utredningens ursprungliga avsikt var att redovisa samtliga återstående frågor i form av ett slutbetänkande. En av de frågor som därvid skulle behandlas gällde skyddet mot förorening av grundvatten. I anslutning till denna fråga fann utredningen det lämpligt att också behandla dels frågan om skydd mot förorening av mark, dels gränsdragningen mellan miljöskydds- och vattenlagstiftningarnas tillämpningsområden. Den sistnämnda frågan bedömdes äga speciell aktualitet på grund av regeringens proposition med förslag till ny vattenlag m m (prop 1981/82:130) och ett i samband därmed framlagt förslag till ändring i ML (prop 1982/83:26).

Miljöskyddsutredningen fann det angeläget att dess synpunkter på gränsdragningsfrågan framfördes i sådan tid att hänsyn därtill kunde tas innan den föreslagna nya vattenlagen träder i kraft. På grund härav bröt utredningen ur slutbetänkandet ut kapitlet om förorening av mark och

grundvatten, där också gränsdragningsfrågan behandlas. Utredningens överväganden och förslag i dessa delar har redovisats i delbetänkandet Förening av mark och grundvatten (DsJo 1983:1).

1.5 Avgivna remissyttranden m m

Under arbetet med slutbetänkandet har utredningen efter remiss yttrat sig över följande betänkanden m m:

decentraliseringsutredningens principbetänkande (SOU 1978:52) Lägg besluten närmare människorna!, betänkandet (DsU 1978:11) Hybrid-DNA-tekniken under kontroll, avgivet av utredningen om skyddslagstiftning rörande forskning om hybrid-DNA, skogsstyrelsens förslag till vissa skogsskyddsföreskrifter (skogsskyddsutredningen 1977, virkeslagringen), betänkandet (SOU 1979:3) Regional laboratorieverksamhet, avgivet av utredningen om den regionala laboratorieverksamheten – LAB 76, bilavgaskommitténs lägesrapport (SOU 1979:34) Bilarna och luftföreningarna, statens planverks rapport (49/1980) 800 kV-ledningars markanvändningskonsekvenser, brottsförebyggande rådets PM (1979:6) Kriminalisering av föreningar av miljön m m och justitiedepartementets PM 1980-02-11 i anslutning därtill, PBL-utredningens betänkande (SOU 1979:65-66) Ny plan- och bygglag, bostadsdepartementets promemoria (DsBo 1980:2) Tillätlighetsprövning av viss industriell verksamhet m m Översyn av 136 a § byggnadslagen, lufttransportutredningens betänkande (SOU 1981:12) Inrikesflyget under 1980-talet, inrikesflygutredningens rapport (DsK 1981:5) Inrikesflyg på Arlanda, och statens naturvårdsverks skrivelse 1982-10-28 med förslag till ändring av miljöskyddsförordningen såvitt gäller tillstånds- och anmälningskyldighet i fråga om anläggningar för utvinning av värme ur luft, mark, vattenområde eller grundvatten.

Under utredningsarbetet har samråd ägt rum med miljöskadeutredningen (Ju 1978:08), utredningen om planmässig sanering efter industrinedläggningar (Bo 1979:02), bilavgaskommittén (Jo 1977:08), naturresurs- och miljökommittén (Jo 1978:01) samt konsumentverket. Detta har skett genom informella överläggningar mellan ordföranden och/eller sekreterare samt företrädare för respektive kommitté, utredning eller myndighet.

1.6 Slutbetänkandets omfattning

I slutbetänkandet ingår följande enligt direktiven återstående frågor:

sanering och återställande av områden som förorenats till följd av miljöfarlig verksamhet, miljöskyddsprövning av allmänna vägar och gator samt flygplatser, reglering av buller som uppstår vid användning av lös egendom, fiskeintressenternas ställning i samband med prövning enligt miljöskyddslagstiftningen samt en undersökning av i vad mån internationella överenskommelser på det yttre miljöskyddets område ger anledning till lagändringar.

Dessutom redovisas vissa frågor som aktualiserats under utredningsarbetet. Bland dessa kan särskilt nämnas frågan om den rättsliga behandlingen av

miljöstörningar på grund av elektriska anläggningar samt frågan om i vilken utsträckning kungörelsen om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd (1970:641) är tillämplig på naturvårdsverkets föreskrivande verksamhet. Naturvårdsverket och koncessionsnämnden har dessutom genom de tidigare nämnda framställningarna till utredningen initierat överväganden av ytterligare frågeställningar.

2 Återställning och sanering

2.1 Inledning

Ordet *återställning* används i detta betänkande som en sammanfattande benämning på mänskliga åtgärder i syfte att eliminera eller minska inträffade skador på ett mark- eller vattenområde. Andra benämningar med i huvudsak samma innebörd är "restaurering", "efterbehandling", "sanering" och "rensning". – Språkligt sett är uttrycket återställning inte särskilt träffande, eftersom återställningsåtgärderna inte nödvändigtvis innebär att det skadade mark- eller vattenområdet försätts i just det skick som det hade under tidigare, opåverkade förhållanden. I många fall innebär återställningen att området ges en helt annan utformning än den ursprungliga. Vilka åtgärder som bör utföras sammanhänger i hög grad med områdets beskaffenhet och med dess avsedda framtida användning. Sålunda kan återställning av ett avfallsupplag innebära att man försöker ge upplaget en form och en vegetationsbeklädnad som harmonierar med landskapsbilden i övrigt, men återställning kan också ske på det sättet att åtgärder vidtas för att upplaget skall kunna användas för något speciellt ändamål, t ex som skidbacke. Rensningar i ett vattendrag utgör däremot en form av återställning som mer svarar mot uttryckets språkliga innebörd, eftersom rensningarna innebär att man tar bort avlagringar på botten och därigenom helt eller delvis återställer tidigare djupförhållanden på platsen.

För vissa återställningsåtgärder används i detta betänkande uttrycket *sanering*. Därmed avses åtgärder för att förebygga eller minska skador på miljön till följd av en tidigare verkställd deponering eller annat utsläpp av skadliga ämnen, dvs sådana ämnen som avses i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) och förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall (FMA).

Som bakgrund till den följande framställningen skall utredningen här nedan, utan anspråk på fullständighet, ange några typiska fall där återställningsåtgärder kan vara påkallade samt redogöra för vissa önskemål om ändring av de regler som fortfarande gäller i fråga om återställning av skadad miljö. En utförligare redogörelse för behovet av återställningsåtgärder lämnas i avsnittet 2.3 nedan.

Olika former av miljöfarlig verksamhet har på många håll i landet orsakat bestående skador på mark- och vattenområden. Som exempel kan nämnas de fiberavlagringar som uppstått i många vattendrag och som orsakats av utsläpp av fiberhaltigt avloppsvatten från cellulosafabriker. Ett annat

exempel är de upplag av avfallssand och andra restprodukter som finns i anslutning till många gruvor. Ett tredje exempel är den eutrofiering av vattenområden som skett till följd av långvariga utsläpp av orenat eller otillräckligt renat kommunalt och industriellt avloppsvatten samt från gödselanvändning inom jordbruket. Skador av dessa slag uppstår alltså, även om de stränga krav som numera ställs i fråga om försiktighetsmått torde ha lett till att risken för skador minskat väsentligt. De skador av allvarigare art som trots detta ibland inträffar beror i regel på olyckshändelser, vårdslösa förfaranden eller medvetna överträdelser av gällande lagbestämmelser och av myndigheter givna föreskrifter. Blott undantagsvis torde skadorna bero på att man vid tillstånds- eller dispensprövningen av en verksamhet missbedömt de framtida skadeverkningarna av de föroreningsutsläpp m m som har medgivits vid prövningen. Man kan i sammanhanget dock inte bortse från risken för att det på lång sikt kan uppstå skador, försakade av ämnen om vilkas farlighet man idag inte är tillräckligt medveten. Så t ex har det sura nedfallet över stora delar av Sverige till följd av svavelutsläpp m m från användningen av fossila bränslen pågått under mycket lång tid. Omgivningens naturliga motståndskraft har emellertid fördröjt de synliga effekterna härav, vilket har lett till att försurningen av sjöar och vattendrag först under senare år har blivit ett akut problem. Det är också först på detta sena stadium som man har kommit till full insikt om försurningsproblemets hela räckvidd.

En allvarlig effekt av försurningen är en ökad utfällning av metaller – såväl i marken naturligt förekommande som sådana som tillförts miljön i form av olika föroreningar. Vi har här ett exempel på hur inverkan av en förorening kan leda till ett förvärrande av effekterna av en annan förorening. Ett annat exempel härpå är den utfällning av kvicksilver som kan ske genom inverkan av organiska svavelföreningar. Om det i ett vattenområde på grund av syrebrist uppstår svavelväte i samband med nedbrytning av organiska substanser, orsakar detta svavelväte en utfällning av det kvicksilver som kan finnas i befintliga fiberavlagringar. Samverkan mellan olika föroreningar kan i vissa fall ge upphov till synergism. Härmed menas att det vid en kombination av två eller flera föroreningar uppstår en föroreningseffekt, som är större än den sammanlagda effekten av var och en av föroreningarna. Exempel på sådana ämnen som kan ge synergistiska effekter är föroreningar innehållande zink och koppar.

Ett annat problem som har fått en ökad uppmärksamhet är den olagliga hantering av miljöfarligt avfall genom nedgrävning eller dumpning i naturen, som har förekommit vid flera tillfällen under senare år. Framför allt är det händelserna vid BT Kemis fabriksanläggningar i Teckomatorp som har föranlett denna uppmärksamhet. En fråga som har aktualiserats i dessa sammanhang är samhällets möjligheter att få ersättning för kostnaderna för den sanering som har bedömts nödvändig och som i de flesta fall utförts genom vederbörande länsstyrelses försorg. Erfarenheten visar att dessa möjligheter i praktiken är mycket små. Orsaken härtill är att man inte lyckas spåra den som är ansvarig för föroreningen eller att denne visar sig sakna resurser att bekosta saneringen. Som exempel kan åter nämnas BT Kemi. Statens kostnader för saneringsarbetet här har hittills uppgått till i runt tal 40 miljoner kronor.

Den miljöpolitik som samhället har bedrivit under de senaste 10-15 åren kommer till uttryck bl a i ML och dess tillämpning. Strävan har under denna tid framför allt varit att försöka skydda miljön från att utsättas för ytterligare föroreningar och andra störningar. Betydande framgångar har uppnåtts, och utsläppen till både vatten och luft har kunnat reduceras kraftigt räknat både totalt för landet och för enskilda anläggningar. Den avlastning som detta har inneburit särskilt för landets vattenområden har medfört att miljöns naturliga återhämtande krafter fått möjlighet att verka. Såvitt gäller den inverkan som sker genom utsläpp av avloppsvatten är därför situationen för landets sjöar och vattendrag nu väsentligt bättre än den var vid tiden för ML:s ikraftträdande. I stället har försurningen genom långväga luftföroreningar kommit att bli ett allvarligt problem.

I åtskilliga fall har det emellertid visat sig att påverkan på miljön – både på land och i vatten – redan hunnit gå så långt att naturens självläkande krafter inte orkar åstadkomma någon nämnvärd förbättring. Situationen kan också vara den att förbättringen genom självläkning sker alltför långsamt, varför man får räkna med kvarstående skador under en lång tid om inga återställande åtgärder vidtas.

Genom att de framtida föroreningsutsläppen reducerats har de kvarstående miljöskadorna till följd av äldre utsläpp blivit ett, relativt sett, större problem än tidigare. Inte minst den omständigheten att man numera anser sig kunna förhindra exempelvis uppkomsten av nya fiberbankar nedströms cellulosafabrikerna gör att de befintliga fiberbankarna framstår som ett väsentligt missförhållande som det är angeläget att råda bot på. Också det ökade medvetandet om de risker för människor och miljö som innehållet i fiberbankar och avfallsupplag m m kan utgöra bidrar till att återställning av skadad miljö måste anses utgöra en viktig samhällsangelägenhet.

Frågor om återställande av skadad miljö har under senare år aktualiserats i åtskilliga ärenden som gällt tillämpningen av ML. Som framgår av redogörelsen för gällande rätt (se avsnitt 2.2.1 nedan), har det emellertid visat sig att frågor om återställning av tidigare skadad miljö i regel inte ansetts kunna prövas i samband med ansökningar om tillstånd till fortsatt verksamhet vid de anläggningar som gett upphov till de gamla miljöskadorna. Inte heller eljest har återställningsfrågor, såvitt gäller gamla skador, annat än undantagsvis tagits upp till prövning under ML:s hittillsvarande giltighetstid.

Önskemål om förbättrade möjligheter att återställa skadad miljö har framförts i olika sammanhang. I en promemoria år 1974, som upprättades inom naturvårdsverket för att ligga till grund för utredningens direktiv, framhölls bl a att möjlighet borde skapas att föreskriva restaurering av föroreningssskadade vattenområden i samband med prövning av avloppsläpp. Det påpekades också att en exploitör av grustäkt enligt naturvårdslagen kan föreläggas att ställa säkerhet för erforderliga återställningsarbeten. Införandet av en motsvarande möjlighet i ML skulle enligt verket vara av värde. Naturvårdsverket anförde vidare bl a:

Nuvarande miljöskyddslagstiftning ger ej möjligheter att ställa krav på åtgärder i recipienten i samband med prövning av föroreningsförebyggande åtgärder. I många fall är emellertid saneringsåtgärder i recipienten viktigare eller åtminstone lika viktiga

som de föreningsbegränsande åtgärderna. Recipienten kan efter att ha varit mottagare av orenat eller dåligt renat avloppsvatten ha blivit så starkt påverkad att en förbättring är omöjlig trots att föreningen har minskat avsevärt eller ibland helt upphört.

Vid tillståndsprövning av olika verksamheter har rests krav på att åtgärder vidtages för att i görlig mån återställa recipienterna. I vissa fall har olägenheterna varit av sådan omfattning att förslag till restaurering framlagts. Miljöskyddslagen synes emellertid ej tillgodose detta intresse.

Återställningsfrågan berördes också av fiskeristyrelsen och koncessionsnämnden i de redogörelser för sina erfarenheter i fråga om fiskeintressenternas rätt i samband med tillstånd eller dispens enligt ML som myndigheterna i december 1975 avgav till regeringen (jfr avsnitt 6.3 nedan). Fiskeristyrelsen anförde därvid bl a att det med hänsyn till fiskets intressen borde införas en skyldighet för den som genom miljöfarlig verksamhet förorsakat skador att i skälig omfattning utföra återställningsåtgärder i berörda vattenområden. Även koncessionsnämnden ansåg att möjligheten att införa regler om skyldighet för förorenaren att bekosta eller bidra till kostnaderna för återställande av skadade vattenområden borde undersökas närmare.

I miljöskyddsutredningens ursprungliga direktiv (år 1976) framhölls att de sakkunniga borde pröva behovet av regler om skyldighet för den som utövar eller har utövat miljöfarlig verksamhet att svara för återställande av t ex skadade vattenområden.

I tilläggsdirektiven 1977, som tillkom med anledning av BT Kemiaffären, anmodades utredningen bl a att överväga vilka åtgärder som behövde vidtas för att motverka att liknande händelser inträffade i framtiden.

2.2 Gällande rätt m m

2.2.1 Miljöskyddslagen

När ML trädde i kraft den 1 juli 1969 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. De olika förfaranden som ML är tillämplig på kallas i lagen "miljöfarlig verksamhet".

Regeringen kan enligt 10 § ML föreskriva att vissa former av miljöfarlig verksamhet inte får bedrivas utan föregående prövning enligt ML. Med stöd härav har regeringen i miljöskyddsförordningen (1981:574; MF) angett olika slag av fabriker och andra inrättningar samt utsläpp av avloppsvatten och fast avfall m m som är förprövningspliktiga och som alltså inte får komma till stånd utan att tillstånd lämnats.

Frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och om villkor för bedrivande av sådan verksamhet prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd (KN) och – sedan den 1 juli 1981 – av länsstyrelserna. Före den 1 juli 1981 kunde naturvårdsverket och länsstyrelserna efter särskild s k dispensprövning medge undantag från skyldigheten att söka tillstånd hos KN.

ML innehåller bl a regler om tillåtligheten av miljöfarlig verksamhet, om tillståndsbeslut och om tillsyn över miljöfarlig verksamhet. I förevarande sammanhang är 5, 22, 24, 25 och 41 §§ av särskilt intresse.

5 § *ML*. Paragrafen anger de grundläggande villkoren för att en miljöfarlig verksamhet skall få bedrivas. Med utgångspunkt från vad som är skäligt föreskriver den en skyldighet för den som bedriver verksamheten att skydda den miljö som berörs. Utövaren skall sålunda vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. – Utövarens skyldigheter enligt 5 § *ML* gäller varje slag av miljöfarlig verksamhet och är oberoende av om tillstånd har lämnats till verksamheten eller ej.

22 § *ML*. Enligt denna paragraf har ett tillstånd som enligt *ML* lämnats till miljöfarlig verksamhet rättsverkan på liknande sätt som en lagakraftvunnen dom. Förutsatt att tillståndshavaren iakttar de villkor som tillståndsbeslutet innehåller kan han inte åläggas att upphöra med verksamheten, och han är också i princip skyddad mot krav på skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått utöver vad som angetts i tillståndsbeslutet. Rättskraften med avseende på nya eller ändrade försiktighetsmått begränsas dock genom den möjlighet till omprövning av tillståndsvillkoren som framgår av bl a 24 och 25 §§ (se nedan).

24 § *ML*. Paragrafen ger möjlighet till omprövning av villkoren för ett tidigare meddelat tillståndsbeslut. Vid omprövning får nya eller strängare villkor för verksamheten föreskrivas efter vad som är skäligt. Omprövningen kan alltid ske sedan tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet har vunnit laga kraft. När omprövning skett börjar en ny tioårsperiod att löpa (29 a § första stycket *ML*). Under vissa förutsättningar, nämligen om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt eller om användningen av ny process- eller reningsteknik i verksamheten skulle medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt, får omprövning ske redan innan tioårsperioden gått ut. – Omprövningen enligt denna paragraf verkställs av vederbörande tillståndsmyndighet, d v s KN eller länsstyrelsen, men förutsätter att framställning härom görs av naturvårdsverket (26 § *ML*).

25 § *ML*. Utöver den omprövning av tillståndsvillkor som kan ske jämlikt 24 § kan en omprövning av tillståndsbeslut ske enligt förevarande paragraf om den ifrågavarande miljöfarliga verksamheten visat sig ge upphov till betydande olägenhet som inte förutsågs när tillståndet lämnades. Tillståndsmyndigheten kan i så fall meddela "föreskrift som är ägnad att förebygga eller minska olägenheten för framtiden". – Omprövning enligt 25 § kan ske när som helst efter tillståndets meddelande men förutsätter att framställning görs av naturvårdsverket.

41 § *ML*. Paragrafen, som ingår bland *ML*:s tillsynsbestämmelser, ger naturvårdsverket möjlighet att föra talan hos KN beträffande en miljöfarlig verksamhet som inte tidigare prövats enligt *ML* eller enligt vattenlagen (1918:523; VL). Prövningen enligt 41 § *ML* sker med tillämpning av *ML*:s tillåtlighetsregler (4-8 §§) och kan leda till förbud mot miljöfarlig verksamhet, som inte är tillåtlig enligt *ML*, eller till föreskrift om försiktighetsmått enligt 5 §.

ML innehåller f n inte någon bestämmelse som har avseende speciellt på återställning av skadad miljö, och återställningsfrågorna tycks inte ha

tilldragit sig någon särskild uppmärksamhet under lagens förarbeten. I 5 § ML sägs dock att den som utövar eller ämnar utöva en miljöfarlig verksamhet skall göra vad som skäligen kan fordras för att förebygga *eller avhjälpa* olägenhet. Med uttrycket "avhjälpa olägenhet" måste bl a avses återställningsåtgärder av typen bortrensning av fiberbankar eller sanering av ett avfallsupplag.¹ – Som ovan påpekats, gäller utövarens skyldigheter enligt 5 § ML varje slag av miljöfarlig verksamhet och oberoende av om tillstånd har lämnats till verksamheten eller ej. Innebörden av ML är därför att det redan från det att en miljöfarlig verksamhet påbörjas föreligger en skyldighet för verksamhetens utövare att vid behov vidta skäliga återställningsåtgärder.²

I praxis är det vanligt att KN i samband med att tillstånd lämnas till vissa slag av miljöfarlig verksamhet föreskriver villkor som innebär skyldighet för tillståndshavaren att fortlöpande eller i framtiden (t ex vid verksamhetens upphörande) vidta återställningsåtgärder. Detta gäller sådana typer av verksamhet, exempelvis gruvdrift och avfallsdeponering, som erfarenhetsmässigt brukar ge upphov till väsentliga skador på mark eller vatten. Villkoret utformas i allmänhet på det sättet att återställningsåtgärderna skall vidtas i samråd med länsstyrelsen. I händelse av meningsskiljaktighet mellan tillståndshavaren och länsstyrelsen i åtgärdsfrågan får tvisten anmälas till KN för avgörande.

När det gäller skador, som redan har inträffat vid tiden för en tillståndsprövning, har det i rättstillämpningen regelmässigt ansetts att det, mot sökandens bestridande, inte är möjligt att som villkor för ett tillstånd till fortsatt verksamhet föreskriva att sökanden skall återställa skadorna. Yrkanden om återställning har framställts hos KN i ett flertal ärenden. Oftast har det varit fråga om skogsindustriella anläggningar, och yrkandena om återställning har i regel avsett skadade vattenområden. – Som motivering för sin vägran att föreskriva återställningsåtgärder har KN brukat ange att återställningsfrågan inte har sådant samband med den fortsatta verksamheten att återställning, mot sökandens bestridande, bör föreskrivas som ett tillståndsvillkor.

Beträffande tillämpningen av 24, 25 och 41 §§ ML i återställningssammanhang saknas i stort sett en vägledande praxis. 25 § har dock tillämpats vid ett tillfälle. Det gällde BT Kemi i Teckomatorp, där det efter tillståndsbeslutet framkom misstanke om att gifttunnor hade grävts ned inom fabriksområdet. Efter framställning av naturvårdsverket jämlikt 25 § ML meddelade KN i detta fall föreskrifter om sanering av området.

¹ Jfr departementschefens uttalande i prop 1941:45 rörande innebörden av stadgandet i 8 kap 23 § VL om skyldighet för den som avleder eller ämnar avleda kloakvatten att vidta erforderliga åtgärder till motverkande av förorening: "I fråga om de särskilda åtgärder som med stöd av det föreslagna stadgandet kunna åläggas den som avleder eller ämnar avleda kloakvatten synes det icke behöva bli föremål för tvekan, att icke blott sådana åtgärder kunna föreskrivas som avse att förekomma olägenhet genom förorening utan även sådana som gå ut på att avhjälpa verkningarna av den förorening som vållas. Till åtgärder som sist nämnts hör bl a rensning i recipienten. Därtill få också räknas inplantering av fiskyngel i vattendraget och därmed jämförliga åtgärder som kunna vidtagas för att bota skador som vållas i detta." (NJA II 1942 s. 79 f.)

² Till frågan i vad mån denna skyldighet gäller också i fråga om verksamheter som påbörjats före ML:s ikraftträdande den 1 juli 1969 återkommer utredningen i avsnitt 2.5.2.1.

2.2.2 Författningsbestämmelser om sanering

Som framgår av vad som sagts ovan under 2.1 avser utredningen med sanering åtgärder för att förebygga eller minska skador på miljön till följd av en tidigare verkställd deponering eller annat utsläpp av skadliga miljöfarliga ämnen, dvs sådana ämnen som avses i LHMV och FMA. De författningar som är aktuella i saneringssammanhang är främst brandlagen (1974:80; BrL), LHMV och ML.

Brandlagen. Den verksamhet som BrL ålägger kommunerna att bedriva benämns räddningstjänst. Med räddningstjänst förstås enligt 1 § "verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön, under förutsättning att det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för räddningsåtgärderna och omständigheterna i övrigt kan anses påkallat att staten eller kommunen svarar för att sådana åtgärder vidtages". – Kommunen är således enligt BrL skyldig att utföra räddningstjänst, om en uppkommen situation kan betraktas som ett nödläge. Ett ingripande enligt BrL kan t ex motiveras av ett utsläpp av miljöfarliga ämnen. – De kostnader som uppstår för räddningstjänst skall i princip kommunen svara för. När det gäller räddningstjänst med anledning av oljeutflöde i havet och utefter kusten eller i vissa uppräknade inlandsvatten samt sanering efter sådant oljeutflöde är kommunen dock berättigad till ersättning av statsmedel. Regeringen kan bestämma att ersättning av statsmedel skall utgå för räddningstjänst även vid annat nödläge. – Eftersom räddningstjänsten är en författningsenlig skyldighet för kommunen, anses det att kommunen är förhindrad att utkräva ersättning av den som orsakat den händelse som föranlett ingripande enligt BrL.

LHMV. Enligt 1 § LHMV avses med hälso- och miljöfarlig vara ämne eller beredning som med hänsyn till sina kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper och hantering kan befaras medföra skada på människor eller i miljön. Detsamma gäller en vara som innehåller eller har behandlats med ett sådant ämne eller beredning. Enligt 5 § är den som hanterar eller importerar en hälso- och miljöfarlig vara skyldig att vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka en skada på människor eller i miljön. – Tillsynsmyndigheter enligt LHMV är bl a naturvårdsverket, länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna. Enligt 13 § LHMV får en tillsynsmyndighet meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. I ett beslut om föreläggande eller förbud får vite sättas ut. Om någon underlåter att vidta en åtgärd som åligger honom enligt lagen eller enligt föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen eller enligt en tillsynsmyndighets föreläggande, får myndigheten förordna om rättelse på hans bekostnad. Detta torde i regel innebära att en entreprenör eller annan anlitad och att myndigheten får förskotta kostnaderna härför. Myndigheten får därefter på lämpligt sätt försöka få ut kostnaderna från den som enligt föreläggandet är skyldig att vidta åtgärderna.

ML är i regel tillämplig på hanteringen av miljöfarliga ämnen, eftersom sådan hantering i allmänhet utgör miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i

1 § ML. Tillsynen över miljöfarlig verksamhet utövas av naturvårdsverket och länsstyrelserna. Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt hälsovårdsnämnden att utöva tillsyn. Tillsynsmyndigheterna har ett flertal befogenheter gentemot utövare av miljöfarlig verksamhet.

Om en tillsynsmyndighet finner att olägenhet av betydelse uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, kan myndigheten enligt 39 § ML meddela råd om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten.

Enligt 40 § ML har tillsynsmyndigheterna i vissa fall möjlighet att ingripa med föreläggande om försiktighetsmått eller förbud, att meddela brådskande föreskrifter och att – när någon har åsidosatt tillståndsvillkor – förordna om rättelse på dennes bekostnad eller förelägga honom att själv vidta rättelse.

I 47 § ML finns bestämmelser om handräckning enligt handräckningslagen (1981:847) och om ombesörjande av en åtgärd genom kronofogdemyndighetens försorg. Bestämmelserna kan tillämpas mot den som bryter mot ett förbud eller åsidosätter villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av ML och mot den som utan tillstånd bedriver en förprövningspliktig verksamhet. 47 § kan också tillämpas mot den som inte efterkommer ett föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket.

Kostnaden för tvångsutförande enligt 47 § ML skall tas ut av den försumlige. Kronofogdemyndigheten får dock ställa krav på förskott från sökanden. Sådant förskott får enligt 23 § MF förskjutas av allmänna medel. Innan handräckning begärs skall enligt 18 § MF samråd normalt ske med naturvårdsverket, om det kan befaras att handräckningskostnaden inte kan tas ut av den försumlige.

2.2.3 Vattenlagen

I VL regleras under vilka förutsättningar och på vad sätt arbeten i och vid vatten, inklusive återställningsåtgärder, får utföras. VL innehåller däremot inte några regler enligt vilka en förening kan åläggas att vidta återställningsåtgärder.

2 kap 1 § innehåller det grundläggande stadgandet om vad som avses med byggande i vatten. Av bestämmelsen framgår att alla typer av anläggningar i eller invid ett vattenområde är att anse som byggande i vatten om de kan inverka på vattenståndet. Även ändrings- eller reparationsarbeten på befintlig anläggning kan vara att anse som byggande i vatten. Vad som sägs om byggande har motsvarande tillämpning på andra åtgärder till förändring av vattnets djup eller läge, såsom grävning och sprängning i vatten.

I 2 kap 20 § regleras i vilka fall byggande i vatten kräver tillstånd av vattendomstolen. Förprövning är enligt paragrafen obligatorisk om företaget avser uppförande eller förändrande av en damm i ett större vattendrag. Förprövning skall också ske beträffande annat byggande i större vattendrag om därigenom vattenståndet eller vattnets lopp kan påverkas och det inte är uppenbart att varken allmän eller enskild rätt förnärmas genom byggnaden. Även i andra fall krävs prövning av vattendomstolen om det finns sannolika skäl att företaget kan inverka menligt på allmän eller enskild rätt. – Om förprövningsskyldighet inte föreligger har den som vill bygga i vatten

möjlighet att påkalla frivillig prövning hos vattendomstolen. Han kan därigenom bereda sig trygghet för framtiden för byggnadens bestånd.

Enligt 2 kap 9 § har staten, kommun eller vattenförbund rätt att i eller i anslutning till ett vattenområde vidta sådana åtgärder som är önskvärda med hänsyn till hälsovården eller den allmänna miljövården och att för ändamålet ta i anspråk det vatten som behövs. Det kravet ställs dock att åtgärden inte får medföra skada eller olägenhet, som står i missförhållande till nyttan. Enligt 2 kap 14 § får den som vill utföra åtgärden också ta i anspråk den mark som behövs för eventuella anläggningar, såsom dammar, vägar osv, och för att erforderliga arbeten skall kunna utföras. – Bestämmelserna i 2 kap 9 § har utnyttjats i flera fall då kommuner och staten har velat genomföra restaurering av sjöar eller vidta andra åtgärder för att tillgodose miljövårds- eller hälsovårdsintressen.

I 2 kap 35 § stadgas förbud att släppa ut fast avfall från industriell verksamhet samt skogsavfall eller andra fasta föremål eller ämnen, om det därigenom uppstår risk för att uppgrundning eller minskad avbördningsförmåga skall leda till olägenhet för ett allmänt eller enskilt intresse. Bryter någon mot bestämmelsen, kan länsstyrelsen stadga vitesförbud och förelägga den ansvarige att vidta erforderliga åtgärder för att ta bort uppgrundningen eller avbördningshindret.

2 kap 36 § innehåller en regel om att den som har olägenhet av att uppgrundning sker i ett vattenområde får utföra de rensningar som behövs för bibehållande av vattnets djup och läge. Rensningarna får då utföras utan tillstånd av vattendomstolen. Rensningarna får dock inte ske utan tillstånd om förändringen redan inträffat och fått en mera bestående karaktär. Vattenlagens regler om byggande i vatten blir då i stället tillämpliga. En liknande regel gäller enligt 37 § för det fall att ett vattendrag har avvikit från sitt förra läge eller på annat sätt förändrat sitt lopp. Sker återställningen omedelbart, får den ske utan tillstånd av vattendomstol. I annat fall blir lagens regler om byggande i vatten tillämpliga. – Samma rätt som den som har olägenhet av de inträffade förändringarna har också staten, kommun och vattenförbund, om åtgärden är påkallad från hälsosynpunkt eller allmän miljövårdssynpunkt.

Det förslag till ny vattenlag som framlagts i prop 1981/82:130 innebär inga väsentliga förändringar av vattenlagstiftningen, såvitt gäller förutsättningarna för vidtagande av återställningsåtgärder i eller vid vatten. Nämnas kan dock att förprövningsplikten generellt sett skärps, jämfört med VL, samt att nya vattenlagen inte innehåller någon motsvarighet till stadgandet i 2 kap 35 § VL om förbud att släppa ut fast avfall m m. Bestämmelserna i ML har ansetts göra ett sådant stadgande obehövligt.

2.2.4 Lagen om vattenförbund

Lagen (1976:997) om vattenförbund trädde i kraft den 1 januari 1977. Enligt lagen kan bildas en sammanslutning, vattenförbund, med uppgift att genom olika vattenvårdande åtgärder främja ett från allmän eller enskild synpunkt ändamålsenligt utnyttjande av vatten. För vattenförbundet skall bestämmas ett verksamhetsområde. Detta skall avgränsas efter vad som är lämpligt med hänsyn till förbundets ändamål samt de geografiska och hydrologiska

förhållandena. Det torde i regel vara lämpligt att verksamhetsområdet omfattar ett helt vattensystem. Medlem i förbundet skall den vara som enligt VL eller ML eller äldre lag medgivits rätt att inverka på vattenförhållandena inom verksamhetsområdet. Medlemskap kan bli aktuellt även i vissa andra fall. För den som uppfyller något krav för medlemskap är medlemskapet i princip obligatoriskt. Undantag från denna huvudregel kan dock göras. Frivilligt medlemskap kan sökas av kommun och sammanslutning av fiskerättsägare. I fråga om fördelning av kostnaderna för förbundets verksamhet gäller att allmänna förvaltningskostnader i princip skall fördelas på medlemmarna efter huvudtal, medan kostnader som kan hänföras till viss verksamhet skall fördelas i enlighet med andelstal som åsatts medlemmarna i samband med förbundsbildningen.

Som exempel på sådana vattenvårdande åtgärder som kan ingå i ett vattenförbunds verksamhet nämns i lagtexten rensning och vattenreglering. Rensning kan därvid ingå som ett led i vattendragets underhåll, vilket är den uppgift som framför andra motiverat en lagstiftning om samverkan mellan alla berörda vattenintressen. En annan uppgift som enligt lagens förarbeten ett vattenförbund bör ägna sig åt är restaurering av sjöar och vattendrag som har utsatts för kraftig förorening. Reglering för vattenvårdsändamål och recipientkontroll är enligt lagen och dess förarbeten andra uppgifter som kan vara lämpade att omhändertas av ett vattenförbund.

För att göra det möjligt för vattenförbund att aktivt verka för att förbättra vattenförhållandena inom dess verksamhetsområde har vattenförbunden getts samma möjlighet som staten och kommunerna att ansöka om tillstånd att få vidta sådana åtgärder i vattenområden som tillgodoser hälsovården och den allmänna miljövården.

2.2.5 Återställningsfrågor i annan lagstiftning

Bestämmelser om återställning efter olika former av täkt- och anläggningsverksamhet finns i flera lagar.

Enligt 18 § *naturvårdslagen* (1964:822; NVL) får täkt av sten, grus m m inte ske utan länsstyrelsens tillstånd. I samband med prövningen av en ansökan om sådant tillstånd får länsstyrelsen förelägga sökanden att framlägga en täktplan. I sådan plan skall regelmässigt ingå en beskrivning av vilka åtgärder som efter täktens avslutande skall ske för att återställa täktområdet. Det kan här givetvis inte bli fråga om att återställa området till ursprungligt skick. Åtgärderna torde i stället vanligen innebära att området ges en topografi som någorlunda väl harmonierar med det omgivande landskapet och därefter gröngörs med träd eller annan växtlighet. För att inte betalningsoförmåga eller bristande vilja hos täktinnehavaren skall kunna leda till att skyddsföreskrifterna inte fullföljs skall tillståndet för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs. Länsstyrelsen kan dock i undantagsfall medge befrielse från att ställa sådan säkerhet.

Beträffande en del andra arbetsföretag, för vilka det inte krävs tillstånd enligt NVL men vilka ändå kan komma att medföra väsentliga förändringar i naturmiljön, föreskrivs i 20 § NVL att samråd skall ske med länsstyrelsen. Länsstyrelsen får därvid ålägga företagaren att vidta åtgärder för att begränsa

eller motverka skada på miljön. Det finns härvid även möjlighet att beakta behovet av återställning.

21 § NVL är en annan bestämmelse som kan vara av intresse i sammanhanget. Där föreskrivs att länsstyrelsen kan förelägga ägaren till en byggnad, som lämnats att förfalla och som därigenom förfular naturmiljön i väsentlig mån, att riva eller iståndsätta byggnaden eller på annat sätt avhjälpa skadan. Bestämmelsen gäller inte, om byggnaden ligger inom område som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, då i stället kan tillämpas en bestämmelse i *byggnadsstadgan* (1959:612) med liknande innehåll.

Enligt *lagen* (1978:160) om vissa rörledningar får rörledning för transport av råolja, naturgas eller produkt av råolja eller naturgas eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle inte framdragas eller begagnas utan att särskilt tillstånd, koncession, lämnats. En sådan koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt (6 §). Om en koncession upphör att gälla, är den som senast har innehaft koncessionen skyldig att ta bort ledningen och vidta andra åtgärder för återställning, om detta är påkallat från allmän eller enskild synpunkt (16 §). Frågor om återställning prövas av regeringen eller statens industriverk. Om den som har innehaft koncession inte iakttar vad som ålagts honom, får prövningsmyndigheten förelägga honom vid vite att fullgöra sina åligganden. Skyldighet att vidta återställning föreligger även för den som dragit fram en ledning utan koncession, där sådan krävs (17 §). Om annans mark måste tas i anspråk för att återställningen skall kunna genomföras, får industriverket besluta att tillträde till marken skall lämnas under viss tid (18 §). Liknande bestämmelser finns även i *lagen* (1902:71 s 1) *innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar*.

2.2.6 Miljökostnadsutredningen

Den av regeringen år 1971 tillsatta miljökostnadsutredningen (MIKO) avgav år 1978 sitt slutbetänkande "Miljökostnader" (SOU 1978:43). Utredningens arbete var inriktat på dels en allmän, översiktlig kartläggning av kostnaderna för miljövården, dels studier av ett antal problemområden. Huvuddelen av slutbetänkandet ägnades en ekonomisk analys av miljöpolitikens olika kostnader och intäkter, hur dessa kostnader fördelas och hur olika styrmedel påverkar kostnadsfördelningen och möjligheterna att nå politiska mål till lägsta samhällsekonomiska kostnad.

I sin analys av miljövårdens kostnader har utredningen indelat dessa i sex delkostnader, nämligen 1) reglerings- och kontrollkostnader, 2) kostnader för miljöskyddsåtgärder, 3) forsknings- och informationskostnader, 4) återställningskostnader, 5) kostnader för nya miljövaror och 6) bevarandekostnader.

Vad särskilt gäller återställningskostnader skall enligt utredningen till sådana kostnader föras kostnader för att helt eller delvis återställa förstörd miljö. När MIKO diskuterar olika återställningsfrågor, används begreppet återställning inte enbart i samband med skador till följd av miljöfarlig verksamhet. Återställning används i stället i en vidare mening och omfattar skador på miljön, oberoende av hur de uppstått. Exempel som nämns är

skador genom nedskräpning, genom oljeutsläpp och genom sjösänkning. Vägledande för vem som skall svara för återställningskostnaderna bör enligt utredningen vara den inom miljövardspolitiken vedertagna regeln om att förorenaren skall betala. Utredningen konstaterar samtidigt att möjligheterna att kräva ut kostnadsansvar från förorenaren, när det gäller återställning, varierar avsevärt och att de ofta är små eller t o m obefintliga. Efter att ha redogjort för några exempel anför utredningen (SOU 1978:43 s 166):

Av de fyra anförda exemplen framgår att möjligheterna att finna ansvariga för denna typ av kostnader är mycket varierande. Det finns fall när det inte är möjligt att identifiera eller utkräva kostnadsansvar ens av potentiella förorenare och det finns fall då just de verkliga förorenarna är åtkomliga. Principen om att förorenaren skall betala (kostnaderna fördelas mellan dem som ger upphov till kostnaderna, alternativt dem som kan ge upphov – potentiella förorenare) är således särskilt svår och ibland omöjligt att följa i fråga om denna typ av kostnader. Här kan i stället en annan princip för kostnadsfördelning diskuteras, nämligen att de som får intäkt (nytta, ökad trivsel etc) av den återställda miljön får svara för återställningskostnaderna. Detta kostnadsansvar kan i vissa fall tänkas få formen av direkt betalning av dem som drar nytta av den återställda miljön. En förutsättning härför är emellertid att de som inte betalar utestängs från nyttjandet. Betydligt vanligare är det fall då den återställda miljön utgör en kollektiv tillgång som vem som helst har nytta och glädje av utan att erlägga betalning. Kostnadsansvaret blir då en kollektiv angelägenhet och betalningen får erläggas över någon offentlig budget. Valet mellan dessa båda principer bestäms bl a av möjligheterna och komma åt förorenarna eller de potentiella förorenarna. Betydelse för valet har också rättvise- och effektivitetsaspekterna, som behandlas närmare i kapitel 9. Principerna kan också kombineras.

Rent allmänt kan sägas att den första principen främst är tillämplig på finansiering av återställningsåtgärder i framtiden till följd av framtida förorening. Tillstånd till vissa föroreningsutsläpp eller andra ingrepp kan t ex förenas med återställningsansvar. Sådana tankar förs fram i direktiven till de sakkunniga för översyn av miljöskyddslagstiftningen. Genom krav på återställningsåtgärder, knutna till exempelvis ett utsläppstillstånd, förs även denna typ av kostnader in i den företagsekonomiska kalkylen. I viss utsträckning kan då också en avvägning göras mellan satsning på förebyggande och återställande åtgärder. För finansieringen av återställningsåtgärder till följd av redan inträffad förorening eller annat ingrepp synes i de flesta fall valet begränsas till den andra principen – att kostnaderna fördelas bland dem som kan dra nytta (intäkt) av åtgärden. Skälet härtill är att förorenarna i allmänhet inte är åtkomliga. Flertalet utsläpp och ingrepp har skett helt lagligt, t ex med tillstånd eller utan att tillståndskrav förelegat, och några återställningskostnader har inte krävts och kunnat tas med i kalkylerna. Förorenaren kan ha lagt ner verksamheten, e dyl.

2.3 Behovet av att återställa tidigare skadad miljö

2.3.1 Allmänt

I detta avsnitt behandlar utredningen vissa former av miljöfarlig verksamhet som i särskilt hög grad visat sig ge upphov till skador på mark och vatten av sådan beskaffenhet och i sådan omfattning att naturens självläkande krafter inte är tillräckliga för att åstadkomma en nöjaktig återställning. Redogörel-

sen gör inte anspråk på fullständighet, beroende bl a på att den i huvudsak grundats på tidigare sammanställt material. Någon ny omfattande undersökning av ifrågavarande skador har utredningen inte ansett sig böra företa.

Flertalet av de skador på miljön som orsakats av miljöfarlig verksamhet har uppstått under en tid då kraven på skyddsåtgärder inte tillnärmelsevis var lika stränga som idag. Skadorna är mycket ojämnt fördelade mellan olika typer av verksamheter, beroende på mängden och arten av de föroreningsutsläpp eller det avfall som verksamheten har gett upphov till.

Skadorna kan uppstå till följd av en händelse med ett kortvarigt förlopp, t ex ett otillåtet utsläpp i ett vattendrag av någon skadlig substans eller nedgrävning i marken av giftigt avfall. De kan också uppstå till följd av en kontinuerlig påverkan av miljön under en längre tidsperiod. Som exempel på denna typ av skador kan nämnas uppkomsten av fiberbankar i vattenområdena nedströms många äldre cellulosaindustrier samt försurningen av sjöar till följd av luftburna svavelföreningar.

Till de former av miljöfarlig verksamhet som har aktualiserat krav på återställning hör framför allt skogs- och gruvindustriernas samt kommunernas utsläpp av avloppsvatten och deponering av olika slag av avfall.

2.3.2 Skador orsakade av skogsindustriella verksamheter

När det gäller skogsindustrin är det framför allt utsläppen av avloppsvatten och hanteringen av barkavfall som har orsakat bestående skador i miljön.

Avloppsvatten från cellulosaindustrier innehöll tidigare ofta mycket stora mängder träfiber. När avloppsvattnet utan tillräcklig rening och ibland helt orenat släpptes ut i recipienten, avsatte sig fibern på botten och kom på många håll att bilda avlagringar av ansenlig mäktighet, fiberbankar. – För impregnering och slembekämpning tillsattes till pappersmassan fram till år 1968 olika preparat innehållande kvicksilverföreningar. En del av detta kvicksilver kom tillsammans med fibern att följa med avloppsvattnet ut i recipienten. Fiberavlagringarna innehåller därför i många fall kvicksilver i varierande mängder. Kviksilvret är bundet vid fibern, och fiberbankarna utgör därför en potentiell källa till emission av metylkvicksilver som anses vara en av de allvarligaste miljöstörningarna. Följande uttalanden av ett par fiskeriintendenter är belysande för situationen i många av de vattenområden som är påverkade av fiberavlagringar. I ett koncessionsärende angående verksamheten vid Pauliströms pappersbruk i Kalmar län pekade fiskeriintendenten i södra distriktet på problemet med kvarvarande fiberbankar i recipienten, ett biflöde till Emån, och anförde:

Det är här fråga om mäktiga sediment som stört biota. Fibersedimenten torde vara kraftigt kvicksilverkontaminerade. Området är sedan flera år svartlistat på grund av hög kvicksilverhalt i fisk (mer än 1 mg kvicksilver per kg fiskkött). Situationen är med hänsyn till kvicksilverförorening således klart otillfredsställande för Emåsystemets del. Även om också andra källor bidrar till att skapa denna situation, torde på goda grunder kunna förutsättas att nämnda sediment kontinuerligt "läcker ut" kvicksilver till vattendraget.

I ett annat koncessionsärende, som gällde verksamheten vid Forsså bruk i

Gävleborgs län, framhöll fiskeriintendenten i mellersta distriktet beträffande verkningarna av de tidigare utsläppen av kvicksilver i recipienten, Delångersån:

Den kvarstående effekten av förutvarande kvicksilverutsläpp synes vara knuten bl a till de fiberbankar som samlats under årens lopp genom utsläpp av fiber från bruket. Det synes därför påkallat att dessa bortskaffas och oskadliggörs så att något kvicksilver inte tillförs vattendraget från dem. Det synes vidare rätt klart att det metylkviksilver som alljämt påverkar vattendraget kommer från bottensedimenten. Det bör därför utredas om ej åtminstone punktvis insats av sedimentsugning skulle kunna minska den kontaminering som alljämt äger rum.

Fiberbankarna kan vara belägna långt från den industrianläggning varifrån utsläppet skett. Så t ex har i Nissan i Hallands län uppstått fiberbankar ca två mil nedströms pappersmassafabriken i Hyltebruk. I vissa fall är bankarna så mäktiga att de syns ovan vattenytan och medför hinder för båt fart, föranleder redskapsbesvär vid fiske osv. Från fiskets synpunkt kan fiberavlagringarna dessutom medföra skada genom att de hindrar utvecklingen av en normal bottenfauna. Som regel utgör den lagrade fibern en påtaglig syretäringskälla vilket bl a inverkar menligt på fiskens livsbetingelser. Marginalen för utsläpp av syreförbrukande substans i avloppsvatten minskar också härigenom. I flera fall har fiberavlagringarna i vattnet orsakat lukstörningar i omgivningen, vilka emellanåt varit så kraftiga att hälsovårdsnämnden gjort gällande sanitär olägenhet.

På uppdrag av statens naturvårdsverk har Institutet för vatten- och luftvårdsforskning utfört en undersökning för att belysa mäktigheten av fiberavlagringarna utanför äldre cellulosafabriker samt avlagringarnas innehåll av kvicksilver. Undersökningen avsåg också kvaliteten på den lagrade fibern från återvinningssynpunkt. Totalt undersöktes 29 recipienter som var belastade med utsläpp av avloppsvatten från skogsindustrier. Dessa innehöll totalt 8,5 milj m³ fibersediment, motsvarande ca 650 000 ton torr fiber. 2 milj m³ bedömdes vara fiber av god kvalitet, och flera av de undersökta avlagringarna kunde därför enligt utredarna anses vara lämpliga för fiberåtervinning. Den sammanlagda mängden kvicksilver uppskattades till ca 5 000 kg. Mängden kvicksilver i de undersökta avlagringarna varierade mellan 1 kg och 2 000 kg med halter mellan 4,2 tusendels gram och 4,9 gram per ton torr fiber. Resultatet av undersökningen framgår av bifogade sammanställning (*Bilaga 1*), som är hämtad från naturvårdsverkets PM 1119 år 1979.

En avfallsprodukt som uppstår vid de flesta former av skogsindustriell verksamhet är bark. Numera används barkavfallet till bränsle och i viss utsträckning också för framställning av jordförbättringsmedel. Innan barken började användas för dessa ändamål deponerades vanligen barken. Barktippar finns därför vid många av landets skogsindustrier. Press- och lakvatten från dessa tippar innehåller stora föroreningsmängder, bl a syretärande substanser. Utlakningen kan pågå under många år efter det deponeringen har upphört och det är därför angeläget att åtgärder vidtas för att begränsa spridningen av föroreningar även från sådana tippar. Eftersom tipparna vanligen är belägna på eller i anslutning till industriområdet, torde de däremot endast sällan störa landskapsbilden på något mera påtagligt sätt.

Kostnaderna för återställning beträffande de här berörda skadorna kan mycket grovt beräknas till uppemot en halv miljard kronor.

2.3.3 Skador orsakade av gruvverksamhet

Ett omfattande behov av att vidta återställningsåtgärder finns på många platser där det förekommer eller har förekommit brytning och bearbetning av sulfidmalmer. Sulfidmalmer innehåller föreningar mellan svavel och olika metaller, såsom koppar, bly och zink. Dessutom kan malmen innehålla silver och guld samt i vissa fall även kobolt, nickel och molybden.

Brytning av sulfidmalmer inleddes i Sverige troligen redan under 1000-talet i och med att bl a Falu gruva togs i bruk. Genom sk hyttbruk utvanns där och i andra gruvor som viktigaste metall råkoppar. Brytning av sulfidmalm har sedermera upptagits på ett stort antal platser i landet. Största koncentrationen finns i Bergslagen, där även de äldsta gruvorna är belägna.

Vid bearbetningen av den brutna malmen uppkommer stora volymer avfalls- och restprodukter, som deponeras. Avfallet från den äldre bergshantering brukar benämnas varp. Avfallet innehåller rester av olika metaller, t ex bly, koppar, zink, kadmium och kvicksilver, vilka huvudsakligen föreligger i sulfidform. Dessutom innehåller avfallet varierande mängder av svavelkis (pyrit). Beroende på att man i äldre tider vanligtvis var intresserad av att utvinna endast någon eller ett par metaller, huvudsakligen koppar och silver, innehåller varpen betydligt högre resthalter av nyssnämnda metallsulfider än sådant avfall som produceras idag. Av betydelse härvidlag var även den sämre anrikningstekniken.

Deponeringen sker oftast under bar himmel, varför mineralen utsätts för påverkan av luftens syre och av nederbördsvatten. Vittringsprocesser och kemiska reaktioner leder till att det kan bildas fri svavelsyra, vilken försurar det vatten som infiltreras i avfallet. Detta sura vatten underlättar den fortsatta nedbrytningen av avfallet och leder till att det så småningom sker en utfällning av metaller. Genomströmningen av vatten i upplaget gör att dessa metaller lakas ut till omgivande grund- och ytvatten. Påverkan av det sura lakningsvattnet leder också till försurning av detta vatten. Av stor betydelse för hur snabbt dessa processer sker är avfallsets naturliga buffringsförmåga, dvs innehåll av basiska ämnen som kan neutralisera den bildade syran. Vartefter de basiska ämnena förbrukas minskar dock avfallsets förmåga att neutralisera svavelsyrans försurande inverkan.

En annan föroreningskälla med anknytning till bergshantering är det vatten som uppfordras i samband med länshållning av gruvor. Gruvvatten är grund- och ytvatten som från omgivande mark rinner till gruvan, och mängden blir därför beroende av gruvans storlek samt omgivningens geologiska och hydrologiska beskaffenhet. Gruvvattnets sammansättning bestäms av malmens kvalitet, och det vatten som härrör från sulfidmalmsgruvor innehåller därför i stort sett samma metaller som lakvattnet från avfallsupplagen. Även dagvatten som rinner från industriområden kring gruvor och anrikningsverk kan ha en sammansättning som liknar gruvvattnets.

I en rapport från naturvårdsverket, SNV PM 1152 år 1979 "Sulfidmalms-

upplag som miljöproblem", har publicerats en undersökning av sulfidmalmsupplagens inverkan på miljön. Undersökningen är utförd på kvartärgeologiska avdelningen vid Uppsala universitet. Undersökningen omfattar bl a en inventering av befintliga avfallsupplag vid både äldre och yngre sulfidmalmsgruvor. En kartläggning har skett av vilka faktorer som är bestämmande för vittring och urlakning. Vidare har ett 15-tal gruvområden undersökts med avseende på hur stora mängder metaller och svavelsyra som läcker ut till omgivningen. Resultatet av denna undersökning framgår sammanfattningsvis av nedanstående tabell, som är hämtad ur ovannämnda rapport.

Tabell 2.1 Utlakade kvantiteter metall och svavelsyra inom vissa gruvområden. Mängderna är angivna i ton/år. Me anger det sammanlagda utsläppet av koppar (Cu), zink (Zn) och bly (Pb)

Område	Cu	Zn	Pb	Cd ^a	Co ^a	Ni ^a	Me	H ₂ SO ₄ ^a
Falun (gruvvatten)	15	433	0,4	0,3	-	-	448	-
Falun (varp)	10	80	-	0,075	-	-	90	-
Bersbo	4	33	0,035	0,025	-	-	37	20
Garpenberg	0,37	26,2	0,13	0,037	-	-	26,7	650
Kristineberg	2,04	12	0,48	0,036	-	-	14,5	-
Saxberget	0,8	23,5	0,12	0,059	-	-	14,4	470
Laisvall	-	1,0	10	-	-	-	11	-
Kalvsbäcken	0,023	2,9	-	0,011	-	-	2,9	16,2
Lövåsen	0,025	2,0	-	-	-	-	2,0	0,8
Vena	0,059	1,84	-	-	0,434	-	1,9	14,6
Östra Silvberg	0,023	1,5	0,010	0,007	0,002	-	1,7	8,1
Ljusnarsberg	0,016	0,410	-	-	-	-	0,43	1,1
Kleva	0,041	0,009	-	-	-	0,050	0,05	4
Riddarhyttan	0,008	0,01	-	-	-	-	0,01	1,1

^a Cd=kadmium; Co=kobolt; Ni=nickel; H₂SO₄=svavelsyra

Senare undersökningar tyder dock på att mängderna utlakade metaller kan vara väsentligt större. På grund av att magasinens buffringsförmåga avtar successivt, kommer dessutom utlakningen att öka i framtiden om några motåtgärder inte vidtas. Utlakningen från gamla gruvområden har på ett flertal platser i landet redan allvarligt skadat närliggande sjöar och vattendrag. Utredningar visar också att påverkansområdet ständigt ökar.

De i tabellen redovisade utsläppen kan jämföras med de utsläpp som årligen sker som punktutsläpp från industrier m m. Följande uppgifter är hämtade från SNV PM 1390 år 1981. Värdena hänför sig till åren 1977/78 och innefattar ej utsläpp från kommunala reningsverk.

Metall	luftutsläpp ton/år	vattenutsläpp ton/år
Pb	1 600	70
Zn	1 200	1 700
Cu	260	120
Ni	180	90
Cd	10	4

För att åskådliggöra föroreningssituationen inom sulfidmalmsområdena har inom ramen för undersökningen gjorts ett försök att klassificera dessa områden efter miljöpåverkan. Resultatet framgår av förteckningen i *Bilaga 2*, som också är hämtad ur naturvårdsverkets PM 1152. Till grund för bedömningen av miljöpåverkan har lagts risken för utlakning av metaller och försurning. Bedömningen är gjord utifrån de allmänna resultat som framkommit vid undersökningen samt med hänsyn tagen till malmbrutningsens omfattning och berggrundstypen.

Olika möjligheter att begränsa spridningen till omgivningen av metallhaltigt och surt lakvatten från gruvor och upplag av gruvavfall har undersökts. Erfarenheter från sådana undersökningar finns redovisade i SNV:s tidigare nämnda PM 1152 samt i en rapport (DsI 1979:7) från mineralpolitiska utredningen "Miljöpåverkan och återställning vid mineralutvinning". I SNV:s rapport nämns följande metoder:

Förnyad anrikning. Genom att utnyttja den mer avancerade teknik för anrikning som numera är tillgänglig är det tekniskt möjligt att utvinna en del av de resterande metallerna i äldre avfall. Förfarandet har tillämpats vid Saxbergets gruva i Västmanland. Omständigheterna där har dock varit ovanligt gynnsamma. Dels har metallhalterna varit höga beroende på att avfallet till stor del deponerats i vatten varigenom någon mer omfattande vittring inte kunnat ske, dels har transportsträckan till anrikningsverket varit kort. Det har därför varit tekniskt och ekonomiskt möjligt att tillgodogöra metallerna i avfallet.

Vanligtvis är dock metallhalterna i avfallet låga, och detta i kombination med stora transportkostnader i de fall avfallet inte kan bearbetas på platsen medför att förnyad anrikning i många fall inte är företagsekonomiskt lönsam.

Kalkning och täckning av magasin. Vid bl a Ranstad har gjorts försök med att blanda avfallet med kalkstensmjöl. Överytan täcks därefter med ett speciellt behandlat tätskikt av moränmaterial, vilket sedan kan besås exempelvis med gräs. Genom ett sådant förfarande ökar avfallsets buffrande förmåga samt hindras nederbördsvatten att tränga ned i avfallet. Vittringen och utlakningen kan därigenom begränsas.

Kalkning eller rening av dräneringsvattnet. Försök har gjorts att lägga kalkstensbarriärer i surt vatten i avloppen från avfallsupplag. Avsikten härmed är att neutralisera vattnet så att ingående metaller fälls ut. En metod för att rena metallhaltigt grundvatten, som används vid vissa sulfidmalmsgruvor, utnyttjar det förhållandet att lösta metaller under vissa betingelser kan fällas ut i form av hydroxider på gråbergskorn. Försök pågår även att reducera metallinnehållet i sura vatten med användning av jonbytteteknik. Kostnaderna härför har beräknats till ca 0,5 - 1 kr/m³ vatten.

Etablering av vegetation på avfallsmagasin. Gjorda försök har visat att det är möjligt att etablera vegetation på sulfidhaltiga avfallsmagasin. Som exempel kan nämnas ett fullskaleförsök som utförts av Boliden Metall AB på ett 15 ha stort sandmagasin i Laver i Norrbotten. Efter det att området givits en lämplig topografisk utformning nedharvades kalk, gödsel och utsäde över hela magasinet. Kostnaden uppgick till 11 000 kr/ha i då rådande penningvärde. Sandens vattenhållande förmåga var i detta fallet god. Om täckning behövt ske före revegeteringen har det bedömts att kostnaderna hade blivit ungefär de dubbla. Genom förfarandet minskas möjligheterna för nederbördsvattnet att tränga ned i avfallet. Härigenom kan vittring och utlakning begränsas.

Framställning av avsättbara produkter. Vissa försök har gjorts att använda krossad sulfidmalmsvarp för vägbyggnadssändamål. Resultatet har dock visat att materialet inte är tjänligt för ändamålet. Detta beror bl a på att vittringen av varpen orsakade att kornstorleken snabbt minskade, varigenom även materialet minskade i volym.

Metallinnehållet i varpen gör den även olämplig att använda i många sammanhang. Av betydelse i sammanhanget är även transportkostnaderna.

Kostnaderna för efterbehandling av de upplag som är mest angelägna att göra något åt kan mycket grovt beräknas till uppemot en halv miljard kronor.

2.3.4 Skador av avfallsupplag

Varje år deponeras i landet stora mängder avfall från hushåll, industrier och byggarbetsplatser. Deponeringen sker i regel inom därför avsedda områden eller anläggningar, vilka vanligen drivs i kommunal regi eller av industriföretag som fabrikskippar. Ett par slag av industriavfall har behandlats tidigare under 2.3.2 och 2.3.3. Inte sällan, förmodligen i mindre omfattning nu än tidigare, inträffar det emellertid att mindre nogräknade personer eller företag dumpar sitt avfall direkt i naturen. Allvarliga situationer kan uppstå när det avfall som dumpas på detta sätt består av kemikalier och andra ämnen som kan spridas till närliggande yt- eller grundvattenförekomster. All deponering av avfall är numera att betrakta som miljöfarlig verksamhet i miljöskyddslagens mening och är därför underkastad denna lags regler om försiktighetsmått, tillståndsprövning och tillsyn. Deponeringsverksamhet blir därför också vanligen föremål för tillståndsprövning av KN eller en länsstyrelse. Före den 1 juli 1981 var det vanligt att provning skedde hos naturvårdsverket enligt dispensregeln i 10 § ML i dess lydelse före nämnda datum.

Avfallsdeponering kan förorsaka skador på miljön i många avseenden, om lämpliga försiktighetsmått inte vidtas. Förutom att en deponeringsanläggning kan utgöra ett störande inslag i landskapsbilden kan den också orsaka bl a lukt, damning, nedskräpning samt förorening av grundvatten och ytvatten. Effekterna kan kvarstå långt efter det deponeringen upphört. Särskilt allvarlig brukar man anse risken för vattenförorening vara.

Vattenförorening kan uppstå till följd av att regnvatten som rinner av ett upplag eller lakvatten från upplaget sprids till omgivande yt- eller grundvattenområden. Lakvattnet består till övervägande delen av nederbörd som fallit över upplaget och trängt ned i de deponerade massorna, av ytvatten från omgivningen som kommit i kontakt med avfallet samt av det grundvatten som eventuellt rinner genom upplaget. Vattenförorening kan därför undvikas genom att man förhindrar regn- och annat vatten att komma i kontakt med avfallet. Detta kan ske genom täckning av upplaget med tätande massor och genom avskärande diken. Förorening kan också undvikas genom att vatten från upplaget samlas upp och renas.

Vilka slags föroreningar som lämnar ett upplag via lakvattnet eller ytavrinningen är givetvis beroende av vilka slags avfall som har deponerats. Ett avfall som till största delen består av oorganiska schaktmassor avger betydligt mindre föroreningar än avfall från hushåll och industrier, vilket kan innehålla förorenat avfall samt nedbrytbart organiskt material och andra ämnen som påverkas av syre och vatten.

I samband med tillståndsprövningen av deponeringsverksamheter, liksom tidigare även vid dispensprovningen, meddelar provningsmyndigheterna

regelmässigt villkor med föreskrifter om vilka skyddsåtgärder som skall vidtas för att motverka störningar till omgivningen. Häri ingår även åtgärder som har till syfte att motverka störningar från upplaget sedan deponeringsverksamheten har upphört, t ex täckning av avfall med jord e dyl, hårdgörning av underliggande mark samt avledande och behandling av lakvatten. Till sådana skyddsföreskrifter som brukar meddelas hör även föreskrifter om vilka slag av avfall som får deponeras.

Särskilda bestämmelser om transport och omhändertagande av vissa slag av kemiskt avfall finns i FMA. Enligt denna förordning åligger det den som bedriver verksamhet, i vilken miljöfarligt avfall uppkommer, att redovisa vissa uppgifter om avfallet till hälsovårdsnämnden i kommunen. Sådant avfall får transporteras yrkesmässigt endast av kommunen eller av kommunen driven inrättning eller bolag samt av den som erhållit särskilt tillstånd. Avfallet får slutligt omhändertas endast av Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB) eller den som har fått särskilt tillstånd. Innan nuvarande regler för miljöfarligt avfall gällde var det vanligt att sådant avfall grävdes ned på fabriksområdena eller deponerades på kommunala avfallsanläggningar. Som nämdes tidigare förekommer det fortfarande att miljöfarligt avfall mot förordningens bestämmelser hanteras på detta sätt.

Finns det någon anledning att tro att det redan nu finns eller i framtiden kommer att uppstå behov av att vidta åtgärder för att skydda miljön mot vattenförorening eller andra skador på grund av avslutade avfallsupplag?

Ett tillförlitligt svar på den ställda frågan torde inte kunna lämnas utan att man först skaffar sig en ingående kännedom om befintliga avfallsupplag. En viss samlad kännedom om dessa har förvärvats genom en inventering av avfallsanläggningar som utfördes år 1974 av naturvårdsverket. Resultatet av inventeringarna publicerades i verkets PM 1975:11. Antalet nedlagda upplag som redovisades i promemorian var 383 stycken. Det bedömdes emellertid att det verkliga antalet upplag i landet är avsevärt större. Avslutningsåtgärder uppgavs ha genomförts beträffande närmare två tredjedelar av de redovisade upplagen. Vad dessa åtgärder består i har inte angetts. Enligt promemorian talar dock erfarenheten för att sådana åtgärder normalt endast innebär att upplaget täckts med tillgängliga massor i form av schaktmassor och liknande. Några närmare uppgifter om vad för slags avfall som har deponerats på de inventerade upplagen har inte redovisats.

Ytterligare kunskaper har man fått genom att länsstyrelsen i Malmöhus län i samråd med naturvårdsverket under vintern 1982 företog en inventering av avfallsupplag i Helsingborgs och Landskrona kommuner. En liknande inventering gjordes samtidigt av länsstyrelsen i Örebro län vad gäller avfallsupplag för industriavfall i Lindesbergs kommun. Det kanske främsta syftet med inventeringarna var att de skulle ge underlag för en bedömning av dels om det finns anledning att göra en inventering i hela landet av gamla avfallsupplag, dels hur en sådan inventering bör utföras på lämpligaste sätt.

Skåneinventeringen avsåg att få fram uppgifter om samtliga avfallsupplag i de två kommunerna, vilka inte varit föremål för prövning enligt ML. Upplagen lokaliserades med hjälp av befintliga handlingar hos länsstyrelsen och kommunerna samt genom flygbildstolkning. Uppgifter om avfallets sammansättning erhöles likaså med hjälp av befintligt material samt genom

intervjuer med anställda inom industrier och åkerier. Fältmässiga undersökningar eller grävningar utfördes däremot inte.

Det insamlade materialet överlämnades efter bearbetning till Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL) för en riskbedömning. Materialet avsåg omkring 25 avfallsupplag, av vilka IVL bedömde att endast två, eventuellt tre, upplag kunde utgöra en risk för enskilda grundvattentäkter. IVL konstaterade dessutom att det från flera av upplagen finns risk för läckage av lakvatten till närliggande vattendrag. Detta läckage bedömdes kunna påverka vattenkvaliteten i vattendragen framför allt under sommaren då vattenföringen ofta är låg. Enligt IVL finns det vidare risk för gasavgång från de flesta upplagen, varför man rekommenderade noggranna undersökningar innan eventuella grävningsarbeten påbörjades i upplagen. Med hänsyn till materialets ofullständighet betonar IVL att osäkerheten hos institutets bedömningar är betydande.

Vid inventeringen i Lindesbergs kommun lokaliserades sammanlagt 28 avfallsupplag, av vilka åtta bedömdes innehålla industriavfall i sådana mängder att det kunde ha någon betydelse från miljöskyddssynpunkt. Endast dessa åtta upplag undersöktes närmare. Undersökningarna ledde emellertid till den slutsatsen att inte något av upplagen hade någon betydelse från naturvårdssynpunkt. Påverkan på yt- eller grundvatten konstaterades inte heller i något fall.

2.3.5 Sjörestauring

Innan den moderna reningstekniken för industriellt och kommunalt avloppsvatten fanns, innehöll utsläppen av sådant avloppsvatten vanligen höga halter av olika föroreningar, bl a fosforföreningar och ämnen som vid sin nedbrytning tär på vattnets syreförråd. För recipienten kunde detta leda till övergödning och syrebrist. Utsläpp av industriellt och kommunalt avloppsvatten har på grund härav orsakat svår förorening av många vattenområden i landet.

De skador som kan uppstå när otillräckligt renat avloppsvatten släpps ut kan bli bestående eller till och med förvärras även sedan utsläppen minskat eller upphört. Föroreningen kan orsaka olägenheter i form av tex besvärande lukt och fiskdöd. De starkt förorenade vattenområdena är ofta också förfulande för landskapsbilden, svårtillgängliga genom riklig växtlighet och oanvändbara för bad och fiske. Från hälso- och allmän miljövårdssynpunkt och för fisket är det därför angeläget att åtskilliga av dessa vattenområden blir föremål för restaurering.

Frågor som rör sjörestauring har behandlats bl a i statens naturvårdsverks publikation 1974:12 "Sjörestauring – anvisningar angående restaurering av starkt förorenade vattenområden" samt i MIKO:s tidigare nämnda betänkande Miljökostnader.

Restaurering har skett av åtskilliga vattenområden, framför allt under slutet av 1960-talet och första hälften av 1970-talet. Restaureringarna har vanligen genomförts av kommunerna men torde i de flesta fall ha möjliggjorts genom de statliga bidrag som naturvårdsverket under denna tid kunde lämna till dylika projekt. Sedan dessa bidrag numera har upphört och i

takt med kommunernas försämrade ekonomi har verksamheten med sjörestaurering praktiskt taget upphört.

En av naturvårdsverket år 1974 genomförd inventering visade att omkring 135 vattenområden då var i behov av restaurering. Flertalet av dessa vattenområden var recipienter för kommunalt avloppsvatten. En uppföljning av inventeringen gjordes år 1980 och denna visade att 25 vattenområden restaurerats sedan 1974 och att 80 vattenområden fortfarande var aktuella för restaurering. Flera av de år 1974 inventerade vattenområdena hade visat så god återhämtning, sedan de avlastats från utsläppen eller höggradig rening genomförts, att restaurering ej längre bedömdes nödvändig.

I 1974 års inventering ingick också en beräkning av kostnaderna för restaureringsprojekten. Med utgångspunkt från dessa beräkningar kan kostnaden för att restaurera nyssnämnda 80 vattenområden uppskattas till uppemot 200 milj kr.

2.4 Bekostande av återställning m m i annan lagstiftning

2.4.1 Inledning

Som utredningen varit inne på i avsnitt 2.1 och 2.2 stöter det ofta på avsevärda svårigheter att få till stånd återställning på förorenarens bekostnad, när det gäller äldre skador av typ fiberbankar och upplag av gruvavfall. Svårigheterna ligger på flera plan, bl a det rättsliga. Nuvarande lagstiftning medför nämligen att naturvårdsverket har mycket begränsade möjligheter att föra talan om återställning i här aktuella fall. Även när det gäller sanering efter dumpning av miljöfarligt avfall har det många gånger visat sig svårt att få förorenaren att betala erforderliga åtgärder. Här är svårigheterna dock oftast praktiska eller ekonomiska – det går inte att utreda vem förorenaren är eller denne har inte ekonomiska möjligheter att svara för saneringen. Återställning och sanering förutsätter därför i de fall som här avses att staten betalar kostnaderna.

Utredningens direktiv innebär inte något uttryckligt uppdrag att lägga fram förslag i fråga om finansieringen av sådana återsämlningsåtgärder för vilka kostnadsansvaret inte kan läggas på förorenarna. Utredningen anser emellertid att det trots detta finns anledning att något uppehålla sig vid hur man i vissa andra sammanhang försökt komma till rätta med liknande problem.

2.4.2 Individuella säkerheter

För att minska risken för uppkomsten av sådana situationer som avses ovan är det en tänkbar möjlighet att den som bedriver miljöfarlig verksamhet eller som hanterar miljöfarliga varor avkrävs någon form av ekonomisk säkerhet för framtida sanerings- och återställningskostnader. Skyldighet att ställa garanti eller säkerhet för att vissa förpliktelser skall kunna uppfyllas, även om företagaren råkar på obestånd eller av annan anledning inte kan fullgöra vad som ålagts honom, förekommer i olika sammanhang, bl a i NVL.

I 18 § NVL finns en bestämmelse som syftar till att garantera att återställningsåtgärder vad gäller täkt av bl a sten, grus och sand verkligen skall kunna genomföras. Täkt av nu nämnda slag kräver tillstånd av länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan härvid kräva att en täktplan framläggs i tillståndsärendet (jfr avsnitt 2.2.5). Vidare får länsstyrelsen i samband med tillståndsprövningen meddela föreskrifter i syfte att begränsa eller motverka företagets skadliga inverkan på naturmiljön. Om inte särskilda skäl talar för annat, skall tillstånd till täktverksamhet för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för föreskrivna skyddsåtgärder. Länsstyrelsen kan dessutom, om ställd säkerhet visar sig otillräcklig, föreskriva att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs.

I täktplanen ingår regelmässigt en beskrivning av vilka åtgärder som skall vidtas när täktverksamheten upphör. Den säkerhet som krävs i samband med tillståndsprövningen syftar främst till att garantera att sådana återställningsåtgärder blir utförda.

Säkerheten enligt 18 § NVL ställs vanligen i form av bankgarantier. För att få en sådan garanti betalar företagaren en viss årlig avgift. Avgiften torde uppgå till omkring 1-1,5 % av garantibeloppet.

2.4.3 Fonder och försäkringar

Ett system med individuella säkerheter innebär att varje presumtiv skadevällare själv får ställa garanti för den kostnad som en eventuell återställning kan medföra. Eftersom händelser av sådan art att en säkerhet behöver utnyttjas inträffar förhållandevis sällan, skulle kostnaderna för de presumtiva skadevällarna bli väsentligt lägre, om man i stället införde ett system som bygger på kollektiv säkerhet. Kostnaderna kan härigenom spridas på alla presumtiva skadevällare. En sådan kollektiv säkerhet skulle kunna åstadkommas genom införandet av någon form av försäkrings- eller fondsystem, till vilket utövare av miljöfarlig verksamhet blev skyldiga att ansluta sig. Av de premier eller avgifter som betalas in kan sedan tas medel för att genomföra återställning i de fall denna inte betalas av förorenaren.

Bestämmelser om fonder för liknande ändamål finns redan i annan lagstiftning, bl a i bilskrottningslagen (1975:343), lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss och 1971 års oljeskadekonvention.

Enligt *bilskrottningslagen* äger den som lämnar sitt fordon för skrotning utfä en sk skrottningspremie, om han kan förete ett skrottningsintyg. Skrottningsintyg utfärdas av auktoriserad bilskrottare, när denne tar emot en skrotbil som är registrerad. Premien uppgår f n till 300 kr och betalas ut i samband med bilens avregistrering. Skrottningspremien tas ur en fond, benämnd bilskrottningsfonden. Fonden byggs upp av avgifter som tas ut vid försäljning av fordon i de fall då försäljningsskatt skall erläggas (i regel yrkesmässig försäljning). Avgiften är f n 250 kr och den betalas in av försäljaren. Avgiften sätts in på räntelöst konto hos riksbanken. Från fonden bestrids även kostnader för bidrag till åtgärd som vidtas av kommun för att ställa i ordning på plats där fordonsvrak eller upplag av sådana vrak medför olägenhet från miljö- eller naturvårdssynpunkt. Frågor om bidrag prövas av

naturvårdsverket. Ansökan om bidrag inges till länsstyrelsen, som med eget yttrande överlämnar ärendet till verket.

Enligt *oljeskadelagen* är ägare av fartyg, som för last av beständig olja, skyldig att ersätta skada genom förorening som orsakas av utsläpp av olja från fartyget, oberoende av om det från fartygets sida har begåtts något fel eller någon försummelse (s k objektivt ansvar). Ansvarigheten omfattar enligt uttrycklig föreskrift även kostnader för sådan åtgärd för att förhindra eller begränsa skada genom förorening som vidtas efter det att en olycka har inträffat, t ex åtgärder för att bekämpa olja som läckt ut från ett fartyg. Fartygsägarens ansvarighet är emellertid begränsad till visst belopp, om han inte själv gjort sig skyldig till fel eller försummelse. I fråga om fartyg som befordrar mer än 2 000 ton olja är ägaren skyldig att ha försäkring eller ställa säkerhet för sin ansvarighet upp till det för fartyget gällande begränsningsbeloppet. Lagen bygger på 1969 års konvention om ansvarighet för oljeskada till sjöss.

När det gäller skada genom förorening orsakad av oljeutsläpp från fartyg, har vidare en internationell ersättningsfond tillskapats genom en särskild konvention, *1971 års konvention om upprättande av en internationell fond för ersättning av oljeskada till sjöss*. Fonden skall bereda ersättning i vissa fall, när 1969 års konvention inte är tillämplig eller bereder de skadelidande ett otillräckligt skydd. Vidare skall fonden stå som garant för fartygsägarens och försäkringsgivarens solvens. Ersättningarna från fonden skall finansieras genom avgifter från dem som tar emot sjötransporterad olja i de fördragslutande staterna. Sverige har tillträtt 1971 års konvention. Den trädde i kraft den 16 oktober 1978.

För landsvägstransporter av oljeprodukter och andra hälso- och miljöfarliga varor finns inga obligatoriska försäkringar, vilka har direkt avseende på skador till följd av utsläpp av den transporterade varan. Sådana skador omfattas i stället av den obligatoriska trafikförsäkringen. Vid trafikolyckor som orsakar utsläpp av olja eller andra farliga ämnen torde emellertid förhållandena, som tidigare nämnts (se avsnitt 2.2.2), ofta vara sådana att ett första ingripande sker av vederbörande räddningstjänstorganisation. Kostnaderna för de åtgärder som då vidtas får därvid bestridas av kommunen. Först när räddningstjänsten upphör och om det då återstår några skador träder försäkringsbolaget in, i regel via Larmtjänst AB, och svarar för de ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas.

2.4.4 USA:s "Superfund"

I USA har man under senare år allt mer uppmärksammat problemet med utsläpp och okontrollerad dumpning av farliga kemikalier och kemikalieavfall. Det har beräknats att det i USA inträffar omkring 3 500 fall om året med utsläpp av miljöskadliga ämnen och att det finns ca 2 000 deponeringsplatser innehållande farligt kemikalieavfall. Kostnaderna för att sanera efter utsläppen uppgår årligen till mycket betydande belopp.

I december 1980 antogs en lag enligt vilken det skall inrättas en fond – benämnd Superfund – med uppgift att stå som garant för att sanering efter utsläpp av oljeprodukter och kemikalier skall kunna ske utan att kostnaderna kommer att belasta de statliga eller delstatliga budgetarna. Fonden skall

bestå av ett kapital om 1,6 miljarder dollar, som till 87% skall tillföras fonden genom skatter på tillverkning, transport och användning av oljeprodukter och vissa kemikalier. 13% av fondens kapital tillskjuts av staten av skattemedel. Inbetalningar till fonden skall ske under en period av fem år. Fondens tillgångar skall placeras så att de blir räntebärande. Avsikten är att normalt endast räntan skall användas för fondens utgifter.

Den nya lagen innebär även att den som hanterar ett farligt ämne blir ansvarig för eventuella utsläpp av ämnet i miljön. Detta ansvar gäller för

- ägare av fartyg och anläggningar från vilka det sker ett utsläpp av farliga ämnen
- den som vid tiden för bortscaffandet av ett farligt ämne ägde eller drev den anläggning från vilken bortscaffandet skedde
- den på vars uppdrag ett farligt ämne bortscaffats, transporterats eller omhändertagits
- den som mottar ett farligt ämne för transport till en mottagningsanläggning som han själv utvalt och från vilken det sker ett utsläpp eller hotar att ske ett utsläpp av ämnet.

Ansvariet innebär att den ansvarige i nu uppräknade situationer skall svara för statens eller en delstats kostnader för att hindra ett utsläpp eller avhjälpa följderna av ett inträffat utsläpp. Ansvariet gäller även skador på naturtillgångar.

Fonden är inte avsedd som en försäkring för den som hanterar oljeprodukter och kemikalier. Den övertar inte förorenarens skyldighet att i första hand svara för de åtgärder som kan föranledas av ett utsläpp. Fonden träder endast in subsidiärt i förhållande till förorenaren i sådana fall då denne är okänd eller när han inte inom viss tid har svarat på ett föreläggande att vidta åtgärder. Fonden har således rätt att kräva ersättning för sina utlägg av den som är ansvarig för den händelse som föranlett ett ingripande.

2.5 Utredningens överväganden och förslag

2.5.1 Allmänt

Sådan verksamhet som med ML:s terminologi betecknas som miljöfarlig har på många håll i landet orsakat allvarliga skador på de vattenområden eller markområden som har berörts av verksamheten. Med skador avses därvid sådan inverkan på miljön som inte alls eller endast mycket långsamt låter sig påverkas av att den miljöfarliga verksamheten upphör eller att försiktighetsmått vidtas för att förhindra ytterligare inverkan. Skadorna är således av den arten att naturens självläkande krafter är otillräckliga, och skadorna kommer därför att bestå under en överskådlig framtid om återställningsåtgärder inte vidtas. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 2.3 orsakar dessa skador i sin tur ofta olägenheter i form av exempelvis vattenförorening, dålig lukt och stoftflykt. Dessa sekundära olägenheter kan många gånger vara väl så allvarliga som de olägenheter, som med dagens krav på skyddsåtgärder orsakas av verksamheter liknande dem som gett upphov till skadorna.

Utredningen har i avsnitt 2.3 redogjort för några exempel på miljöfarliga

verksamheter som under gången tid har orsakat skador, vilka i många fall är till betydande olägenhet än i dag. De undersökningar som ligger till grund för redogörelsen visar att det årligen är avsevärda mängder kvicksilver och andra tungmetaller, som tillförs grund- och ytvattnet från fiberbankar och gruvavfall. Andra deponier än sådana för gruvavfall torde däremot i allmänhet inte orsaka sådana störningar för omgivningen att det kan vara påkallat att vidta skyddsåtgärder av någon mer betydande omfattning. Riskerna för skadeverkningar kan emellertid inte uteslutas, särskilt inte i sådana fall där kemikalieavfall och liknande deponerats fritt tillsammans med mindre farligt avfall, t ex hushållsavfall.

Olägenheterna av ifrågakvarande skador har under senare år kommit att framstå som ett allt allvarigare miljöproblem. En bidragande orsak här till torde vara att de miljöproblem i form av pågående utsläpp av vatten- och luftföroreningar, vilka vid ML:s införande uppfattades som mest akuta, numera till stor del är lösta. En viktig orsak är också de ökade kunskaper man har fått om ifrågakvarande skador. Här kan nämnas de tidigare behandlade undersökningarna av sulfidmalmsupplag och skogsindustriella recipienter samt de kontinuerligt pågående undersökningarna av den tilltagande försurningen av sjöar.

Samtidigt visar emellertid erfarenheterna från de sammanhang då återställningsfrågor har aktualiserats att det möter betydande svårigheter att tillgodose även mycket angelägna återställningsbehov. Orsakerna här till är flera. Bl a kan pekas på det förhållandet att det många gånger inte ens finns formella möjligheter att ålägga förorenaren att vidta åtgärder för att återställa inträffade skador. En annan orsak är att de miljövärdande myndigheterna saknar tillräckliga resurser för att på allvar kunna ägna sig åt återställningsfrågor. Erfarenheterna hittills visar också att man inte heller med hjälp av vattenlagen eller lagen om vattenförbund har lyckats komma till rätta med hithörande problem.

Förhållandevis stränga regler gäller numera om insamling, transport och slutligt omhändertagande av miljöfarliga ämnen. Likväl aktualiseras inte sällan fall, där någon gjort sig kvitt miljöfarliga ämnen på ett oacceptabelt sätt. Vid nedläggning av industrier och verkstäder kvarlämnas ibland kemiskt avfall utan tillfredsställande förvaring. I andra fall gör man sig kvitt miljöfarligt avfall genom att dumpa det inom ett industriområde eller ute i naturen. De numera välkända händelserna i Teckomatorp kan nämnas som ett exempel. Därvid har aktualiserats frågor om vilka möjligheter myndigheterna har att ingripa samt hur staten skall få gottgörelse för kostnaderna för ingripandet. Den senare frågan innefattar egentligen två skilda frågor, dels vilka formella möjligheter staten har att återkräva sina kostnader av den som gett anledning till ingripandet, dels hur staten skall kunna hålla sig skadeslös i det fall skadevällaren inte kan återgälda kostnaderna. Lagregler som bl a avser dessa frågor finns i BrL, LHMV och ML; se avsnitt 2.2.2.

De överväganden som utredningen gjort med avseende på frågekomplexet återställning och sanering omfattar huvudsakligen vissa rättsliga spörsmål, främst frågan om ökade möjligheter att utkräva den individuella förorenarens ansvar för uppkomna skador; se avsnitt 2.5.2. Frågan om på vad sätt återställning och sanering bör genomföras i de fall då kostnaderna inte helt kan läggas på förorenaren behandlas i avsnitt 2.5.3, dock endast såvitt gäller

en begränsad försöksperiod. Något slutgiltigt förslag i detta hänseende har utredningen inte ansett sig böra framlägga, eftersom konstnaderna för genomförande av ett sådant förslag inte ryms inom den ekonomiska ram som följer av utredningens direktiv.

2.5.2 Rättsfrågor

2.5.2.1 Återställning

Som framgår av redogörelsen för gällande rätt (avsnitt 2.2.1), finns i 5 § ML en föreskrift om skyldighet för den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet att genom skyddsåtgärder eller andra s k försiktighetsmått avhjälpa uppkommande olägenheter. Denna föreskrift måste anses innebära att verksamhetens utövare – vare sig han fått tillstånd till verksamheten eller inte – är pliktig att vid behov vidta skäliga återställningsåtgärder. Skyldigheten torde inte vara underkastad preskription (jfr rättsfallet NJA 1903 s 210), och den kvarstår därför även efter verksamhetens upphörande.

När det gäller möjligheterna att av en utövare eller tidigare utövare av miljöfarlig verksamhet utkräva det ansvar för återställningsåtgärder som 5 § ML stadgar är rättsläget f n ganska oöverskådligt. För att kunna klarlägga rättsläget bör man skilja mellan olika situationer i vilka anspråk på återställning kan förekomma. Skilda regler gäller om anspråket på återställningsåtgärder framställs av en enskild sakägare eller av det allmänna. Av betydelse är också om saken gäller förebyggande av framtida skador eller avhjälpande av redan inträffade skador och om den aktuella miljöfarliga verksamheten bedrivs med eller utan tillstånd. Däremot torde i princip tidpunkten för verksamhetens påbörjande – om den satts i gång före eller efter ML:s ikraftträdande den 1 juli 1969 – sakna betydelse. ML, inklusive skyldigheten att vidta skäliga återställningsåtgärder, är nämligen utan några inskränkningar tillämplig också i fråga om företag som redan fanns eller var under uppförande när lagen trädde i kraft (se prop 1969:28, s 214 och 301).

Vad först gäller möjligheterna för en enskild sakägare att framföra krav på återställningsåtgärder, kan denne enligt 34 § ML framställa "ersättningsanspråk eller annat enskilt anspråk" på grund av miljöfarlig verksamhet. Talan, som förs vid fastighetsdomstol, torde kunna avse såväl återställningsåtgärder på grund av redan inträffade skador som föreskrifter om försiktighetsmått för att hindra framtida skador. Fastighetsdomstolens behörighet att meddela föreskrifter om återställningsåtgärder eller framtida försiktighetsmått är dock begränsad genom den rättsverkan som ett lämnat tillstånd till miljöfarlig verksamhet har enligt 22 § ML (se avsnitt 2.2.1). Enligt denna paragraf får försiktighetsmått, utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, föreskrivas bara i den ordning som framgår av 23–25 §§, 29 § andra stycket och 40 § andra stycket ML. Såvitt gäller miljöfarlig verksamhet vartill tillstånd lämnats enligt ML eller VL¹ är fastighetsdomstolen därför förhindrad att pröva annan talan av en sakägare än sådan som går ut på ersättning i pengar. Även om tillstånd inte föreligger när talan väcks vid fastighetsdomstolen, kan f ö utövaren av den miljöfarliga verksamheten förhindra att en talan om återställningsåtgärder prövas av domstolen. Om

¹ Enligt p 4 i ML:s övergångsbestämmelser anses ett lagakraftvunnet beslut av vattendomstol eller synemän med medgivande till utsläpp av avloppsvatten eller fast avfall som ett tillstånd enligt ML.

han, innan fastighetsdomstolen avgjort målet, inger ansökan om tillstånd till vederbörande tillståndsmyndighet, skall nämligen enligt 36 § ML den vid domstolen väckta talan förklaras vilande till dess tillståndsärendet avgjorts. Sakägarna har då i enlighet med vad nedan sägs i stället möjlighet att framställa sina krav i fråga om åtgärder inför denna myndighet.

Utöver befogenheten att i vissa fall föra talan om återställningsåtgärder vid fastighetsdomstol har den enskilde sakägaren också rätt att påyrka skadeförebyggande åtgärder i anhängiga tillståndsärenden, inklusive ärenden om omprövning av villkor enligt 24 och 25 §§ och om prövning av icke lovgiven verksamhet enligt 41 § ML. Åtgärderna kan syfta till att förebygga olägenheter för såväl allmänna som enskilda intressen. Sakägarna har dock inte behörighet att själva anhängiggöra sådan talan utan är beroende av att verksamhetens utövare respektive naturvårdsverket tagit initiativ till prövningen.

Miljöskyddsutredningen har för sin del inte funnit anledning att föreslå någon ändring i de regler som för närvarande gäller beträffande enskildas sakägares talerätt.

I fortsättningen av detta avsnitt behandlar miljöskyddsutredningen endast sådan talan om återställningsåtgärder som förs av det allmänna. Härvid måste skiljas mellan å ena sidan sådana åtgärder som kan bli aktuella till följd av återställningsbehov, som uppkommer efter det en tillståndsprövning skett, å andra sidan åtgärder för att avhjälpa skador som inträffat före prövningstillfället.

Föreskrifter rörande skyldighet för utövaren av en miljöfarlig verksamhet att vid behov utföra återställningsåtgärder till följd av *framtida skador*, dvs skador som inträffar efter prövningstillfället, kan behövas både i fråga om helt nystartade verksamheter och beträffande pågående verksamheter. Normalt prövas behovet av sådana föreskrifter i samband med en tillståndsprövning, detta oberoende av om prövningen gäller en helt ny verksamhet eller en tidigare – med eller utan tillstånd – påbörjad verksamhet. I fråga om vissa typer av miljöfarlig verksamhet, framför allt gruvdrift och avfallsdeponering, är det för närvarande vanligt att föreskrifter meddelas som innebär skyldighet för tillståndshavaren att i framtiden beakta återställningsbehovet. Detta sker med tillämpning av stadgandet i 18 § första stycket ML att "i ett tillståndsbeslut skall noggrant anges – – – – de villkor som skall gälla".

Enligt utredningens mening är det svårt att bedöma, om nuvarande praxis – innebärande att återställningsvillkor avseende framtida skador meddelas endast i fråga om vissa typer av miljöfarlig verksamhet – är tillfyllest för att garantera att återställningsåtgärder kommer till stånd i alla de fall där det blir behov av sådana åtgärder. Bl a med hänsyn till att tillståndsprövningen numera till stor del sker vid länsstyrelserna och att risk därför finns för en mer ojämn praxis, anser utredningen dock lämpligt att genom ett särskilt stadgande understryka tillståndsmyndigheternas skyldighet att vid prövningen beakta återställningsbehovet. Förslag till en sådan bestämmelse utgör *första stycket* i en ny 29 b § i ML.

Om föreskrifter rörande återställningsåtgärder till följd av framtida skador av en pågående verksamhet saknas eller anses otillräckliga, har naturvårdsverket vissa möjligheter att genom talan vid vederbörande tillståndsmyndighet – KN eller länsstyrelsen – utverka erforderliga föreskrifter utan att

behöva invänta en eventuell tillståndsansökan från verksamhetens utövare. Lagligt stöd för en sådan talan finns i 41 § ML, såvitt gäller verksamheter som inte tidigare prövats enligt ML eller VL samt i 24 och 25 §§ ML, såvitt gäller verksamheter med tillstånd (jfr s. 45 ovan). – Utredningen har inte funnit anledning att föreslå någon ändring av vad som f n gäller beträffande talan, som utan samband med tillståndsprövning kan föras om föreskrifter rörande återställningsåtgärder på grund av framtida skador.

Återställningsåtgärder till följd av *redan inträffade skador* blir givetvis aktuella endast i fråga om verksamheter som påbörjats före prövningstillfället. Yrkanden om skyldighet för verksamhetens utövare att vidta sådana åtgärder har hittills vanligen framställts i samband med tillståndsprövning. Som framgår av redogörelsen för gällande rätt (se s. 46 ovan) har dock KN i regel ansett sig förhindrad att som villkor för ett tillstånd till fortsatt verksamhet meddela återställningsföreskrifter, innebärande skyldighet för tillståndssökanden att avhjälpa redan inträffade skador. Villkorsprövningen har nämligen ansetts böra begränsas till frågor av direkt betydelse för den fortsatta verksamheten. – Utan samband med tillståndsprövning torde frågor om återställningsåtgärder på grund av inträffade skador kunna prövas efter talan av naturvårdsverket jämlikt 24 eller 25 § ML (såvitt gäller verksamhet som bedrivs med tillstånd enligt ML eller VL) respektive 41 § ML (såvitt gäller miljöfarlig verksamhet utan sådant tillstånd). Som tidigare nämnts (s. 46) saknas dock i stort sett praktisk erfarenhet av en sådan prövning. Det får vidare anses oklart, i vad mån de nämnda lagrummen är tillämpliga när den ifrågavarande miljöfarliga verksamheten inte längre bedrivs eller när återställningsanspråket av annan anledning riktas mot någon som inte längre bedriver den verksamhet som orsakat skadan.

Gällande regler med avseende på naturvårdsverkets befogenheter att föra talan i fråga om återställningsåtgärder på grund av redan inträffade skador är onekligen komplicerade och svårtolkade. De har enligt utredningens mening, delvis beroende på KN:s praxis att begränsa villkorsprövningen vid tillståndsgivningen till frågor av direkt betydelse för den fortsatta verksamheten, medfört att angelägna återställningsfall inte blivit prövade.

För att i framtiden undvika tolknings- och tillämpningssvårigheter i fråga om naturvårdsverkets befogenhet att föra talan om återställningsåtgärder med anledning av redan inträffade miljöskador anser utredningen att ML bör kompletteras med särskilda regler om sådan talan. De tilläggsbestämmelser som utredningen anser erforderliga framgår av förslagen till 29 b § *andra stycket* och 29 c § ML.

I lagförslaget (29 b § *andra stycket*) anges uttryckligen att en förorenare kan åläggas att svara för återställning efter sådana skador, som har uppkommit genom den av honom bedrivna verksamheten. En talan om återställning bör enligt utredningens mening kunna föras mot förorenaren, även om denne inte längre bedriver verksamheten. F n är det oklart vilket ansvar en tidigare utövare har för återställning. Frågan kan bli aktuell om en miljöfarlig verksamhet, som har bedrivits på arrenderad mark eller på mark som inte längre tillhör utövaren, har lagts ned men det efter några år visar sig nödvändigt att vidta återställningsåtgärder. Enligt utredningens mening är det naturligt att den som i ett sådant fall har åstadkommit en skada också bör vara skyldig att svara för erforderliga återställningsåtgärder. Förorenarens

ansvar bör således i regel inte få påverkas av om denne senare lagt ned sin verksamhet eller inte. Det kan emellertid tänkas fall, då det framstår som naturligare att rikta en återställningstalan mot en annan än förorenaren, t ex när den rörelse i vilken skadan uppstått har överlåtits och vid tiden för talans väckande bedrivs av någon annan än förorenaren.

Återställningsskyldighetens omfattning bör bestämmas med hänsyn till vad som kan anses skäligt. Omständigheter som bör beaktas vid skälighetsbedömningen kan t ex vara om skadan har skett på grund av ett förfarande, som strider mot ett meddelat tillståndsvillkor, samt vilken grad av försummelse som utövaren har visat. Med hänsyn till att förorenaren kanske inte alltid är lämpad att svara för återställningsarbetet och att detta många gånger kan vara av komplicerad natur bör förorenaren, i stället för att utföra åtgärderna, kunna åläggas att bekosta dessa. Återställningsarbetet får då utföras genom försorg av naturvårdsverket eller en länsstyrelse. Också kommuner och vattenförbund bör kunna komma i fråga för att genomföra återställningsarbeten.

Med det föreslagna stadgandet i 29 b § andra stycket åsyftas inte någon utvidgning av den skyldighet att vidta åtgärder för att avhjälpa uppkomna skador som gäller enligt 5 § ML. Bestämmelsen understryker emellertid den betydelse från allmän och enskild synpunkt som återställningsfrågorna har.

Talan om återställning bör, i likhet med vad som gäller enligt 24, 25 och 41 §§ ML, kunna anhängiggöras endast av naturvårdsverket. För att främja en enhetlig rättstillämpning bör prövningen åtminstone under en inledningsperiod ske enbart vid KN.

När återställningstalan enligt det föreslagna nya stadgandet förs med avseende på en tidigare tillståndsprövad verksamhet, är situationen närmast jämförlig med den som förutsätts för omprövning enligt 25 § ML, nämligen att en miljöfarlig verksamhet har orsakat betydande olägenhet som inte förutsågs när tillståndet lämnades. Lika litet som i 25 § bör därför i den nya bestämmelsen införas någon motsvarighet till föreskriften i 24 § första stycket ML om att omprövning får ske först när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft.

Ytterligare kommentarer till lagförslaget ges i specialmotiveringen (avsnitt 7.1), där också vissa följändringar behandlas.

De föreslagna nya lagreglerna om återställning är enligt utredningens mening ägnade att i väsentlig mån underlätta för det allmänna, företrätt av naturvårdsverket, att mot den som orsakat en väsentlig miljöskada föra talan om återställningsåtgärder. Bestämmelserna bör därför kunna bidra till att principen om att förorenaren skall betala blir genomförd även i fråga om återställning. Beträffande frågan huruvida de nya bestämmelserna bör göras tillämpliga också i fråga om miljöskador som uppkommit innan lagändringarna trätt i kraft vill utredningen anföra följande.

Stadgandet i första stycket av den föreslagna nya 29 b § innebär inte någon materiell nyhet, eftersom det bara utgör ett förtydligande av bestämmelsen i 18 § första stycket ML om vad ett tillståndsbeslut skall innehålla. Någon anledning att genom en övergångsbestämmelse undanta miljöfarlig verksamhet som påbörjats före lagändringens ikraftträdande finns därför inte i detta fall.

När det gäller den nya bestämmelsen i 29 b § andra stycket är frågan om övergångsbestämmelse mer komplicerad. Den materiella innebörden av bestämmelsen – att den som genom en miljöfarlig verksamhet orsakat en miljöskada är skyldig att vidta eller bekosta skäliga återställningsåtgärder – är inte ny utan finns redan inskriven i 5 § ML som är tillämplig också på verksamhet som påbörjats före ML:s ikraftträdande. Däremot innebär den nya bestämmelsen otvivelaktigt att det faktiskt blir lättare att föra en talan om återställningsåtgärder än vad som varit fallet under ML:s hittillsvarande giltighetstid; talan om återställning kan väckas utan de begränsningar som följer av 24 § andra stycket och 25 § ML. Förhållandena i detta hänseende blir med det nya stadgandet närmast jämförliga med vad som före ML:s ikraftträdande den 1 juli 1969 gällde beträffande talan om återställningsåtgärder som föranletts av ett avloppsvattenutsläpp eller avfallsdeponering. Då hade nämligen det allmänna, företrätt av kammarkollegiet, möjlighet jämlikt 11 kap 17 § p 47 VL att föra stämningstalan vid vattendomstolen om bl a åtgärd till motverkande av olägenhet genom utsläppande av avloppsvatten i vattendrag, sjö eller annat vattenområde. Med utsläpp av avloppsvatten jämfördes enligt 8 kap 2 § VL utkastande, utsläppande eller uppläggande av fast avfall så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kunde förorenas.

Enligt utredningens mening möter det inte några principiella invändningar från rättslig synpunkt mot att göra 29 b § andra stycket tillämpligt också i fråga om skador som uppkommit innan den nya lagbestämmelsen träder i kraft. Stadgandet innebär inte någon materiell nyhet, och redan nu finns bestämmelser – 24, 25 och 41 §§ ML – som möjliggör talans förande, även om vissa praktiska svårigheter är förenade med bestämmelsernas tillämpning. Emellertid skall det inte förnekas att den som utsätts för en talan om återställningsåtgärder till följd av en gammal miljöskada torde uppfatta stadgandets tillämpning på äldre skador som ett uttryck för retroaktiv lagstiftning. Härtill kommer att det kan ifrågasättas, om en tillämpning av den nya lagregeln på gamla miljöskador skulle få någon större effekt från miljövardssynpunkt. Redan den omständigheten att dessa skador uppkommit under en tid då kraven på reningsanordningar och andra skyddsåtgärder var helt andra än nu gör att den i stadgandet – liksom i 5 § ML – föreskrivna skälighetsbedömningen torde leda till att förhållandevis låga krav ställs på skadevållarna. Vidare måste man räkna med att det i många fall blir mycket svårt att långt efter en skadas uppkomst visa vem eller vilka som är ansvariga. Även om orsakssammanhanget kan fastställas, torde det ofta bli svårt att finna någon ansvarig, eftersom ifrågavarande miljöskador till stor del vållats av industrier som sedan länge är nedlagda eller som tillhört bolag som numera är upplösta. Sist uppräknade förhållanden skulle dessutom leda till att det ofta blev tillfälligheter som fick avgöra om en kommun eller ett företag kan åläggas att återställa efter gamla skador. Detta skulle sannolikt komma att upplevas som orättvist av de kommuner eller företag som får ett åläggande om återställning.

Med hänsyn till det nu anförda anser utredningen att den föreslagna bestämmelsen endast bör bli tillämplig på skador som inträffar efter det att bestämmelsen träder i kraft.

Det torde framgå av vad nu sagts, att möjligheterna att få förorenaren att

bekosta återställning av äldre skador blir mycket begränsade, oavsett hur övergångsbestämmelsen till 29 b § andra stycket utformas. Avgörande för om sådana skador kommer att kunna återställas blir därför om staten eller kommunerna kommer att ställa medel till förfogande för ändamålet. Utredningen anser att detta är otillfredsställande, och det finns enligt utredningens mening anledning att överväga finansieringsformer som innebär en mer begränsad medverkan från samhällets sida. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 2.5.3.

2.5.2.2 Sanering

Hur myndigheterna kan agera för det fall att någon har hanterat ett miljöfarligt ämne på sådant sätt att ett ingripande bedöms erforderligt, blir beroende av omständigheterna i det särskilda fallet.

Om hanteringen gett upphov till en akut fara för människor eller egendom eller för miljön, kan förutsättningar för ett ingripande enligt BrL föreligga. Brandkårens åligganden sträcker sig dock knappast längre än till ett avvärjande eller en begränsning av fortsatt skada. Även om förutsättningarna för räddningstjänst inte förelegat eller räddningstjänsten avslutats, torde kommunen ha ett visst ansvar för att miljöfarliga ämnen tas om hand så att de inte kan vålla sanitär olägenhet. Hur långt kommunens ansvar sträcker sig får dock anses i viss mån oklart.

För att en tillsynsmyndighet enligt ML skall kunna agera enligt 40 eller 47 § denna lag (se s 48 ovan) krävs i regel, åtminstone i princip, att det finns någon som är ansvarig för hanteringen så att han kan delges ett föreläggande enligt 40 § ML eller en ansökan om handräckning enligt 47 §. I brådskande fall kan dock en ansökan om handräckning beviljas utan att svaranden har yttrat sig. En annan förutsättning för ML:s tillämplighet i sanerings-sammanhang är att den hantering som gett upphov till den aktuella risksituationen faller under beskrivningen i 1 § ML av vad som är en miljöfarlig verksamhet. – Om förutsättningarna för tillsynsmyndighetens ingripande föreligger, blir valet av åtgärd beroende av om den ifrågavarande hanteringen har skett inom ramen för en tidigare tillståndsprövad verksamhet eller inte.

Om hanteringen sker som ett led i en tillståndsprövad verksamhet kan densamma innebära att tillståndshavaren åsidosätter ett villkor eller en föreskrift som har meddelats i tillståndsbeslutet. Han har då gjort sig skyldig till en gärning som är straffbelagd enligt 45 § första stycket 3 ML. Tillsynsmyndigheten kan därvid enligt 40 § tredje stycket förordna om rättelse på tillståndshavarens bekostnad eller förelägga honom att själv vidta rättelse. – En annan möjlighet som i detta fall står till tillsynsmyndighetens förfogande är att begära handräckning enligt 47 § första stycket ML. Sådan handräckning skall sedan den 1 januari 1982 ske enligt bestämmelserna i handräckningslagen (1981:847), varvid tingsrätten meddelar beslut om handräckning. Själva handräckningen utförs genom kronofogdemyndighetens försorg. Med hänsyn till de speciella svårigheter det kan innebära att hantera ämnen som det här är fråga om kan det bli aktuellt för kronofogdemyndigheten att anlita utomstående expertis på området, t ex ett konsultföretag. Kostnaden för handräckningen, som i förekommande fall omfattar även konsultarvode, skall kronofogdemyndigheten ta ut av

svaranden. Denna kostnad får enligt 23 § MF på begäran av kronofogdemyndigheten förskjutas av allmänna medel. Medel för detta ändamål betalas ut av naturvårdsverket från ett anslag betecknat "H 14 Stöd till miljöskyddsteknik, m m". Enligt verkets regleringsbrev för år 1982/83 får anslaget i förevarande sammanhang användas för handräckningskostnad som enligt 23 § MF får förskjutas av allmänna medel. – När tillsynsmyndigheten förordnar om rättelse på den försumliges bekostnad enligt 40 § tredje stycket ML finns f n inte samma möjlighet som vid handräckning att få kostnaderna förskjutna av allmänna medel. Detta kan leda till vissa problem. Förfarandet innebär i regel att länsstyrelsen låter utföra arbetet eller åtgärden genom en privat företagare. Vid tveksamhet om förorenarens solvens torde tillsynsmyndigheten få vara beredd att förskottera kostnaderna av expensmedel. Tillsynsmyndigheten har härefter att kräva ersättning av den som slutligt skall stå för kostnaderna. Om denne inte betalar godvilligt, får myndigheten utkräva ersättning vid allmän domstol. Det torde endast i ett fall ha förekommit att en länsstyrelse förordnat om rättelse enligt 40 § tredje stycket. Detta fall gällde BT Kemi.

När hanteringen av det miljöfarliga ämnet bedrivs som ett led i en tillståndsgiven verksamhet, kan således tillsynsmyndigheten välja mellan att låta utföra erforderliga åtgärder på den försumliges bekostnad enligt 40 § tredje stycket ML eller att begära handräckning enligt 47 § ML. Ett ingripande enligt det förstnämnda förfarandet kan dock i praktiken komma att omöjliggöras genom att kostnaderna normalt inte kan förskottas. Därför kan tillsynsmyndigheten tvingas att tillgripa det senare förfarandet, även om den fördröjning detta orsakar skulle försvåra och fördyra saneringsarbetet. Utredningen anser att möjligheten att förskottera kostnaderna bör utsträckas till att gälla även ingripanden enligt 40 § tredje stycket ML och föreslår därför ett tillägg med denna innebörd i 23 § MF.

Om hanteringen av det farliga ämnet inte ingår som ett led i en tillståndsprövad miljöfarlig verksamhet, kan tillsynsmyndigheten meddela ett förordnande enligt 40 § första stycket ML. Därest ett sådant förordnande inte åtlöds, kan tillsynsmyndigheten enligt 47 § tredje stycket anmoda kronofogdemyndigheten att ombesörja att föreskrivna åtgärder vidtas på den försumliges bekostnad. Även detta förfarande har i praktiken betraktats som en form av handräckning och kostnaderna kan därför enligt 23 § MF förskjutas av allmänna medel.

För det fall att ett föreläggande enligt 40 § första stycket inte efterkoms har tillsynsmyndigheten inte meddelats befogenhet att förordna om rättelse på vederbörandes bekostnad enligt tredje stycket samma paragraf. Det har trots detta förekommit att en länsstyrelse tillämpat ett sådant förfarande. Man har därvid bedömt att den fördröjning av nödvändiga åtgärder, som en hänvändelse till kronofogdemyndigheten sannolikt skulle medföra, skulle försvåra saneringen. Trots att kronofogden således inte kopplats in har naturvårdsverket i detta fall ansett sig kunna förskottera kostnaderna för den av länsstyrelsen anlitate entreprenören. – Om omständigheterna är sådana att hanteringen av avfallet är en sådan verksamhet som är förprövningspliktig enligt 10 § ML, har den som är ansvarig för hanteringen gjort sig skyldig till en gärning som är straffbelagd enligt 45 § första stycket 2 ML. På samma sätt som när gärningen består i ett åsidosättande av meddelade villkor eller

föreskrifter kan tillsynsmyndigheten då vända sig till tingsrätten med en begäran om handräckning.

I situationer, då det för att minska risken för skador är angeläget att åtgärder vidtas skyndsamt, bedömer utredningen att de båda redovisade förfarandena enligt ML kan visa sig alltför tidsödande. Utredningen anser därför att det även för ifrågavarande situationer bör finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förordna om rättelse på den försumliges bekostnad. Möjlighet bör därvid finnas att även i detta fall förskottera kostnaderna för förfarandet av allmänna medel. 40 § ML och 23 § MF bör ändras i överensstämmelse härmed.

Som ett alternativ till ett ingripande enligt ML, eller om ML inte är tillämplig, kan omständigheterna vara sådana att ett ingripande kan ske enligt 13 § LHMV. En tillsynsmyndighet enligt denna lag kan då förordna om rättelse på den försumliges bekostnad. I den mån kostnader för anlitande av konsulter etc uppstår, finns det emellertid ingen reguljär form för att förskottera sådana kostnader. Avsaknaden av en sådan förskotteringsmöjlighet minskar otvivelaktigt tillsynsmyndigheternas möjligheter att agera med stöd av LHMV. Problemet har emellertid vid ett par tillfällen lösts genom att naturvårdsverket efter medgivande av regeringen har betalat ut förskott från det tidigare nämnda anslaget för ny miljöskyddsteknik, trots att det varit fråga om ett ändamål för vilket anslaget inte uttryckligen är avsett.

I LHMV saknas således motsvarighet till bestämmelserna i 18 och 23 §§ MF. Detta är enligt utredningens mening en brist, eftersom möjligheten att ingripa med stöd av 13 § LHMV får mycket litet praktiskt värde så länge den som anlitas för att utföra arbetet för sin ersättning blir beroende av den försumliges solvens. Utredningen föreslår därför att kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor kompletteras med en bestämmelse om att en tillsynsmyndighet kan begära förskott av allmänna medel i samband med här avsedda ingripanden. En motsvarighet till bestämmelsen i 18 § MF om samråd med statens naturvårdsverk bör även införas.

2.5.3 Försöksverksamhet med återställning m m

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 2.3 har till följd av olika verksamheter, som enligt nu gällande lagbestämmelser är att anse som miljöfarliga, uppkommit omfattande skador i naturen. En fullständig återställning och sanering av de skadade mark- och vattenområdena skulle kräva mycket stora insatser.

Miljöskyddsutredningen har i avsnitt 2.5.2 framlagt förslag till författningsbestämmelser som har till syfte att för framtiden väsentligt förbättra samhällets möjligheter att ålägga en förorenare att vidta eller bekosta erforderliga återställningsåtgärder. Såvitt gäller redan inträffade skador har utredningen bedömt att återställningsfrågorna endast i mindre omfattning skulle kunna lösas genom ändrade lagbestämmelser. Utredningen har bl a därför ansett att den nya bestämmelsen inte bör bli tillämplig på sådana skador. Möjligheten att utkräva förorenarens återställningsansvar kommer härigenom även fortsättningsvis att vara mycket begränsad. En förutsättning för att återställningsåtgärder i större omfattning skall komma till stånd med

avseende på gamla miljöskador är därför att särskilda medel ställs till förfogande för ändamålet.

Återställning efter framtida miljöskador, inklusive sanering efter hantering av hälso- och miljöfarliga varor, skall enligt ML och LHMV ombesörjas av den som bedrivit den verksamhet som föranlett återställningsbehovet. Man bör kunna förutsätta att utsläppskontrollen och tillsynen enligt dessa lagar sker så effektivt att det endast i undantagsfall behövs insatser av andra än de primärt ansvariga. En förutsättning för att återställansvaret enligt ML och LHMV skall fungera är emellertid att man vet vem som bär ansvaret för en begången miljöfarlig handling. Vidare måste den ansvarige, ofta en juridisk person, fortfarande existera och ha sådana tillgångar att han kan bestrida kostnaderna för erforderliga åtgärder. Erfarenheten – t ex BT Kemi-fallet – visar att någon av dessa förutsättningar ibland brister. Ett genomförande av återställningen i sådana fall innebär f n att kostnaderna måste bestridas av staten eller av en kommun.

Utredningens direktiv innebär inte något uttryckligt uppdrag att framlägga förslag i fråga om finansieringen av sådana återställningsåtgärder för vilka kostnadsansvaret inte kan påläggas förorenarna. I stället framgår av regeringens generella tilläggsdirektiv 1978 och 1980 till samtliga kommittéer och särskilda utredare att förslag till nya kostnadskrävande åtgärder inte bör framläggas i rådande statsfinansiella läge. Framlagda förslag bör nämligen kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser, och härvid skall hänsyn tas till alla kostnader oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda.

Det är uppenbart att en återställningsverksamhet i större omfattning kan påräknas bara om särskilda medel ställs till förfogande för ändamålet. Med hänsyn till frågans stora betydelse från miljö- och naturskyddssynpunkt har utredningen för sin del funnit lämpligt att, vid sidan av direktiven, framföra vissa synpunkter på hur återställningsarbetet bör bedrivas och finansieras, när man är beredd att göra en mera betydande insats för återställning efter gamla miljöskador. Vissa av de nedan diskuterade åtgärderna – t ex försöksverksamhet inom återställningsområdet och genomförande av återställningsåtgärder som AMS-projekt – bör för övrigt helt eller delvis kunna tillgripas också i nuläget.

Försöksverksamhet

Som framgår av det tidigare anförda har kostnaderna för önskvärda återställningsåtgärder i samband med genomförda inventeringar uppskattats till miljardbelopp. Osäkerheten i uppskattningen är dock stor, och uppenbart är att inte alla återställningsbehov är lika angelägna. En del vid inventeringarna antagna återställningsfall har sannolikt fallit bort bl a på grund av naturens självläkningsförmåga. Utredningen anser emellertid att det från miljöskyddssynpunkt är viktigt att man inleder ett arbete med att på ett mer systematiskt sätt än hittills försöka lösa problemen med åtminstone de allvarligaste miljöskadorna. Som ett led i ett sådant arbete bör under en försöksperiod göras en översiktlig inventering med inriktning på att ta fram sådana projekt som kan anses särskilt angelägna att genomföra. Utredningen vill härvid särskilt peka på fiberbankarna och upplagen av gruvavfall, i vilka

det finns lagrat kvicksilver och andra tungmetaller som kan leda till metallförgiftning av många sjöar och vattendrag. Påpekas kan också att naturvårdsverket i en skrivelse 1982-12-06 till regeringen föreslagit att det genomförs en kartering av äldre avfallsupplag med särskild uppmärksamhet på förekomst av miljöfarligt avfall.

Under försöksperioden bör man komplettera de kunskaper och den erfarenhet som finns i fråga om arbetsmetoder och kostnadsberäkningar m m för återställning av skilda slag av skador. Viss ytterligare forskning behöver därför ske. Parallellt med inventerings- och forskningsverksamheten bör det bedrivas ett arbete i begränsad omfattning med enskilda återställningsobjekt. Som ett ytterligare led i försöksverksamheten kan naturvårdsverket hos koncessionsnämnden anhängiggöra talan om återställning i några fall. Härigenom skulle klarhet kunna uppnås i fråga om möjligheten att tillämpa 24, 25 och 41 §§ ML på återställning efter gamla miljöskador.

Försöksverksamheten bör bedrivas i naturvårdsverkets regi och torde behöva pågå under en femårsperiod. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att upprätta ett program för verksamheten med angivande av kostnaderna för programmets genomförande.

Återställning som AMS-projekt

Många återställningsåtgärder torde vara väl ägnade att genomföras som AMS-projekt i sysselsättningskapande syfte. Exempel härpå är kalkning och övertäckning av gruvavfallsupplag, vegetationsetablering på sådana upplag samt vegetationsbekämpning och sedimentborttagning i igenväxta sjöar. Av vikt är dock att både urvalet av återställningsobjekt och arbetets planläggning sker med erforderlig sakkunskap. Inget återställningsprojekt bör därför sättas i gång utan att samråd skett med naturvårdsverket. – För att underlätta användandet av återställningsåtgärder som sysselsättningsprojekt bör ett antal företag vara så förberedda och planerade att igångsättningen kan ske med kort varsel.

Individuella säkerheter

Systemet med individuella säkerheter förefaller att ha fungerat väl i samband med tillståndsprövningen av grus- och sandtäkter m m. Det är där fråga om en tämligen enhetlig grupp av företag, och kostnaden för blivande återställning kan ganska väl bedömas med ledning av den täktplan som brukar föreligga i tillståndsärendet. I fråga om återställning efter miljöfarlig verksamhet är förhållandena helt annorlunda. Det återställningsbehov som inte omfattas av meddelade tillståndsvillkor enligt 18 § ML är i regel oförutsett av tillståndsmyndigheten, och det finns knappast någon möjlighet att vid prövningstillfället bedöma ens storleksordningen av det belopp som skulle behöva säkerställas för att man skall undgå risken att det allmänna måste träda in. För att denna risk skall nedbringas till ett minimum måste säkerheterna i flertalet fall sättas mycket högre än som svarar mot det genomsnittliga behovet. Om bankgaranti e dyl måste ställas, skulle systemet därför medföra höga kostnader för de enskilda företagen, och det skulle också krävas betydande administrativa insatser av tillståndsmyndigheterna.

Utredningen anser därför inte att ett system med individuella säkerheter utgör en generell lämplig metod att garantera återställning efter miljöfarlig verksamhet eller hantering av miljöfarliga ämnen.

Försäkringar

Finansiering via försäkringar torde bli billigare för de enskilda företagarna än individuella säkerheter, eftersom kostnaderna slås ut på ett stort antal företag och säkerhetsmarginalerna därför inte behöver göras lika stora. Även ett försäkringssystem blir dock svåradministrerat på grund av det stora antal företag av mycket skiftande storlek och inriktning som måste anslutas. Med hänsyn härtill anser utredningen att inte heller försäkringsformen är särskilt lämplig i förevarande fall.

Återställningsfond

Ett alternativ till skattefinansiering av återställningsåtgärderna är en avgiftsfinansierad återställningsfond av samma typ som den svenska bilskrotningsfonden eller den amerikanska "Superfund". Avgiftsplikten förutsätts därvid åvila dem som bedriver sådan miljöfarlig verksamhet som regelmässigt innebär beaktansvärd risk för att ett återställningsbehov uppkommer.

Syftet med att inrätta en återställningsfond skulle vara att skapa en i förhållande till statliga och kommunala budgetar fristående form för bekostande av återställning av skadade mark- och vattenområden. En både praktiskt och principiellt viktig fråga är, om fonden skall användas både för återställning efter skador som inträffar i framtiden och för åtgärder som erfordras till följd av gamla miljöskador. Såvitt gäller framtida skador kan fonden närmast ses som ett slags försäkringssystem, till vilket alla presumtiva förorenare betalar för att slippa ställa säkerhet mot betalningsoförmåga eller ta en vanlig ansvarsförsäkring. Några principiella betänkligheter häremot torde knappast kunna anföras, och det blir närmast praktiskt-ekonomiska överväganden som avgör om ett fondsystem är att föredra framför individuella säkerheter eller obligatoriska försäkringar. – Om fonden också skall användas för att finansiera återställning efter gamla miljöskador, kommer rättvisefrågan i förgrunden. Avgifterna kommer då att delvis utnyttjas för att kompensera skador som flertalet av de nu verksamma företagen inte kan ha varit medvällande till, och avgiftsfinansieringen blir därför en form av kollektiv bestraffning av vissa branscher för gamla försyndelser av en del av branschföretagen. Från rättvisesynpunkt är det uppenbarligen mer tillfredsställande att kostnaderna för återställning i varje särskilt fall läggs på den individuella förorenaren. Emellertid visar erfarenheten att denna princip inte går att genomföra fullt ut, eftersom det i många fall inte är möjligt att utkräva ansvaret av förorenaren. Man har då att välja bara mellan skattebetalarna och kollektivet av presumtiva framtida förorenare som finansiär, och inget av dessa alternativ är egentligen godtagbart från rättvisesynpunkt.

Oavsett om fondens användningsområde omfattar endast framtida skador eller även inbegriper gamla skador bör inrättandet av en återställningsfond inte få påverka det ansvar för återställning som förorenaren har enligt

gällande rätt. Fondens ansvar för återställning bör därför vara subsidiärt i förhållande till förorenarens. Härigenom uppnås även den fördelen att fonden inte behöver göras lika stor som annars varit nödvändigt.

Även om man godtar tanken på en avgiftsfinansierad fond, finns det starka skäl för att också staten bör bidra till kostnaderna för återställning av gamla skador. Ett återställande av skadad miljö medför nytta såväl för den allmänna hälso- och miljövården som för enskilda. Nyttan kan bestå exempelvis i förbättrade sanitära förhållanden eller i ökade möjligheter till rekreation och friluftsliv. Det kan med visst fog hävdas att de som drar nytta härav också bör delta i kostnaderna, vilket i praktiken kan ske endast genom bidrag från det allmänna. Ett ytterligare skäl för statsbidrag till återställningsverksamheten är att ifrågavarande skador huvudsakligen uppstått vid en tid, då man på grund av otillräckliga kunskaper om utsläppens långsiktiga verkningar samt bristfällig teknik allmänt accepterade att kommunala och industriella utsläpp m m ledde till omfattande skador i miljön.

Eftersom antalet utövare av miljöfarlig verksamhet är stort och verksamheten förekommer i mycket växlande former och omfattning, kan införandet av en avgift och skapandet av en särskild fond för återställning befaras ställa krav på en relativt betydande administration för bl a beräkning och uppbörd av avgiften. Det kan ifrågasättas, om en sådan administration är motiverad för de sannolikt ganska små avgifter det här skulle röra sig om. Utredningen bedömer att inrättandet av en återställningsfond skulle underlättas väsentligt, om avgiftssystemet kan knytas an till någon annan form av skatt eller avgift på samma kategori av verksamheter som de ifrågavarande. Som en möjlighet att lösa avgiftsfrågan för en återställningsfond vill utredningen peka på det förslag till avgift på prövning och tillsyn enligt ML som på regeringens uppdrag har utarbetats av naturvårdsverket. Förslaget (SNV PM 1576), som lades fram i juni 1982, innebär i huvudsak följande.

I landet finns ca 14 000 anläggningar som är förprövningspliktiga enligt ML. I huvudsak är det KN, naturvårdsverket och länsstyrelserna som svarar för arbetet med prövning och tillsyn enligt ML. De sammanlagda kostnaderna för prövning och tillsyn vid dessa myndigheter uppgick budgetåret 1981/82 till ca 120 Mkr. Av dessa kostnader bör enligt förslaget 80 Mkr finansieras genom avgifter, varav 37 Mkr bör tas ut som en prövningsavgift och 43 Mkr som en årlig avgift för tillsyn och därmed sammanhängande verksamhet. Naturvårdsverket föreslår vidare en förstärkning av tillsynsverksamheten till en kostnad av 30 Mkr om året. De kostnader som skall täckas av årsavgifter skulle därmed uppgå till 73 Mkr om året. För vissa verksamheter, där tillsynen är enkel och huvuddelen av myndigheternas arbete gäller prövningen, kan det enligt verket vara befogat att slopa den årliga avgiften. Verket föreslår därför att djurhållningsanläggningar m m., motorsport- och bilprovningssbanor samt skjutbanor undantas från årlig avgift. Antalet anläggningar som skall betala årsavgift skulle härigenom reduceras till ca 8 400.

Uttaget av den årliga avgiften förutsätter enligt naturvårdsverket att man skapar ett register över samtliga avgiftspliktiga anläggningar. Verket föreslår att MI-01-systemet utnyttjas för registrering av sådana anläggningar. Arbetet med administration, uppbörd m m föreslås bli uppdelat mellan naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Om tillsyn enligt ML beläggs med avgift, bör det enligt utredningens mening finnas goda möjligheter att utnyttja administrationen för denna avgift också till att ta ut en återställningsavgift. Utredningen anser också, med hänsyn till det nära samband som finns mellan tillsyn enligt ML samt återställning och sanering efter miljöfarlig verksamhet, att det ligger nära till hands att använda en del av de medel som betalas in som tillsynsavgifter för att bekosta angelägna återställnings- och saneringsåtgärder.

Försöksverksamhetens finansiering m m

Kostnaden för den försöksverksamhet som skisserats ovan bör kunna begränsas till högst 10 Mkr/år under försöksperioden. Verksamheten får många beröringspunkter med sanering efter hantering av miljöfarliga ämnen. Kostnaderna för sådan sanering får vid behov förskottas från naturvårdsverkets anslag för stöd till ny miljöskyddsteknik. Enligt utredningens mening bör det vara möjligt att utnyttja detta anslag även för den nu förordade försöksverksamheten.

Sedan försöksverksamheten avslutats bör man på grundval av dess resultat ytterligare överväga i vilken omfattning och i vilka former det vidare återställningsarbetet bör bedrivas. Det blir därvid nödvändigt att ta ställning även till hur arbetet skall finansieras. Starka skäl talar enligt utredningen för att man då överväger en återställningsfond av den typ som utredningen ovan skisserat.

3 Miljöskyddsprövning av vägar och gator

3.1 Inledning

Den snabba utvecklingen på trafikområdet har medfört att miljöstörningar från trafiken blivit ett allt mer framträdande problem i vårt samhälle. Under perioden 1950 till 1980 ökade antalet personbilar i Sverige från ca 0,3 till ca 3,0 miljoner. Antalet lastbilar ökade under samma tid från ca 75 000 till ca 200 000. Den årliga körsträckan per bil minskade däremot något. Genom en större spridning av bebyggelsen sammantaget med den specialisering som skett av markanvändningen i renodlade bostads-, industri-, service- och fritidsområden har de negativa effekterna av samhällets växande transportberoende kommit att framstå allt klarare.

Vägtrafiken har på många håll kommit att bli den dominerande yttre bullerkällan. Enligt trafikbullerutredningens (TBU) beräkningar var år 1970 ca 20% av de människor som bodde i orter med mer än 50 000 invånare utsatta för en dygnsnivå inomhus som överstiger 40 dBA. Mot bakgrund av utförda sociologiska undersökningar ansågs vidare uppskattningsvis 750 000 personer i tätorter vara mycket störda av vägtrafikbuller (SOU 1974:60).

Avgaserna från motorfordonstrafiken utgör en betydande källa till luftföroreningar. I många tätorter är de samlade utsläppen från fordonstrafiken den huvudsakliga källan till ett antal luftföroreningar. Detta gäller framför allt koloxid, men även utsläppen av kolväten, kväveoxider, bly, stoft och sot är betydande. Olägenheterna från trafikapparaten har på många håll blivit ett avsevärt hälso- och miljöproblem. Även utanför tätortsområdena medför verksamheten på våra vägar lokalt avsevärda störningar för omgivningen i form av buller, luftföroreningar, vibrationer och föroreningar till vatten.

Tillkomsten av fasta vägtrafikanläggningar prövas för närvarande i särskild ordning enligt bestämmelser i främst väglagstiftningen. Vid prövningen skall även miljöskyddsintresset beaktas. Med hänsyn därtill ansåg man vid tillkomsten av ML att tillståndsplikt enligt miljöskyddslagstiftningen inte erfordrades beträffande vägar.

Det har emellertid visat sig att de bestämmelser i främst byggnads- och väglagstiftningen som skall reglera miljöskyddsintresset är otillräckliga. Krav på ändringar i skärpande riktning har därför framförts från skilda håll. Utredningen har i enlighet med sitt uppdrag utrett frågan om tillståndsplikt enligt ML för sådana vägar och gator som orsakar eller kan befaras orsaka väsentliga miljöstörningar för omgivningen. Efter att ha övervägt olika

alternativ till lösningar lägger utredningen fram ett förslag som innebär att förprovning enligt ML kan föreskrivas i vissa fall. Enligt utredningens mening bör genom det föreslagna förfarandet en fast praxis beträffande godtagbara immissionsförhållanden vid fasta trafikaneläggningar kunna utbildas relativt snabbt.

3.2 Tidigare utredningar och överväganden beträffande miljöstörningar från vägar

3.2.1 Förarbetena till miljöskyddslagen

Immissionssakkunniga menade i betänkandet "Luftförorening, buller och andra immissioner" (SOU 1966:65) att det inte fanns anledning att föra in någon form av vägtrafikaneläggningar bland de företagstyper som skulle bli föremål för obligatorisk förprovning enligt miljöskyddslagstiftningen med hänsyn till att det i väglagstiftningen fanns stadgat ett prövnings- och koncessionsförfarande, som med små ändringar kunde kompletteras så att det tillförsäkrade miljöskyddsmyndigheterna erforderligt inflytande på området.

De sakkunniga föreslog ett antal ändringar i väglagstiftningen i syfte att tillförsäkra den centrala miljöskyddsmyndigheten möjlighet att bevaka miljövärdens intressen i vägbyggnadsärenden. Bland de myndigheter som skulle få del av fastställd flerårsplan upptogs därför naturvårdsverket. Likaså föreslogs att samråd skulle ske med naturvårdsverket "i förekommande fall" vid utarbetande av arbetsplan och att naturvårdsverket skulle underrättas om upprättad arbetsplan, om tiden för att framställa anmärkningar och om beslut varigenom arbetsplan fastställts.

Vid remissbehandlingen av de sakkunnigas betänkande rådde delade meningar om behovet av obligatorisk miljöskyddsprövning av vägar.

I regeringens förslag till miljöskyddslagstiftning (prop 1969:28) framhölls att störningar från vägtrafiken blivit ett stort problem på många håll. Beträffande frågan om obligatorisk förprovning enligt ML anförde departementschefen följande (anf prop s 186):

Jag delar de sakkunnigas åsikt att den nya lagstiftningen i princip bör omfatta också fasta trafikaneläggningar. Hänsyn måste dock tas till att dessa prövas i särskild ordning. Vid denna prövning beaktas även anläggningens störande inverkan på omgivningen. Miljövärdetsintresset bör därvid kunna tillgodoses genom samråd på ett tidigt stadium. Med hänsyn härtill bör tillståndsplikt enligt den nya lagen inte krävas. Inte heller bör man kunna utverka förbud mot att anläggningen utnyttjas för avsett ändamål. Däremot bör ingripande kunna ske i form av åläggande om skåliga skyddsåtgärder eller inskränkningar i den störande verksamheten på samma sätt som i fråga om andra anläggningar. Möjlighet att söka tillstånd bör stå öppen även när det gäller trafikaneläggningar. Enskild sakägare bör alltid ha möjlighet att föra talan om ersättning.

De sakkunnigas förslag har delvis beaktats i 1971 års väglagstiftning, se vidare avsnitt 3.3.1.

3.2.2 Framställningar i riksdagen beträffande tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen för fasta trafikanläggningar; utredningens direktiv

Saken har vid upprepade tillfällen varit föremål för riksdagens behandling. Redan i samband med ML:s tillkomst 1969 började man i riksdagen diskutera frågan om det inte var nödvändigt att införa tillståndsplikt enligt ML för bl a vägar och flygplatser.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens förslag till miljöskyddslagstiftning tillstyrkte utskottsmajoriteten bifall till väckta motioner vari föreslagits att vägar och flygfält inte borde undantas från koncessionsprövningen (3:e LU 1969:37). Utskottet ansåg dessutom att undantagsbestämmelsen i 6 § tredje stycket andra meningen ML borde utgå och att lagen således i sin helhet skulle bli tillämplig på flygplatser, vägar och järnvägar. Redan befintliga anläggningar skulle emellertid skyddas genom särskilda övergångsbestämmelser. Till stöd för sin uppfattning anförde utskottet att prövningen av vägföretag och flygplatser enligt väg- och luftfartslagstiftningen inte tillräckligt beaktar miljöskyddets krav.

Riksdagen biföll emellertid en vid utskottsutlåtandet fogad reservation, vari uttalades att motionsyrkandet inte borde föranleda någon riksdagens åtgärd.

I reservationen framhölls att fasta trafikanläggningar prövas i särskild ordning. Visserligen var granskningen enligt reservanterna i första hand en prövning från exploateringssynpunkt och i huvudsak begränsad till förhållanden inom de fastigheter som avstår mark, men även miljöskyddssynpunkter skulle beaktas. Vidare kunde miljöskyddets ställning i beslutsprocessen stärkas genom regler om samråd. De synpunkter de miljöskyddande myndigheterna därvid anförde ansågs kunna få särskild tyngd, eftersom myndigheterna med stöd av 5 § ML skulle kunna ge ålägganden om skäliga skyddsanordningar eller inskränkningar i verksamheten. Härigenom skulle man enligt reservanternas mening kunna ingripa mot störande former av trafik, störande flygplanstyper osv. Man pekade också på att förbättringar kunde nås genom tillämpning av speciallagstiftning rörande t ex hastighetsbegränsning eller förbud mot vissa fordonstyper. På grund av dessa möjligheter ansåg reservanterna att det inte fanns något praktiskt behov av en förbudsregel i ML för trafikanläggningar. Samtidigt påpekades att ML:s konstruktion emellertid inte hindrade att koncessionsplikt infördes för trafikanläggningar, om så skulle visa sig erforderligt.

År 1970 framfördes åter krav på tillståndsplikt enligt ML för vägar och flygplatser. Till stöd för yrkandena anfördes i huvudsak samma argument som framförts vid den tidigare utskottsbehandlingen. Därvid underströks särskilt att en prövning enligt speciallagstiftningen inte ger samma garantier för att miljöintresset beaktas i erforderlig utsträckning som en tillståndsprövning enligt ML ger. – Framställningarna avslogs av riksdagen.

Även år 1971 och 1973 avslogs väckta motioner om tillståndsplikt enligt ML för vägar och flygplatser.

År 1974 upprepades kravet. I motion 1974:326 anfördes bl a följande:

Den särskilda prövning som angivits som skäl till att vägar och flygplatser undantagits från prövning enligt ML beaktar i och för sig även inverkan på omgivningen. Denna

granskning innebär emellertid främst en prövning från exploateringssynpunkt. Den särskilda prövningen berör dessutom i huvudsak förhållandena inom de fastigheter som avstår mark till anläggningen. En sådan prövning ger inte samma garantier för miljöskyddets krav som en tillståndsprövning enligt ML. Tillståndsplikt borde införas beträffande flygplatser och vägar, som kan medföra miljöstörningar av betydande omfattning. Detta hindrar inte att även granskning i nuvarande ordning enligt väglagen och luftfartslagen utförs.

JoU behandlade bl a mot 1974:326 i sitt utlåtande 1974:45 och framhöll där:

Erfarenheterna av hittillsvarande prövningsförfarande i fråga om nu berörda trafikanläggningar har alltmörklart utvisat att detta inte ger samma garantier för att miljöskyddets krav blir tillgodosedda som vid en tillståndsprövning enligt ML. Det kan inte längre anses tillfredsställande att fasta trafikanläggningar inte finns med bland de anläggningar för vilka krävs tillstånd eller dispens. Starka skäl föreligger att tillståndsplikt införas beträffande flygplatser och vägar, som kan medföra miljöstörningar av väsentlig betydelse. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att närmare bestämma förprövningskyldighetens omfattning.

Riksdagen antog utskottets utlåtande.

Miljöskyddsutredningens direktiv innehåller i denna del följande uttalande (direktiverna i sin helhet återgivna i kommittéberättelsen 1977, Del II, Kommittédirektiv, Jo:5, s 150 ff):

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 förprövningskyldigheten eller komma till uttryck i tillämplighetsreglerna eller i andra bestämmelser i lagen. De sakkunniga bör vidare bl a utreda de problem som har aktualiserats genom nyssnämnda riksdagsbeslut angående tillståndsprövning av flygplatser och vägar.

3.3 Det nuvarande prövningssystemet

3.3.1 Väglagstiftningen

3.3.1.1 Allmänna vägar

Anläggande av ny väg och ombyggnad m m av befintlig väg skall föregås av planläggning i enlighet med regler i väglagstiftningen. Frågor angående allmän väg regleras i väglagen (1971:948; VägL) och vägkungörelsen (1971:954; VägK).

Sammanfattningsvis innehåller dessa författningar följande bestämmelser beträffande förfarandet vid byggande av allmän väg. Frågor om byggande av väg prövas av statens vägverk efter samråd med vederbörande länsstyrelse. Har verket och länsstyrelsen olika uppfattning hänskjuts frågan till regeringens prövning (11 § VägL). Vägverkets beslut beträffande byggande av väg kan överklagas hos regeringen (75 § VägL). Till byggande av väg räknas anläggning av ny väg, omläggning av väg i ny sträckning samt

ombyggnad och förbättring av väg. Ny väg får anläggas, om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars kan få synnerlig betydelse för det allmänna. Omläggning av väg i ny sträckning samt ombyggnad och förbättring av väg får ske när det är påkallat från allmän synpunkt (10 § VägL).

För byggande av väg skall upprättas arbetsplan, i vilken skall anges den mark som behöver tas i anspråk för företaget. Arbetsplanen skall även innehålla övriga uppgifter som behövs för företagets genomförande (15 § VägL). Normalt skall arbetsplan utställas för granskning. Utställandet får dock underlåtas om vägföretaget överensstämmer med fastställd generalplan eller detaljplan. Inte heller behöver arbetsplan som avser endast ombyggnad eller förbättring av väg utställas, om inte mark behöver tas i anspråk med vägrätt eller nyttjanderätt eller om sådant ianspråktagande skriftligen medgivits av berörda sakägare. Under samma förutsättningar kan utställelse underlåtas i fråga om kompletterande arbetsplan även i andra fall samt i fråga om arbetsplan som innefattar endast ändring av arbetsplan för ännu ej färdigställt vägbyggnadsföretag (17 § VägL).

VägK innehåller detaljerade regler bl a beträffande upprättande av arbetsplan samt fastställelseförfarandet. Arbetsplan skall vara så detaljerad att föreslagen vägutformning och dess konsekvenser klart framgår. Vid upprättande av arbetsplan skall bl a iakttas att intrång och olägenhet samt från fastighetsbildningssynpunkt olämplig vägsträckning såvitt möjligt undviks, att tillbörlig hänsyn tas till befintlig och blivande bebyggelse utmed vägen, att vägen erhåller en mjuk och naturlig inpassning i landskapet samt att naturföremål eller naturområde av särskilt intresse eller fornlämning inte utan tvingande skäl skadas av företaget (26 § VägK).

Vid utarbetande av arbetsplan skall samråd ske i fråga om vägens sträckning och vägförslagens utformning i övrigt med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken (16 § VägL). Kommun och känd ägare till varje fastighet som berörs av förslaget skall beredas tillfälle att framföra sina synpunkter vid sammanträde på platsen (27 § VägK). Sedan vägförvaltningen färdigställt arbetsplanen överlämnas den till länsstyrelsen för beslut om utställelse. Vid utställelse hålls arbetsplanen tillgänglig för granskning av allmänheten. Samtliga som berörs av saken skall erhålla särskild underrättelse (30 § VägK).

Arbetsplan fastställs av vägverket efter samråd med länsstyrelsen. Byggande av väg får påbörjas först sedan arbetsplan upprättats och, om så erfordras, blivit fastställd. Om vägverket och länsstyrelsen har olika uppfattningar i fastställelsefrågan skall saken hänskjutas till regeringen för avgörande (18 och 19 §§ VägL). Berörda myndigheter, däribland naturvårdsverket, skall underrättas om fastställelse av arbetsplan (36 § VägK). Besvär mot beslut om fastställelse av arbetsplan får anföras av samtliga berörda sakägare oberoende av om vederbörande har framfört anmärkning vid utställelsen (75 § VägL). Statens naturvårdsverk får föra talan mot vägverkets eller länsstyrelsens beslut enligt VägL i fråga som berör dess verksamhetsområde (76 § VägL).

Som framgår av det ovan anförda finns vissa möjligheter att beakta miljöskyddsintresset i samband med upprättande och fastställelse av arbetsplan. Beslutsprocessen vid byggande av väg är emellertid regelmässigt långvarig, när det gäller mer omfattande projekt, och innebär en gradvis

konkretisering av frågeställningar och problem under en tidsperiod om 10 – 15 år. De tidiga planeringskedena regleras ej i väglagstiftningen. Bestämmelserna i VägL och VägK om prövnings- och samrådsförfarande avser endast det avslutande detaljplaneskedet som utmynnar i fastställandet av arbetsplan. Vissa allmänt hållna miljöskyddsbestämmelser avser däremot hela planeringsprocessen. Enligt 4 § VägL skall vid väghållning – vilket innefattar byggande och drift av väg – tillbörlig hänsyn tas till enskilda och allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och fornminnesvård. Vidare skall enligt 13 § VägL vid byggande av väg tillses att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet vinnes med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

3.3.1.2 Enskilda vägar

Den enskilda väghållningen regleras dels av lagen (1939:608) om enskilda vägar (EVL), dels ock av anläggningslagen (1973:1149;AL) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter (SFL).

Av lagen (1973:1151) om införande av AL och SFL framgår att EVL är tillämplig på vägsamfällighet som bildats före den 1 juli 1974 och på vägförening som bildas enligt 3 kap EVL. AL och SFL är tillämpliga på vägsamfällighet som bildas efter den 1 juli 1974 och på ny förrättning beträffande äldre vägsamfällighet.

I 3 kap EVL finns bestämmelser om bildande av vägförening beträffande område "inom vilket tätare bebyggelse uppkommit eller kan väntas inom nära förestående tid uppkomma" (71 §). – Enligt EVL skall enskild väg till läge och sträckning samt till bredd och anordning i övrigt byggas så, att ändamålet med vägen uppnås utan oskälig kostnad samt med minsta intrång och olägenhet för annan. Väg får inte byggas så att plan eller bestämmelser, som innefattar hinder mot bebyggelse i strid mot planen eller bestämmelserna, motverkas eller eljest markens ändamålsenliga bebyggande försvåras (4 §).

I AL föreskrivs beträffande gemensamhetsanläggning – anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse, t ex väg – att anläggningen skall förläggas och utföras på sådant sätt att ändamålet nås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad (8 §). Gemensamhetsanläggning skall stå i överensstämmelse med fastställda planer och inrättas så att deras syfte inte motverkas. Gäller eljest särskilda bestämmelserna för marks bebyggande eller användning skall anläggningen inrättas så att syftet med bestämmelserna ej motverkas. Undantag kan medges om särskilda skäl föreligger (9 §). I 10 och 11 §§ anges ytterligare villkor för inrättande av gemensamhetsanläggning.

3.3.2 Miljöskyddslagstiftningen

I de hittills nämnda lagarna har skyddet av miljön varit ett sekundärt intresse. Väglagstiftningens primära syfte är naturligen att ge regler om vägbyggande. Först i andra hand kommer bestämmelser om miljöskydd i samband med ett sådan projekt. Skyddet av miljön är det primära i annan lagstiftning.

I ML gäller det i första hand att skydda den yttre miljön från vatten- och

luftförorening, buller och andra störningar från fast egendom så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt. ML är tillämplig på användning av fast egendom som kan medföra störning för omgivningen genom bl a luftförorening och buller, om störningen ej är helt tillfällig. Sådan användning utgör ett exempel på miljöfarlig verksamhet enligt lagens definition.

Av det anförda framgår att också fasta trafikanläggningar i princip faller in under kategorien miljöfarlig verksamhet. ML är sålunda tillämplig på t ex vägar, flygplatser och järnvägar. Utanför lagens direkta tillämpningsområde faller däremot t ex bullerproblem som härrör från enskilda fordon, beroende på konstruktion eller användning och inte av vägens användning. Frågan om planlagstiftning och samhällsplanering som medel att förebygga eller minska miljöstörningar berörs inte heller direkt i ML. – Utöver bestämmelserna i ML gäller om miljöfarlig verksamhet vad som föreskrivs i hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning eller i annan lagstiftning (2 § ML).

Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall enligt 5 § ML vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Störningar skall förebyggas så långt det är praktiskt/tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Vissa miljöfarliga verksamheter får inte bedrivas innan förprovning skett. Regeringen förordnar för vilka typer av miljöfarlig verksamhet som obligatorisk förprovningsplikt skall gälla.

Någon skyldighet att låta förpröva trafikanläggningar enligt ML föreligger för närvarande inte. Enligt 6 § 3 st ML kan inte heller förbud meddelas mot att sådan anläggning används för avsett ändamål, även om olägenhet av väsentlig betydelse befaras och den befarade olägenheten innebär att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänt intresse skadas avsevärt. Detta gäller både allmänna och enskilda vägar, flygplatser och järnvägar. Regeln utgör ett undantag från vad som gäller för miljöfarlig verksamhet i övrigt.

Även om tillståndsplikt inte föreligger beträffande befintliga anläggningar omfattas dessa däremot av ML:s tillåtlighets- och tillsynsregler. Väg/gatuhållaren är alltså underkastad bestämmelserna om skyldighet att utföra skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått och kan även föreläggas att vidta trafikinskränkande åtgärder. Tillsynsmyndighet kan ingripa med stöd av 40 § ML. Naturvårdsverket har möjlighet att med stöd av 41 § ML yrka att KN meddelar föreskrifter om skyddsåtgärder. Det står också den fritt som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet att ansöka om tillsänd enligt ML för verksamheten och därvid få fastslaget under vilka villkor som den miljöfarliga verksamheten får bedrivas.

3.4 Det svenska vägnätet

3.4.1 Omfattning och huvudmannaskap

Bestämmelserna om väg- och gatuhållning skiljer mellan allmänna vägar, gator inom stadsplanlagda områden samt enskilda vägar.

I Sverige finns totalt ca 40 000 mil vägar. Drygt hälften av väglängden utgörs av enskilda vägar utan statligt stöd som obehöriga normalt inte får trafikera med motorfordon utan särskilt tillstånd. De ca 20 000 mil vägar som är tillgängliga för allmän trafik består av ca 10 000 mil statsvägar, 600 mil statskommunala vägar – för vilka statliga bidrag för anläggande och drift utgår – 3 000 mil kommunala vägar utan statligt stöd samt 6 000 mil enskilda vägar med statligt stöd.

Ansvar för planering, byggande och drift av allmänna vägar och gator delas mellan staten och kommunerna. Vägverket är för statens räkning väghållare för de statliga allmänna vägarna. Regeringen eller – efter bemyndigande från regeringen – vägverket kan med stöd av VägL förordna att kommun, om det är lämpligt med hänsyn till kommunens förutsättningar, skall vara väghållare inom sitt område eller del därav (5 § VägL). Av landets 279 kommuner var 108 väghållare den 1 januari 1980.

Statlig väghållning kan förekomma inom kommunalt väghållningsområde vad gäller förbifartsleder och viktiga genomfartsleder. Detta bestäms från fall till fall efter överläggningar mellan vägverket och berörd kommun. Uppdelningen av väg- och gatuhållningsansvaret mellan stat och kommun gjordes i samband med vägväsendets förstatligande år 1944 och har därefter i princip justerats i endast begränsad omfattning. – Väghållnings- och bidragsfrågor har under 1970-talet behandlats av åtminstone sju olika statliga utredningar.

3.4.2 Statsbidragssystemet

Då kommun förordnas till väghållare enligt VägL, bestäms dels det område inom vilket kommunen ansvarar för de allmänna vägarna, dels de gator som anses nödvändiga för den allmänna samfärdseln. Därmed är det statsbidragsberättigade väg- och gatunätets omfattning bestämd. Omfattningen av det bidragsberättigade väg- och gatunätet i kommunerna varierar beroende på lokala förhållanden. Däri ingår i princip genomfarts- och förbifartsleder, infarts- och förbindelseleder, huvudgator samt förbindelser till järnvägsstation, hamn m m. Några entydiga principer har erfarenhetsmässigt inte visat sig vara möjliga att tillämpa.

Kommunernas möjligheter att "bygga bort" miljöproblem kring trafikleder är i väsentlig grad beroende av möjligheten att erhålla bidrag av statsmedel. De närmare bestämmelserna återfinns i kungörelsen (1971:955) om statsbidrag till väg- och gatuhållning i vissa kommuner.

Statsbidrag till byggande av allmän väg eller gata som är nödvändig för den allmänna samfärdseln utgår i mån av tillgång på anslagna medel enligt fastställd fördelningsplan. Planen omfattar tio år och förnyas vart femte år. Fördelningsplan upprättas av vägverket på grundval av uppgifter om planerade byggnadsföretag som inhämtas från de kommuner som är väghållare. Innan beslut fattas skall vägverket höra länsstyrelsen, berörda kommuner och länsvägnämnden. De planerade företagen skall prioriteras efter deras behövlighet för den allmänna samfärdseln. – Vägverket fastställer fördelningsplanen. Har vägverket och länsstyrelsen olika uppfattning avgörs frågan av regeringen.

Statsbidrag utgår inte för merkostnad som uppkommer till följd av att väg

eller gata byggs efter högre standard än som betingas av trafiken. Vägverket kan dessutom bestämma att bidrag inte skall utgå till viss väganordning, om utförandet är särskilt kostnadskrävande och anordningen inte är oundgängligen nödvändig för trafiken. Arbetsplan för gatubyggnadsföretag skall godkännas av vägverket före medelstillelse.

I förordningen om flerårsplan och fördelningsplan (VVFS 1978:01) utvecklas ytterligare förutsättningarna för bidragsgivandet. Vägledande vid upprättande av planerna skall vara en samhällsekonomisk angelägenhetsgradering. Därvid skall särskilt beaktas sambandet med samhällets övriga planering. Vid prioritering och val av teknisk standard bör den av vägverket utarbetade metoden tillämpas analogt. Metoden beskrivs i vägverkets verksamhetshandbok. Åtgärder som kan höja trafiksäkerheten skall ges hög prioritet liksom förbättringar av den kollektiva trafikstandarden.

Nu gällande flerårs- och fördelningsplaner omfattar perioden 1979 – 1988. I början av 1983 lämnar regeringen direktiv för upprättande av nya planer för perioden 1984 – 1993.

3.4.3 Förändringar i statsbidragssystemet

I syfte bl a att rationalisera väghållningen har riksdagen beslutat om vissa förändringar i statsbidragssystemet (prop. 1981/82:133, TU 34, rskr 373). Bidrag till små objekt skall utgå schablonmässigt enligt en fördelningsmodell som bestäms av vägverket efter samråd med kommunförbundet. Bidrag till stora objekt skall utgå i enlighet med fastställd fördelningsplan men med den ändringen i förhållande till nuvarande bestämmelser att bidragsunderlaget i princip skall omfatta de totala byggnadskostnaderna. Däremot sänks bidragsandelen. Statsbidrag skall enligt beslutet lämnas till investeringar i det statskommunala väg- och gatunätet med 70 procent av bidragsgrundande kostnad. Om det finns synnerliga skäl, skall statens vägverk kunna medge att bidrag lämnas med 85 procent av kostnaden.

Konsekvenserna av det nya systemet antas bli en förenkling av administrationen och ett ökat kommunalt självbestämmande. Vägverkets arbete med att göra avvägningar mellan bidragsberättigade och icke bidragsberättigade kostnader torde minska i betydande omfattning. Beslutet får också vissa konsekvenser vad gäller finansiering av miljöskyddsåtgärder. Schablonbidraget – vilket inte är objektdestinerat – kan efter kommunens gottfinnande användas bl a för trafikmiljöförbättrande åtgärder. Vad gäller det objektdestinerade bidraget till byggande ökar omfattningen av bidragsunderlaget till att omfatta samtliga byggnadsåtgärder som är direkt hänförliga till vägobjekten och som betingas av trafiken. Därigenom kan vissa bullerbe-gränsande åtgärder ingå i bidragsunderlaget. – Prioriteringen av de stora objekten i fördelningsplan skall ske enligt samma grunder som för närvarande.

3.5 Gatuhållningsansvaret

I princip är all gatuhållning inom kommunen en kommunal angelägenhet. Enligt 49 § byggnadslagen (1947:385; BL) är kommunen skyldig att ställa i

ordning och till allmänt begagnande upplåta gata eller annan allmän plats inom område som ingår i stadsplan. Kommunen är även ansvarig för underhållet av gata eller annan allmän plats inom sådant område (74 § BL). Ansvaret för gatuhållningen kan dock i vissa fall åvila staten. Är staten väghållare inom område med stadsplan, skall bestämmelserna i BL om kommunens gatuhållningsansvar vad gäller allmänna vägar i stället avse staten (55 § BL). Enligt 23 § VägL kan gata efter stadsplans fastställande förklaras tillika vara allmän väg. Vilka gator som staten på detta sätt skall hålla som allmänna vägar bestäms genom statligt beslut i den ordning som stadgas i VägL.

Som framgår ovan i avsnitt 3.4.1 kan regeringen eller, efter bemyndigande, statens vägverk enligt 5 § VägL förordna kommunen att vara väghållare för allmän väg inom sitt område eller del därav. Kommun som på detta sätt är väghållare enligt VägL erhåller bidrag av statsmedel för sin väg- och gatuhållning enligt statsbidragskungörelsen. Statens vägverk bestämmer därvid efter länsstyrelsens hörande vilka gator inom kommunen som skall anses statsbidragsberättigade.

Enligt 24 § BL skall stadsplan upprättas i den mån det påkallas för den närmare regleringen av bebyggelsen i kommunen. Stadsplan skall utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områden som ingår i planen, nämligen dels byggnadskvarter, dels gator och andra allmänna områden, dels specialområden, såsom järnvägs- och andra särskilda trafikområden, skydds- eller säkerhetsområden för vissa anläggningar m m. Nyanläggning eller ombyggnad av gata måste stå i överensstämmelse med gällande stadsplan. I annat fall kräver åtgärden planändring.

Den som upprättar ett planförslag skall enligt 14 § byggnadsstadgan (1959:612;BS) samråda med de kommunala organ som kan beröras av planfrågorna, länsstyrelsen samt övriga myndigheter, sammanslutningar och enskilda personer, som kan ha ett väsentligt intresse av frågan. Ett planförslag skall vidare, då det överlämnas till kommunal eller statlig myndighet för antagande eller fastställelse, vara åtföljt av bl a utredning angående de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för planens genomförande med beaktande av bl a trafikförhållandena samt redogörelse för det samråd som ägt rum vid utarbetande av förslaget (16 § BS). Innan förslag till stadsplan antas skall det utställas till granskning. Den som är missnöjd med förslaget kan framställa anmärkning inom viss angiven tid. Skriftlig underrättelse om utställelse skall utgå till markägare som berörs av frågan. Berör planförslaget allmän väg eller väg, som omhänderhas av vägförening, eller för trafiken viktig gata eller mark, som är avsedd att utläggas till sådan väg eller gata, skall "vederbörande myndighet" resp vägförening etc anmodas att yttra sig över förslaget till byggnadsnämnden (17 § BS).

Byggnadslagstiftningen är föremål för en omfattande revidering. Ett förslag till ny plan- och bygglag (SOU 1979:65-66; PBL) är föremål för överväganden i bostadsdepartementet. Enligt PBL-förslaget ersätts nuvarande stads- och byggnadsplan av en enda planform, kallad detaljplan. I detaljplan skall anges och till gränserna utmärkas områden för olika ändamål. Bl a skall mark för allmän plats utmärkas särskilt. Med begreppet allmän plats avses närmast gator, torg och parker. Till planen skall fogas en

planbeskrivning som tydligt redovisar planeringsförutsättningar, planens syfte, skälen till den utformning av planen som valts och sådana konsekvenser av planen som inte direkt framgår av denna. Med planeringsförutsättningar avses bl a en sammanfattning och värdering av sådana separata utredningar som utgjort utgångspunkter för planarbetet, däribland trafikförhållanden. Beskrivningen skall också uttrycka sådana avsikter med planläggningen som inte direkt framgår av plankartan och planbestämmelserna. Därmed kommer beskrivningen att utgöra ett underlag för tolkningen av planen. Alla konsekvenser för de berörda skall beskrivas så långt de inte är uppenbara. Utöver planbeskrivning krävs också en särskild sk genomförandebeskrivning som skall behandla alla frågor beträffande verkställighet av planeringsbesluten.

I en detaljplan kan vidare meddelas bestämmelser om anordningar eller skyddsområden för att tillgodose olika skydds- och säkerhetsintressen i fråga om trafikverksamhet men också för att motverka luft- och vattenimmissioner. I fråga om luftimmissioner avses att man i detaljplan skall kunna ange hur skydd mot exempelvis trafikbuller i princip skall anordnas.

Handläggningsordningen för detaljplaner kännetecknas av högre krav än tidigare på samråd och utställning. Berörda intressen skall garanteras ett inflytande på planutformningen. Samrådsskyldigheten utvidgas så att även hyresgäster och bostadsrättshavare skall beredas tillfälle att delta.

3.6 Vägplaneringssystemet

3.6.1 Fysisk planering

Som framgått ovan i avsnitt 3.3.1.1 innehåller väglagstiftningen utförliga bestämmelser beträffande förfarandet i detaljplaneringsskedet. Lokaliserings- och utredningsskedena är däremot författningsmässigt oreglerade.

Vägverket har i sin verksamhetshandbok utarbetat rekommendationer och riktlinjer för redovisning och handläggning av projekteringen under samtliga planeringsskedena. Verket har vidare förutsatt att riktlinjerna i görligaste mån tillämpas vid projektering av kommunala och statskommunala projekt. – Vägverkets riktlinjer och praxis innebär i huvudsak följande.

Vägplaneringssystemet indelas i en fysisk och en ekonomisk del. Vid den fysiska planeringen – även kallad projekteringen – bestäms vägarnas sträckning och standard. Den ekonomiska planeringen bestämmer när och i viss mån om och hur byggande skall ske. Den fysiska planeringen följer en stegvis projekteringsprocess för varje enskilt vägobjekt och innebär successiva ställningstaganden under en period av 10 – 15 år. Projekteringen kan indelas i tre steg:

1. Lokaliseringsskedet. Resultat: lokaliseringsplan 10 – 15 år före byggstart.
2. Utredningsskedet. Resultat: utredningsplan 5 – 10 år före byggstart.
3. Detaljprojektering. Resultat: arbetsplan och bygghandling.

Lokaliseringsplanen innehåller en översiktlig väg- och trafikutredning.

Planen skall vara så utförlig att den kan utgöra underlag för fortsatt projektering, inordnande i flerårsplan och översiktlig samhällsplanering. Planen innehåller normalt en eller flera terrängkorridorer inom vilken vägen avses att förläggas. Korridorens bredd kan vara 1 km i glesbygd och 200 m i tätbebyggelseområden. Redovisning sker på karta, normalt i skala 1:50 000–1:100 000. Miljövårdens intressen skall beaktas redan på detta tidiga planeringsstadium. Befintliga förhållanden inventeras och registreras. Alternativa förslag till lokalisering bearbetas. Efter utvärdering av vägmyndigheterna sänds lokaliseringsplanen till myndigheter och olika intressenter för information och synpunkter. Vägverkets centralförvaltning granskar planen.

Utredningsplanen skall redovisa alternativa förslag till väg- och trafiklösningar så fullständigt att en bedömning som avser fullt utbyggda objekt kan ske. Anordningar för miljöskydd och naturvård skall särskilt redovisas. Effekter av olika alternativ skall beskrivas och värderas. Samråd skall refereras. I en utvärdering sammanställs och värderas effekter av olika alternativ mot varandra.

Detaljprojekteringen resulterar i upprättande av arbetsplan och bygghandling. Arbetsplan skall vara så detaljerad att föreslagen vägutformning och dess konsekvenser klart framgår.

Möjligheterna att beakta olika miljöeffekter vid projekteringen är i stor utsträckning beroende av i vilket planeringsskede man befinner sig. I lokaliserings- och utredningsskedena är möjligheterna att påverka vägens sträckning stora. Emellertid är det särskilt i lokaliseringsskedet svårt att förutsäga miljöeffekterna, då vägsträckningen endast anges som en vägkorridor. I arbetsplaneskedet kan effekterna beskrivas med större säkerhet. Å andra sidan är möjligheterna att då ändra vägens sträckning mindre.

Omfattningen av bullerstörningar kan endast översiktligt bedömas i lokaliseringsskedet. Bullernivån kan beräknas med förhållandevis stor noggrannhet först i utredningsskedet. Luftföroreningsproblem uppstår huvudsakligen i tätorter med gator i slutna kvartersbebyggelse. Det verkliga beslutsfattandet i sådana fall kan sägas ske i den fysiska samhällsplaneringen och regleras i stadsplan. Vattenskyddsfrågor kan behandlas redan i lokaliserings- och utredningsskedena. Bebyggelsepåverkan genom vibrationer kan förutses först i utrednings- och detaljplaneskedena, då vägens sträckning bestäms i detalj.

3.6.2 Ekonomisk planering

Ekonomisk långtidsplanering sker vart 5:e år, då flerårsplaner för statsvägar och fördelningsplaner för statskommunala vägar upprättas. Planerna omfattar 10 år. Investeringar för objekt inom varje län resp kommun rangordnas därvid i tiden efter angelägenhet. Som underlag för denna bedömning görs en sk effektbeskrivning, där nyttan av åtgärder ställs i relation till kostnaderna. Effektbeskrivningen skall vara ett komplement till en trafikekonomisk kalkyl, där första årets avkastning är ett mått på objektets lönsamhet från samhällsekonomisk synpunkt. Effektbeskrivning görs förutom av väghållaren även av andra organ och myndigheter inom resp expertområde. Kommunerna och länsstyrelserna erhåller därmed möjlighet att påverka

prioriteringarna. Den använda analysmetodiken har numera ytterligare utvecklats och förfinats i enlighet med vad som redovisas nedan i avsnitt 3.6.3

3.6.3 Reformen av planeringssystemet

Riksdagen uttalade sig hösten 1977 om den långsiktiga vägplaneringen (prop 1977/78:10, TU 1977/78:10, rskr 1977/78:95). Därvid har riktlinjerna för det framtida vägplaneringssystemet angivits. Den ekonomiska långtidsplaneringen skall inledas med en övergripande strategisk planering, som skall sträcka sig ca 15 år framåt i tiden. Perspektivplaneringen skall innehålla en diskussion om väghållningens mål och inriktning utifrån alternativa förutsättningar i fråga om resurstilldelning, trafikutveckling, samhällsliga värderingar m m. En av avsikterna med perspektivplaneringen är att effekten från miljösynpunkt av olika väggårdar kan beläggas bättre än vad som hittills varit möjligt. Det översiktliga planeringsarbetet skall handläggas på central nivå av vägverket. Detaljplaneringen skall utföras av resp kommun och vägförvaltning, som tillsammans med länsstyrelsen kan göra en bedömning av erforderliga åtgärder med utgångspunkt från de lokala förhållandena.

Beträffande den fysiska vägplaneringen framhålls betydelsen av att projekteringen får en utformning som väl anknyter till den kommunala fysiska planeringen. Särskilt betonas vikten av att väg- och trafikplaneringen i tätorterna samordnas med den kommunala fysiska planeringen. För att förbättra samordningen mellan länsstyrelsen och vägverkets regionala organ har inrättats fasta gemensamma beredningsgrupper som fungerar parallellt med länsvägnämnderna.

Inför revideringen av flerårs- och fördelningsplanerna utfärdades i februari 1978 förordningen (VVFS 1978:01) om flerårsplan och fördelningsplan rörande väg- och gatuhållning. Enligt förordningen skall – i enlighet med innehållet i det trafikpolitiska beslutet – en samhällsekonomisk angelägenhetsgradering av väg- och gatubyggnadsföretagen vara vägledande vid planeringen. Ett av de nio mål som angavs för väghållningen vid 1977/78 års perspektivplanering var "att minska miljöstörningar orsakade av trafik i områden med allvarliga miljöproblem".

Genom beslut under våren 1979 har riksdagen (prop 1978/79:99, TU 1978/79:18, rskr 1978/79:419) fastställt de principer som skall ligga till grund för den statliga trafikpolitiken. I propositionen 1978/79:99 redovisas erfarenheterna av förändringarna beträffande vägplaneringen och där framgår bl a följande. Inom ramen för det ändrade vägplaneringssystemet har under år 1978 en revidering skett av de tidigare flerårs- och fördelningsplanerna och nya planer avseende perioden 1979-1988 har upprättats. Genom att vägplaneringen numera omfattar ett bättre beslutsunderlag, som för varje aktuellt vägbyggnadsobjekt ingående beskriver de samhällskonsekvenser som ett genomförande av objektet medför, har myndigheter och organ i större utsträckning än tidigare möjlighet att aktivt delta i planeringen. För varje vägobjekt har sålunda, förutom de rent väg- och trafikbundna effekterna som trafiksäkerhet och framkomlighet, även effekter som rör regionalpolitiken, miljö- och naturvården, markanvändningen etc, belysts. Tillskapandet av fasta beredningsgrupper på länsnivå har visat sig vara

utomordentligt betydelsefullt dels när det gäller att utarbeta underlag som beskriver samhällskonsekvenserna av olika vägprojekt, dels i själva prioriteringsfasen av planeringen.

I avsnittet om den framtida inriktningen av väghållningen anför departementschefen i fråga om miljöskyddsfrågorna bl a följande (anf. prop s 113-114):

Sammantaget kan man konstatera att ett omfattande och vittförgrenat arbete pågår som berör vägtrafiken och miljön. Utvecklingen av vägplaneringen har också inneburit att miljöaspekterna successivt fått allt större betydelse. Den effektbeskrivning som i planeringssammanhang görs av vägobjekt omfattar således regelmässigt en bedömning av de miljöeffekter som uppstår vid genomförandet av objekten. Det vidgade samrådsförfarandet som vägplaneringen numera också innefattar borgar vidare för att miljöaspekterna blir allsidigt bedömda och erhåller den betydelse som de bör ha i vägplaneringssammanhang. Jag anser att miljöaspekterna även framdeles bör tillmätas stor vikt vid planerandet och byggandet av vägar. Som regel innebär vägomläggningar minskade miljöstörningar genom den trafikavlastning som sker på befintligt väg- och gatunät. Detta är framför allt fallet när det gäller byggandet av leder förbi tätorter. Sådana förbifartsleder innebär också som jag tidigare angett stora fördelar från trafiksäkerhetssynpunkt men kan ibland medföra intrång i jordbruksmark och beröra områden som har betydelse för naturvården och friluftslivet. Även markanvändningsaspekterna i vidare mening bör därför beaktas i samband med planering och byggande av vägar. I större tätorter genomförs trafiksaneringar av störda områden genom kanalisering av trafiken till vissa leder. Därigenom torde för tätorten som helhet i regel uppnås förbättringar från miljö- och trafiksäkerhetssynpunkt.

Jag vill samtidigt framhålla att skärpta miljökrav kan komma att medföra att biltrafiken måste begränsas i tätorter för att en godtagbar miljö skall uppnås. Detta kan åstadkommas med såväl trafikplanerings- och trafikregleringsåtgärder som ett ökat kollektivtrafikresande.

Trafikutskottet har i sitt betänkande TU 1978/79:18 ansett det angeläget med en ytterligare konkretisering och precisering av de långsiktiga målen för vägbyggandet och anmodat regeringen att snarast möjligt redovisa en mer preciserad målsättning för den framtida vägpolitiken, uttryckt i termer som anger samhällskrav beträffande miljö, tillgänglighet, trafiksäkerhet, transportkostnader etc.

Vägverket har i sin anslagsframställan för budgetåret 1983/84 uppställt följande generella mål för den statliga väghållningen:

- vägstandarden skall vidmakthållas
- antalet trafikolyckor skall minskas på mest effektiva sätt
- tillgängligheten till arbete och service bör utjämnas genom minskad restid
- kostnaderna för vägtransport av gods och personer bör minskas särskilt i områden där dessa hämmar näringslivets utveckling
- väghållningsåtgärder bör medverka till förbättrad samhällsutbyggnad och markanvändning
- väghållningsåtgärder bör medverka till en förbättrad trafikmiljö
- väghållningsåtgärder bör medverka till en god kollektivtrafikstandard samt främja gång- och cykeltrafiken
- väghållningsåtgärder med god totalavkastning bör utföras.

Vidare konstateras att kommunerna ställer upp egna mål för sin trafikplanering. Målen varierar men gäller ofta trafiksäkerhet, miljö och markanvändning. För många kommuner är också god tillgänglighet med bil till centrum ett viktigt mål, särskilt i de glesbefolkade delarna av landet.

3.7 Samrådsförfarandet under den fysiska planeringen

Av redogörelsen i avsnitt 3.3.1 framgår att väglagstiftningen ålägger väghållaren samrådsskyldighet vid upprättande och antagande av arbetsplan. Enligt 16 § VägL skall vid utarbetande av arbetsplan samråd i fråga om vägens sträckning och vägförslagets utformning i övrigt ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommun och känd ägare till varje fastighet som berörs av företaget skall enligt 27 § VägK beredas tillfälle att framföra sina synpunkter vid sammanträde på platsen.

Någon författningsreglerad samrådsskyldighet finns inte beträffande de tidigare planeringsskedena. Vägverket har emellertid i allmänna anvisningar i sin verksamhetshandbok beskrivit hur samråd bör ske under planerings- och utredningsskedena. Utgångspunkten är att väghållaren genom samråd och information under de tidigare projekteringskedena skall undvika att omprojektering måste göras under detaljplaneringsskedet. Det ligger i väghållarens intresse att så tidigt som möjligt ta kontakt med berörda myndigheter och enskilda för att undvika fördyrande omprojekteringar och förseningar.

I lokaliseringsskedet är "intressentgruppen" mycket heterogen och ofta svår att bestämma. Då lokaliseringsplanen avser att redovisa terrängkorridorer av relativt stor bredd, är det svårt att ange storleken av intrånget för enskilda fastighetsägare och ofta även omöjligt att ange berörda fastigheter. Samråd sker i detta skede i första hand med kommun och övriga myndigheter och organ. Information till allmänheten kan ske genom kommunens eller vägverkets försorg med hjälp av artikel eller annons i ortspressen. I vissa fall anordnas informationsmöten eller utställningar.

I utredningsskedet tar väghållaren i allmänhet informell kontakt med berörda markägare i samband med att fältarbetena utförs. Dessutom brukar annonsering om projektet ske i ortspressen och man anordnar informationsmöten och utställningar. Väghållarens strävan är att lokaliseringsfrågorna skall bli så allsidigt belysta i detta skede att inga nya argument förs fram under detaljplaneskedet. Utredningsplanen remitteras till berörda myndigheter.

I detaljplaneskedet sker den författningsreglerade delen av samrådsförfarandet. Vid markägarsammanträdet ges en beskrivning av vägobjektet och dess vidare hantering enligt VägL och VägK, samtidigt som bl a samtliga berörda sakägare får framföra sina synpunkter. Under sammanträdet förs protokoll som följer arbetsplanens vidare handläggning.

Sedan vägförvaltningen färdigställt arbetsplanen, överlämnas den till länsstyrelsen för beslut om utställelse. Vid utställelsen framförda anmärkningar sammanställs och kommenteras av vägförvaltningen i en promemoria. Länsstyrelsen beslutar, om arbetsplanen skall sändas till vägverket för fastställelse. Innan vägverket beslutar om fastställelse av arbetsplanen ges de

sakägare som vid utställelse anmärkt på planen möjlighet att inkomma med påminnelser efter att ha tagit del av vägförvaltningens promemoria. – Samtliga berörda sakägare har rätt att hos regeringen anföra besvär mot vägverkets beslut om fastställelse av arbetsplan, oberoende av om vederbörande har framfört anmärkning vid utställelsen.

I projekteringsprocessen kan vissa frågor som påverkar miljöeffekterna av ett vägobjekt ej behandlas, t ex trafikreglerande åtgärder eller miljöstörningar under byggnadstiden till följd av byggnadsarbetena.

3.8 Speciella miljöfrågor

3.8.1 Vägverkets och naturvårdsverkets förslag till miljökonsekvensbeskrivning

Som ett alternativ till förprövningsplikt har utredningen önskat studera möjligheterna att inom ramen för väglagstiftningen tillgodose miljöskyddsintressena. Detta skulle kunna ske bl a genom att ett förbättrat underlagsmaterial görs tillgängligt för de berörda myndigheterna. Utredningen uppdrog därför åt vägverket och naturvårdsverket att utreda vad ett sådant underlag skulle omfatta och hur det skulle tas fram och presenteras i vägplaneringsprocessens olika steg. Utredningsarbetet resulterade i rapporten "Miljökonsekvensbeskrivning av vägar" (december 1979).

Rapporten innehåller i huvudsak följande. Vaghållaren skall vid projektering och byggande av väg upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Av beskrivningen skall framgå vilka miljöskyddsåtgärder vaghållaren ämnar utföra, vilka negativa miljöeffekter som kvarstår sedan dessa åtgärder vidtagits, vilka alternativ eller skyddsåtgärder som trots god effekt ej kommit till utförande och varför så ej skett.

Beskrivningen skall möjliggöra att miljöskydds- och naturvårdsintressena beaktas på ett tillfredsställande sätt i samband med planering och byggande av väg. En miljökonsekvensbeskrivning skall finnas under hela vägprojekteringen, såväl i lokaliserings- och utredningsskedena som i det avslutande detaljplaneringsskedet. Beskrivningen skall i den statliga vägplaneringsprocessen utgöra en del av den objektbeskrivning som vaghållaren upprättar för varje byggnadsprojekt.

Beskrivningen bör enligt förslaget innehålla följande avsnitt:

- de miljöeffekter som kan förväntas om objektet ej kommer till stånd
- den befintliga miljö som berörs
- de förändringar i miljön som vägens tillkomst medför
- de skyddsåtgärder som kan vidtas för att hindra uppkomsten av negativa miljöeffekter och de resultat som kan uppnås med olika skyddsåtgärder
- kostnader och andra konsekvenser av att vidta och upprätthålla olika slag av skyddsåtgärder.

Genom beskrivningen ökar möjligheterna att beakta miljövärdens intressen innan vägen kommit till.

För nya vägar skall miljökonsekvenserna alltid beskrivas. Vid ombygg-

nads- och förbättringsåtgärder skall beskrivning ske, om ny mark tas i anspråk eller om uppställda riktvärden överskrids för den aktuella vägen eller för andra vägar som påverkas av planerade åtgärder. Omfattningen av beskrivningen skall vara avhängig av vilka miljöeffekter som förväntas uppstå. Endast relevanta miljökonsekvenser skall studeras och redovisas. Beskrivningen skall användas som beslutsunderlag i lokaliserings-, utrednings- och arbetsplaneskedena samt vid de samråd som hålls med berörda myndigheter m fl, innan beslut i de olika skedena fattas.

Beskrivningen skall påbörjas så tidigt som möjligt i planeringsprocessen och revideras allt eftersom planeringen fortskrider. En beskrivning av miljökonsekvenserna skall alltid redovisas i den information beträffande planeringsarbetet under lokaliserings- och utredningsskedena som respektive vägförvaltning enligt anvisningarna i verksamhetshandboken har att tillhandahålla sakägarna och allmänheten. I detaljplaneringsskedet skall miljökonsekvensbeskrivningen utgöra en del av det betänkande som hör till arbetsplanen. Därigenom finns beskrivningen tillgänglig vid det samråds-, remiss- och utställningsförfarande som enligt väglagstiftningens bestämmelser är obligatoriskt under detaljplaneringsskedet. Beskrivningen kommer slutligen att utgöra en del av beslutsunderlaget vid fastställandet av arbetsplanen.

Enligt förslaget skall en miljökonsekvensbeskrivning disponeras enligt följande:

- motivering av vägobjekt
- konsekvenser om det ej kommer till stånd
- miljödata före
- redogörelse för samrådsprocessen
- miljödata efter
- behov av ytterligare åtgärder
- samrådsparternas bedömning av vägförvaltningens ställningstagande
- information

I lokaliseringsskedet bör tyngdpunkten i beskrivningen ligga på naturvård och vattenskydd.

I utredningsskedet skall beskrivningen främst medföra att material tas fram som gör det möjligt att bedöma vilka skyddsåtgärder som erfordras och kan åstadkommas för respektive vägsträckning.

I detaljplaneringsskedet utgör beskrivningen en del av arbetsplanen och skall främst visa att det föreslagna vägprojektet kommer att uppfylla de krav som vid en samlad bedömning kan ställas från miljövärdssynpunkt. Under rubriken "redogörelse för samrådsprocessen" redovisas åtgärder som vägförvaltningen avser vidta för att beakta naturvårds- och miljöskyddsintrössena. Av redovisningen bör det framgå hur de eventuella skyddsåtgärderna är konstruerade och hur de skall utföras. Kostnadsredovisningen bör vara detaljerad. Under rubriken "behov av ytterligare åtgärder" beskrivs vad som ytterligare erfordras, utöver de åtgärder som väghållaren avser vidta, för att minska miljöpåverkan till en godtagbar nivå. Av beskrivningen bör framgå hur dessa ytterligare skyddsåtgärder är konstruerade och hur de skall utföras.

Naturvårdsverket och vägverket har i en särskild skrivelse i samband med

att utredningsuppdraget redovisades till miljöskyddsutredningen anförts bl a följande:

Någon generell metod att väga samman bedömningen av miljökonsekvenser eller andra konsekvenser har inte gått att få fram.

Sammanvägning och prioritering av alternativ får i stället, utgående från de speciella förutsättningar som föreligger i varje enskilt fall, göras av de ansvariga myndigheterna på vedertaget sätt enligt gällande lagstiftning. När väsentliga miljövärdsintressen föreligger bör även naturvårdsverket kunna utgöra samrådspart vid tillämpning av väglag och vägkungörelse. Det förutsätts härvid att länsstyrelsens naturvårdsenhet informerar naturvårdsverket när väsentliga miljövärdsintressen står på spel. Det bör noteras att enligt 76 § väglagen så är naturvårdsverket berättigat att föra talan mot beslut som berör dess verksamhetsområde.

Enligt det uppdrag som de båda verken fick, skulle miljökonsekvensbeskrivningen ske i huvudsak inom ramen för gällande väglagstiftning. Detta utesluter i och för sig inte behovet av vissa lagförändringar för att effektivisera systemet, men efter närmare överväganden har de båda verken kommit till slutsatsen att dessa frågor ligger utanför uppdraget och bör i stället behandlas av utredningen i annan ordning.

Bifogade modell för miljökonsekvensbeskrivning avses gälla vägar där staten genom vägverket är väghållare, dvs statsvägar.

Statsvägarna berör emellertid i liten omfattning de större tätorterna där som regel kommunen är väghållare för allmänna vägar och gator nödvändiga för den allmänna samfärdseln. Vägar inom stadsplan (gator) prövas i samband med planens upprättande och fastställande enligt byggnadslagen och byggnadsstadgan. Detta gäller även i förslaget till ny plan- och byggnadslagstiftning.

Vägverket är berett att inarbeta miljökonsekvensbeskrivningar i de vägplaner som upprättas genom verkets försorg. Vid provning av arbetsplan enligt väglag och vägkungörelse är verket berett att tillse att erforderligt underlag för miljöfrågornas provning ingår samt att "vid planens upprättande särskilt iakttagits att intrång och olägenhet såvitt möjligt undviks samt att tillbörlig hänsyn tas till befintlig och blivande bebyggelse utmed vägen" (vägkungörelsen 26 §).

Om miljöskyddsutredningen så påfordrar kan vägverket även vid granskning av statskommunala vägplaner, som enligt väglagen underställs verkets provning, tillse att miljökonsekvensbeskrivningar ingår.

Under bulleravsnittet har inga siffrvärden angetts, då frågan om åtgärder mot vägtrafikbuller f n utreds av en särskild interdepartemental grupp. Enligt naturvårdsverkets mening bör, eftersom det i övervägande fall rör sig om ny- eller ombyggnad av väg, de av trafikbullerutredningen föreslagna grundvärdena utgöra den gräns vid vilken åtgärder normalt kan aktualiseras. Denna uppfattning delas ej av vägverket.

Bifogade modell för miljökonsekvensbeskrivning har utarbetats i enlighet med uppdraget för att ge miljöskyddsutredningen möjlighet att pröva system som ersättning eller komplement till förprövningsplikt för vägar. Fullgörandet av uppdraget innebär således för naturvårdsverkets del inget ställningstagande i frågan om förprövningsplikt bör införas eller ej. Slutlig ställning i denna fråga kommer verket att ta i samband med remissbehandlingen av utredningens betänkande.

Vägverket anser, med hänvisning till vad ovan sagts om tolkningen av innehållet i vägkungörelsen samt innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen, att anledning inte finns att utöver provning av vägarbetsplan enligt väglagen införa obligatorisk förprövning av vägobjekt. För denna ståndpunkt talar dessutom den rätt som redan tillförsäkrats naturvårdsverket enligt 76 § väglagen i egenskap av central tillsynsmyndighet i naturvårdsfrågor.

3.8.2 Riktlinjer beträffande vägtrafikbuller

Frågan om åtgärder mot vägtrafikbuller har övervägts under lång tid. TBU redovisade i sitt betänkande Vägtrafikbuller (SOU 1974:60) bl a förslag till emissionsnormer, som anger preciserade krav rörande fordons bulleravgivning, och förslag till immissionsnormer, som anger högsta lämpliga bullernivåer inom bostäder och andra områden där människor normalt uppehåller sig. Sedan förslaget remissbehandlats, tillsattes år 1978 en interdepartemental arbetsgrupp för att se över TBU:s förslag. Översynen har främst avsett immissionsnormernas utformning och kostnaderna för olika bullerdämpande åtgärder, men även vissa frågor rörande bulleremissioner har berörts.

Sedan arbetsgruppen avslutat sitt arbete, har riksdagen 1981 antagit riktlinjer med avseende på vägtrafikbuller m m (prop. 1980/81:100, TU 1980/81:23, rskr 1980/81:257).

Vad gäller immissionssidan anförs bl a följande (anf. prop. bilaga 9, s 117 ff):

TBU redovisade sitt förslag till immissionsnormer i form av en grundtabell och ett antal sk avstegsfall. I grundtabellen anges de riktvärden som från social och medicinsk synpunkt bör utgöra målsättningen för vad som skall vara den högsta acceptabla bullerimmissionen i vårt samhälle (55 dBA utomhus och 30 dBA inomhus). Dessa värden sammanfaller väl med de hygieniska gränsvärden Världshälsoorganisationen (WHO) rekommenderar. Av tekniska och ekonomiska skäl har TBU ansett det ofrånkomligt att högre värden än de som anges i grundtabellen accepteras i vissa situationer (avstegsfallen). Enligt TBU:s mening skall grundtabellens värden ange den på lång sikt eftersträfvansvärda målsättningen.

Mot denna bakgrund vill jag klargöra de ambitionsnivåer som fortsättningsvis bör gälla i fråga om vägtrafikbuller. Det bör därvid påpekas att riktvärdena inte bör ha karaktären av rättsligt bindande normer. Avvikelser från dessa värden måste nämligen kunna ske med hänsyn till lokala faktorer och speciella omständigheter i de enskilda fallen.

Vägtrafikbullret kan lämpligen behandlas utifrån fyra principiellt skilda miljösituationer nämligen

1. nyplanering av områden med bostäder och trafikleder.
2. ny- och ombyggnad av bostäder intill befintlig trafikled.
3. ny- och väsentlig ombyggnad av trafikled i befintlig bebyggelse.
4. oförändrade förhållanden när det gäller bebyggelse och trafikleder (befintlig miljö).

Det som fortsättningsvis sägs i fråga om bostäder anser jag bör ha giltighet för såväl permanent- som fritidsbostäder samt för vård- och undervisningslokaler.

Vad först gäller situationen beskriven i punkt 1 framgår att vid planering av nya större områden med bostäder och trafikleder är i dag TBU:s förslag, nämligen 55 dBA utomhus och 30 dBA inomhus, vägledande. Enligt kommunförbundet har strävandena att uppnå dessa värden medfört ökade kostnader för kommunerna och fastighetsägarna för bl a planeringsåtgärder, skyddszoner, specialfönster m m. Det är enligt min mening osäkert om kostnadsökningarna berott på bullerkraven eftersom bostadsområden planeras och byggs med hänsynstagande till en mängd ytterligare omständigheter. Oavsett hur det förhåller sig härmed torde det vara mindre kostsamt att från början planera för en viss lägre bullernivå än att senare försöka uppnå denna genom stora och omgripande förändringar i befintliga miljöer. Jag anser vidare att det är av

stor vikt att man verkligen utnyttjar de möjligheter som finns att ge nya bostadsområden en hög standard i bullerhänseende. Därför bör enligt min mening 55 dBA utomhus och 30 dBA inomhus utgöra de riktvärden som man bör sträva efter att nå ner till vid planeringen av nya bebyggelseområden.

När det är fråga om ny- och väsentliga ombyggnader av enstaka bostadsfastigheter intill befintliga trafikleder kan fastigheterna utrustas med skydd mot trafikbuller för en marginell kostnad. Detta är fallet vid ny- och ombyggnader som inte påkallas enbart av trafikbullerskäl. Som regel kräver bullerskyddet en annan fönsterkonstruktion. Enligt min mening bör sådana krav på fasadisolering kunna ställas att bullernivån inomhus inte överstiger 30-40 dBA. Kostnaderna för en sådan ambitionsnivå har beräknats till ca 4 milj kr per år för hela landet. Även om man anger en generell ambitionsnivå är det nödvändigt att i de enskilda fallen beakta att inte orimliga ekonomiska konsekvenser uppstår. Bl a av denna anledning bör riktvärdena för högsta godtagbara buller inomhus anges som ett intervall.

Om man på ovannämnda sätt anger de av mig angivna ambitionsnivåerna såväl vid planering av nya områden som vid ny- och ombyggnad av enstaka bostadsfastigheter erhåller man bättre bullermiljöer inomhus i de bostäder som har den längsta återstående livslängden.

I fråga om den tredje situationen, nämligen ny- och väsentlig ombyggnad av trafikled i befintlig bebyggelse, vill jag anföra följande. En ny trafikled kan avsevärt förändra bullermiljön i den närliggande bebyggelsen. En sådan förändring kan också inträffa om trafikflödet eller hastigheten på en redan befintlig trafikled väsentligen förändras på grund av en ombyggnad av trafikleden. Det är naturligt att väghållaren (stat eller kommun) vid sådana ny- eller ombyggnader vidtar de åtgärder som behövs för att begränsa uppkomna eller tillkommande bullerstörningar.

I det sammanhanget vill jag dock erinra om att man under 1970-talet har tillmätt miljöfrågorna, bl a trafikbullerproblematiken, allt större betydelse vid planering och projektering av vägar och gator. Det torde således numera höra till undantagen att ny- eller ombyggnader av trafikleder medför att bullernivån överstiger 70 dBA utomhus och 40 dBA inomhus.

I många fall har det gått att uppnå betydligt lägre bullernivåer. Jag anser det väsentligt att arbetet med att så långt det är möjligt minska bullerstörningarna fortsätter i samband med ny- och ombyggnad av trafikleder. I det enskilda fallet måste härvid beaktas att inte orimliga ekonomiska konsekvenser uppstår. Strävandena bör vara att förhindra högre bullernivåer än 70 dBA utomhus och 40 dBA inomhus. I sådana fall där det är möjligt att liksom hittills nå väsentligt lägre värden bör dessa möjligheter självfallet tas till vara.

Jag anser vidare att bullerskyddsanordningar i anslutning till väg bör kunna få räknas som väganordning varvid erforderlig mark för anordningen kan tas i anspråk med vägrätt. Jag kommer senare att föreslå regeringen nödvändiga ändringar i vägkungörelsen (1971:954, ändrad senast 1977:1130). Även om man på detta sätt formellt skapar möjlighet för väghållaren att i anslutning till vägen uppföra skydd mot trafikbuller kan det i vissa fall visa sig ekonomiskt orimligt att uppföra sådana skydd. Man får då inrikta sig på att minska bullret inomhus genom åtgärder på husfasaderna. I sammanhanget får man beakta de gynnsamma effekter i energibesparingshänseende som sådana åtgärder kan medföra. Härvid bör väghållaren eftersträva att nå överenskommelser med fastighetsägarna. Man kan inte utesluta att det i vissa fall kommer att finnas skäl att vidta bullerbegränsande åtgärder vid ny- eller väsentlig ombyggnad av en statskommunal trafikled. I sådana fall bör enligt min mening rimliga åtgärder vara statsbidragsberättigade i samma omfattning som väg- eller gatuobjektet i övrigt.

De största olägenheterna av vägtrafikbuller återfinns i de stora tätorterna med sin redan låsta bebyggelse och sitt nät av trafikleder. För denna befintliga miljö föreslog trafikbullerutredningen att värdena 70 dBA utomhus och 40 dBA inomhus skulle ligga

som riktpunkt för vad som borde accepteras. Ett fastläggande av dessa gränsvärden skulle förmodligen medföra ett relativt snabbt genomförande av åtgärder under förutsättning att erforderliga medel kunde ställas till förfogande. Detta skulle leda till betydliga förbättringar av bullermiljön längs åtskilliga vägar och gator i de största tätorterna. Vid den översyn av vägtrafikbullerfrågan som har skett inom regeringskansliet har det dock visat sig att genomförandet av förslaget skulle kosta mellan 70 och 110 miljoner årligen om det förverkligades redan under en tioårsperiod. Med nuvarande statsbidragsregler skulle kostnaderna belasta till ungefär lika delar stat och kommun. Med hänsyn till det ekonomiska läget anser jag att det för närvarande inte är möjligt att ange riktvärden till ledning för det fortsatta arbetet med att minska bullerstörningarna i den befintliga miljön. Frågan om vilka åtgärder som bör vidtas får liksom hittills bedömas från fall till fall med hänsyn tagen till samtliga de omständigheter som är av betydelse i varje särskild situation. Ett sådant synsätt överensstämmer med gällande principer för tillämpningen av miljöskyddslagen. Mot bakgrund av vad jag anfört om det nuvarande begränsade ekonomiska utrymmet för förbättringar inom detta område är trafikreglering och trafiksaneringar sådana åtgärder som nu närmast kan bli aktuella.

Även om ambitionerna när det gäller att minska bullerproblemen i våra tätorter således till viss del inte kan höjas är det dock angeläget att de befintliga miljöerna i tätorternas kärnor och utmed till exempel infartsleder beaktas i ett mera systematiskt bullersaneringsarbete. Härigenom undviks att samtidigt som nya bostadsområden och områden som blir föremål för om- och nybyggnad får en bättre miljö i dag sämsta miljöerna riskerar att bli ännu sämre från bullersynpunkt exempelvis genom att trafik avleds över ett befintligt bostadsområde för att tillskapa en god trafikmiljö i ett nytt bostadsområde.

För att så långt som möjligt motverka en sådan utveckling i befintliga miljöer bör enligt min mening kommunerna inom ramen för sin planeringsverksamhet beakta vad som kan göras för att förbättra bullersituationen i dessa miljöer. I flera av de kommuner där de största bullerproblemen finns, till exempel i Stockholm och Göteborg, pågår ett planeringsarbete som syftar till att bli förbättra bullersituationen i den befintliga miljön. Det kan i detta sammanhang nämnas att Stockholms kommun nyligen antagit planeringsmål i fråga om begränsning av buller från trafikbuller. Dessa innebär att man i befintlig miljö inte bör överskrida 70 dBA utomhus och 40 dBA inomhus. Enligt min mening är det angeläget att detta pågående arbete fortsätter och att även övriga kommuner, som har bullerproblem, inom ramen för sin planeringsverksamhet strävar efter att ta tillvara de möjligheter som kan finnas att minska dessa problem. Detta kan alltså ske genom att kommunerna sätter upp planeringsmål för bullerbekämpning med hänsyn till problemens art och omfattning i den enskilda kommunen. Bullersaneringen får sedan ske i den takt bullerfrågorna prioriteras och i den mån medel för saneringen kan ställas till förfogande.

Till hjälp och ledning för saneringsarbetet kan kommuner, som har trafikbullerproblem, lämpligen utföra en trafikbullerutredning. På detta sätt får kommunerna en bättre möjlighet att i sin verksamhet beakta och åtgärda bullerproblemen. Jag vill här nämna att statens naturvårdsverk, statens planverk, statens vägverk och socialstyrelsen nyligen har utgett en handledning.

I fråga om riktvärden och mål har jag här angett vissa ramar och ambitionsnivåer. Med utgångspunkt från statsmakternas ställningstagande får det ankomma på berörda myndigheter att i samråd med varandra och med kommunförbundet utarbeta erforderliga tillämpningsanvisningar.

3.8.3 Allmänna råd för planering av stadens trafiknät

Enligt 76 § 2 mom BS ankommer det på statens planverk att ge de allmänna råd som behövs för tillämpningen av BS. Med stöd av detta bemyndigande har planverket utgivit TRÅD – Allmänna råd för planering av stadens trafiknät. I TRÅD behandlas samspelet mellan trafik och miljö med utgångspunkt från de krav som uppställs i 9 och 12 §§ BS beträffande den allmänna samfärdseln, trafiksäkerhet, sundhet samt skönhet och trevnad. De allmänna råden är inte rättsligt bindande och får inte åberopas som villkor för planfastställelse. De är endast att betrakta som rekommendationer.

TRÅD har utarbetats av planverket, naturvårdsverket, trafiksäkerhetsverket och vägverket gemensamt. I tillämpliga delar har råden utformats så att de överensstämmer med de bedömningar som skall göras med stöd av VägL och ML. De avser dock inte den avvägning som enligt dessa lagar skall göras i varje enskilt fall. Råden behandlar trafikplaneringen i stadsbebyggelse. Avsikten är dock att de i tillämpliga delar skall kunna användas även i mindre tätorter.

Ändamålet med de rekommendationer som ges i TRÅD beskrivs sammanfattningsvis på följande sätt:

- trafiknäten och bebyggelsen utformas på ett sådant sätt att bättre förutsättningar skapas för kollektiv trafik och för gång- och cykeltrafik med beaktande av de handikappades behov
- trafiknäten och den omgivande bebyggelsen anpassas bättre till varandra för att därigenom begränsa trafikens störningar
- trafiknäten i den befintliga bebyggelsen kan utformas bättre med möjligheter att beakta trafiksäkerhet och andra kvaliteter
- kommunerna kan lättare göra egna prioriteringar och resursavvägningar.

TRÅD avser planering såväl för ny bebyggelse som i befintlig bebyggelse. För att beskriva de kvaliteter som behandlas i råden och för att anpassa tillämpningen efter olika planeringsförutsättningar har råden utformats med tre olika standardnivåer. Grön nivå avser en god standard som i regel kan uppnås vid nyplanering. Gul nivå kan tillämpas vid besvärliga planeringsförutsättningar som exempelvis kan förekomma vid förändringar i befintliga områden. Röd nivå innebär en låg standard som i regel bör undvikas.

Beträffande miljöskyddsfrågor anförs i huvudsak följande.

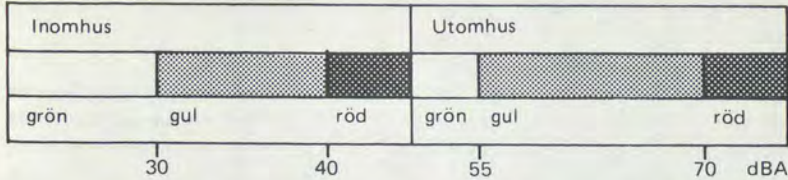
Buller

Vid planeringen av bebyggelse och gatunät bör bullerstörningar undvikas. Gatan, området mellan gatan och bebyggelsen samt husen bör utformas så att ljudnivån utomhus och inomhus blir godtagbar. Trafikens storlek, hastighet och sammansättning bör anpassas till omgivningens trafikåtlighet.

Gata med angränsande bostadsbebyggelse bör inte väljas som genomfart/infart eller huvudgata med stort trafikflöde. Vid planering av nybebyggelse bör denna utformas med hänsyn till önskad funktion hos befintliga gator.

Nedanstående standardnivåer avser inom- och utomhusvärden vid bostäder, vård- och undervisningslokaler samt utomhus även rekreationsytor (sittplatser, parkutrymmen m m).

Standardnivå vid olika värden för buller inom- och utomhus (ekvivalent ljudnivå för dygn).



Även vid gränsen mellan grön och gul standard kvarstår olägenheter för en del av de boende. Vidare är spännvidden i den gula standardnivån stor. Därför är också förbättringar inom gul standard betydelsefulla.

Inom lokalnätet bör grön standard vara det normala. För att undvika störningar från enstaka tunga fordon kan tung trafik behöva elimineras från gator där bostäder ligger nära körbanan.

Riksdagens beslut om vissa ramar och ambitionsnivåer för högsta godtagbara vägtrafikbuller avser fyra skilda planeringssituationer (se ovan avsnitt 3.8.2). TRÅDS redovisning av standardnivåer utgår bl a från detta beslut och avser permanent- och fritidsbostäder samt vård- och undervisningslokaler.

Utöver angivna verksamheter bör även uppmärksammas önskemålet att tillskapa bullerskyddade gångvägar som inte behandlas i riksdagsbeslutet.

Närmare bedömningsgrunder för andra aktiviteter, detaljerade tillämpningsanvisningar, kompletterande bedömningsgrunder för maximal ljudnivå samt mät- och beräkningsanvisningar kommer enligt riksdagens beslut att utarbetas av berörda myndigheter i samråd med varandra och med Svenska kommunförbundet.

Exempel på bullerreducerande åtgärder samt redovisningsmetodik redovisas i Bullersanering, SNV meddelande 2/1980, vilken utgivits gemensamt av naturvårdsverket, planverket, socialstyrelsen och vägverket.

Luftföroreningar

Vid planeringen av bebyggelse och gatunät bör skadliga eller besvärande luftföroreningar undvikas. Biltrafikens storlek, sammansättning och hastighet bör anpassas till gaturummets förutsättningar för ventilation. Öppna gaturum och gaturum med stor bredd i förhållande till höjden på omgivande bebyggelse ger goda förutsättningar för ventilation. Smala gator med omgivande bebyggelse medför höga föroreningshalter i gaturummet och bör därför inte belastas med stora fordonsflöden.

Vid gator som kantas av äldre hus bör man uppmärksamma att ventilationssystemen i husen ofta är utformade så att gatuluften tas in i lägenheterna.

På gator med stora trafikflöden bör framkomligheten vara sådan att trafiken flyter jämnt.

Planeringen av huvudtrafiknät och lokaliseringen av trafikallstrande verksamheter bör ske så att trafik i tät bebyggelse begränsas. Därigenom undviks bl a problem med sådana luftföroreningar som sekundärt kan bildas genom kemiska reaktioner i atmosfären och sådana som visar tendens att lagras i miljön. I tät bebyggelse bör också bilfria ytor eftersträvas. – Svenska gränsvärden för bedömning av bilavgashalter i tätortsmiljön finns ännu inte. – – –

Vibrationer

Vid planeringen av bebyggelse och gatunät bör skadliga eller störande vibrationer undvikas. Trafikens storlek, hastighet och sammansättning bör anpassas till markens egenskaper och omgivningens känslighet för vibrationer.

Tung trafik bör undvikas där risk för vibrationsskador föreligger. Ojämnheter i vägbanan är av stor betydelse för vibrationsalstring. Lera och liknande jordarter som undergrund till vägen ger speciellt hög vibrationsalstring.

Låg hastighet minskar effekten av vibrationer.

Några svenska gränsvärden för bedömning av risk för skador på byggnader eller störande inverkan på människor finns inte. Internationella bedömningsgrunder och information om alstring, utbredning m m finns i statens naturvårdsverks PM 713. "Gränsvärden för vibrationer och stötar. Inledande studier som underlag för immissionsrekommendationer."

Vad gäller frågan om åtgärder för att begränsa luftföroreningar genom bilavgaser bör i detta sammanhang uppmärksammas att bilavgaskommittén (Jo 1977:08) bl a har att överväga införandet av gränsvärden för luftkvalitet samt trafikplaneringsåtgärder m m i syfte att nedbringa luftföroreningarna från trafiken. Bilavgaskommittén har för avsikt att i sitt slutbetänkande bl a föreslå riktvärden för koloxid, kvävedioxid och ozon.

3.9 Utredningens överväganden och förslag

3.9.1 Brister i nuvarande provningssystem

Enligt väglagstiftningens miljöskyddsbestämmelser skall vid byggande av väg hänsyn tas till de störningar som kan uppkomma för omgivningen.

Reglerna i VägL och VägK om obligatoriskt provnings- och samrådsförfarande vid planering och byggande av väg avser endast det avslutande detaljplaneskedet. Behovet av miljöskyddsåtgärder måste emellertid fastställas så tidigt som möjligt och beaktas i fas med övriga planeringsåtgärder. Erfarenheterna visar att miljöskyddsåtgärder, som beslutats under ett sent planeringsskede eller först sedan vägföretaget färdigställts, i allmänhet får en sämre verkningsgrad och drar större kostnader än om åtgärderna inplanerats och utförts redan från början.

Enligt nuvarande provningssystem avgör vägmyndigheterna slutligt frågorna om tillåtlighet och lokalisering. En eventuell provning enligt ML kan endast avse frågor om störningsbegränsande åtgärder. Väglagstiftningens miljöskyddsregler är vidare allmänt hållna och ger stort utrymme för subjektiva bedömningar vid beslutsfattandet. Enligt utredningens mening finns det dessutom anledning förmoda att väghållaren vid bedömningen av miljöskyddsfrågor i åtskilliga fall anlägger principiella synsätt som betydligt avviker från de utgångspunkter för tillåtlighets- och lokaliseringsprovning som gäller enligt ML:s bestämmelser.

En ytterligare brist utgörs av det förhållandet att lagstadgad samrådsskyldighet föreligger först i detaljplaneskedet. Under de förberedande planeringsskedena sker samråd beträffande lokaliserings- och miljöskyddsfrågor i princip enligt väghållarens gottfinnande. Enligt vägverkets anvisningar bör

visserligen samråd ske med de myndigheter, intresseorganisationer och enskilda som kan ha intresse av saken och därför bör höras. Vaghållaren har emellertid möjlighet att i det enskilda fallet underlåta samråd.

Störningar från vägtrafik utgör på många håll ett allvarligt och svårangripbart miljöproblem. Bilavgaser är den dominerande luftföroreningskällan inom stora delar av landets tätbebyggda områden. Buller och andra olägenheter från vägtrafiken medför lokalt betydande problem. Nyplanerade och nyanlagda vägar utgör härvidlag inget undantag. Där vägsträckningar genom värdefulla naturområden är aktuella kan också konflikter med naturvårdsintressena uppkomma.

Enligt utredningens mening kan mot denna bakgrund konstateras att det föreligger en uppenbar risk för att miljöskydds- och naturvårdsintresset inte beaktas på ett tillfredsställande sätt vid byggande av väg.

Enligt 76 § VägL får naturvårdsverket föra talan mot sådant vägverkets eller länsstyrelsens beslut enligt VägL och VägK som berör dess verksamhetsområde. Som anförts i avsnitt 3.3.1.1 är väglagstiftningens bestämmelser tillämpliga endast på det avslutande arbetsplaneskedet. De avgörande besluten beträffande lokalisering och skyddsåtgärder fattas i regel under de tidigare planeringsskedena och kan därigenom i realiteten inte bli föremål för någon överprövning genom besvär. Naturvårdsverkets möjligheter att på detta sätt påverka beslutsprocessen har erfarenhetsmässigt också visat sig vara små. Bidragande orsaker till detta torde dessutom vara bristande resurser och avsaknaden av en samlad beskrivning av miljöeffekterna för det enskilda objektet.

3.9.2 Olika möjligheter att förstärka miljöskyddsprövningen vid byggande av väg

Utredningen har diskuterat olika modeller för att åstadkomma en förstärkning av miljöskyddsprövningen vid byggande av väg. Enligt utredningens mening har man att välja mellan i huvudsak två alternativa handlingsvägar, nämligen antingen att införa förprövningsplikt enligt ML åtminstone för vissa vägbyggnadsföretag eller bibehålla nuvarande prövningssystem och i olika avseenden skärpa bestämmelserna i väglagstiftningen.

Vilket alternativ som än väljs föreligger behov av att ett bättre underlagsmaterial ställs till beslutande myndigheters förfogande. Som anförts i avsnitt 3.8.1 uppdrog utredningen därför åt vägverket och naturvårdsverket att gemensamt studera vad ett sådant underlag borde omfatta och hur det skall tas fram och presenteras i vägplaneringsprocessens olika faser.

Oavsett vilket av alternativen som väljs bör man enligt utredningens mening upphäva 6 § tredje stycket sista meningen ML. I lagrummet stadgas att bestämmelserna om förbud för miljöfarlig verksamhet till följd av olägenheter för omgivningen eller skada på allmänna intressen inte hindrar att sådan flygplats, väg eller järnväg, vars anläggande prövas i särskild ordning, används för avsett ändmål. Bestämmelsen innebär i praktiken att en prövning enligt ML av ett vägföretag måste inskränkas till frågor om skyddsanordningar och andra försiktighetsåtgärder som avses i 5 § ML. Det

yttersta maktmedlet mot ett olämpligt företag eller en olämplig lokalisering – ett avslagsbeslut – får inte användas.

Med ett bibehållande av 6 § tredje stycket sista meningen ML blir förprovningen ganska meningslös, eftersom den inte kan resultera i en ändrad vägsträckning eller annan väsentlig förändring av vägmyndigheternas förslag.

Även i det fall förprovningsplikt inte skulle införas är det enligt utredningens uppfattning motiverat att upphäva 6 § tredje stycket sista meningen ML i fråga om vägar. En talan av naturvårdsverket med stöd av 41 § ML skulle nämligen då lättare kunna resultera i en ändrad vägsträckning eller annan väsentlig förändring av ett från miljöskyddssynpunkt oacceptabelt vägförslag, vilket borde vara ägnat att öka vägmyndigheternas benägenhet både att i tid söka kontakt med naturvårdsverket och att ta verkets synpunkter på allvar. Åtgärden kan också leda till att vägverket i de mest kontroversiella fallen föredrar att självt söka tillstånd hos KN för att på ett tidigt stadium få meningsskiljaktigheterna prövade och därmed vinna rättstrygghet för framtiden.

Fördelen med en förprovning enligt ML består enligt utredningens mening bl a i att man får en prövningsmyndighet som inte ser tillåtlighets-, lokaliserings- och skyddsåtgärdsfrågorna ensidigt från väghållarens tekniskt-ekonomiska synpunkter. En annan fördel är att naturvårdsverket och enskilda sakägare m fl får lättare att framföra och få beaktade kritiska synpunkter på vägmyndigheternas förslag till vägsträckning och bullerdämpningsåtgärder m m.

En obligatorisk förprovning enligt ML av vägar medför emellertid en rad praktiska och administrativa avgränsningsproblem. Förprovning av samtliga vägar förefaller orealistisk redan på grund av det stora antalet ärenden som då skulle uppkomma. Vilka vägar skall då förprovvas? Skall den förväntade trafikintensiteten vid en viss tidpunkt eller skall trafikkapaciteten vara det avgörande kriteriet?

Om man utgår ifrån att tillståndsplikt krävs endast för vägar som kan medföra miljöstörningar av väsentlig betydelse – vilket jordbruksutskottet gjorde 1974 – uppstår frågan hur gränsdragningen skall ske mellan störningar av väsentlig och mindre väsentlig betydelse.

Ett stort problem för prövningsmyndigheten vid obligatorisk förprovning blir också uppbyggnaden av vägplaneringsprocessen i lokaliserings-, utrednings- och detaljplaneskedan. Vägmyndigheternas beslutsprocess är successiv och innebär en gradvis konkretisering av frågeställningar och problem under en tid om 10 – 15 år.

Enligt utredningens mening är en obligatorisk förprovning enligt ML förknippad med avsevärda nackdelar och tillämpningssvårigheter. Redan gränsdragningen mellan prövningspliktiga och inte prövningspliktiga företag blir besvärlig och kan komma att uppfattas som inkonsekvent och felaktig, hur den än utformas i författningstexten. Ett annat problem är frågan vid vilken tidpunkt i det i allmänhet långt utdragna planerings- och projekteringsförfarandet som prövningen skall ske. Vid en tidig prövning – under lokaliserings- eller utredningsskedet – torde fortfarande betydande osäkerhet föreligga om vägens slutliga utformning, och utredningen i fråga om störningsbegränsande åtgärder kan vara ofullständig. Sker prövningen å

andra sidan först i anslutning till detaljprojekteringen har planeringsarbetet i allmänhet kommit så långt att det blir dyrbart och tidsödande att genomföra annat än marginella förändringar av vägens sträckning. I vissa fall kan det bli nödvändigt att prövningen utförs i två omgångar, den första för lokaliserings- och vägsträckningsfrågor och den andra för frågor om störningsbegränsande åtgärder.

Som ett alternativ till förprövningsplikt enligt ML har utredningen övervägt förbättringar i väglagstiftningens prövningssystem. De åtgärder som därvid skulle kunna komma i fråga är huvudsakligen följande. En konkretisering och skärpning av de nuvarande allmänt hållna miljöskyddsbestämmelserna i VägL och VägK. Införandet av ett system med obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning i huvudsaklig överensstämmelse med naturvårdsverkets och vägverkets förslag. Man skulle också kunna överväga införande av möjlighet för naturvårdsverket att hos regeringen begära omprövning av vägverkets lokaliserings- och utredningsplaner. För närvarande har naturvårdsverket besvärsmätt beträffande arbetsplanerna (76 § VägL), men de reella besluten om vägens sträckning fattas i allmänhet under de tidigare projekteringskedena. – För att möjligheten att begära omprövning av lokaliserings- och utredningsplanerna skall få praktisk betydelse kunde också det nuvarande samrådsförfarandet ses över med målsättningen att naturvårdsverket på ett tidigt stadium skall få kännedom om alla planerade vägföretag som kan vålla allvarigare miljöstörningar.

Ovannämnda åtgärder i kombination med upphävande av 6 § tredje stycket sista meningen ML såvitt gäller vägar skulle troligen komma att medföra en viss förstärkning av miljöskydds- och naturvårdsintresset vid byggande av väg. Bristerna i lagstiftningen härrör emellertid till stor del från att förfarandet under de tidiga planeringskedena är oregerat. För att komma till rätta med detta och för att ge berörda myndigheter och övriga intressenter möjlighet att agera på ett effektivt sätt erfordras att lokaliserings- och utredningsplaneformerna formaliseras och förankras författningsmässigt i väglagstiftningen. Detta är också en förutsättning för att en utökad klagorätt för naturvårdsverket skall kunna genomföras.

En reform av nu skisserad art innebär omfattande förändringar i väglagstiftningens struktur och systematik och kräver avsevärda författningsändringar. Detta till trots skulle enligt utredningens mening detta alternativ kunna övervägas, under förutsättning att man därigenom åstadkommer så omfattande förbättringar att miljöskyddsprövningen enligt väglagstiftningen utgör ett reellt alternativ till prövning enligt ML. Så blir enligt utredningens mening emellertid inte fallet. Erfarenheterna från tillämpningen av miljöskyddsreglerna i det författningsreglerade detaljplaneskedet visar att naturvårdens och miljöskyddets företrädare har svårt att hävda sina intressen mot dem som företräder de byggnadstekniska och ekonomiska synpunkterna. De avgörande faktorerna vid vägfrågornas behandling har i allmänhet varit behovet av förbättrade kommunikationer, trafiksäkerhetskraven och kostnadsaspekten. Så länge det ankommer på väghållaren att fatta de slutliga och avgörande besluten beträffande vägens sträckning och störningsbegränsande åtgärder är reformer inom ramen för väglagstiftningens systematik otillräckliga.

Enligt utredningens mening måste därför förutsättningar skapas för att den

centrala miljöskyddslagstiftningens regelsystem skall kunna göras obligatoriskt tillämpligt vid vissa fall av vägbyggnad.

3.9.3 Tillståndspliktens omfattning och konstruktion; val av provningsmodell och lagteknisk utformning

Som framgår av vad som anförts i nästföregående avsnitt beaktas miljöskydds- och naturvårdsintressena i vissa fall på ett otillfredsställande sätt vid byggande av vägar och gator. Den nuvarande provningsordningen bör därför kompletteras med möjligheter till obligatorisk provning enligt ML. En sådan provning bör omfatta väg- och gatubyggnadsföretag oavsett huvudmannaskap och planform. Enskilda vägar bör dock enligt utredningens mening inte omfattas av någon förprovningssplikt. Förprovning enligt ML skall företrädesvis avse ärenden som är särskilt kontroversiella eller innehåller problemställningar vars lösningar kräver principiella ställningstaganden. Några absoluta kriterier av kvantitativ beskaffenhet beträffande förprovningsspliktens omfattning bör inte uppställas. Beslut om förprovning enligt ML skall om möjligt fattas i sådan ordning att beslutet är oangripbart för såväl väghållare som motstående intressen.

Antalet förprovningssärenden bör – efter en inledande tidsperiod då erforderlig praxis utbildas – bli förhållandevis litet, uppskattningsvis ett par fall per år. Tillkomsten av en fast praxis bör gagna såväl väghållaren/gatuhållaren som miljöskyddsmyndigheterna och övriga motstående intressen.

Vid provning måste de speciella förutsättningar som gäller vid väg- och gatuplanering särskilt beaktas, nämligen det i tiden utdragna planeringsförloppet, den successiva konkretiseringen av byggnadsobjektet, sambanden med övrig offentlig planering samt statsbidragssystemet.

Ett provningsförfarande enligt ML med avseende på vägföretag bör enligt utredningens mening utgå från följande förutsättningar.

1. Lokaliserings- och villkorsprovning skall ske enligt samma regler som gäller för övrig miljöfarlig verksamhet enligt ML.
2. Ansvaret för att erforderligt underlagsmaterial ställs till tillsyns- och beslutsmyndigheternas förfogande – utredningsbördan – bör alltid vila på väghållaren.
3. Tillsynsmyndigheternas resurser kan med hänsyn till det statsfinansiella läget inte förväntas öka i någon nämnvärd omfattning.
4. Författningsregleringen av väg- och gatuplaneringsprocessen bör i detta sammanhang inte bli föremål för någon mer omfattande omarbetning.

Utredningen föreslår att ML:s regler om tillståndsprövning kompletteras med en bestämmelse – 10 a § – av följande innehåll. Regeringen – i jordbruksdepartementet – får beträffande en allmän väg eller en gata föreskriva att dels nyanläggning som kan befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, dels ombyggnad eller annan åtgärd som kan medföra att olägenhet i väsentlig grad ökar i omfattning inte får utföras utan att KN lämnat tillstånd enligt ML.

Utredningen anser det i och för sig önskvärt att initiativrätten inte begränsas till en viss myndighet eller sakägarkrets. Med det stora tillämp-

ningsområde 10 a §-prövningen erhållit finns det emellertid en risk för att regeringen kommer att erhålla ett stort antal framställningar om prövning enligt 10 a § ML. Frågan om prövning av ett betydande antal från miljösynpunkt relativt oväsentliga nybyggnads-, ombyggnads- eller trafiksaneringsåtgärder kan komma att underställas regeringen. Även om en hel del av ärendena kommer att vara av sådan beskaffenhet att de kan avgöras utan någon större arbetsinsats, torde i allmänhet ett visst remissförfarande bli erforderligt. Mot bakgrund bl a av den aktuella målsättningen att minska regeringkansliets handläggning av förvaltningsärenden har utredningen därför funnit det nödvändigt att begränsa tillströmningen av 10 a §-ärenden till regeringen. Detta kan lämpligen ske genom att rätten att hos regeringen göra framställning om 10 a §-prövning förbehålls viss myndighet.

Utredningen har övervägt att låta respektive länsstyrelse erhålla initiativrätt. Denna lösning har emellertid befunnits vara mindre tillfredsställande, främst med hänsyn till att viktiga planerings- och beslutsfunktioner åligger länsstyrelserna enligt väglagstiftningen. Inte heller bör enligt utredningens mening kommun ges initiativrätt. Kommunerna har ofta att i egenskap av väg- eller gatuhållare bevaka även sådana intressen som är svårförenliga med miljöskyddsintresset.

Enligt utredningens mening bör man i stället välja samma metod som tillämpas vad gäller initiativrätten vid omprövning av tillstånd och tillståndsvillkor enligt 23-25 §§ ML och beträffande talan enligt 41 § ML, dvs överlåta åt naturvårdsverket ensamt att göra framställning om 10 a §-prövning. Hithörande frågor faller naturligen inom naturvårdsverkets kompetensområde. Inom verket finns nödvändiga resurser, kunskaper och erfarenheter. Verket är central tillsynsmyndighet enligt ML och har möjlighet att överblicka gällande praxis samt medverka till att erforderlig praxis tillskapas på hittills oprövade områden. Utredningen föreslår därför att naturvårdsverket erhåller exklusiv initiativrätt beträffande 10 a §-prövning, innebärande att regeringen upptar frågan om sådan prövning först efter särskild framställning från naturvårdsverket (10 a § andra stycket). Naturvårdsverket erhåller på detta sätt det övergripande ansvaret för att det allmänna miljöskyddsintresset beaktas i erforderlig utsträckning. Utredningen utgår därvid från att naturvårdsverket vid sin bedömning av de enskilda ärendena tar stor hänsyn till vad respektive länsstyrelse och kommun anför. – Frågan om verket skall begära 10 a §-prövning eller ej skall kunna tas upp ex officio eller på begäran av myndighet, sammanslutning eller enskild person. Inga inskränkningar bör därvid gälla i fråga om saklegitimationen. Vem som helst skall hos naturvårdsverket kunna begära att framställning görs om miljöskyddsprövning. Verkets beslut i frågan skall inte kunna överklagas.

Den föreslagna prövningsordningen innebär att naturvårdsverket erhåller möjlighet att redan under de tidiga planeringsstadierna agera på ett offensivt sätt vid bevakningen av miljöskyddsintresset.

Som närmare utvecklats ovan i avsnitt 3.9.1 har naturvårdsverkets möjligheter att påverka vägplaneringsprocessen hittills erfarenhetsmässigt visat sig vara små, beroende bl a på att verket i allmänhet kommer in i beslutsprocessen i ett alltför sent skede. Genom sina funktioner vid 10 a §-prövningen kommer naturvårdsverket att i större utsträckning än tidigare kunna påverka utformningen av lokaliseringalternativ och andra

väsentliga beslut som tidigare i realiteten ofta legat utanför verkets inflytande.

Ett åläggande för vägghållaren att fortlöpande under planeringsprocessen redovisa en obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning (se vidare avsnitt 3.9.4) kommer, såvitt gäller de allmänna vägarna som prövas enligt väglagstiftningen, att göra det möjligt för de motstående intressena att ta ställning till hur man skall agera.

Regeringsbeslut om särskild miljöprovning innebär ett åläggande för väg/gatuhållaren att inte ansöka om tillstånd till KN. Ansökan handläggs sedan av KN enligt ML:s bestämmelser, vilket bl a innefattar kungörelse, remissförfarande och offentligt sammanträde med besiktning på platsen.

Sedan handläggningen avslutats, fattar KN beslut i ärendet. Handläggningen kan utmyнна i ett tillstånds- eller avslagsbeslut. En förutsättning för att nämnden skall kunna meddela avslagsbeslut är att den nuvarande kompetensinskränkningen för nämnden vid handläggning av vägfrågor enligt 6 § tredje stycket sista meningen ML undanröjs, vilket utredningen föreslår.

KN:s beslut är överklagbart till regeringen enligt ML:s fullföljdsregler.

Den särskilda miljöskyddsprovningen skall kunna aktualiseras vid nyanläggning eller ombyggnad. Även sådana "trafiksaneringsåtgärder" som innebär att trafikströmmarna – genom avstängningar av alternativa färdvägar eller andra åtgärder – koncentreras till en eller ett fåtal trafikleder kan enligt utredningens mening i vissa fall medföra sådana ökade olägenheter att de kan jämföras med ny/ombyggnadsfallet och utgöra grund för provning, se vidare avsnitt 3.9.6.

Det är enligt utredningens uppfattning förenat med betydande svårigheter att i författningstexten uppställa speciella kriterier som bör gälla för att begränsa omfattningen av förprövningsplikten. De allvarliga miljöstörningarna beror ofta på ett antal samverkande faktorer. Detta gäller särskilt i tätbebyggda områden. Betydelsefulla faktorer kan bl a vara – förutom trafikflödets storlek – vägbanans bredd och omgivningens beskaffenhet. Närbelägen och sluten bebyggelse som medför dåliga ventilationsförhållanden kan innebära att de boende utsätts för allvarliga störningar även vid en förhållandevis ringa trafik. Schabloniserade urvalskriterier som t ex grundas på antalet fordon per tidsenhet är därför mindre lämpliga att använda vid bedömningen av vilka objekt som skall förprövas.

I stället för ett automatiskt verkande system, där obligatorisk prövnings-skyldighet inträder när vissa i författningstexten preciserade förutsättningar föreligger, bör enligt utredningens mening regeringen ha möjlighet att göra en bedömning från fall till fall utifrån det utredningsmaterial i form av bl a miljökonsekvensbeskrivning som vägghållaren skall tillhandahålla. En av utgångspunkterna torde därvid bli att skapa en praxis som blir vägledande för vägghållarnas och tillsynsmyndigheternas vidare ställningstaganden.

Det är inte möjligt att generellt fastställa någon exakt tidpunkt vid vilken prövningen skall ske. Prövningen av vissa lokaliseringsfrågor måste kanske ske på ett mycket tidigt planeringsstadium, medan vissa frågor om skyddsåtgärder inte kan avgöras utan att detaljerade förslag föreligger. Samma förutsättningar gäller naturligtvis vid kommunala projekt. För att KN skall kunna handlägga ett ärende om ny- eller ombyggnad måste

planeringsarbetet ha framskridit så långt att för nämndens ställningstagande erforderligt utredningsmaterial föreligger. Vad gäller den statliga vägplaneringen torde detta i regel inträffa tidigast under det sk utredningsskedet, vilket vid nybyggnadsprojekt infaller 5 – 10 år före byggstart.

Miljöskyddsprovningen påverkar inte den tillåtlighetsprovning som föreskrivs i väglagstiftningen och som utmynnar i fastställande av en arbetsplan. Enligt utredningens mening bör samordningen mellan provningen enligt 10 a § ML och väglagstiftningens regelsystem inte medföra några särskilda svårigheter.

Innehållet i det föreslagna stadgandet kommenteras närmare i specialmotiveringen, avsnitt 7.1.

Enskilda vägar omfattas inte av det föreslagna provningssystemet. Enligt utredningens mening är möjligheterna att ingripa med stöd av ML:s tillsynsregler tillräckliga vad gäller miljöstörningar från enskilda vägar.

3.9.4 Redovisning av miljökonsekvenser vid byggande av allmän väg

Enligt de för närvarande tillämpade rutinerna görs vid byggande av statlig allmän väg en viss bedömning av förväntade miljöeffekter redan under lokaliserings- och utredningsskedena. Utvärderingen görs vid den ekonomiska och fysiska planeringen av myndigheter på central, regional och lokal nivå i ett komplicerat samspel. Arbetet utförs huvudsakligen efter riktlinjer som uppdragits i vägverkets verksamhetshandbok. Vid byggande av statskommunal väg bör enligt vägverkets rekommendationer samma ordning gälla i tillämpliga delar. – Redovisningen av gjorda bedömningar och planerade skyddsåtgärder sker för närvarande enligt vägghållarens gottfinnande.

En systematisk sammanställning av förväntade miljöeffekter och planerade skyddsåtgärder – en miljökonsekvensbeskrivning – bör enligt utredningens mening alltid föreligga vid byggande av väg. Utredningen föreslår därför att i VägL föreskrivs skyldighet för vägghållaren att så snart fråga väckts om byggande av väg redovisa de förväntade miljöeffekterna samt förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från trafiken. Redovisningen skall ske i form av en miljökonsekvensbeskrivning.

Avsikten med de föreslagna bestämmelserna är att bereda miljömyndigheterna och övriga motstående intressen möjlighet att så tidigt som möjligt ingripa i planeringsprocessen och ställa krav beträffande lokaliseringsfrågor, utformning av skyddsåtgärder m m. Bestämmelserna utgör ett nödvändigt komplement till den föreslagna provningsordningen i 10 a § ML. Skyldigheten att upprätta miljökonsekvensbeskrivning gäller inte enskild väg.

Enligt utredningens mening bör systemet med miljökonsekvensbeskrivningar utformas i huvudsaklig överensstämmelse med naturvårdsverkets och vägverkets i avsnitt 3.8.1 redovisade förslag. Systemet bör förankras i lagstiftningen på sådant sätt att det klart framgår att skyldigheten att upprätta sådana beskrivningar inte bara avser detaljprojekteringsskedet utan även lokaliserings- och utredningsskedena.

Vägverket – i dess egenskap av central tillsynsmyndighet beträffande

allmänna vägar – bör bemyndigas att utfärda närmare anvisningar om upprättande av miljökonsekvensbeskrivning. Detaljutformningen av anvisningarna bör ske i huvudsaklig överensstämmelse med de riktlinjer som ångivits i den i avsnitt 3.8.1 redovisade rapporten "Miljökonsekvensbeskrivning av vägar". Arbetet bör ske i samråd med naturvårdsverket.

Miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas så snart som möjligt efter det beslut fattats om utredning beträffande byggande av väg. Enligt definitionen i 10 § VägL räknas till byggande av väg förutom anläggning av ny väg även omläggning av väg i ny sträckning samt ombyggnad och förbättring av väg. Beskrivningen skall fortlöpande utvecklas och kompletteras, så att den i varje utredningsskede innehåller all aktuell information sammanställd i ett dokument. Omfattningen och utformningen av beskrivningen får bestämmas med hänsyn till byggnadsobjektets art och omfattning. Särskilt vid ombyggnads- och förbättringsarbeten får beskrivningen begränsas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

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

3.9.5 Den föreslagna lagstiftningens tillämpning inom stadsplanlagt område

Nyanläggning eller ombyggnad av gata kräver planändring i den mån åtgärden strider mot gällande stadsplan. Trafikreglerande åtgärder som inte innefattar nyanläggning eller ombyggnad erfordrar däremot inte planändring. Det är inte heller möjligt att i plan meddela trafikreglerande åtgärder.

Byggnadslagstiftningen innehåller vissa allmänt hållna bestämmelser enligt vilka planförfattaren har att tillse att såväl allmänna som enskilda intressen tillbörligen beaktas (4 § BL, 2 kap 9 och 12 §§ BS).

Det i avsnitt 3.5 beskrivna utställnings- och fastställandeförfarandet kan – åtminstone i formellt avseende – sägas ge viss garanti för att miljöskyddsfrågorna uppmärksammas och beaktas i erforderlig omfattning vid utformningen av en stadsplan. Byggnadslagstiftningens miljöskyddsbestämmelser företer emellertid i stort sett samma brister som väglagstiftningens motsvarande bestämmelser. Regleringen är allmänt hållen och riktar sig primärt mot en relativt avgränsad sakägarkrets. Enligt utredningens mening bör därför även gator omfattas av utredningens förslag om förprovning enligt ML.

Kraven på redovisning av miljökonsekvenserna vid nyanläggning och ombyggnad av gata bör i princip inte vara lägre än vad som gäller för allmänna vägar. Allvarliga miljöstörningar förekommer ofta inom detaljplanlagt område. Som tidigare anförts kräver nyanläggning och ändring av gata i allmänhet upprättande eller ändring av detaljplan. Gatans utförande och konsekvenserna av trafiken provas således i den ordning som stadgas i byggnadslagstiftningen. Planeringsprocessen beträffande gator är tidsmässigt betydligt mer koncentrerad än vad som i allmänhet gäller vid byggande

av väg. Samrådsskyldighet föreligger enligt BS redan under arbetet med upprättande av plan.

I PBL-förslaget ställs ännu högre krav på samråd och berörda intressenter ges större möjlighet att påverka beslutsprocessen än vad som gäller enligt nuvarande byggnadslagstiftning. Motstående intressen ges möjlighet att redan i ett tidigt planeringsstadium formulera problemställningar och framställa yrkanden.

Enligt utredningens mening är det mot denna bakgrund inte erforderligt att tillföra byggnadslagstiftningen någon motsvarighet till de bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning som föreslagits beträffande allmänna vägar.

Den föreslagna prövningsordningen kommer enligt utredningens uppfattning inte att inkräkta på eller eljest påverka kommunernas planmonopol. Den materiella innebörden av den föreslagna lagstiftningen inskränker sig till att regeringen förbehåller sig rätten att efter prövning i det enskilda fallet besluta att prövning skall ske enligt ML.

3.9.6 Trafikreglerande åtgärder

Trafikreglerande åtgärder kan användas som ett trafikpolitiskt instrument i syfte att omfördela trafikströmmarna. Inte sällan görs särskilt i tätorter på detta sätt ganska radikala ingrepp i den befintliga trafikmiljön. Detta sker ibland för att uppfylla intentionerna i mer långsiktigt verkande trafikplaner o dyl, men ofta görs också snabba ingrepp efter framställningar från lokala intressegrupper etc som värnar om att få en god boendemiljö vid en viss gata eller inom ett visst bostadsområde. Särskilt i större tätorter med högexploaterade stadskärnor kan sådana omfördelningar av trafikströmmarna få även icke-önskade konsekvenser. Eftersom den totala trafikmängden inte förändras, blir en effekt av åtgärderna att trafiken omfördelas och koncentreras på ett mindre antal alternativa färdvägar. I vissa fall kan de trafikreglerande åtgärderna medföra väsentligt ökade miljöstörningar på gator som saknar förutsättningar för att ta emot en ökad trafikföring. Orsakerna till att en sådan situation uppstår kan vara att de ansvariga myndigheterna inte låtit utföra någon analys av de sammantagna miljöeffekterna av de åtgärder som vidtagits eller ämnar vidtagas.

Enligt utredningens mening bör det finnas möjlighet att föreskriva obligatorisk tillståndsprövning även vid trafiksaneringar. Härmed sätts ökad press på väg/gatuhållaren att före genomförandet av avstängningar och andra trafikreglerande åtgärder noggrant överväga och redovisa den totala effekten av de planerade åtgärderna.

3.10 Förslagets ekonomiska och administrativa konsekvenser

Enligt utredningens förslag skall regeringen kunna besluta om prövning enligt ML av allmän väg eller av gata vid nyanläggning som kan befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse eller vid ombyggnad eller annan åtgärd som kan medföra att olägenhet i väsentlig grad ökar i omfattning.

Prövning enligt den föreslagna modellen torde företrädesvis bli aktuell beträffande ärenden som blivit särskilt kontroversiella eller som innehåller problemställningar av mer principiell natur.

Enligt utredningens bedömning bör antalet ärenden som utmynnar i beslut om förprövning – efter ett övergångsskede då ett antal typfall prövas och praxis i olika avseenden utbildas – stabiliseras på en förhållandevis låg nivå, uppskattningsvis ett par fall per år.

Mot bakgrund av den nu gjorda uppskattningen av antalet framtida förprövningsärenden gör utredningen följande bedömning av förslagets ekonomiska och administrativa konsekvenser.

För tiden intill dess en vägledande praxis hunnit utbildas beträffande erforderliga skyddsåtgärder etc kommer ökade arbetsinsatser att i viss utsträckning åläggas de av förslaget närmast berörda myndigheterna. KN kan åtminstone inledningsvis behöva förstärkas, såvida inte nämnden befrias från någon del av sin nuvarande arbetsbörda. Även vägverket och naturvårdsverket samt i viss mån länsstyrelsernas naturvårdsenheter kommer i detta skede att åläggas utökade arbetsuppgifter. Enligt utredningens mening torde emellertid de berörda myndigheterna inte behöva tillföras några ytterligare resurser. De ytterligare arbetsuppgifter som utredningens förslag innebär är inte mer omfattande än att de i förekommande fall bör kunna lösas internt genom omprioriteringar. – Utöver de direkt berörda sektormyndigheterna kommer dessutom vissa kostnader att uppstå för övriga remiss- och samrådsmyndigheter. Dessa torde dock vara av mer marginell beskaffenhet. Det bör också noteras att regeringskansliet kommer att påföras ytterligare uppgifter i anledning av utredningens förslag.

4 Miljöskyddsprovning av flygplatser

4.1 Inledning

Krav på obligatorisk provning enligt ML av flygplatser framställdes redan i samband med riksdagsbehandlingen av propositionen till ML (prop 1969:28). Frågan har därefter aktualiserats vid ett flertal tillfällen. En redogörelse för riksdagens behandling av frågan och utredningens direktiv återfinns i avsnitt 3.2.2.

Till stöd för kravet på tillståndspflicht har bl a anförts att det provningsförfarande som föreskrivs i luftfartsförfattningarna inte ger samma garantier för att miljöskyddets krav blir tillgodosedda som en tillståndsprövning enligt ML.

Den snabba utvecklingen på flygtrafikens område har medfört att störningarna för omgivningen från verksamheten vid våra flygplatser successivt har ökat i omfattning. Antalet flygplansrörelser har ökat kraftigt under den senaste 20-årsperioden, samtidigt som det skett en övergång till jetplan inom såväl civilt som militärt flyg. Det har därför vid upprepade tillfällen rests krav på att flygplatser borde bli föremål för obligatorisk provning enligt ML.

4.2 Tidigare utredningar och överväganden

4.2.1 Förarbetena till miljöskyddslagen

Frågan om tillståndspflicht för flygplatser behandlades i förarbetena till ML. Immissionssakkunniga (SOU 1966:65) konstaterade bl a att flygplatsbullret utgör ett av de verkligt betydande immissionsproblemen och att "jetåldern" efter hand kan leda till en skärpning av förhållandena. Man anförde vidare att den dittillsvarande provningsordningen beträffande inrättande och drift av flygplats inte varit tillfredsställande och att miljöskyddssynpunkterna i alltför stor omfattning fått stå tillbaka för andra intressen, främst sådana av ekonomisk natur. De sakkunniga var emellertid inte beredda att föreslå koncessionsplicht enligt den blivande miljöskyddslagstiftningen med hänsyn till den provning som sker enligt luftfartslagstiftningen. Koncessionsplicht enligt miljöskyddslagstiftningen skulle enligt de sakkunniga medföra en onödig dubbelprovning.

De sakkunniga underströk vidare att åtgärder för att motverka olägenhe-

ter av flygplatsbuller i första hand borde sättas in på ett tidigt stadium av planeringsarbetet. I stället för någon form av koncessionsplikt enligt miljöskyddslagstiftningen förordade de sakkunniga vissa ändringar och tillägg i luftfartslagstiftningen samt anmälningskyldighet enligt miljöskyddslagstiftningen, allt i syfte att tillförsäkra miljöskyddsmyndigheterna möjlighet att ingripa så tidigt och effektivt som möjligt.

De föreslagna författningsändringarna genomfördes ej.

I prop till ML (1969:28, s 186) anförde departementschefen bl a följande:

Jag delar de sakkunnigas åsikt att den nya lagstiftningen i princip bör omfatta också fasta trafikanläggningar. Hänsyn måste dock tas till att dessa prövas i särskild ordning. Vid denna prövning beaktas även anläggningens störande inverkan på omgivningen. Miljövärdnsintresset bör därvid kunna tillgodoses genom samråd på ett tidigt stadium. Med hänsyn härtill bör tillståndsplikt enligt den nya lagen inte krävas. Inte heller bör man kunna utverka förbud mot att anläggningen utnyttjas för avsett ändamål. Däremot bör ingripande kunna ske i form av åläggande om skäliga skyddsåtgärder eller inskränkningar i den störande verksamheten på samma sätt som i fråga om andra anläggningar. Möjlighet att söka tillstånd bör stå öppen även när det gäller trafikanläggningar. Enskild sakägare bör alltid ha möjlighet att föra talan om ersättning.

4.2.2 Trafikbullerutredningen

TBU avhandlade i ett särskilt betänkande (SOU 1975:56) frågan om flygbuller. Utredningen underströk bl a angelägenheten av att förebygga att nya flygplatser eller bebyggelseområden lokaliseras så att från bullersynpunkt otillfredsställande miljöer tillskapas. Samtidigt framhöll utredningen att det är av vikt att försöka förbättra den befintliga bullersituationen i miljöer där inte godtagbara förhållanden råder. Vidare ansågs det angeläget att förebygga att ytterligare bebyggelseområden kommer att utsättas för bullerstörningar till följd av en fortgående ökning av trafiken på befintliga flygplatser.

Liksom i sitt betänkande beträffande vägar (SOU 1974:60) fann TBU att ett viktigt styrmedel utgörs av normer med gränsvärden för högsta tillåtna bullerimmission inom områden och utrymmen där människor normalt vistas. Utredningen utarbetade därför ett förslag till sådana normer. Utredningen konstaterade att de föreslagna immissionsnormerna skulle få reell praktisk betydelse först då de förankrats i en lagstiftning som kan utgöra grund för krav på åtgärder då normerna ej uppfylls. Man pekade vidare på att det redan finns lagregler som avser att skydda människorna från inte godtagbara bullerstörningar, nämligen i ML, hälsovårdsstadgan och byggnadslagstiftningen. De krav som dessa författningar ställer ansågs emellertid alltför allmänt hållna för att kunna tjäna som ett effektivt styrmedel.

Normförslaget borde enligt utredningen betraktas som en konkretisering av innehållet i den nämnda lagstiftningen. Den erforderliga anknytningen skulle åstadkommas genom att normerna utfärdades som råd och anvisningar, vilka skulle tillämpas vid upprättande och fastställelse av plan, vid byggnadslovsprövning, vid koncessionsprövning av flygplatser enligt ML samt vid prövning enligt ML och hälsovårdsstadgan av frågor om skyddsåtgärder.

gärder m m inom den befintliga miljön. Vidare skulle normerna komma till användning vid tillstånds- och godkännandeprövning enligt luftfartslagstiftningen. Utredningen föreslog att immissionsnormerna skulle knytas till lagstiftningen genom att utfärdas som inte rättsligt bindande råd och anvisningar till byggnads- och hälsovårdslagstiftningen.

TBU föreslog inte någon förändring i det gällande förfarandet för tillståndsprövning av flygplats. Vid remissbehandlingen av betänkandet framfördes emellertid uppfattningen att en sådan förändring måste komma till stånd för att miljöskyddets krav skall tillgodoses i erforderlig omfattning. Ett stort antal remissinstanser ansåg att prövning av flygplatser inför KN borde göras obligatorisk, åtminstone vad gäller större flygplatser. Flera av remissinstanserna framhöll att ML torde vara ett bättre instrument än hälsovårdslagstiftningen när det gäller störningar från flygplatser.

Några remissinstanser – däribland naturvårdsverket – ansåg att flygplats-etableringar borde prövas av regeringen enligt 136 a § BL, åtföljt av obligatorisk prövning inför KN, åtminstone vad gäller större flygplatser. Mindre flygplatser föreslogs av bla naturvårdsverket bli föremål för prövning av länsstyrelserna.

4.2.3 Föreslagna och beslutade förändringar i planeringssystemet

I departementspromemorian Planering av de svenska flygplatserna (DsK 1975:10) framlades förslag till en planeringsordning beträffande flygplatsutbyggnader samt förslag till ett särskilt förfarande för prövning av flygplatsprojekt. Förslaget genomfördes ej.

Lufttransportutredningen har i betänkandet Inrikesflyget under 1980-talet (SOU 1981:12) bl a föreslagit en ny planeringsordning, som avser prövning av flygplatsprojekt från främst trafikmässiga och ekonomiska synpunkter. Riksdagen har godkänt förslaget (prop 1981/82:98, TU 1981/82:28, rskr 1981/82:339). Den nya planeringsordningen synes inte avse eller påverka regleringen av miljöskyddsfrågorna i samband med anläggande eller drift av flygplats.

4.2.4 Flyglagutredningen

Flyglagutredningen har i betänkandet Reviderad luftfartslagstiftning (DsK 1981:12 och 13) föreslagit vissa ändringar i luftfartslagen (1957:297;LL) och luftfartskungörelsen (1961:558;LK). Utredningen föreslår att 6 kap 5 § LL förtydligas så till vida att det anges att vid tillståndsprövningen hänsyn skall tas till bl a de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för att driva en flygplats. Vidare föreslås en justering av de tider inom vilka anmälan om enskild flygplats enligt 64 § LK skall ske till luftfartsverket. Anmälningsplikten i stadgandet utvidgas till att avse även de trafikala och ekonomiska förutsättningarna för flygplatsprojektet. Slutligen föreslås ett tillägg till 64 § LK, som möjliggör att luftfartsverkets myndighetsutövning, när det gäller inrättande av enklare start- och landningsplatser som är avsedda i huvudsak för privat bruk och som saknar nämnvärd betydelse från trafikala och allmän transportsynpunkt, kan överföras till lokala eller regionala myndigheter.

Luftfartsverket får i sådana fall verka som remissmyndighet för bevakning av säkerhets- och luftrumsfrågor.

Flyglagutredningens förslag innefattar inga förändringar i luftfartslagstiftningens miljöskyddsbestämmelser. Förslaget bereds f n inom kommunikationsdepartementet.

4.2.5 PBL-utredningen

PBL-utredningen anför i betänkandet Markanvändning och byggande. Ny plan- och bygglag (SOU 1979:65-66) att den nuvarande ordningen för flygplatsplanering bör utvecklas. Olika flygplatsprojekt behöver samordnas och inordnas i en mera övergripande plan för landets flygplatser. En sådan översiktlig planering av flygplatsnätet skulle underlätta en på lokal och regional nivå bedriven fysisk planering. Mot bakgrund av lufttransportutredningens och miljöskyddsutredningens utredningsuppdrag menar emellertid PBL-utredningen att det vore olämpligt att nu aktualisera en övergripande provning av flygplatser i PBL. Tillsvidare bör provning av flygplatser enligt PBL begränsas till själva byggnaden på samma sätt som enligt den nu gällande ordningen. Någon bygglöplikt för flygplatser förelås därför inte.

4.2.6 Riktlinjer för planering med hänsyn till flygtrafikbuller

I regeringens proposition 1981/82:98 om vissa luftfartspolitiska frågor framläggas även förslag till riktlinjer för planeringen med hänsyn till flygbuller. Inledningsvis konstateras att det är angeläget att Sverige även i fortsättningen aktivt deltar i det arbete som pågår inom internationella organ i syfte att skärpa gällande emissionskrav. Beträffande frågan om immissionsnormer anför departementschefen följande (s 59-60):

Det av trafikbullenutredningen föreslagna gränsvärdet – FBN 55 dBA utomhus¹ – är avsett att tillämpas vid dels nyplanering av bebyggelse vid befintlig eller planerad flygplats dels vid planering av en ny flygplats. Enligt min bedömning torde inga nya flygplatser med något undantag komma att byggas inom den framtid som nu kan överblickas. Jag ser det emellertid som angeläget att gränsvärdet blir vägledande vid planering av nya bostäder i närheten av befintliga flygplatser liksom vid nybyggnad eller genomgripande ombyggnad inom befintlig bebyggelse. Det är enligt min mening ytterst otillfredsställande att bebyggelse tillåts komma allt närmare flygplatser med den minskade rörelsefrihet detta innebär för flygtrafiken och såsom vid Bromma med de krav på ersättningsflygplatser som uppstår. Denna utveckling medför betydande olägenheter för såväl de omkringboende som för flygtrafiken. Vid nyplanering av bostäder och eventuella nya flygplatser bör hänsyn tas till en rimlig beräknad framtida flygtrafik så att godtagbara utvecklingsmöjligheter föreligger.

När det gäller befintlig bebyggelse anser jag det inte lämpligt att fastställa generella riktvärden. De ekonomiska konsekvenserna som tillämpningen av de av utredningen föreslagna gränsvärdena skulle föra med sig spelar en väsentlig roll vid denna bedömning.

Detta innebär dock inte att arbetet med att minska bullret från flygtrafik i befintlig miljö skall upphöra. Enligt min mening är det väsentligt, vilket utredningen också framhåller, att en provning görs i de enskilda fallen där stor hänsyn tas till lokala faktorer och de tekniska och ekonomiska förutsättningarna att komma till rätta med

¹Vad gäller konstruktionen av beräkningssystemet hänvisas till TBU:s betänkande beträffande flygbuller (SOU 1975:56), s 199-200.

bullerproblemen. Man bör därvid också beakta de bullernivåer som fanns när den aktuella byggnaden uppfördes.

Jag delar i sammanhanget luftfartsverkets uppfattning att en flygbullerkontur kan visa sig mindre lämplig som styrmedel för flygverksamheten. I stället bör överenskommeelse med kommuner och andra berörda träffas vid förändringar av flygverksamheten för att i möjligaste mån minska bullerstörningar i bebyggda områden.

Jag vill i sammanhanget konstatera att förhållandena växlar mellan flygplatser av olika storlek och speciella förhållanden råder vid exempelvis allmänflygplatser och helikopterflygplatser.

Det bör ankomma på berörda myndigheter att i samråd utarbeta de tillämpningsanvisningar som kan behövas.

I trafikutskottets betänkande (TU 1981/82:28) anförs beträffande flygbuller bl a följande (s 34):

Utskottet delar föredragandens uppfattning att det ekonomiska läget f n inte gör det möjligt att ange generella riktvärden för att minska bullerstörningarna i befintlig miljö. Detta bör dock inte innebära att arbetet med att minska bullret från flygtrafik i sådan miljö skall upphöra. Utskottet utgår från att i de enskilda fallen överenskommelser kan träffas med kommuner och andra berörda om förändringar i flygverksamheten för att i möjligaste mån minska bullerstörningar i bebyggda områden.

Även enligt utskottets uppfattning är det angeläget att förebygga att nya flygplatser eller bostadsområden lokaliseras så att från bullersynpunkt otillfredsställande miljöer tillskapas. FBN 55 dBA utomhus synes härvid kunna vara ett lämpligt riktvärde. Enligt vad föredraganden framhållit kommer dock med något undantag inga nya flygplatser att byggas inom överskådlig framtid. Riktvärdet kommer därför i huvudsak att gälla nyplanering av bebyggelse vid en flygplats.

Utskottet delar vidare uppfattningen att de angivna riktvärdena inte skall vara rättsligt bindande normer utan bara vägledande för den bedömning som måste ske i varje enskilt fall med hänsyn tagen till lokala faktorer och speciella omständigheter. Inom redan befintlig miljö bör dock nu tillämpade regler eller praxis även fortsättningsvis gälla. Även om utskottet finner det angeläget med tillfredsställande bullerförhållanden i närmiljön också utomhus bör man sålunda söka bevara och i förekommande fall komplettera sådana bostadsområden som befins bora bibehållas trots vissa bullerstörningar.

Riksdagen har som sin mening antagit vad utskottet anfört beträffande flygtrafikbuller (rskr 1981/82:339)

4.3 Det nuvarande prövningssystemet

4.3.1 Luftfartslagstiftningen

Inrättande och drift av civil flygplats är underkastad viss prövning enligt luftfartslagstiftningen.

Enligt 6 kap 4 § LL erfordras tillstånd av regeringen för inrättande och drift av flygplats till allmänt bruk (allmän flygplats), när annan än staten skall utöva driften. För de fall då staten själv skall driva sådan flygplats har någon regel om särskild tillståndsprövning inte ansetts erforderlig. Enligt 6 kap 5 § LL får tillstånd meddelas endast om hinder inte möter av hänsyn till det allmänna. I förarbetena till lagen framhålls beträffande arten av den

prövning som åsyftas med paragrafen att hänsyn skall tas till de kringboendes säkerhet och trevnad. Vidare framgår att paragrafen inte är avsedd att ersätta annan lag eller författning som från allmän synpunkt reglerar byggnads- eller annan näringsverksamhet (prop 1957:69).

Av 6 kap 9 § LL och 61 § LK framgår att allmän flygplats skall godkännas av luftfartsverket innan den tas i bruk. Det åligger verket att meddela erforderliga föreskrifter för godkännandet. Härvid skall luftfartens intressen beaktas, men hänsyn skall också tas till bl a de kringboende och flygplatsens inverkan på landskapsbilden (56 § LK). Vidare skall enligt 57 § LK luftfartsverket meddela erforderliga föreskrifter om underhåll och drift av allmän flygplats. Genom föreskrifterna skall såvitt möjligt förebyggas, att verksamheten vid flygplatsen genom buller eller annorledes utövar hälsovådligt eller störande inflytande på omgivningen. Luftfartsverkets beslut i ovan angivna frågor skall föregås av samråd med företrädare för berörda intressen (58 § LK).

Inrättande och drift av enskild flygplats kräver inte tillstånd enligt luftfartslagstiftningen. Däremot skall enligt 64 § LK anmälan göras till luftfartsverket senast nittio dagar innan anläggningsarbetena påbörjas eller flygplatsen tas i bruk. Luftfartsverket skall efter samråd med företrädare för berörda intressen meddela de särskilda föreskrifter som kan finnas påkallade av hänsyn till bl a flygplatsens inverkan på omgivningen eller förbjuda att flygplatsen anläggs eller drivs. Bestämmelserna gäller också vid sådan ombyggnad som inte är av endast ringa betydelse. – Som framgår ovan i avsnitt 4.2.4 har flyglagutredningen framlagt förslag till vissa smärre ändringar i luftfartslagstiftningen.

De militära flygplatserna omfattas inte av bestämmelserna i LL eller LK. Enligt 15 kap 1 § LL ankommer det på regeringen eller den regeringen bemyndigar att meddela bestämmelser om militära flygplatser i de hänseenden som behandlas i LL. Befogenheten har delegerats till chefen för flygvapnet, i samråd med övriga försvarsgrenschefer.

4.3.2 Miljöskyddslagstiftningen

ML:s regler är tillämpliga vid anläggande och drift av flygplats. Huvudmannen för flygplatsen är enligt 5 § ML skyldig att vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna har vid behov möjlighet att göra ingripanden med stöd av ML:s tillsynsbestämmelser. Så kan t ex naturvårdsverket enligt 41 § ML begära att KN meddelar de föreskrifter om begränsningar i verksamheten och övriga försiktighetsmått som kan krävas för att tillåtlighetsreglerna i ML skall uppfyllas.

Enligt 6 § tredje stycket sista meningen ML utgör lagens förbudsregler inte hinder för att sådan flygplats, vars anläggande prövas i särskild ordning, används för avsett ändamål. I konsekvens härmed föreligger ingen skyldighet att söka tillstånd enligt ML vid anläggande eller ombyggnad av flygplats. Som framgått under avsnitt 4.2.1 ansåg lagstiftaren att tillståndsplikt enligt ML inte borde krävas med hänsyn till det samråd och den prövning som föreskrivs i luftfartslagstiftningen.

Den som driver en flygplats har alltid möjlighet att frivilligt söka tillstånd till verksamheten hos KN (9 § ML).

4.3.3 Byggnadslagstiftningen

Anläggande av flygplats kräver i och för sig inte tillstånd enligt byggnadslagstiftningen. En flygplats måste emellertid i allmänhet förses med byggnader. Enligt BL får byggnadslov i princip inte beviljas för nybyggnadsföretag som innebär tätbebyggelse, om detaljplanering saknas (5 §). Sammanfattningsvis innebär detta att det normalt fordras att en stads- eller byggnadsplan upprättas och fastställs för ett flygplatsområde.

Vid planläggning skall – enligt 4 § BL – såväl allmänna som enskilda intressen tillbörligen beaktas. Enligt 9 och 12 §§ BS skall vid planläggning beaktas bl a sundhets- och trevnadssynpunkter och tillbörlig hänsyn tas till förhållandena inom angränsande områden.

I närheten av statlig flygplats eller annan än staten tillhörig flygplats för allmänt bruk gäller vissa begränsningar av möjligheterna till nybyggnad, upplag, ljusanordningar, schaktning, fyllning eller liknande (81 § BL). Restriktionerna kan gälla redan innan anläggningen har etablerats, efter det beslut föreligger om anläggande eller utvidgning (82 § BL). Vidare kan – enligt 54 § 1 mom BS – genom särskilt beslut föreskrivas utökad byggnadslovsplikt inom området.

Även om flygplats enligt vad ovan anförts inte i sig kräver detaljplaneläggning, måste naturligtvis lokalisering av flygplatser uppmärksammas på ett tidigt stadium i den översiktliga regionala och kommunala planeringen. I de av regeringen angivna utgångspunkterna för det fysiska planeringsarbetet uppmärksammas angelägenheten av att mark i anslutning till befintliga eller planerade flygplatser tas i anspråk bara för sådana ändamål som medger att en rimlig handlingsfrihet för flygtrafiken kan bibehållas. Vidare anges att det är uppenbart att flygplatser ställer sådana krav på mark och medför sådan omgivningspåverkan att en ingående lämplighetsprövning kan ske endast mot bakgrund av ett utredningsmaterial där konsekvenserna för andra markanvändningsintressen har klarlagts. Flygplatser bör därför inte kunna komma till stånd utan stöd i en översiktlig planering (prop 1975/76:1).

Inom ramen för den fysiska riksplaneringen har berörda kommuner i sina program för kommunal planering framställt önskemål om lokalisering av och markreservationer för flygplatser för att undvika konflikter med andra markanvändningsintressen. Flygplatsbehovet från trafikmässig och ekonomisk synpunkt behandlas däremot i den regionala trafikplaneringen. I rapporten Hushållning med mark och vatten 2 (SOU 1979:54) redovisas olika verksamheters anspråk på mark och vatten och lämnas förslag till kompletterande och nya riktlinjer. I rapporten framhålls att flygets betydelse i transportsystemet och för samhällsutvecklingen i stort har successivt ökat och att utbyggnaden av flygplatser kan medföra omfattande konsekvenser för olika markanvändningsintressen, främst jordbruket, naturvärden, friluftslivet och kulturminnesvärden. Stora områden berörs av buller- och riskzoner. Vidare framhålls att riksdagen (CU 1973:11) tidigare uttalat att flygplatsfrågorna bör behandlas i den fysiska riksplaneringen med hänsyn till de konsekvenser flygplatsutbyggnader kan få för motstående markanvänd-

ningsintressen. Enligt riktlinjerna för länsstyrelsernas pågående flygplatsplanering skall länsstyrelserna beakta markanvändnings- och miljöaspekterna vid sin bedömning av vilka orter som lämpligen bör anknutas till flygtrafiknätet och i angelägenhetsgraderingen av föreliggande utbyggnadsplaner.

4.4 Det svenska flygplatssystemet

4.4.1 Nuvarande flygplatsbestånd

Totalt finns i landet för närvarande ca 220 flygplatser upplåtna för civil trafik. Av dessa är ett 100-tal godkända att användas för luftfart i förvärvssyfte. 55 av dessa är sk trafikflygplatser, dvs godkända för instrumentflygning. Reguljär in- och utrikestrafik samt chartertrafik bedrivs på 35 av dessa flygplatser. 26 är godkända för trafik med jetflygplan.

Luftfartsverket är huvudman för 14 trafikflygplatser och förvaltar anläggningar för den civila luftfarten på 5 militära flygplatser.

Flygvapnets flygplatser utgörs för närvarande av 18 flottiljflygplatser, 34 övningsflygplatser och ett antal krigsflygplatser. Dessutom finns några flygplatser för armé- och marinflyg, där huvudsakligen verksamhet med helikoptrar och lätta flygplan förekommer. Militär luftfart bedrivs i form av rutinmässiga skolflygningar för den kontinuerliga utbildningen av flygande förband och i form av särskilt anordnade övningar av olika storleksordningar. På flottiljflygplatserna, där flygvapnets flygförband är förlagda, bedrivs huvuddelen av den rutinmässiga flygverksamheten i fredstid. Flottiljflygplatserna används även vid övningar. På övnings- och krigsflygplatser bedrivs främst tillämpningsövningar under korta tidsperioder. Landningsfrekvensen varierar mycket, beroende på flygplatsens art, men har under senare år varit relativt konstant på varje flygplats. En allmän tendens är dock en svag tillbakagång för den militära trafiken och motsvarande ökning för den civila trafik som förekommer vid sidan av den militära verksamheten på vissa av de militära flygplatserna. – För övningsflygplatserna saknas statistiska uppgifter beträffande den militära flygfrekvensen. Verksamheten varierar mycket i tiden och mellan flygplatserna. Flygfrekvensen måste dock betecknas som låg.

4.4.2 Förväntad utveckling

Luftfartsverket förutser inga närliggande utbyggnadsplaner av sina flygplatser. På längre sikt finns följande utbyggnadsobjekt: beträffande Arlanda en tredje bana med ost-västlig banriktning omkring år 1995, beträffande Landvetter en andra bana, parallell med den nuvarande, dock ej före år 2000, beträffande Norrköping en eventuell banförlängning, beträffande Kalmar en ändring av huvudbanriktning och beträffande Sturup en eventuell bana i öst-västlig riktning, dock ej före år 2000.

Inte heller i övrigt torde enligt fackmyndigheternas bedömningar några nya större flygplatser tillkomma inom landet under 1980-talet. Inom ramen för den regionala trafikplanering som länsstyrelserna på regeringens uppdrag

genomfört har emellertid ett flertal projekt rörande mindre flygplatser (banlängder understigande 1 300 m) aktualiserats.

Den vikande tendensen för militär luftfart kan förväntas bestå. Verksamheten på övningsflygplatserna kommer sannolikt att minska i omfattning till följd av minskade anslag.

4.4.3 Trafikvolym

Under perioden 1960 – 1981 har antalet flygpassagerare (ankommande och avresande utrikes och avresande inrikes) ökat från knappt 1 1/2 milj till ca 8 1/2 milj per år, dvs en dryg femdubbling. Luftfartsverket har räknat med en ökning med 50% av antalet passagerare under 1980-talet.

Antalet flygplanrörelser i kommersiell trafik har under den nämnda 20-årsperioden 2 – 3-dubblats, alltså en lägre ökningstakt än passagerartrafiken, vilket hänger samman med en gradvis övergång till allt större flygplan. Under 1981 uppgick antalet landningar i tung trafik till ca 132 000 på de statliga flygplatserna. Därtill kommer ca 20 000 landningar på de kommunala. Luftfartsverket bedömer att antalet flygplanrörelser under 1980-talet kommer att öka med ca 33%, dvs 2/3 av passagerarökningen.

Lätt flyg, s k allmänflyg, svarar i dag för ca 1 1/4 milj rörelser på svenska flygplatser, varav ca 300 000 på de statliga. Luftfartsverket bedömer att allmänflyget kan komma att öka svagt under 1980-talet, även om prognosen får anses som mycket osäker. Allmänflyg är en sammanfattande benämning på bruksflyg (i vilket taxiflyget ingår), skolflyg, luftfartsverksamhet av särskilt slag och privatflyg (inkl s k affärs- eller firmaflyg).

4.4.4 Kategoriindelning och klassificering av flygplatser

För att användas för förvärvsmässig personbefordran måste en flygplats vara godkänd och därigenom uppfylla vissa tekniska krav beträffande utformning och standard på rullbanor och stråk, hinderfrihet, visuella hjälpmedel för start och landning och andra anläggningar på marken. Kraven på trafikledning och olika typer av tekniska hjälpmedel för trafikavveckling varierar med hänsyn till arten av trafik och med hänsyn till den trafikomfattning för vilken flygplatsen inrättas. Luftfartsverket fastställer kraven och meddelar ett godkännande av flygplatser som bekräftelse på att de uppfyller dessa krav.

Begreppet trafikflygplats är att hänföra till en flygoperativ indelning av flygplatser. För att en flygplats skall bli godkänd som trafikflygplats krävs att den kan användas under instrumentväderförhållanden (IMC), dvs att den uppfyller vissa krav i fråga om flygtrafikledningstjänst, meteorologisk utrustning, radio- och belysningshjälpmedel samt räddningsutrustning.

De av luftfartsverket godkända flygplatserna indelas sedan den 1 juli 1972 efter banornas längd. Den använda klassindelningen bestämmer minimikraven för den geometriska utformningen av banor, taxibanor, hinderfria ytor och sektorer på och kring flygplatsen m m. Kraven ändras språngvis vid olika klassgränser enligt följande:

<i>Nominell banlängd</i>	<i>Klass</i>
2 100 m och längre	I
1 300 m – intill 2 100 m	II
1 000 m – intill 1 300 m	III
600 m – intill 1 000 m	IV

4.5 Utredningens överväganden och förslag

4.5.1 Obligatorisk provning enligt miljöskyddslagstiftningen av flygplatser

Anläggande av flygplats innebär alltid ett avsevärt ingrepp i befintlig miljö. Verksamheten vid flygplatser medför generellt sett risk för betydande störningar till omgivningen, främst genom buller. Den intensiva utvecklingen på flygtrafikens område i kombination med övergången till jetplan har medfört att problemet med störningar från flygplatsverksamhet ökat i omfattning.

Av redogörelsen i avsnitt 4.3 framgår att bestämmelser som avser att skydda omgivningen från inte godtagbara störningar från flygplatsverksamhet finns i flera olika lagstiftningar. Enligt nuvarande provningsordning beaktas emellertid miljöintressena och fastställs villkor för verksamhetens bedrivande i första hand vid den obligatoriska provning som sker i enlighet med bestämmelserna i luftfartslagstiftningen.

Som närmare utvecklats under avsnitt 4.3.1 skall vid inrättande och drift av allmän flygplats miljöskyddsintressena beaktas av regeringen vid tillståndsgivning enligt bestämmelserna i LL. Luftfartsverket skall därefter föreskriva vilka fordringar som skall vara uppfyllda för att ett område skall godkännas som allmän flygplats. Därvid skall verket beakta bl a miljöskyddsintressena. Sådana föreskrifter om underhåll och drift skall meddelas att man såvitt möjligt förebygger att verksamheten genom buller eller på annat sätt medför störningar för omgivningen. – Den som vill inrätta eller driva en enskild flygplats skall anmäla detta till luftfartsverket senast nittio dagar innan anläggningsarbetena påbörjas eller flygplatsen tas i bruk. Verket har att meddela de föreskrifter och villkor som finns påkallade med hänsyn till bl a flygplatsens inverkan på omgivningen.

Luftfartslagstiftningens miljöskyddsregler är allmänt hållna och ger enligt utredningens mening – trots föreskrifterna om samråd – otillräckliga möjligheter för motstående intressen att på ett avgörande sätt påverka beslutsfattandet. Tillstånds- och godkännandeprovningen enligt luftfartslagstiftningen beaktar primärt andra intressen än miljövärden och närboendes trevnad. Utgångspunkten för regeringens provning av tillstånd till allmän flygplats är luftfartspolitiska överväganden. Miljöintresset är endast ett bland flera allmänna intressen som skall beaktas vid provningen.

Syftet med luftfartsverkets godkännandeprovning är i första hand att fastställa de tekniska krav som skall gälla för att flygplatsen skall vara i behörigt skick för sitt trafikmässiga ändamål. Luftfartsverket är enligt sin instruktion både affärsdrivande och myndighetsutövande. Dess huvudupp-

gift är att värna om luftfartens intressen. I sin verksamhet har verket att beakta så skilda intressen som landets behov av regionala och interregionala flygkommunikationer, flygbolagens olika intressen – varvid hänsyn måste tas till företagsekonomiska och "trafikstrategiska" intressen – men också det övriga yrkesflygets och det s k allmänflygets behov och önskemål. Enligt lufttransportutredningens förslag till ny planeringsordning skall luftfartsverket därutöver ges ett övergripande ansvar vad gäller planeringen av samtliga flygplatser av betydelse för transportförsörjningen (totalt ett 60-tal flygplatser).

Luftfartsverkets flerfaldiga roller och arbetsuppgifter medför med nödvändighet att miljöskyddsfrågorna endast är ett av flera intressen verket har att beakta vid utförande av den del av verksamheten som innebär myndighetsutövning.

Enligt 5 § ML skall den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttä de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Den som driver en flygplats – staten, kommun eller enskild – är utövare av miljöfarlig verksamhet i ML:s mening och är därmed ansvarig för de störningar till omgivningen som verksamheten ger upphov till.

Prövning av verksamheten vid flygplats enligt ML:s tillåtlighetsregler sker för närvarande först efter frivillig ansökan av huvudmannen för verksamheten eller efter hemställan av naturvårdsverket enligt 41 § ML.

Mot bakgrund av att generellt sett avsevärda störningar för omgivningen uppkommer vid flygplatsverksamhet och med hänsyn till den ofullständiga regleringen av miljöskyddsfrågorna i luftfartslagstiftningen ter det sig för utredningen naturligt att föreslå obligatorisk prövning enligt ML vid nyanläggning av flygplats och vid sådana ändringar av verksamheten vid flygplats som är av väsentlig betydelse från störningssynpunkt.

Enligt utredningens mening kan man härigenom få till stånd en från allmänna och enskilda synpunkter godtagbar avvägning av de motstående intressena. En handläggning enligt ML:s bestämmelser garanterar så långt är möjligt att miljöfrågorna får en allsidig och grundlig belysning.

4.5.2 Prövningspliktens omfattning och närmare utformning

Enligt utredningens mening bör prövningsskyldigheten i princip omfatta samtliga kategorier av civila flygplatser oavsett huvudmannaskap eller storlek.

Sådana flygplatser där allvarliga miljöstörningar regelmässigt kan förväntas uppstå bör prövas av KN. Dessa flygplatser torde i allmänhet ingå i det länsövergripande s k interregionala flygnätet och trafikeras med jetflyg.

Utredningen menar att banlängden utgör ett relevant och lätt tillämpbart avgränsningskriterium vid gränsdragningen mellan prövningsmyndigheterna. Den typ av flygplatser på vilka kommersiell jettrafik är tänkbar bör prövas av KN med hänsyn till att störningarna från sådana flygplatser kan vara betydande. Risken för att väsentliga och svårbemästrade störningar samt allvarliga intressekonflikter skall uppstå är störst vid de stora trafikflygplatserna. Ehuru få är dessa fall desto mer kontroversiella.

När det gäller övriga civila flygplatser är det enligt utredningens mening lämpligt med en prövning vid länsstyrelsen.

I allmänhet föreligger det ett klart samband mellan å ena sidan ett flygplans storlek, tyngd och motorstyrka – och därmed storleken av de emissioner flygplanet alstrar – och å andra sidan den banlängd som erfordras vid start och landning. Detta samband – som utgjort en viktig utgångspunkt för utredningen vid valet av avgränsningskriterium – föreligger emellertid inte i samma utsträckning vad gäller sådana flygplanstyper som är konstruerade speciellt med tanke på att start- och landningssträckorna skall bli så korta som möjligt, s k STOL-plan (Short take off and landing). I än mindre utsträckning föreligger något sådant samband beträffande helikoptrar och VTOL-plan (Vertical take off and landing). Enligt utredningens mening bör emellertid dessa speciella flygplanstyper inte för närvarande föranleda någon specialreglering som avviker från eller modifierar de ovan angivna principerna för förprövningsskyldighet. Den framtida tekniska och trafikmässiga utvecklingen kan emellertid komma att innebära att andelen flygplan av dessa typer ökar på de svenska flygplatserna. I sådant fall kan en specialreglering bli erforderlig.

Beträffande prövningen av de militära flygplatserna vill utredningen anföra följande.

Flertalet av flottiljflygplatserna är belägna i nära anslutning till tätortsbebyggelse. De anlades under en tid då flygplanen fortfarande var relativt tystgående. Sedan de jetdrivna planen togs i bruk har emellertid störningarna för de närboende – främst i form av buller – successivt ökat i omfattning och intensitet. Samtidigt har bebyggelsen på många håll förtätats och kommit allt närmare flygplatserna. Trots att olika trafikreglerande och tekniska åtgärder vidtagits på flottiljflygplatserna förorsakar den där bedrivna militära flygverksamheten avsevärda miljöstörningar på många håll. Utredningen föreslår därför att samtliga flottiljflygplatser blir föremål för obligatorisk prövning enligt ML.

Som antytts ovan i avsnitt 4.4.1 förekommer civil trafik på vissa militära flygplatser. För närvarande är 14 flottilj- och övningsflygplatser upplåtna för civil luftfart genom avtal med luftfartsverket eller kommun. Godkännande för förvärvsmässig luftfart med jetflyg har meddelats beträffande 11 av dessa flygplatser. Den civila trafik som bedrivs på vissa av flottilj- och övningsflygplatserna är av sådan omfattning att verksamheten kan jämföras med vad som förekommer vid en civil flygplats av motsvarande storlek. Enligt utredningens mening bör därför förprövningsskyldigheten förutom flottiljflygplatserna även omfatta de övningsflygplatser på vilka civil flygverksamhet regelmässigt förekommer. Förprövningsskyldigheten bör konstrueras på samma sätt som beträffande de flygplatser som har civilt huvudmannaskap.

Vad slutligen gäller krigsflygplatserna förorsakar dessa – såvitt nu är i fråga – miljöstörningar endast i samband med övningar. Som antytts ovan i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2 är övningsfrekvensen låg och kommer inte att bli högre i framtiden. Utredningen anser därför att dessa flygplatser bör undantas från förprövningsskyldighet. De störningar som kan uppstå vid övningstillfällena kan i första hand nedbringas genom trafikreglerande åtgärder som får anpassas till de förutsättningar som gäller för den aktuella övningen.

Tillämpat på luftfartsverkets klassindelning av flygplatser, som beskrivits i avsnitt 4.4.4, innebär utredningens förslag att KN blir provningsmyndighet för civila flygplatser tillhörande klasserna I och II samt för provningspliktiga militära flygplatser med minst 1300 m banlängd. Övriga provningspliktiga flygplatser skall prövas av respektive länsstyrelse.

Vid provningen enligt ML av verksamheten vid en flygplats kommer samtliga frågor om störningar till omgivningen från verksamheten att upptas till provning.

Lagtekniskt innebär förslaget att de vid MF fogade förteckningarna över sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd enligt ML – koncessionsnämnds- resp länsstyrelselistan – kompletteras med flygplatser i enlighet med vad ovan anförts.

I konsekvens med införandet av obligatorisk förprovning enligt ML tas undantagsregeln i 6 § tredje stycket sista meningen ML bort. Detta innebär att ML:s förbudsregler i fortsättningen kan tillämpas även på verksamheten vid flygplats.

En invändning mot obligatorisk provning enligt ML, som framförts i tidigare sammanhang, är att flygplatsverksamheten därigenom blir föremål för ett dubbelt koncessionsförfarande. Som framgår av framställningen i avsnitt 4.2.1 innehåller luftfartslagstiftningen vissa miljöskyddsbestämmelser som skall beaktas vid godkännande, inrättande och drift av allmän eller enskild flygplats. Det åligger därvid i första hand luftfartsverket att beakta miljöskyddsintresset.

Enligt utredningens mening innebär en obligatorisk förprovning enligt ML ingen extra tidsutdräkt eller tyngande dubbelprovning. Som tidigare framhållits är luftfartsverkets provning av teknisk natur. Verket bereds dessutom tillfälle att vid provningen enligt ML anlägga de synpunkter av teknisk och flygsäkerhetsmässig natur som enligt verket bör beaktas i miljöskyddsärendet. Utredningen menar därför att någon dubbelprovning av miljöskyddsfrågorna i realiteten inte kommer att ske. Miljöskyddsbestämmelserna i luftfartslagstiftningen skall även fortsättningsvis beaktas vid planering, teknisk utformning och drift av en flygplats, ehuru deras självständiga betydelse kommer att minska i de fall en provning av verksamheten sker enligt ML. Luftfartsverket är i sådant fall vid sin provning bundet av de villkor som föreskrivits enligt ML:s tillåtlighetsregler.

4.5.3 Provningsplikt vid ändring i verksamheten

Som framgår av avsnitt 4.4.2 kommer inom överblickbar framtid ett begränsat antal flygplatser att nyanläggas i Sverige. Det är emellertid inte enbart nyanläggning av förprovningspliktig inrättning som kräver tillstånd enligt ML. Även utvidgning och ombyggnad av anläggning eller ändring i verksamheten är i viss omfattning koncessionspliktig.

MF:s bestämmelser om ändring av anläggning eller verksamhet som är förprovningspliktig innebär följande. Tillstånd enligt ML krävs för varje ändring som innebär att störningarna ändrar omfattning eller karaktär eller att utsläppen av föroreningar sker på annat sätt än tidigare eller om ändringen i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt (2 § första stycket 2 MF). Även om störningarna från verksamheten minskar till följd av

ändringsåtgärden föreligger i princip tillståndsplikt. Tillstånd krävs dock inte om det är uppenbart att den verksamhet som ändringsåtgärden avser inte kommer att medföra någon olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (2 § andra stycket). Sådana ändringar som inte kräver tillstånd skall föregås av skriftlig anmälan till länsstyrelsen (16 § 3).

Enligt utredningens förslag skall förprovningsskyldighet fortsättningsvis gälla för flertalet flygplatser. Detta får inga konsekvenser för befintliga flygplatser, så länge anläggningarna eller verksamheten inte undergår några förändringar. Så snart ändringar vidtas skulle däremot koncessionsplikt inträda i enlighet med de ovan redovisade bestämmelserna.

Enligt utredningens mening bör tillståndsplikt krävas vid sådana ändringar av anläggningarna eller verksamheten som medför att störningarna till omgivningen påverkas i väsentlig mån. Exempel på tillståndspliktig ändring av flygplatsanläggning är nyanläggning, ombyggnad eller förlängning av start- och landningsbana.

Flygplatsverksamhet uppvisar flera särdrag i förhållande till den miljöfarliga verksamhet som i övrigt förekommer vid förprovningsskyldiga inrättningar. Ändamålet med flygplatsverksamheten består i befordran av passagerare och gods. Omfattningen av verksamheten bestäms av antalet startande och landande flygplan. Verksamheten vid flygplats omfattar också den del av de ankommande och avgående flygplanens färd i luften som utgörs av eller har samband med landnings- respektive startförfarandet. Verksamheten är med andra ord inte begränsad till enbart det område där de fasta flygplatsanläggningarna är belägna. In- och utflygningsvägarnas lokalisering och utformning i anslutning till flygplatsen har avgörande betydelse för bullerstörningarnas uppkomst och utbredning. Detsamma gäller de procedurer som används vid start och landning.

Även små förändringar i verksamheten, t.ex. beträffande trafikens omfattning eller sammansättning, flygvägarnas lokalisering eller förfarandet vid start och landning, skulle medföra obligatorisk provningsskyldighet enligt MF:s nuvarande ändringsregler. Enligt utredningens mening krävs därför en särreglering för flygplatser i detta avseende. Endast sådana förändringar i anläggningarna eller verksamheten som är av väsentlig betydelse från störningssynpunkt bör enligt utredningens mening föranleda provningsskyldighet. En bestämmelse av denna innebörd bör därför införas i MF.

Sådana förändringar som inte är tillståndspliktiga måste enligt gällande bestämmelser anmälas till länsstyrelsen. Anmälan skall ske skriftligen och i god tid innan åtgärden avses bli vidtagen. Genom anmälningskyldigheten får tillsynsmyndigheten möjlighet att ta ställning till vilka konsekvenser åtgärden kommer att medföra och om väsentlighetsrekvisitet är uppfyllt. Mot denna bakgrund föreligger enligt utredningens mening inga betänkligheter mot att begränsa provningsskyldigheten på föreslaget sätt.

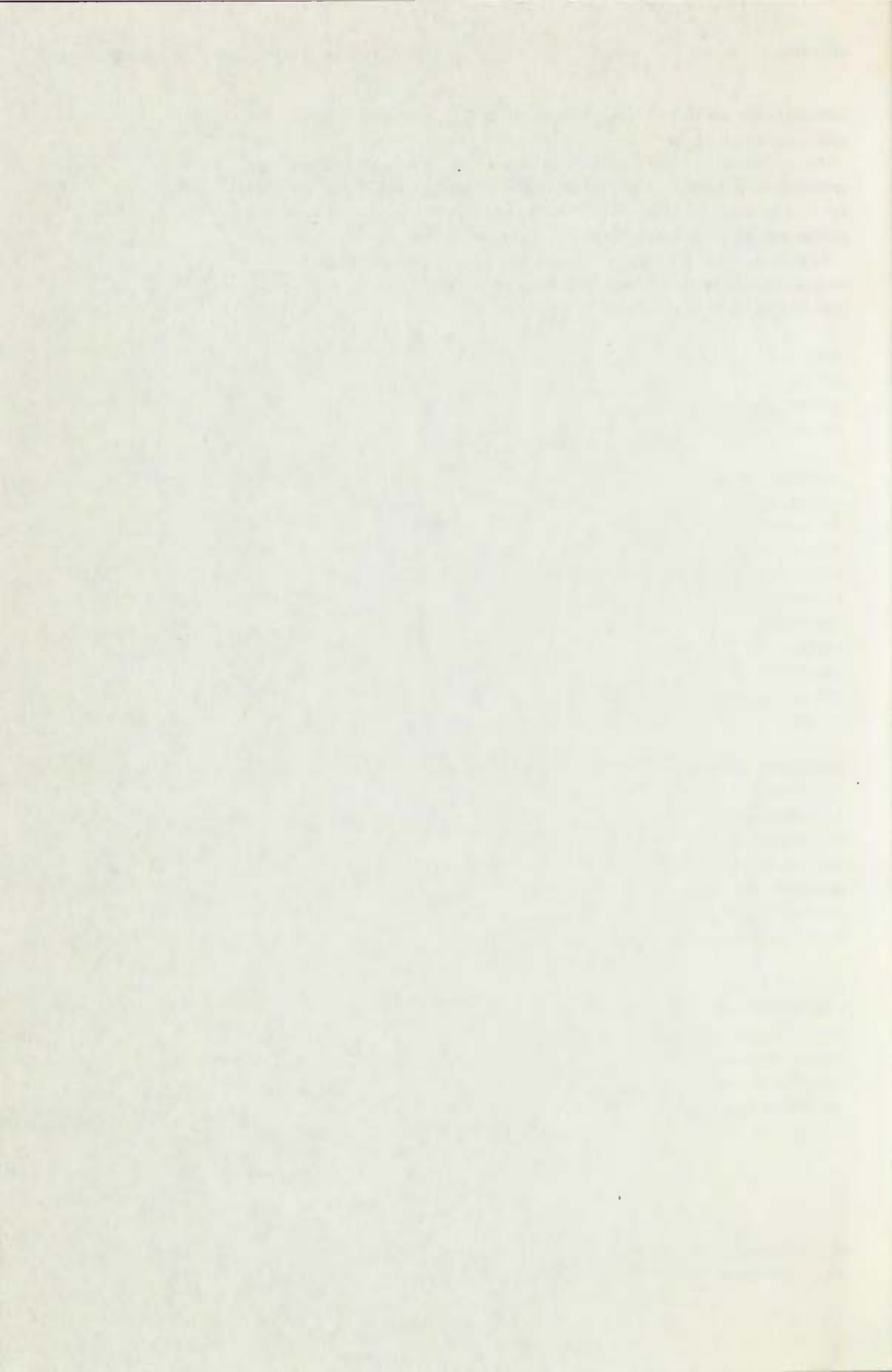
4.5.4 Förslagets konsekvenser

Som framgår av avsnitt 4.4.2 är under överskådlig tid endast ett fåtal ny- och utbyggnadsprojekt beträffande större flygplatser aktuella. Däremot kommer

sannolikt åtgärder att vidtas beträffande ett antal flygplatser med banlängder understigande 1 300 m.

Antalet ärenden som föranleds av ändringar i verksamheten är mer svårbedömt. Utredningen gör för sin del bedömningen att antalet ändringsärenden kommer att bli måttligt. Avsikten är att endast sådana ändringsåtgärder som är av väsentlig betydelse från störningssynpunkt skall prövas.

Med hänsyn till det förhållandevis ringa antalet flygplatsärenden torde berörda myndigheter – främst KN, naturvårdsverket och länsstyrelserna – inte behöva tillföras ytterligare resurser.



5 Buller från lös egendom

5.1 Inledning

5.1.1 Utredningsuppdraget

Jordbruksutskottet behandlade i sitt betänkande 1971:62 vissa motioner angående miljövården m m. I en av dessa motioner 1971:210 hade bl a hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl Maj:t måtte anhålla att en utredning tillsattes med uppgift att i samarbete med TBU utarbeta riktlinjer för en enhetlig bullerlagstiftning. Utskottet yttrade i denna fråga följande:

Vad först gäller frågan om en enhetlig bullerlagstiftning vill utskottet erinra om att 1970 års riksdag behandlade en motion om uppdrag till trafikbullerutredningen att utarbeta riksnormer för buller. I utlåtande över motionen hänvisade allmänna beredningsutskottet (ABU 1970:77) till att bullerfrågorna behandlades i skilda sammanhang och avstyrkte motionen, vilken avlogs av riksdagen. I en vid utlåtandet fogad reservation yrkades att trafikbullerutredningen skulle ges det av motionärerna begärda uppdraget.

Enligt jordbruksutskottets mening utgör bullerstörningarna ett mycket allvarligt miljöproblem. Det kan i sammanhanget nämnas exempelvis att bullerfrågorna observerats i den svenska nationalrapporten till FN rörande den mänskliga miljön. I rapporten framhålls önskvärdheten av att internationella bestämmelser dras upp för tillåtligt buller från maskiner, arbetsredskap och transportfordon, även överljudsflyg. Som allmänna beredningsutskottet redovisat i sitt förenämnda utlåtande förekommer en viss behandling av bullerfrågorna ur skilda aspekter genom bl a planverket, naturvårdsverket, socialstyrelsen, byggnadsstyrelsen, vägverket och trafikbullerutredningen. Jordbruksutskottet vill emellertid hålla före att det för en sådan väl samordnad, effektiv bullerbekämpning som framstår såsom nödvändig skulle vara av stort värde med en samlad prövning av hela bullerproblematiken och av frågan om vilka åtgärder i form av lagstiftning, fastställande av normer etc som kan vara påkallade. En möjlighet att åstadkomma en sådan prövning synes vara att trafikbullerutredningen får i uppdrag att behandla även sådana ännu ej reglerade bullerfrågor som inte hänför sig till trafikbuller.

Vad utskottet anfört i denna fråga bör ges Kungl Maj:t till känna.

Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr 1971:278).

Motioner med olika förslag till åtgärder mot bullerstörningar har därefter behandlats av riksdagen såväl år 1972 som åren 1973 och 1974 utan att föranleda några särskilda åtgärder från riksdagens sida (JoU 1972:29, 1973:13 och 1974:12).

I anledning av motioner beträffande dels frågan om högsta tillåtna bullernivå från mindre flygplan, dels åtgärder mot miljöstörningar till följd av buller från sophämtning, gatuarbeten m m anförde utskottet bl a följande (JoU 1974:12):

Utskottet får liksom vid tidigare riksdagsbehandling av hithörande frågor understryka att bullerstörningar ofta kan utgöra mycket allvarliga miljöproblem. 1972 års FN-konferens i Stockholm om den mänskliga miljön fäste sådan vikt vid bullerfrågan att man på svenskt förslag antog en resolution om internationella normer för bulleremissioner från vägfordon och arbetsredskap. Utredningsarbete för att komma till rätta med bullerproblemen pågår i olika sammanhang. Trafikbullerutredningen har sålunda i uppdrag att utarbeta förslag till normer för buller från civila och militära luftfartyg samt från motordrivna vägfordon och fritidsbåtar. Utredningen beräknas avge sina förslag rörande vägtrafikbuller inom kort samt beträffande övriga frågor, bl a flygbuller, nästa år. Med hänsyn till att den typ av buller som tas upp i motionen 1974:513 faller inom ramen för trafikbullerutredningens uppdrag finner utskottet att motionen inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

En annan viktig del av bullerproblemet behandlas av arbetsmiljöutredningen som har att göra en allmän översyn av arbetarskyddslagstiftningen. Utredningen skall enligt sina direktiv bl a uppmärksamma de risker för hörselskador som följer av ökande bullernivå hos maskiner och anläggningar. Den centrala tillsynsmyndigheten på området, arbetarskyddsstyrelsen, utfärdar tillämpningsföreskrifter till arbetarskyddslagstiftningen. Utskottet vill i sammanhanget också erinra om att statens naturvårdsverk i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen har att på bullerområdet utarbeta erforderliga riktlinjer och rekommendationer. Sådana riktlinjer har utfärdats för externt industribuller och kommer enligt uppgift från naturvårdsverket att senare detta år lämnas beträffande buller från byggarbetsplatser.

Utskottet får i anledning av motionen 1974:828 hänvisa till det arbete med bullerproblemen som sålunda pågår inom nämnda utredningar och myndigheter. Utskottet utgår från att åtgärder vidtas för att komma till rätta med alla typer av bullerstörningar allt eftersom det befinns möjligt att avdela resurser för forsknings- och utredningsarbete på området. Utskottet finner det dock vara riktigt att, såsom skett i det hittillsvarande arbetet, ansträngningar i första hand sätts in på att begränsa bullerstörningarna på arbetsplatserna och från trafiken. Genom begränsning av bullret på arbetsplatserna följer också en minskning av sådana störningar på omgivningen som nämns i motionen 1974:828. Utskottet finner under angivna förhållanden motionen inte böra föranleda någon riksdagens åtgärd.

I motionen 1975:869 hemställdes under hänvisning till vad som anförts i motionen 1975:768 att riksdagen skulle uttala att regeringen skyndsamt borde utfärda de av riksdagen 1971 begärda tilläggsdirektiven till TBU angående enhetlig bullerlagstiftning.

I motionen 1975:768 anfördes i denna fråga följande:

1971 års riksdag behandlade en motion av herr Bohman m fl där det bl a yrkades att en utredning angående möjligheterna att åstadkomma en enhetlig bullerlagstiftning skulle företas. Vederbörande riksdagsutskott framhöll vid behandlingen av motionen att en väl samordnad, effektiv bullerbekämpning framstod som nödvändig. Därför skulle det vara av stort värde med en samlad prövning av hela bullerproblematiken samt av vilka åtgärder i form av lagstiftning m m som kunde vara påkallade. En möjlighet att åstadkomma en sådan prövning syntes utskottet vara att trafikbullerutredningen fick i uppdrag att behandla även sådana ännu ej reglerade bullerfrågor, som inte hänförde sig till trafikbuller. Utskottet föreslog att utskottets uttalande i denna

fråga skulle ges Kungl Maj:t till känna, vilket bifölls av riksdagen. Trots att drygt tre år förflutit har de begärda tilläggsdirektiven ännu ej utfärdats. Riksdagen bör enligt vår mening kräva av regeringen att detta omedelbart görs.

Jordbruksutskottet behandlade motionen 1975:869 i sitt utlåtande 1975:7 och anförde därvid bl a:

Jordbruksutskottet har upprepade gånger framhållit att bullerstörningar är ett mycket allvarligt bullerproblem som är värt att noga uppmärksammas. Utskottet har dock (JoU 1974:12) funnit det vara riktigt att, såsom skett i det hittillsvarande arbetet, ansträngningar i första hand satts in på att begränsa bullerstörningar på arbetsplatserna och från trafiken. Utskottet finner anledning att ånyo understryka nämnda uttalande. I den mån bullret på arbetsplatserna kan begränsas finns givetvis skäl att anta att en motsvarande minskning åstadkommes i fråga om störningarna på omgivningen.

I förevarande sammanhang vill utskottet nämna att det inom jordbruksdepartementet påbörjats en kartläggning av gällande bestämmelser om bullernormer m m närmast avseende bullerstörningar såvitt gäller den yttre miljön. Avsikten är att närmare klarlägga vilka områden som ej är eller kan tänkas bli tillfredsställande täckta genom pågående utredningsarbete och tillsynsverksamhet. Möjligheterna att utnyttja sakkunnig expertis för ändamålet kommer att väsentligt underlättas i och med att utredningsarbetet rörande trafikbuller slutförs.

Utskottet får under hänvisning till vad i det föregående anförts hemställa att riksdagen lämnar motionen 1975:869 utan åtgärd.

I en reservation mot utskottets utlåtande anfördes i huvudsak följande:

I och för sig får det anses vara riktigt att ansträngningar i betydande omfattning inriktats på att i första hand begränsa bullerstörningar på arbetsplatserna och från trafiken. Emellertid finns det som tidigare framhållits inslag i bullerproblematiken som ej är eller varit föremål för tillfredsställande bevakning. Som exempel kan nämnas buller från sophämtning, gatuarbeten o dyl.

Enligt vad utskottet inhämtat har inom jordbruksdepartementet påbörjats en kartläggning av gällande bestämmelser om bullernormer m m, närmast avseende bullerstörningar såvitt gäller den yttre miljön. Avsikten uppges vara att klarlägga vilka områden som ej är eller kan tänkas bli tillfredsställande täckta genom pågående utredningsarbete och tillsynsverksamhet. Initiativet är i och för sig att hälsa med tillfredsställelse men är enligt utskottets mening inte tillräckligt långtgående för att garantera för en allsidig belysning av ämnet. Utskottet håller för sin del före att en särskild utredning snarast bör tillsättas för att överväga hithörande problem och framlägga förslag till riktlinjer och normer beträffande bullerstörningar av nyss berört slag. Utredningen bör eftersträva en sådan enhetlighet i synen på hithörande frågor som efterlysts bl a i motionen 869. Vad riksdagen år 1971 uttalade i motsvarande sammanhang bör därvid kunna tjäna som vägledning. Utskottet förutsätter att riksdagen så snart som möjligt kommer att föreläggas erforderliga förslag i ämnet.

Vid den efterföljande riksdagsbehandlingen bifölls reservationen.

I utredningens direktiv, som i sin helhet redovisats i kapitel 1, anförde departementschefen i denna del följande:

I anslutning till den översyn av miljöskyddslagstiftningen som jag nu har 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 arbetsplatsen. 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.

Regeringen har därefter till utredningen överlämnat ytterligare två motioner som avser trafikbullerfrågor.

I motionen 1975/76:1639 hemställdes om införande av bullernormer som skulle göra det möjligt att vidta åtgärder mot fordon med extremt hög bulleravgivning i enlighet med TBU:s förslag samt att styrande bullernormer snabbt skulle införas.

I motionen 1975/76:1700 hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle anhålla om förslag till lag med skyldighet för flygbolag att följa fastställda flygoperativa åtgärder, vilka skulle syfta till bullerreducering över bostadsbebyggelse.

Utskottet (JoU 1976/77:10) pekade på att TBU:s förslag varit föremål för omfattande remissbehandling och var föremål för övervägande inom kommunikationsdepartementet. Liksom vid tidigare riksdagsbehandling underströk utskottet att bullerstörningar ofta kunde utgöra mycket allvarliga miljöproblem. Bullerstörningarna kan enligt utskottet vara särskilt påtagliga för dem som bor eller vistas invid större vägar och flygplatser. Det sagda innebar enligt utskottets mening bl a att särskild uppmärksamhet borde ägnas åt de problem från planeringssynpunkt som kan uppstå i samband med anläggandet av större flygplatser eller vid senare gjorda omDispositioner av deras användning i förhållande till befintliga eller planerade områden för bostadsbebyggelse m m.

Utskottet konstaterade vidare att miljöskyddsutredningen fått i uppdrag att pröva frågan om tillståndsprovning enligt ML för vissa flygplatser och vägar och att utredningen enligt direktiven dessutom skulle pröva behovet av ytterligare åtgärder för att komma till rätta med bullerstörningar. Med anledning härav ansåg utskottet det lämpligt att de här aktuella motionerna överlämnades till miljöskyddsutredningen för beaktande.

Riksdagen (rskr 1976/77:48) biföll utskottets hemställan.

5.1.2 Allmänna utgångspunkter

Ljud som inte är önskvärt brukar enligt en ovetenskaplig men vedertagen definition kallas för buller. Buller har blivit en alltmer påtaglig miljöstörning som har kommit att beröra allt fler människor. Orsakerna härtill står bl a att finna i den ökade industrialiseringen, den utbredda användningen av motordrivna redskap och maskiner, bilismens och flygtrafikens starka expansion samt bebyggelsestrukturens utveckling. Vetenskapliga undersökningar har visat att redan ljudnivån från en livligt trafikerad gata medför sådana fysiologiska effekter som höjning av blodtrycket, förhöjd hjärt- och andningsaktivitet m m. Utöver de rent medicinska effekterna medför buller också andra störningseffekter. De flesta mänskliga aktiviteter och särskilt sådana som innebär avkoppling eller aktivt lyssnande kan störas av buller.

Effekterna kan variera från en allmän känsla av irritation eller obehag till huvudvärk och nedsatt koncentrationsförmåga.

Miljöskyddsutredningens uppdrag avser lagstiftningsåtgärder mot buller i den yttre miljön. Reglering av sådant buller som endast förekommer i anslutning till bullerkällan – på en arbetsplats eller eljest – och inte utgör en störning för omgivningen sker i annan ordning, främst genom arbetsmiljö- och hälsoskyddslagstiftningarna.

Arbetet med att begränsa bullerstörningarna i den yttre miljön har knappast drivits så systematiskt och effektivt som vore önskvärt med hänsyn till störningarnas stora omfattning och delvis allvarliga karaktär. I stället har arbetet med att begränsa miljöstörningar av annan karaktär, t ex vatten- och luftföroreningar, prioriterats. Först på senare tid har bullerstörningar som ett miljöproblem uppmärksammats i större utsträckning. Behovet av normer och regleringar har därmed blivit alltmer uppenbart.

Allmänt sett gäller – som förutsättning för att den stegring av bullernivån som skett i vårt samhälle under senare år skall kunna bromsas – att kraftfulla åtgärder vidtas för att minska bullret redan vid källan. Bland de bullerkällor som från omgivningshygienisk synpunkt skapar de allvarligaste olägenheterna kan nämnas motorfordon, flygplan, fritidsbåtar, spårbundna fordon, byggmaskiner av olika slag, motorredskap samt diverse industriell utrustning, t ex fläktar. I kategorin motorredskap ingår även sådana i bostadsområden förekommande maskiner som t ex motorgräsklippare.

Som närmare utvecklas nedan i avsnitt 5.3.3 finns i Sverige för närvarande bulleremissionsnormer för personbilar, lastbilar och bussar. Luftfartsverket har vidare utfärdat emissionsföreskrifter beträffande buller från flygplan; se avsnitt 5.2.5 och 5.4.6. I övrigt saknas bindande föreskrifter eller riktvärden för bullrande produkter. Inte heller finns någon lagstiftning enligt vilken sådana föreskrifter eller normer kan utfärdas, bortsett från att buller som uppstår vid användning av fast egendom – mark, byggnad eller anläggning – kan regleras i enskilda fall med tillämpning av ML:s regelsystem.

Enligt utredningens mening bör målsättningen vara att inte bara hindra att bullernivån i samhället ökar utan fastmer att åstadkomma en gradvis förbättring av den rådande situationen. Därvid måste utgångspunkten vara att buller bekämpas bäst med åtgärder redan vid källan. Endast på så sätt kan på sikt en varaktig förbättring uppnås. För de mest utsatta miljöerna krävs i regel speciella åtgärder och föreskrifter för att godtagbara förhållanden skall kunna erhållas.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det nu sagda en lagstiftning som ger möjlighet att utfärda bindande emissionsföreskrifter för olika slag av bullrande produkter. Härigenom skapas förutsättningar för en gradvis reducering av den totala bullernivån i samhället. Den ramlagstiftning utredningen föreslår är tillämplig på alla slag av lös egendom som vid användning avger buller. Enligt utredningens förslag skall det ankomma på regeringen att utfärda emissionsföreskrifter och därvid göra den nödvändiga angelägenhetsbedömningen och prioriteringen.

Vid utformningen av emissionsföreskrifter bör som generell målsättning och utgångspunkt gälla att bästa tillgängliga, praktiskt applicerbara teknik skall användas för att nedbringa bullernivån till en från miljöskyddssynpunkt acceptabel nivå. I vissa fall kan detta emellertid komma att medföra att

kostnaderna för bullerdämpning blir orimligt höga i förhållande till produktens värde. Beträffande produkter som inte kan undvaras får i sådana fall bullerkraven bestämmas med beaktande av ekonomiska skälighetsöverväganden.

5.1.3 Bullerkällor

Buller kan, beroende på från vilken källa det härrör, översiktligt indelas i trafikbuller, externt industribuller, externt buller från icke industriella fasta anläggningar såsom skjutbanor och motorsportbanor, internt arbetsplatsbuller och övrigt buller. I externt industribuller inbegrips buller runt byggplatser och i kategorin övrigt buller ingår t ex buller från diskotek men också sådant buller som uppstår vid användning av olika slag av lös egendom och som inte kan inordnas i någon av de övriga kategorierna.

Trafikbuller

Vägtrafiken har ökat snabbt de senaste decennierna. Antalet personbilar ökade i vårt land från ca 300 000 år 1953 till ca 3 milj år 1980. Antalet lastbilar ökade under samma tid från ca 75 000 till ca 200 000. Buller från motorfordon har blivit ett tilltagande problem, särskilt i tätorterna. Även om ljudnivån från enskilda fordon på personbilsidan hållit sig relativt konstant under senare år har, bl a på grund av ökad motorstyrka, de tunga fordonen blivit väsentligt bullrigare.

Av betydelse för bullrets störande inverkan är inte bara ljudnivån från de enskilda fordonen, vilken i sig påverkas av bilarnas körsätt och hastighet samt av vägens utformning. Sådana faktorer som trafikens sammansättning och intensitet är av väsentlig betydelse för störningarnas omfattning. Vanligtvis används den s k ekvivalenta ljudnivån för att sammanväga dessa olika faktorer till ett enda värde. Detta värde varierar med trafikintensitet och trafiksammansättning och är således olika för dygnets olika delar.

Riksdagen har angivit de ambitionsnivåer som numera skall gälla vid nyplanering samt ny- och ombyggnad av bostäder och trafikleder. De angivna riktvärdena omfattar emellertid inte befintlig miljö. En förändring av trafikflöde och trafiksammansättning genom s k trafiksaneringar har genomförts på vissa orter i syfte att minska störningarna från trafiken. Andra bullerbegränsande åtgärder som prövats är bl a ljudisolerande fönster och avskärmning genom plank eller vall.

Även flygtrafiken har ökat starkt under senare år. Utvecklingen har gått mot större och starkare flygplanstyper. Jetplan har ersatt propellerplan. Under 1970-talet har dock äldre bullrande flygplan med s k rena jetmotorer, t ex Caravelle, ersatts av flygplan med jetmotorer av turbo-fläkt-typ, vilka är betydligt mindre bullrande. Problemen i samband med den civila luftfarten har kommit att koncentreras mer och mer till områdena runt själva flygplatserna. Vid start och landning är ljudnivåerna ofta höga och starkt störande, medan de nya plantypernas höga marschhöjd har lett till att problemen vid överflygning relativt sett minskat. Militärt övningsflyg är emellertid ett problem i vissa delar av landet, främst vid flygvapnets lågflygningstråk.

Flygbuller kan schematiskt beskrivas som ett ytterst sammansatt ljud, där vissa ljudkomponenter är mer störande än andra. Totalbullret från olika flygplanstyper kan sålunda ha helt olika karaktär och varierar dessutom i styrka. Omfattningen av förekommande störningar kring en flygplats beror därför inte bara på antalet flygplan som startar och landar utan också på vilka flygplanstyper som trafikerar flygplatsen.

Från störningssynpunkt är det reguljära flyget helt dominerande, men lokalt kan även buller från allmänflyg vara besvärande för kringboende.

Antalet fritidsbåtar växer för varje år, och vissa snabba båtar med starkt bullrande motortyper har blivit ett problem i våra kust- och insjövatten. Ljudet från vattenskidåkares dragbåtar kan sommartid utgöra avsevärda störningar längs många badstränder. Störningar från fritidsbåtar och svävare måste betraktas som allvarliga, eftersom de ofta förekommer i känsliga kust- och skärgårdsområden dit folk söker sig för att få vila och rekreation.

Trafik med spårbundna fordon kan lokalt förorsaka avsevärda olägenheter för kringboende.

Terrängfordon, framför allt de snöskotrar som mer och mer kommit till användning, har skapat bullerproblem också i delar av fjällvärlden. Störningarna har uppmärksamats för att de drabbar tidigare mycket tysta områden. Negativa effekter på visst djurliv kan heller inte uteslutas.

Externt industribuller m m

På många platser i landet finns sedan gammalt bostadsområden i nära anslutning till bullrande industrier som t ex järn- och stålverk, cementfabriker och pappersbruk. Störningseffekterna varierar, beroende på processljudens olika karaktär, men ofta ingår också oregelbundna slagljud och slammer i samband med t ex last- och lossningsarbeten inom industriområdet. Värmeverk och kraftverk har ofta en mer avsides lokalisering och orsakar mera sällan olägenheter, medan anläggningar för gods- och lagerhantering ibland kan störa närboende.

Byggbuller är ett allvarligt problem i tätorter. Ljudet från sprängningar och starkt bullrande arbetsmaskiner kan drabba ett stort antal människor som bor eller arbetar i trakten. Väl ljudisolerade kompressorer finns sedan några år på marknaden, liksom metoder för tystare spontslagning, men i stort är detta en försummad sektor inom bullerområdet. Föreskrifter kan utfärdas till skydd för den som använder maskin eller motorredskap, men några emissionsföreskrifter för att skydda omgivningen mot störande buller från olika maskiner och redskap finns för närvarande inte.

Internt arbetsplatsbuller

Buller upplevs på många arbetsplatser erfarenhetsmässigt som den mest besvärande miljöfaktorn. Problemen tenderar dessutom att öka genom att allt snabbare och effektivare maskiner kommer till användning. Bullrande maskiner och verktyg ger också ofta upphov till skakningar och vibrationer. Svårigheterna att isolera bullret vid källan beror på att de högsta ljudnivåerna i många fall inte orsakas av maskinen själv utan uppstår som en del av en bearbetningsprocess. Detta gäller t ex för press- och stansmaskiner

samt för borrh- och nitverktyg. De möjligheter till förebyggande åtgärder som finns i form av bullerdämpande maskinskydd, skärmar och ljudabsorberande väggbeklädnad inom verkstads- och industrilokaler har ofta inte utnyttjats. Vid bullernivåer där risk för hörselskada uppstår föreskrivs i stället hörselskydd.

Buller från icke industriella fasta anläggningar m m

De krav på ljuddämpare och förbud mot onödigt bullrande körsätt etc som uppställts i trafiklagstiftningen gäller inte motorfordon som endast används inom inhägnat tävlingsområde. Bulleremissionen från motorsportbanor kan följaktligen bli anmärkningsvärd.

I Sverige finns ett stort antal skjutbanor. Den typ av ljud som uppstår vid skjutning kallas impulsjud. Graden och arten av de störningar som kan upplevas av närboende är hittills ofullständigt kartlagda, men erfarenheterna visar att olägenheterna är påtagliga på många håll.

Den högljudda musiken från diskotek uppfattas ofta av omgivningen som i hög grad störande. Den ljudnivå som där uppnås med hjälp av förstärkta högtalaranläggningar måste dessutom i många fall betraktas som en hälsorisk för dem som vistas i lokalen, i synnerhet för de anställda.

Vissa bullerkällor har totalt sett liten betydelse men orsakar lokalt allvarliga störningar. Som exempel på sådana anordningar kan nämnas hötorkar och avfallskvarnar.

Två på senare tid uppmärksammade företeelser inom området buller och vibrationer är ultraljud och infraljud. Ultraljud kallas de högfrekventa svängningar som ligger över människans övre hörselgräns. Inom industrin används det bl a vid vissa typer av materialkontroll. Ultraljud dämpas relativt snabbt i luft. Som infraljud betecknas de lågfrekventa svängningsrörelser som finns i området under det mänskliga örars hörbarhetsgräns. Norrsken och åska är exempel på naturliga infraljudskällor. Infraljud uppstår också vid vissa industriella processer, t ex i pappersmassaindustrier och vid vattenkraftverk. Hård vind och vibrationer från tung trafik kan orsaka infraljud i byggnader. Höga nivåer av infraljud har dessutom uppmätts inne i bilar som kör med öppen sidoruta. Infraljudet, liksom i viss mån även det hörbara lågfrekventa ljudet, har stor våglängd och blir därmed svårt eller nästan omöjligt att dämpa eller avskärma.

5.2 Gällande rätt

5.2.1 Allmänt

Någon övergripande lagstiftning som har avseende på buller och bullerstörningar finns inte i Sverige. En sådan samlad lagstiftning torde knappast heller vara möjlig eller praktiskt lämplig att åstadkomma med hänsyn till problematikens omfattning och natur. Den centrala lagstiftningen beträffande störningar till den yttre miljön – miljöskyddslagstiftningen – omfattar visserligen bullerstörningar. Som anförts ovan i avsnitt 5.1.2 förutsätter ML dock att störningen uppstått till följd av användning av mark, byggnad eller

anläggning. Detta utgör en betydelsefull begränsning i lagens tillämpningsområde. I förarbetena till ML (prop 1969:28) anförde departementschefen i denna del bl a följande (s 184-185):

Jag övergår nu till att behandla vissa viktiga begränsningar i de sakkunnigas förslag till immissionslag, nämligen kraven på att det skall vara fråga om sådana störningar som uppkommer genom användning av fast egendom och att det skall röra sig om varaktiga störningar. Gemensamt för dessa begränsningar är att de i den juridiska begrepps-bildningen anses utmärkande för immissionsbegreppet, vilket ligger till grund för de sakkunnigas förslag.

Begränsningen till störningar som uppkommer genom användning av fast egendom angavs redan i direktiven till de sakkunniga. Härigenom har viktiga sidor av luftförorenings- och bullerproblemen fallit utanför de sakkunnigas uppdrag. I en fråga om motorfordons konstruktion och användning. I de sakkunnigas uppgift har inte heller ingått att pröva frågorna om planlagstiftning och samhällsplanering som medel att förebygga immissionsrisker. Enligt de sakkunnigas mening har detta lett till en rationell lösning av föreliggande lagstiftningsfrågor samtidigt som de föreslagna organisatoriska lösningarna kommer att få verkningar över hela miljövårdsområdet.

Vissa remissinstanser är kritiska mot att lagförslaget begränsats till att avse störningar från fast egendom. Man framhåller att störningseffekterna ofta är en följd av ett mycket stort antal immissioner från emittenter av högst varierande källstyrka. Särskilt betonas problemet med luftföroreningar och bullerstörningar från motorfordon. I många remissvar uttalas önskemål om att övriga immissionsproblem snarast blir föremål för utredning och lagstiftning, som bör samordnas med den nu aktuella lagstiftningen. Detta anses vara en förutsättning för att immissionsproblemen skall kunna effektivt bekämpas. Av de remissinstanser som särskilt uttalar sig i denna del finns också flera som delar de sakkunnigas uppfattning att störningar från fast egendom lämpligen bör behandlas för sig. Genomgående framhålls dock behovet av en rättslig reglering och en förstärkt samhällelig reaktion också mot sådana allmänskadliga störningar som förekommer utan anknytning till fast egendom.

I några remissyttranden betonas vikten av att den blivande lagstiftningens begränsning till immissioner ej leder till att de föroreningskällor som kan nås genom lagstiftningen drabbas av ett ansvar som inte står i rimligt förhållande till deras andel i totalt förekommande störningar. Det påpekas, att en sådan snedbelastning kan uppkomma även inom den grupp som omfattas av lagstiftningen därigenom att de många små föroreningskällorna ofta är svåråtkomliga.

För egen del vill jag ansluta mig till de sakkunnigas uppfattning om lämpligheten att begränsa lagstiftningen till störningar som kan hänföras till fast egendom. Även om man vid utformningen av lagstiftningen inte bygger på immissionsbegreppet, sådant det hittills bestämts i praxis och doktrin, och låter detta begrepp bestämma ramen för lagstiftningens tillämpningsområde, är begränsningen enligt min mening ändamålsenlig. Den rimmar också med lagstiftningen på vattenvårdens område. Störningarna från fast egendom utgör en enhetlig grupp som kan regleras genom inte alltför omfattande bestämmelser. Det är också en grupp som svarar för en betydande andel av samtliga förekommande störningar. Inte minst med hänsyn till angelägenheten av att hindra olämplig lokalisering av företag är det av vikt att en rättslig reglering av detta område sker snarast möjligt. En särbehandling av störningar från fast egendom behöver inte hindra att övriga luftförorenings- och bullerproblem angrips med framgång. Regler om störningar från lös egendom har i många fall sin givna plats i särlagstiftning. Så hör t ex bestämmelser om motorfordons konstruktion hemma i trafiklagstiftningen. Fortsatt forskning kommer att öka möjligheterna att spåra de farliga störningskällorna. Naturvårdsverket kommer att inom eller utom verket ha tillgång till expertis på de områden som kan beröras. Det finns därför enligt min mening ingen anledning befara

att de fastighetsbundna störningarna genom att bli föremål för särskild lagstiftning skall drabbas av ett större ansvar än vad som skäligen bör vila på dem.

Bestämmelser som syftar till att förhindra eller begränsa olika slag av bullerstörningar till den yttre miljön finns i ett flertal författningar, bland vilka följande kan nämnas: VägL, VägK, EVL, AL och SFL, LL och LK, fastighetsbildningslagen (1970:988), expropriationslagen (1972:719), hälsovårdsstadgan (1958:663) och lokala hälsovårdsordningar samt – fr o m 1983-07-01 – den nya hälsoskyddslagen (1982:1080), brottsbalken, allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lokala ordningsstadgor, vägtrafikkungörelsen (1972:603), fordonskungörelsen (1972:595), terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängtrafikkungörelsen (1972:594). Vissa av dessa författningar kommenteras närmare nedan i avsnitt 5.2.2-5.2.5.

I systematiskt hänseende kan en uppdelning göras mellan sådan lagstiftning som syftar till att förhindra att bullerstörda miljöer skall uppstå, t ex BL och BS, medan andra författningar, t ex hälsovårdslagstiftningen, syftar till att råda bot på befintligt buller. En annan skiljelinje kan uppställas mellan sådana författningar vilkas primära syfte är att skydda mot miljöstörningar, t ex ML, och sådan lagstiftning där miljöskyddet återfinns som blott ett av flera intressen eller t o m bara som sekundärt intresse, t ex väglagstiftningen eller de författningar som reglerar inrättande och drift av flygplatser.

5.2.2 Hälsoskyddslagstiftningen m m

Hälsovårdsstadgan ger hälsovårdsnämnderna befogenhet att ingripa mot bl a bullerstörningar. Ingripande kan ske om bullerstörningen är av den karaktären att sanitär olägenhet kan anses föreligga. Begreppet sanitär olägenhet definieras inte i stadgan, men i propositionen (1958:B46) uttalades att sanitär olägenhet omfattar alla yttre faktorer av någon betydenhet som inte är av tillfällig natur och som kan inverka menligt i såväl fysiskt som psykiskt hänseende på en normal människas hälsotillstånd. De störande faktorerna måste alltså ha en viss varaktighet och till grund för bedömandet måste alltid läggas en genomsnittlig människas reaktioner.

Allmänt gäller enligt 38 § att hälsovårdsnämnd skall tillse, att erforderliga och skäligen åtgärder vidtas för att motverka vattenförorening, luftförorening, buller och andra sådana störningar inom kommunen. Enligt 20 § skall vid brukande av bostadslägenhet tillses att sanitär olägenhet ej åsamkas närboende genom osnygghet, störande ljud och dylikt. Vidare föreskrivs i 62 § att bl a anläggning för industri, hantverk eller annan näring skall vara så anordnad samt underhållas, drivas och skötas så, att den ej medför sanitär olägenhet.

De ytterligare föreskrifter som erfordras i en kommun kan meddelas i lokal hälsovårdsordning. Dessutom kan hälsovårdsnämnd enligt 70 § för särskilda fall meddela de föreskrifter som befins erforderliga för att förebygga eller undanröja sanitär olägenhet vid viss verksamhet eller i samband med utnyttjande av plats eller lokal dit allmänheten äger tillträde. Om åtgärder krävs för att tvinga fram efterlevnaden av hälsovårdsstadgan, lokal hälsovårdsordning eller särskilda föreskrifter, kan hälsovårdsnämnd meddela föreläggande och förbud.

För den praktiska tillämpningen av hälsovårdsstadgan utfärdar socialsty-

relsen råd och anvisningar i samarbete med andra myndigheter. För bedömning av buller från källor belägna inom bostadsfastigheter används de riktvärden som finns i Svensk Byggnorm (SBN 80).

Hälsovårdsstadgan upphör att gälla 1983-07-01, då *hälsoskyddslagen* (1982:1080) träder i kraft. Den nya lagens bestämmelser har anpassats till närliggande lagstiftningar samt moderniserats språkligt och tekniskt. Hälsoskyddslagen innehåller färre detaljbestämmelser än hälsovårdsstadgan, och det förutsätts att regeringen och kommunerna meddelar ytterligare föreskrifter. Med den valda lagkonstruktionen faller behovet av lokala hälsovårdsordningar bort. Vidare förutsätts att de centrala tillsynsmyndigheterna kompletterar författningarna med allmänna råd. Lagen innebär inte någon skärpning av kraven i förhållande till gällande lagstiftning. Liksom hittills skall lagens syfte vara att förhindra uppkomsten av och undanröja sanitär olägenhet. Ägaren eller nyttjanderättshavaren till berörd egendom skall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådan olägenhet. Miljö- och hälsoskydds nämnden, som skall utöva den omedelbara tillsynen över lagens efterlevnad, får befogenhet att i särskilda fall meddela de villkor som behövs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådan olägenhet vid viss verksamhet eller i samband med utnyttjande av en plats eller en lokal som allmänheten har tillträde till (14 §).

Med sanitär olägenhet avses i hälsoskyddslagen en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig (1 § andra stycket). Beträffande utformningen av bestämmelsen om sanitär olägenhet anförde departementschefen bl a följande (prop 1981/82:219 s 30-31):

Jag kan ansluta mig till uppfattningen att tekniska eller ekonomiska avvägningar inte skall göras vid bedömningen av vad som är sanitär olägenhet. Denna bedömning måste göras på hygieniska och medicinska grunder. Konstaterandet att ett visst förhållande utgör sanitär olägenhet får alltså inte göras beroende av om det är tekniskt eller ekonomiskt möjligt att undanröja olägenheten. Bedöms en olägenhet på detta sätt blir det emellertid inte möjligt att föreskriva en absolut skyldighet att hindra att sanitära olägenheter uppkommer eller att avlägsna sådana olägenheter. Man skulle nämligen då bli tvungen att i en inte obetydlig utsträckning ingripa mot störningar, som utgör sanitära olägenheter men som trots detta måste tolereras. Som exempel kan jag nämna att trafikbuller och avgaser från fordon i tätorterna även framdeles torde få accepteras i viss utsträckning. Det blir därför nödvändigt att i lagen införa en bestämmelse som innebär att en skälighetsbedömning skall göras när man tar ställning till om och på vilket sätt ett ingripande mot en sanitär olägenhet skall göras. Vid denna bedömning måste man bl a göra ekonomiska och tekniska avvägningar. Svenska Naturskyddsförningens uppfattning att regeltekniken i detta avseende bör vara densamma som i miljöskyddslagen finner jag välgrundad. Den avvägning som skall ske mellan de skilda intressena måste alltså ta hänsyn till å ena sidan den olägenhet som störningarna förorsakar människornas hälsa, å andra sidan nyttan av den verksamhet som ger upphov till störningarna samt kostnaderna för att undanröja störningarna och den ekonomiska verkan i övrigt av att ingripa mot störningarna. Hänsyn skall också i viss utsträckning kunna tas till lokala förhållanden. Jag tänker här främst på skillnaden mellan landsbygd och tätort. En verksamhet som förorsakar sanitär olägenhet kan måhända inte accepteras inom en tätort men väl på landsbygden under förutsättning att verksamheten framstår som ett naturligt inslag där.

Beträffande förhållandet mellan hälsoskyddslagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen anförde departementschefen i huvudsak följande (anf prop s 32-33):

När det gäller frågan om vilken lagstiftning som skall ligga till grund för ett ingripande föreslår utredningen att hälsoskyddslagen renodlas till att gälla endast sådana störningar i miljön som kan förorsaka eller förorsakar sanitära olägenheter. Detta innebär bl a att utredningen inte föreslår att hälsoskyddslagen skall innehålla någon motsvarighet till 38 § hälsovårdsstadgan. I denna paragraf talas nämligen inte uttryckligen om störningar som skall betraktas som sanitära olägenheter utan endast om "vattenförorening, buller och andra sådana störningar". Enligt utredningen tyder paragrafens ordalydelse på att paragrafen avser även andra störningar än sådana som kan betecknas som sanitära olägenheter. Genom att göra hälsoskyddslagstiftningen tillämplig endast på sanitära olägenheter menar utredningen att man eliminerar en del av den överlappning som nu finns mellan hälsovårdsstadgan och miljöskyddslagen och den därmed sammanhängande gränsdragningssvårigheten. Vidare framhåller utredningen, att man med viss säkerhet kan utesluta en del företeelser och former av olägenheter från miljöskyddslagens tillämpningsområde. Å andra sidan kan från hälsoskyddslagens tillämpningsområde uteslutas sådana anläggningar eller sådan verksamhet som prövas enligt miljöskyddslagen. Utredningen erinrar här om att ansökan om tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen kan gälla även icke tillståndspliktiga anläggningar. En prövning kan alltså komma till stånd även på frivillig väg. Kvar blir, framhåller utredningen, ett mindre gränsskikt där fortfarande tveksamhet kan råda om miljöskyddslagen eller hälsoskyddslagen skall tillämpas. I dessa fall kan man inte utfärda några bindande anvisningar om vilken lag som skall väljas i den ena eller andra situationen, utan denna fråga får avgöras från fall till fall. För att ge en viss vägledning vid valet av lag ger utredningen exempel på situationer när hälsoskyddslagen bör tillämpas. I de fall där tveksamhet fortfarande kan råda om valet av lag anser utredningen att det inte har någon betydelse vilken lag som tillämpas. — —

Som jag tidigare framhållit, anser jag att en ny lagstiftning på hälsoskyddsområdet bör innehålla endast sådana bestämmelser som har till syfte att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet och att undanröja sådan olägenhet. Lagen kan således användas endast för ingripande mot störningar som kan ge upphov till eller förorsakar sanitära olägenheter.

Tveksamhet vid val av lag kan följaktligen uppkomma endast beträffande sanitär olägenhet vid användning av fast egendom. I sådana situationer kan miljö- och hälsoskyddsnämnden ingripa med stöd av hälsoskyddslagen och länsstyrelsen eller nämnden — om den är lokal tillsynsmyndighet — ingripa med stöd av miljöskyddslagen. I sistnämnda fall anser jag att miljöskyddslagen bör tillämpas bl a med hänsyn till att den som drabbas av ett ingripande ofta kan begära att få sin verksamhet prövad enligt miljöskyddslagen.

Ordnings- och strafflagstiftningen innehåller vissa bestämmelser som äger tillämpning på bullrande förfaranden. Enligt *allmänna ordningsstadgan* får sprängning, fyrverkeri eller skjutning med eldvapen ej äga rum inom stadsplanelagt område utan tillstånd av polismyndighet (6 §). Särskilda föreskrifter (lokal ordningsstadga) kan utfärdas för kommun eller del därav (7 §). Lokala ordningsstadgor innehåller ofta bestämmelser till skydd mot störande buller.

Vissa bullrande förfaranden kan påtalas med stöd av bestämmelser i *brottsbalken*. Den som uppsåtligen orsakar betydande olägenhet i miljön döms, om inte behörig myndighet har tillåtit förfarandet eller detta är allmänt vedertaget, för miljöbrott till böter eller fängelse. Begås gärningen

av grov oaktsamhet döms för vållande till miljöstörning (13 kap 8 och 9 §§). Den som medelst oljud ofredar annan kan dömas för ofredande till böter eller fängelse (4 kap 7 §). För att brott skall föreligga krävs att gärningsmannen har uppsåt att ofreda. Bestämmelsen är tillämplig på såväl allmän som enskild plats. Ofredande kan t ex ske genom att någon använder en högtalare så att man medvetet stör annan. Är handlingen ej uppsåtlig, kan hälsovårds- eller ordningslagstiftningen komma att tillämpas. – Den som för oljud på allmän plats på sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten kan dömas för förargelseväckande beteende till böter, högst ettusen kr (16 kap 16 §).

5.2.3 Planeringslagstiftning

I *fastighetsbildningslagen* finns bestämmelser om bl a nybildning och ombildning av fastigheter. I 3 kap 1 § stadgas att fastighetsbildning skall ske så att fastigheten blir varaktigt lämpad för sitt ändamål. Av lagens förarbeten framgår att man vid lämplighetsprövningen skall ta hänsyn till förhållandena i omgivningen och risken för sanitära olägenheter och därvid beakta även bullerstörningar (NJA II 1970 s 179).

BL och BS innehåller regler om marks planläggning för bebyggelse och annan användning. I BS finns också bestämmelser om hur byggande skall ske.

BL anvisar fyra olika planinstitut, nämligen regionplan och generalplan (översiktsplanerna) samt stadsplan och byggnadsplan (detaljplanerna). Huvudansvaret för den fysiska planeringen åvilar kommunerna.

Byggnadslov ges av byggnadsnämnd efter en kontroll av att det tillämnade byggnadsföretaget överensstämmer med gällande författningar (54 § BS). Detaljbestämmelser om bl a konstruktion och utförande meddelas i tillämpningsföreskrifter och anvisningar utfärdade av planverket. Enligt 56 § BS skall byggnadsnämnd vid prövning av ansökan om byggnadslov tillse att det tillämnade företaget ej strider mot bl a ML.

De bestämmelser i byggnadslagstiftningen som kan ligga till grund för åtgärder i bullerbegränsande syfte är genomgående mycket allmänt formulerade. I 5 § BL sägs att mark som skall användas för bebyggelse skall prövas från allmän synpunkt vara lämpad för ändamålet. I BS stadgas beträffande planläggning att till tätbebyggelse ej får avses mark som bl a från sundhetssynpunkt ej är lämpad för ändamålet (9 §). Vid uppgörande av stadsplan skall hänsyn tas till fordringar som bör uppställas från sundhets-, skönhets- och trevnadssynpunkt (12 §). Byggnad vari inryms bostads- eller arbetsrum skall anordnas och inredas så att den bereder möjlighet till trevnad och god hygien. Särskilt skall beaktas bl a att byggnaden bereder erforderlig ljudisolering (46 §).

Enligt 76 § BS har planverket att utfärda de ytterligare råd och anvisningar som behövs för tillämpningen av BS. Anvisningarna syftar till att ge de allmänt hållna bestämmelserna i byggnadslagstiftningen ett konkret innehåll. Verket har bl a utfärdat anvisningar som syftar till att förhindra bullerstörningar mellan olika utrymmen inom en byggnad.

Beträffande miljöskyddsprövningen av vägar och gator samt flygplatser hänvisas till framställningen i kapitel 3 och 4.

5.2.4 Utrustningsbestämmelser m m

En grundläggande regel för all vägtrafik finns i 5 § 2 st *vägtrafikkungörelsen*, vari föreskrivs bl a att vägtrafikanter skall visa hänsyn inte bara mot andra vägtrafikanter utan även mot dem som bor eller uppehåller sig vid vägen. I 86 § sägs att ljudsignal ej får pågå längre än som är nödvändigt, och enligt 116 § skall förare av motordrivet fordon behandla detta så att det ej åstadkommer onödigt buller. I 117 § stadgas att körning som är onödig och störande ej får äga rum med motordrivet fordon vid bostadbebyggelse samt att färdväg, hastighet och färd sätt i övrigt skall anpassas så att andra inte onödigtvis störs. Den som bryter mot 86, 116 eller 117 § döms till böter, högst ettusen kr (164 §).

Generella ingripanden mot bullerstörningar från vägtrafik kan i vissa fall ske med stöd av föreskrifter utfärdade av länsstyrelse eller kommunal trafiknämnd. Enligt 147 § kan i sådana lokala trafikföreskrifter bl a meddelas förbud mot trafik med fordon av visst slag, föreskrifter om körriktning och färdhastighet m m samt andra särskilda åtgärder för reglering av trafiken.

Fordonskungörelsen innehåller bestämmelser om fordons beskaffenhet och utrustning. Ljuddämpare är obligatorisk på bil, motorcykel och moped (11, 14 och 17 §§). Överträdelse medför böter, högst ettusen kr (106 §). Motsvarande utrustningsbestämmelser för terrängvagnar och terrängskotrar finns i *terrängtrafikkungörelsen*.

Lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor är tillämplig på varor som med hänsyn till sina kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper och hantering kan befaras medföra skada på människor eller i miljön. Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen föreskriva att lagens bestämmelser skall tillämpas även på andra varor (1 §).

Vad gäller regeringens bemyndigande att utöka lagens tillämpningsområde understryks i förarbetena att bestämmelsen skall tillämpas endast när särskilda skäl föreligger och då möjligheter saknas att ingripa mot en produkt med stöd av annan lagstiftning. Vidare sägs att bestämmelsen inte bör tillämpas på sådana typiska immissioner som buller och skakningar (prop 1973:17, s 90).

Marknadsföringslagen (1975:1418) innehåller vissa bestämmelser om produktsäkerhet. Marknadsdomstolen kan förbjuda näringsidkare att fortsätta saluhålla en vara som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom (4 §). Skaderisken skall hänföra sig till varans konstruktion eller utformning. Risken för skada skall vara så betydande att ett förbud uppenbart inte är ett alltför långtgående ingrepp.

5.2.5 Luftfartslagstiftning

I *LL* och *LK* finns bestämmelser om bl a flygplatser och flygplan. Enligt *LL* får luftfartyg inte registreras, om det inte har luftvärdighetsbevis och i vissa fall miljövärdighetsbevis (1 kap 4 §). Ett luftfartyg skall vara luftvärdigt och miljövärdigt, när det nyttjas till luftfart. Luftfartyg anses miljövärdigt, då det är konstruerat, byggt, utrustat och vidmakthållet så att det ej vållar skada genom bl a buller (3 kap 1 §).

I LK stadgas att närmare föreskrifter om fordringar för att luftfartyg från bullersynpunkt skall anses miljövärddigt m m meddelas av luftfartsverket i huvudsaklig överensstämmelse med de såsom "International Standards and Recommended Practices, Environmental Protection, Volume I, Aircraft Noise" betecknande regler, som antagits av Internationella civila luftfartsorganisationens råd den 12 maj 1981.

Luftfartsverket har med stöd av detta bemyndigande utfärdat föreskrifter som utgör en kodifiering av senast fastställda internationella emissionsnormer för flygbuller, se vidare nedan avsnitt 5.4.6.

5.2.6 Arbetsmiljölagstiftning

Sambandet mellan den inre och yttre miljön innebär generellt sett att förbättringar i arbetsmiljön också påverkar den yttre miljön i positiv riktning. Bullerstörningar i arbetsmiljön regleras med stöd av bestämmelser i *arbetsmiljölagen* (1977:1160) som, med vissa inskränkningar, gäller varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning (1 kap 1 §).

Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende (2 kap 1 §). Beträffande arbetsmiljöns beskaffenhet stadgas bl a att luft-, ljud- och ljusförhållanden och övriga arbetshygieniska förhållanden skall vara tillfredsställande (2 kap 4 §).

I lagens förarbeten (prop 1976/77:149) understryks att bullerfrågan är ett av de mer svårösta arbetsmiljöproblemen och att bullerproblemet måste angripas från flera utgångspunkter. I första hand måste bullret dämpas vid källan. Kraftiga insatser krävs för att minska eller eliminera de höga ljudnivåer som många tekniska anordningar har idag. Det framhålls slutligen att en maskins ljudnivå kan vara beroende av vilket material som bearbetas. Det kan därför i vissa fall bli aktuellt att föreskriva att en maskin endast får brukas för bearbetning av de material som vid typgodkännande har gett godtagbara ljudnivåer.

Enligt arbetsmiljölagen åligger det arbetsgivaren att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall i arbetet. Arbetsgivaren skall vidare ägna uppmärksamhet åt att arbetet planläggs och anordnas så att en tillfredsställande arbetsmiljö skapas (3 kap 2 §).

Den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter maskin, redskap m fl anordningar skall se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall, när den avlämnas för att tagas i bruk eller utställs till försäljning eller i reklamsyfte. De anvisningar som behövs för anordningens montering, användning och skötsel skall medfölja vid avlämnandet. Anordningen skall vara tydligt märkt med uppgifter av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall (3 kap 8 §).

Om det är påkallat från skyddssynpunkt kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva att visst slag av anordning som avses i 3 kap 8 § endast efter godkännande får användas eller avlämnas för att tagas i bruk. Som förutsättning för godkännande kan

föreskrivas villkor. I anslutning till godkännande kan fastställas krav på monterings- och bruksanvisning som skall medfölja anordning, när den avlämnas för att tas i bruk. Villkor som avser brukandet kan också meddelas (3 kap 12 §).

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetskyddsstyrelsen kan föreskriva att visst slag av anordning som avses i 3 kap 8 § skall ha skylt eller annan märkning som upptar tillverkarens namn eller annan uppgift om anordningen (3 kap 13 §).

Närmare föreskrifter angående tillämpningen av arbetsmiljölagen ges i *arbetsmiljöförordningen* (1977:1166). Arbetskyddsstyrelsen bemyndigas där att meddela närmare föreskrifter beträffande lagens tillämpning i olika avseenden (18 §).

5.2.7 Utländska bestämmelser

Utvecklingen går snabbt på det aktuella rättsområdet. Lagstiftning som ger möjlighet att begränsa eller förebygga bullerstörningar till den yttre miljön finns i ett flertal av de utvecklade industrinationerna. För att erhålla en fullständig bild av det vid varje tidpunkt aktuella rättsläget krävs en kontinuerlig uppföljning av rättsutvecklingen i olika länder. Utredningen har med hänsyn till det omfattande arbete detta skulle innebära ansett det rimligt att begränsa framställningen till en schematisk översikt av rättsläget i några med Sverige jämförbara västeuropiska industriländer. Tyngdpunkten i framställningen har därvid lagts på möjligheterna att utfärda bindande emissionsföreskrifter beträffande buller från lös egendom.

I Danmark finns en miljöskyddslag från år 1974. Lagen är tillämplig på buller från såväl fast som lös egendom. Miljöministern har i lagen erhållit bemyndigande att till vägledning för myndigheterna fastställa immissionsriktlinjer beträffande vatten, luft och buller. Vidare äger enligt lagen miljöministern, då det är fråga om störningar som har "större betydelse för miljöskyddet", fastställa emissionsföreskrifter beträffande verksamheter, anläggningar, maskiner, redskap, eldningsanläggningar och transportmedel. Ministern kan vidare bestämma att vissa anläggningar, maskiner, redskap och transportmedel skall vara av godkänd typ. Miljöministern kan delegera sina befogenheter att fatta beslut med stöd av miljöskyddslagen till "miljöstyrelsen".

Ett exempel på emissionsföreskrifter beträffande buller från lös egendom utgörs av den år 1980 utfärdade förordningen om begränsning av buller från motordrivna gräsklippare. Förordningen, som utfärdats med stöd av bestämmelserna i miljöskyddslagen, innehåller i huvudsak följande. För att få saluföras måste en gräsklippare innehålla vissa angivna emissionsvärden för buller och vara märkt med uppgifter om tillverkarens/importörens namn, tillverkningstidpunkt samt maskinens klippbredd. Vid försäljning skall varje maskin åtföljas av en "typattest", i vilken tillverkaren/importören försäkrar att de för maskinen gällande emissionsföreskrifterna är uppfyllda. Tillsyn och kontroll av bestämmelsernas efterlevnad utövas av miljöstyrelsen eller den miljöstyrelsen bemyndigar därtill. Tillverkare/importör, som överträder bestämmelserna straffas med böter. Enligt dansk rätt kan företagsböter utdömas. I bilaga till förordningen anges maximalt tillåten bullernivå, vilken

är relaterad till maskinens klippbredd. Fr o m 1983-10-01 skärps bestämmelserna. Slutligen beskrivs i särskild bilaga till förordningen den mätmetod som skall användas vid bestämmande av bullernivån.

I Norge regleras buller från fasta anläggningar i 1981 års miljöskyddslagstiftning, som ersätter motsvarande regler i 1961 års grannelov.

Emissionsföreskrifter för bullrande produkter kan utfärdas med stöd av 1976 års produktkontrollag. Lagen är tillämplig på alla produkter, som kan ha hälso- eller miljöskadliga verkningar, och utgör den centrala lagstiftningen vad gäller tillsyn och kontroll av sådana produkter. Lagens ändamål anges vara att förebygga att en produkt medför hälsoskada eller miljöstörning genom förorening, avfall eller buller.

Produktkontrollagen ger myndigheterna en omfattande befogenhet att utfärda föreskrifter beträffande buller som härstammar från lös egendom. Med stöd av lagen kan man bl a fastställa högsta tillåtna bulleremission för en produkt och bestämma hur produkten skall vara beskaffad för att reducera det buller som brukandet kan medföra. Man kan också med stöd av produktkontrollagen förbjuda import eller användning av bullrande produkter och det kan ges närmare föreskrifter om hur en produkt skall användas för att åstadkomma minsta möjliga buller. Emissionsföreskrifterna skall i allmänhet gälla generellt för produkter av en viss art, men kan begränsas till vissa geografiska områden. Lagen föreskriver en generell aktsamhetsplikt, som innebär att den som tillverkar, importerar, bearbetar, omsätter, använder eller på annat sätt behandlar en produkt som kan medföra de ovan nämnda verkningarna skall visa aktsamhet och vidta rimliga åtgärder för att förebygga och begränsa miljöstörningar till omgivningen. Tillverkare/importör åläggs dessutom att införskaffa en sådan kunskap om produkten som är nödvändig för att avgöra, om produkten medför sådana verkningar som kräver åtgärder. Produktkontrollagen ger vidare myndigheterna möjlighet att infordra upplysningar som är nödvändiga för att ta ställning till behovet av ytterligare undersökning och åtgärder. Myndigheterna kan vidare förordna om märkning och speciella godkännandeförfaranden. Slutligen finns regler om tillsyn, tvångsmedel och straffansvar. Brott mot aktsamhetsplikten kan straffas vid uppsåt eller grov oaktsamhet.

I förarbetena till produktkontrollagen uttalas bl a att bullerproblemen är allvarliga och behöver lösas så fort som möjligt. Transportmedel, "produktionsutstyr" och anläggningsmaskiner anses böra prioriteras i en första fas, men också kontorsmaskiner, hushållsmaskiner, utombordsmotorer för småbåtar och dylikt bör tas upp så snart som möjligt. Arbetet i andra länder anses ha betydelse för frågan om prioritering. Erfarenheterna av det arbete som pågår i bl a USA för att reducera buller från en rad produkter kan få betydelse för Norges vidare agerande.

Det norska miljöskyddsdepartementet har angett de generella målsättningar och principer som skall gälla för arbetet med bullerproblematiken och utarbetat ett handlingsprogram mot buller. Emissionsföreskrifter beträffande buller har med stöd av produktkontrollagen fastställts för transportabla kompressorer (1980) samt för entreprenadmaskiner och motordrivna gräsklippare (1981).

I *Västtyskland* utgör den federala miljöskyddslagen (das Bundes-Immissionsschutzgesetz) från år 1974 den centrala lagstiftningen på miljöskydds-

området. Bullerstörningar från såväl fast som lös egendom faller inom lagens tillämpningsområde. I lagen bemyndigas regeringen att fastställa högsta tillåtna emissionsvärden och även föreskriva vilken teknisk utformning en produkt skall ha för att miljöstörningar skall begränsas i största möjliga utsträckning. Regeringen äger vidare föreskriva att olika produkter får importeras eller tillverkas kommersiellt endast om de uppfyller de särskilda emissionsföreskrifter som kan ha uppställts för att åstadkomma skydd mot buller och andra miljöstörningar.

Med stöd av lagen har förbundsregeringen utfärdat författningar med tillämpningsföreskrifter (Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes) beträffande bullrande produkter, t ex förordningen om buller från gräsklippare. Därin stadgas att alla motordrivna gräsklippare måste uppfylla vissa bullerkrav samt vara märkta med uppgifter om emissionsnivån. Reglerna riktar sig mot tillverkaren/importören men också mot användaren. Det är förbjudet att använda motordrivna gräsklippare mellan kl 19.00-07.00 vardagar (inkl lörd) och helt förbjudet på söndagar och andra helgdagar. Emellertid får gräsklippare med en ljudnivå som understiger 60 dB (A) användas mellan kl 07.00 och 22.00 på vardagar och även under dagtid på söndagar. Detta har resulterat i att det numera på den tyska marknaden saluförs ett antal gräsklippare som uppfyller kravet för de mer generösa användningstiderna.

Emissionsnormerna för motorfordon överensstämmer med de av EG beslutade. Förutom bullermätning vid typbesiktning av nya eller väsentligt ombyggda fordon samt vid den obligatoriska kontrollbesiktningen, vilken utförs vartannat år, verkställs stickprovskontroll av polisen. Särskilda polisavdelningar utför kontrollen med hjälp av mobil mätutrustning. Kontrollen uppges fungera effektivt. Vid uppenbara överträdelser kan polisen omedelbart utfärda strafföreläggande. I lindrigare fall kan föreläggande meddelas om besiktning vid en särskilt anvisad provningsplats. – Man överväger att beträffande motorcyklar och mopeder ålägga tillverkarna att utföra ljuddämparna så att ändringar i efterhand försvåras.

Vad gäller spårbunden trafik finns ett förslag rörande emissionsföreskrifter. Beträffande utvecklingen mot mycket snabba tåg är den tyska inställningen att även bullret från dessa måste hållas inom rimliga gränser. Man motsätter sig inte utvecklingen mot "supersnabba" tåg men kräver därvid att tågen – oavsett hastighet – inte får överskrida den bullergräns som nu föreslagits beträffande tåg som framförs med 160 km/tim.

Förbundsregeringen förklarade år 1976 bullerbekämpning som en av huvudpunkterna i sin miljöpolitik. I ett särskilt utarbetat handlingsprogram för bullerbekämpning redovisas de åtgärder man i Västtyskland har vidtagit och kommer att vidtaga mot buller. Handlingsprogrammet omfattar bl a följande huvudpunkter:

- Uppkomsten av bullerstörningar skall så långt som möjligt förhindras genom en riktig planering.
- Marknadskrafterna skall om möjligt utnyttjas för att minska buller.
- De administrativa kostnaderna skall hållas låga.

Följande områden skall bli föremål för särskild prioritering:

- emissionsföreskrifter för motorfordon, motorcyklar, mopeder

- förbättring av kontrollen av fordon i trafiken
- åtgärder som reglerar trafiken
- emissionsföreskrifter för spårbundna fordon
- immissionsgränsvärden för bullerskydd vid trafikleder och byggnader
- emissionsföreskrifter för insjöfartyg och motorbåtar
- prövning med hänsyn till bulleraspekten av "utbytesdelar", t ex däck, ljuddämpare och utombordsmotorer för motorbåtar
- anskaffning av medel för subventionering av utveckling m m av motorfordon med låg bulleremission
- skydd mot flygbuller
- bekämpning av byggbuller

Dessutom planeras åtgärder beträffande byggnadsnormerna för ljudskydd, bullersaneringsplaner m m.

I *Frankrike* har emissionsföreskrifter utfärdats beträffande ett antal bullrande produkter. Föreskrifterna har utfärdats i särskilda förordningar, i princip en förordning för varje reglerad produkt. Typgodkännande genom det statliga prövningsorganets försorg är en förutsättning för att en sålunda reglerad produkt skall få marknadsföras i Frankrike. Efter typgodkännandet sker ingen ytterligare kontroll genom statens försorg. Varje tillverkare har ansvaret för att emissionsföreskrifterna innehålls. – Om det visar sig att en produkt inte uppfyller givna emissionskrav måste tillverkaren ta tillbaka samtliga sålda produkter och rätta felet. Om detta inte sker, dras typgodkännandet in och kungörelse om detta beslut införs i de allmänna tidningarna. Detta förfarande har dock aldrig behövt tillgripas. De stränga påföljdsreglerna har medfört att tillverkarna följer föreskrifterna. Endast ett fall av överträdelse har noterats – detta gällde tryckluftsborrar. – Någon kontroll från myndigheterna beträffande reglernas efterlevnad anses inte behövas. De hårda påföljderna antas ha en tillräckligt avskräckande effekt. Beträffande bulleremissionen från produkter, vars bullerdämpning försämrats till följd av ålder och bruk, gäller regeln att brukaren – ej tillverkaren – kan åläggas utföra åtgärder i enlighet med föreskrifter i annan lagstiftning – således ej på grund av föreskrifterna i de speciella emissionsförordningarna.

För brukaren av en bullrande produkt finns regler i 1976 års miljöskyddslag ävensom i tillämpningsföreskrifter till denna samt i lokala hälsovårdsstadgor.

Beträffande hushållsmaskiner kan man idag inte utfärda bindande föreskrifter. Man arbetar emellertid med att tillskapa en speciell bullerlagstiftning, som bl a skulle ge möjlighet till detta.

I *Schweiz* kommer enligt föreliggande planer en ny miljöskyddslag att träda i kraft 1983/84. Med stöd av den kommer högsta tillåtna immissionsvärden att föreskrivas för olika verksamheter, t ex vägtrafik och järnvägstrafik. Det bullerbegränsningsprogram som blir följderna av den nya lagen kommer att kosta totalt 1 miljard francs att genomföra. Därav skall de federala myndigheterna betala 300 milj. Pengarna tas från bensinskatten. Kostnaderna avser en tioårsperiod. – Med stöd av lagen kommer även emissionsbestämmelser beträffande lös egendom att utfärdas.

De schweiziska emissionsbestämmelserna beträffande buller från motor-

fordon har sedan länge varit strängare än motsvarande bestämmelser inom EG-länderna. De gällande schweiziska gränsvärdena framgår av fordonskatalogörelsen (Verordnung über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge). Förordningen har utfärdats på federal – nationell – nivå och gäller för hela landet. Olika gränsvärden har fastställts att gälla från 1977, 1982 resp 1986. Bestämmelserna omfattar motorcyklar, personbilar, bussar, lastbilar, traktorer samt vissa entreprenadmaskiner. Gränsvärdena skall i princip innehållas under fordonets hela livstid. Reglerna riktar sig mot såväl tillverkare/importör som mot användaren.

Vid den allmänna kontrollbesiktningen av personbilar – vilken äger rum vart 3:e år – kontrolleras även bulleremissionen. Taxi och bussar kontrolleras varje år. Polisen utför också ett aktivt arbete för att se till att bestämmelserna innehålls. I Lausanne och Bern finns särskilt upprättade "ljudbrigader". Erfarenheterna av deras verksamhet uppges vara goda.

Emissionsföreskrifter beträffande buller från motorbåtar finns i en förordning som reglerar den inre sjöfarten.

5.3 Emissionsbestämmelser för motorfordon m m

5.3.1 Allmänt

Vägtrafiken har ökat snabbt de senaste tjugo åren. I slutet av 1950-talet fanns drygt 1 milj personbilar i Sverige. Landets personbilbestånd har därefter mer än tredubblats. Antalet lastbilar uppgår för närvarande till drygt 200 000. Sverige har för närvarande i förhållande till folkmängden den största biltätheten i Europa och kommer vid en jämförelse med världen i övrigt endast efter USA, Canada, Australien och Nya Zeeland.

Den ständigt expanderande bilismen har tvingat samhället att skärpa kraven såväl på fordonens konstruktion som på underhållet. Stegvis ökade ambitioner i fråga om trafiksäkerhet och miljö har medfört att nya krav har uppställts. Buller från motorfordon har i många fall kommit att bli ett allvarligt miljöproblem, särskilt i tätorter. Av betydelse för bullrets störande inverkan på omgivningen är inte bara ljudnivån från de enskilda fordonen. Störningarnas omfattning är också avhängig av fordonens körsätt och hastighet samt av vägens utformning. Trafikens intensitet och sammansättning är också av väsentlig betydelse.

5.3.2 Trafikbullerutredningens överväganden

TBU har i sitt betänkande rörande vägtrafikbuller (SOU 1974:60) gjort en noggrann undersökning av trafikbullerproblemen.

Enligt TBU:s bedömning var år 1974 totalt ca 2,5 miljoner boende i tätorter utsatta för högre bullernivåer än de av utredningen på sociala och medicinska grunder föreslagna maximinivåerna. Av dessa var ca 3/4 milj att betrakta som mycket störda med utgångspunkt från subjektivt upplevda besvär. Enligt TBU:s beräkningar kommer antalet boende som är utsatta för oacceptabelt buller att i det närmaste fördubblas fram till år 1985, om åtgärder i bullerbegränsande syfte inte vidtas.

TBU framlade ett förslag som syftade till att begränsa trafikbullerstörningarna inom bostäder, arbetslokaler, rekreationsområden och andra utrymmen där människor normalt vistas. Därvid föreslog utredningen normer med gränsvärden för högsta tillåtna bullerimmission inom utrymmen som ovan nämnts. För att sådana normer skall kunna uppfyllas krävs emellertid i regel åtgärder för att begränsa bullret såväl vid källan som vid dess utbredning från källan till mottagaren. TBU föreslog därför också emissionsnormer, som uppställer preciserade krav rörande fordons bulleremission.

TBU förordade i fråga om emissionsnormer ett arbete i två etapper. I första etappen borde sådana skärpningar genomföras som kunde utföras inom ramen för känd teknik. I det andra steget föreslogs – förutom en sänkning av de för första steget föreslagna gränsvärdena – en komplettering av dessa med gränsvärden uttryckta i dBC, varigenom kraftigare ingrepp skulle kunna göras mot lågfrekvent buller. TBU menade att steg två skulle kunna genomföras inom några få år efter det att första steget genomförts, men utredningen ville inte på förhand låsa genomförandet av steg två till någon bestämd tidpunkt.

TBU framhöll att det knappast går att åstadkomma någon nämnvärd sänkning av den genomsnittliga bulleremissionen från de fordon som i dag finns i bruk, om kraven på den enskilde fordonsägaren skall kunna hållas inom rimliga gränser. Utredningen gjorde därför den bedömningen att en kraftigare sänkning av fordonsbullret bör uppnås i första hand genom krav som riktar sig mot nyproduktionen av fordon. Trots detta avstod utredningen inte helt från att ställa krav på det befintliga fordonsbeståndet. Normvärdena för dessa fordon bestämdes emellertid så att de endast undantagsvis skulle överskridas av ett fordon i "hyggligt" skick. Normerna motiverades med att man med stöd av dem räknade med att kunna ingripa mot i första hand de fordon som har extremt hög bulleravgivning på grund av defekta avgassystem, kraftigt upptrimmade motorer eller liknande. De av TBU föreslagna gränsvärdena för fordon i bruk innebar krav på en reduktion med 10-15 dB(A) av bullret från de mest bullrande fordonen. TBU:s förslag till normer för nya fordon var väsentligt strängare än för fordon i bruk. Kravnivån måste emellertid enligt utredningen sättas i relation till den tid som bitillverkaren får till sitt förfogande för att uppfylla kraven.

Utredningens förslag till emissionsnormer för motorfordon, traktorer och terrängmotorfordon framgår av tabell 5.3.2.

Tabell 5.3.2 TBU:s förslag till emissionsvärden

	Fordon av tidigare årsmodell än 1979 dB(A)	Fordon fr. o. m. 1979 årsmodell dB(A)	"Andra steget"	
			dB(A)	dB(C)
Personbil	82	76	73	81
Lastbil och buss vars totalvikt ej överstiger 3 500 kg	84	77	75	83
Lastbil vars totalvikt överstiger 3 500 kg				
≤ 200 DIN hkr	88	83	80	88
> 200 DIN hkr	91	85	80	88
Buss som inte anges i det följande och vars totalvikt överstiger 3 500 kg				
≤ 200 DIN hkr	86	80	77	85
> 200 DIN hkr	89	81	77	85
Buss, vars totalvikt överstiger 3 500 kg och som används i linjetrafik på linje som huvudsakligen framgår inom tätbebyggt område (stadsbuss)	85	77	75	83
Tvåhjulig motorcykel, vars cylindervolym är:				
ej över 50 cm ³	78	74	72	-
större än 50 cm ³ men ej över 125 cm ³	86	81	77	-
större än 125 cm ³ men ej över 490 cm ²	88	82	79	-
större än 490 cm ³	90	83	80	88
Trehjulig motorcykel	89	83	79	87
Terrängskoter	87	81	78	86
Terrängvagn	91	85	79	87
	Fordon som tagits i bruk efter besiktning som skett före den 1 juli 1978 dB(A)	Fordon som tagits i bruk efter besiktning som skett den 1 juli 1978 eller senare dB(A)		
Moped	72	72	69	-
Traktor	88	84	81	89

5.3.3 Gällande emissionsnormer i Sverige m m

Regeringen fastställde år 1978 bulleremissionsnormer för personbilar, lastbilar och bussar (1978:701). Bestämmelserna, som återfinns i 9 a § fordonskungörelsen, innebär att resp fordon vid prov enligt en mätmetod, som i huvudsak motsvarar den av The International Organization for Standardization (ISO) rekommenderade metoden ISO R 362, måste uppfylla de krav i fråga om buller som framgår av tabell 5.3.3. Enligt 7 § fordonskungörelsen får ett fordon brukas i trafik endast om fordonet är lämpligt härför. Ett fordon anses lämpligt för trafik endast om det uppfyller de i 9 a § angivna kraven i fråga om buller.

Normerna, som genomgående är 2 – 3 dB(A) mer generösa mot biltillverkarna än TBU:s förslag, tillämpas för fordon fr o m 1981 års modell.

Tabell 5.3.3 Gränsvärden för nya bilar i Sverige enligt 9 a § fordonskungörelsen

Fordonsslåg	Högsta tillåtna bullervärden dB(A)
<i>Personbil</i>	80
<i>Buss med totalvikt</i>	
ej över 3,5 ton	81
över 3,5 ton	82
över 3,5 ton och med en motoreffekt över 147 kW (200 hkr) DIN	85
<i>Lastbil med totalvikt</i>	
ej över 3,5 ton	81
över 3,5 ton	86
över 12 ton och med en motoreffekt över 147 kW (200 hkr) DIN	88

När det gäller bussar med en motoreffekt av 147 kW (200 hkr) DIN eller mer tillämpas de nya reglerna fr o m 1983 års modell. – Gränsvärdena överensstämmer i huvudsak med de värden som gäller inom EG.

För övriga fordonstyper saknas f n svenska emissionsnormer för buller. Vid typ- och registreringsbesiktning används till ledning för bedömningen ett inom ECE (FN:s ekonomiska kommission för Europa) beslutat reglemente om bullerbegränsning. Detta reglemente innehåller också regler om gränsvärden för nya motorcyklar.

I samband med att emissionsnormer infördes för personbilar, bussar och lastbilar uppdrog regeringen åt trafiksäkerhetsverket att i samråd med rikspolisstyrelsen och naturvårdsverket undersöka möjligheten att utfärda motsvarande normer för fordon som inte omfattas av bestämmelserna i 9 a § fordonskungörelsen. Utredningsuppdraget omfattade också frågan om möjligheten att utforma kvalitetskrav på ljuddämparutrustning för fordon och möjligheterna att utveckla förenklade kontrollmetoder.

Sammanfattningsvis kan konstateras att svenska emissionsnormer föreligger för bussar, lastbilar och personbilar och att utredningsarbete pågår beträffande de fordonstyper – bl a motorcyklar och mopeder – som för närvarande inte omfattas av några normer. Riksdagen har år 1981 antagit vissa immissionsriktlinjer och ambitionsnivåer beträffande vägtrafikbuller (prop 1980/81:100, TU 1980/81:23, rskr 1980/81:257). Det huvudsakliga

innehållet i riksdagens beslut vad gäller immissionsfrågorna har redovisats i avsnitt 3.8.2.

I fråga om bulleremissioner från fordon konstateras (anf prop, bilaga 9 s 116-117) att de flesta bilmodeller redan i dag uppfyller gällande värden men att man härigenom lyckats uppnå endast en måttlig bullerreduktion. Normerna måste därför skärpas, om en ytterligare minskning av bullret från de enskilda fordonen skall erhållas. Det anføres vidare bl a att en skärpning av emissionskraven visserligen kan leda till väsentliga besparingar i fråga om statens och kommunernas insatser för att minska bullerimmissionerna men att Sverige inte bör införa strängare krav förrän vi i internationella sammanhang aktivt prövat möjligheten att skärpa nuvarande gränsvärden, varvid ett samnordiskt agerande bör eftersträvas. Det framhålls också som angeläget att nuvarande mätmetod snarast kompletteras och eventuellt ersätts med en metod som bättre registrerar bullret från fordon i normal trafik.

5.3.4 Internationellt och nordiskt samarbete

Sverige deltar fortlöpande i internationellt och nordiskt samarbete med utveckling av emissionsnormer för motorfordon. Arbetet härmed pågår såväl inom ECE som inom EG. När det gäller frågor om trafikbuller inom Norden tillsatte den under Nordiska ministerrådet arbetande ämbetsmannakommittén för miljövärdsfrågor år 1975 en särskild arbetsgrupp för trafikbuller, Nordiska trafikbullergruppen (NTB). Gruppen har bl a till uppgift att föreslå lämpliga samnordiska forsknings- och utvecklingsprojekt inom vägtrafikbullerområdet. NTB har under sitt arbete också tagit upp frågan om buller från motorfordon. Emissionsbestämmelser bör enligt NTB:s mening i princip införas stegvis. Möjligheterna för fordonstillverkarna att kunna uppfylla bestämmelserna blir därmed större. Vidare anser NTB att arbetet med att skärpa emissionsnormerna om möjligt bör bedrivas internationellt och då främst inom ECE. Det har dock visat sig att arbetet inom ECE går långsamt, och inte minst de formella procedurerna tar lång tid. NTB anser därför att man bör ändra gränsvärdena med relativt långa tidsintervaller men skärpa kraven desto mer vid varje ändring. Genom ett samnordiskt agerande inom ECE skulle det enligt NTB finnas möjligheter att med större tyngd driva frågorna om en skärpning av emissionsbestämmelserna.

Den nordiska ämbetsmannakommittén för miljövärdsfrågor har beslutat att rekommendera berörda nationella myndigheter att medverka till ett samnordiskt uppträdande i ECE som syftar till att åstadkomma en skärpning av gränsvärdena för bulleremission från bilar och motorcyklar och att medverka till att nordiskt samarbete kommer till stånd för att införa gemensamma gränsvärden för bulleremission från motorfordon som inte omfattas av ECE-samarbetet (mopeder, traktorer och terrängfordon).

5.4. Riktlinjer i övrigt

5.4.1 Allmänt

Frågan om behovet att vid miljöskyddsprövningen arbeta med emissions- och immissionsnormer eller gränsvärden och om deras rättsliga ställning m m

behandlades utförligt av immissions-sakkunniga (SOU 1966:65). De sakkunniga anförde i denna del sammanfattningsvis bl a följande.

Från rättslig synpunkt kan normer vara av två principiellt olika slag. De kan antingen ha karaktären av bindande bestämmelser eller också bara innebära rekommendationer-riktvärden. I och för sig skulle en ordning med rättsligt bindande immissions- och emissionsnormer låta sig inpassas i miljöskyddslagstiftningens regelsystem. Det skulle i stort sett endast krävas, att regeringen fick behörighet att fastställa sådana normer. Om en bindande immissionsnorm fastställdes för ett visst luftförorenande ämne, skulle det få den betydelsen att man inte kunde tillåta en nyanläggning vars utsläpp skulle medföra att normen överskreds i anläggningens omgivning. Om normen redan var överskriden i en viss ort, skulle givetvis någon ny anläggning med utsläpp av ifrågavarande slag inte få tillkomma.

Även om en lösning med sådana fasta normer skulle ha vissa fördelar, främst från praktikabilitetssynpunkt, ansåg de sakkunniga dock att nackdelarna övervägde. Systemet skulle bli stelt och inte ge tillräckligt utrymme för differentiering med hänsyn till förhållandena i områden av olika slag och i anläggningar av olika typ. Därtill borde beaktas att en norm, som en gång fastställts i författning, lätt blir bestående för framtiden och därmed hämmar utvecklingen. Normer som har karaktären av rekommendationer-riktvärden mötte enligt de sakkunnigas mening inte samma betänkligheter. Behovet av sådana normer är otvivelaktigt mycket stort. Det skulle kunna betydligt underlätta tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen, om man lyckades genomföra en ordning med riktvärden för emissions- och immissionsgränser. Enligt de sakkunnigas mening borde det bli en viktig uppgift för den centrala tillsynsmyndigheten att närmare undersöka förutsättningarna härför.

Emissionsgränserna skulle ange vad man på teknikens nuvarande standpunkt och med rådande ekonomiska förhållanden normalt borde fordra i fråga om begränsning eller fördelning av ett visst slags utsläpp. Det skulle alltså vara fråga om ett riktvärde för vad som anses skäligt, dvs både tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, vid normalfall av ifrågavarande slags användning. Därvid måste eftersträvas att emissionsgränsen blir sådan att den, under vanligen föreliggande omständigheter, kan väntas utgöra tillräckligt skydd mot skadliga effekter på omgivningen. I anslutning till fastställandet av emissionsgränsen borde anges vilka metoder – t ex i fråga om reningsanordningar – som man lämpligen kan använda för att hålla sig under gränsen.

Emissionsgränser med tillhörande anvisningar borde fastställas av den centrala tillsynsmyndigheten efter överläggningar med vederbörande branschorganisationer och andra som har intressen att bevaka. De skulle justeras efter hand med hänsyn till teknikens och branschens utveckling. Även tillgänglig expertis utom myndigheten borde anlitas. Den rättsliga betydelsen av emissionsgränserna skulle bli begränsad på flera sätt. I inget fall skulle de vara direkt bindande. Om möjligt borde emissions- och immissionsriktvärden utarbetas samtidigt. Såväl emissions- som immissionsriktvärden borde enligt de sakkunnigas mening vara ägnade att underlätta tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen.

I propositionen till ML anförde departementschefen bl a följande under avsnittet "Tillåtlighetsregler" (s 219):

Jag delar de sakkunnigas uppfattning att man efter vissa utländska förebilder också i

vårt land bör eftersträva ett system av emissions- och immissionsgränser och av tekniska normer på miljövårdens område. Fördelarna härmed har ingående belysts av de sakkunniga och i remissyttrandena. Inte minst är ett sådant system av värde för att ge fasthet och konsekvens åt tillämpningen av de med nödvändighet allmänt hållna tillåtlighetsreglerna.

Jag ansluter mig också till åsikten att man – åtminstone för närvarande – bör nöja sig med riktvärden och rekommendationer och att rättsligt bindande normer bör undvikas. Det blir en maktpåliggande uppgift för naturvårdsverket att samordna arbetet med sådana riktvärden och rekommendationer. Det är därvid naturligt att samråd sker med industrins branschorganisationer och med sakkunniga myndigheter. Men framför allt är det viktigt att arbetet grundas på vetenskapens aktuella rön.

Av förarbetena till ML framgår således att naturvårdsverket i syfte bl a att ge fasthet och stadga åt tillämpningen av ML:s tillåtlighetsregler, vilka nödvändigtvis måste vara allmänt hållna, skall utarbeta och fastställa emissions- och immissionsriktlinjer. Vidare framgår att fastställda riktlinjer inte skall vara rättsligt bindande utan endast ha karaktären av rekommendationer (vägledande riktvärden eller riktlinjer).

5.4.2 Riktlinjer beträffande buller

Naturvårdsverket har utgett följande immissionsriktlinjer beträffande bullrande verksamheter: motorsport- och bilprovsningsbanor (1975:6), externt industribuller (1978:5) och skjutbanor (1981:2).

Naturvårdsverket och socialstyrelsen har dessutom i samråd utgett råd och anvisningar beträffande buller från bygplatser (SNV 1975:5).

Avsikten är att riktvärdena skall utnyttjas som hjälpmedel vid tillämpningen av ML:s tillåtlighetsregler och därvid ange och konkretisera vad för provnings- och tillsynsmyndigheterna med beaktande av tekniska och ekonomiska synpunkter normalt bör kunna fordra i fråga om begränsning av buller från den ifrågakommande verksamheten. I samtliga fall är det fråga om endast vägledande – ej rättsligt bindande – riktvärden och rekommendationer. Riktlinjerna anger vad som på teknikens nuvarande ståndpunkt och med rådande ekonomiska förhållanden normalt kan fordras i fråga om begränsning av buller från respektive verksamhet. Som framgår ovan kan sedan – vid provning av en enskild anläggning – omständigheter framkomma som föranleder avsteg från angivna riktlinjer.

Av KN:s praxis framgår att – framför allt beträffande befintliga verksamheter – nämnden ofta ansett att naturvårdsverkets riktvärden beträffande buller inte varit möjliga att innehålla, i vart fall inte omedelbart. KN har i ett antal fall valt att föreskriva att de av naturvårdsverket påyrkade värdena skall utgöra en målsättning för ytterligare bullerdämpande åtgärder samt att länsstyrelsen skall bestämma den närmare omfattningen och utformningen av erforderliga åtgärder. Sammanfattningsvis visar KN:s praxis att ett system med emissions- och immissionsgränser är ägnat att ge fasthet och konsekvens åt tillämpningen av de allmänt hållna tillåtlighetsreglerna i ML och att lagmotivens förmodanden i denna del har infräts.

Som framgår av avsnitt 3.8.2 och 5.3.3 har riksdagen godkänt ramar och ambitionsnivåer i fråga om riktvärden mm vad gäller vägtrafikbuller. Vägverket och naturvårdsverket har att i samråd med kommunförbundet utarbeta erforderliga tillämpningsanvisningar med utgångspunkt från de antagna riktlinjerna.

5.4.3 Emissionsnormer beträffande buller från lös egendom

I Sverige saknas i dag bindande föreskrifter eller riktvärden beträffande bulleremission från lös egendom utom såvitt gäller personbilar, bussar och lastbilar, beträffande vilka hänvisas till avsnitt 5.3.3. TBU:s betänkande beträffande vägtrafikbuller (SOU 1974:60) innehöll därutöver emissionsnormer för motorcyklar, mopeder, traktorer och terrängmotorfordon. De föreslagna normerna omfattade inte buller från sådan maskinell utrustning på motorfordon som är avsedd för viss särskild uppgift såsom kylning, cementblandning, sophämtning eller snöröjning.

TBU:s normer omfattade inte heller den synnerligen sammansatta grupp av fordon som brukar benämnas motorredskap. Utredningen konstaterade att det visserligen finns åtskilliga typer av motorredskap som kan upplevas som mycket störande. I många fall alstras bullret emellertid huvudsakligen från fordonet i dess egenskap av arbetsredskap och inte som vägtrafikfordon. Bullret blev vid sådant förhållande enligt TBU:s uppfattning närmast att bedöma som arbetsplatsbuller och föll därigenom utanför ramen för utredningens uppdrag. Generella normer för buller från motorredskap skulle dessutom svårigen kunna uppställas enligt TBU. De ekonomiska konsekvenserna av en normering skulle bli svåröverskådliga på grund av motorredskapens varierande användningssätt. Mot bakgrund av dessa resonemang framlade TBU inte något förslag till emissionsnormer beträffande motorredskap.

Naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen bedriver tillsammans ett arbete med avsikt att utarbeta emissionsföreskrifter för vissa byggmaskiner. Föreskrifterna avser den inre arbetsmiljön och kommer att utfärdas med stöd av arbetsmiljölögstiftningen.

5.4.4 Nordiskt samarbete

Den i avsnitt 5.3.4 omnämnda nordiska ämbetsmannakommittén för miljöfrågor tillsatte 1975 en arbetsgrupp som skulle utarbeta förslag till emissionsnormer för olika bullrande produkter. År 1977 utvidgades uppdraget till att omfatta också immissionsbestämmelser. Samarbetet avser bl a studier av tekniskt underlag för emissionsföreskrifter. Gruppen har prioriterat sådana produkter som ger upphov till en hög ljudnivå och dessutom används i ljudkänsliga områden, där ett stort antal människor kan påverkas. Tekniskt underlag har presenterats beträffande kompressorer, hjullastare, motorgräsklippare, grävmaskiner, tryckluftsverktyg, bandlastare, schaktmaskiner och fläktar. Andra produkter som har studerats är bl a dumprar, krossar, siktar och flistuggar. I Norge har vissa emissionsföreskrifter utfärdats.

5.4.5 Buller från fritidsbåtar

I TBU:s utredningsuppdrag ingick även att utreda och föreslå normer m m för buller från fritidsbåtar samt att föreslå gränsvärden för såväl emission som immission. Utredningens överväganden och förslag i dessa delar redovisades i ett särskilt delbetänkande (SOU 1976:21).

För att utröna omfattningen av bullerstörningar från fritidsbåtar lät

utredningen utföra en besvärsundersökning. Utredningen konstaterade att inhämtat material angående klagomålsfrekvenser m m visade att fritidsbåtar, som nyttjas för "normala" färder från en punkt till en annan, knappast medför några bullerproblem. Däremot kan användning av fritidsbåtar för vissa ändamål – såsom vattenskidåkning och tävlingsverksamhet – medföra buller som ger upphov till konflikter främst med annan fritidsverksamhet.

Mot denna bakgrund menade utredningen att det inte borde införas några rättsligt bindande emissionsnormer beträffande buller från fritidsbåtar, eftersom sådana normer främst är ett instrument för att begränsa störningar som uppstår då fritidsbåtar används för vanlig färd och sådan användning normalt inte torde ge upphov till några påtagliga bullerproblem. Som ytterligare skäl mot emissionsnormer anförde utredningen att det inte finns några reella möjligheter att kontrollera efterlevnaden av sådana normer, innan en ordning med obligatorisk förbesiktning och registrering föreligger. – Utredningen redovisade dock hur en emissionsnorm för fritidsbåtar skulle kunna konstrueras, varvid gränsvärdena differentierades med hänsyn till båtens maximala hastighet. Utredningen uteslöt dock inte att differentieringen – på sätt som skett i Norge – skulle kunna göras med utgångspunkt från motoreffekten.

Utredningen förordade att den skisserade emissionsnormen prövades vid den frivilliga typbesiktning av fritidsbåtar som sker genom sjöfartsverkets försorg. – Utredningen ansåg sig inte böra föreslå bestämmelser om ljuddämpare, innan registrerings- och förkontrollfrågorna blivit lösta.

Sammanfattningsvis konstaterade utredningen att bullerstörningar främst uppstår vid sådan fritidsbåtsverksamhet som lämpligen kan regleras genom olika slag av trafikföreskrifter, att några påfallande bullerproblem inte uppstår vid "normal" användning av fritidsbåtar samt att ett effektivt fungerande registrerings- och kontrollförfarande är en förutsättning för att ett system med emissionsnormer skall bli meningsfullt.

Utredningens författningsförslag inskränkte sig till vissa tillägg i sjötrafikförordningen (1962:150), motsvarande bestämmelserna i 116 och 117 §§ vägtrafikförordningen.

5.4.6 Buller från flygplan

Internationella normer avseende högsta godtagbara bulleremission från civila flygplan har utarbetats av FN-organet ICAO (International Civil Aviation Organization) och återfinns i Annex 16, "Environmental Protection, Volume I, Aircraft Noise" till den sk Chicagokonventionen.

Enligt 27 a § LK skall luftfartsverket meddela närmare föreskrifter om fordringar för att ett luftfartyg från bullersynpunkt skall anses miljövärdigt. ICAO:s normer är därvid bestämmande för minimikraven i de nationella normerna. Luftfartsverket kodifierar därför fortlöpande de i Annex 16 intagna internationella emissionsnormerna för flygbuller. Sverige har i enlighet med överenskommelse i den europeiska luftfartsorganisationen (ECAC) åtagit sig tillse att jetflygplan, som ej uppfyller de internationella kraven på lägsta bulleremission, efter 1988-01-01 inte längre skall finnas intagna i det svenska luftfartygsregistret. Denna tidsgräns kan genom dispens utsträckas längst t o m 1988-12-31.

5.5 Utredningens överväganden och förslag

5.5.1 Allmänna överväganden

Buller som härrör från användning av lös egendom är i huvudsak oreglerat. Som redovisats i avsnitt 5.3.3 finns dock emissionsföreskrifter för vissa motorfordon samt bestämmelser i vägtrafiklagstiftningen, vilka syftar till att nedbringa bullerstörningarna från trafiken på vägar och gator. Bulleremissioner från flygplan regleras i enlighet med vad som beskrivits ovan i avsnitt 5.4.6. Enligt hälsovårdslagstiftningen kan hälsovårdsnämnd ingripa i sådana fall då sanitär olägenhet bedöms föreligga. Vissa bullrande förfaranden är straffbelagda enligt brottsbalken. Därmed är samhällets möjligheter att vidta åtgärder mot oönskat buller från lösa saker uttömda. Sådant buller utgör emellertid i många fall en allvarlig miljöstörning, särskilt i områden med koncentrerad bebyggelse.

Samhällets långsiktiga målsättning måste enligt utredningens mening vara att få till stånd en avsevärd minskning av den allmänna bullernivån i den yttre miljön. En primär utgångspunkt bör därvid vara att bullerstörningar bäst reduceras eller helt förhindras redan vid källan. Åtgärder måste vidtas beträffande de olika enskilda bullerkällorna, om man skall kunna åstadkomma den önskade allmänna sänkningen av bullernivån. För att nå detta mål måste det enligt utredningens mening finnas möjlighet för samhället att utfärda bindande emissionsföreskrifter eller riktvärden för olika produkter. Av framställningen i avsnitt 5.2.7 framgår att sådana möjligheter finns i ett flertal länder. Enligt utredningens mening framstår det som en uppenbar brist att den svenska lagstiftningen beträffande skydd mot störningar till den yttre miljön inte ger motsvarande möjlighet till reglering av buller från lös egendom.

Bland de bullerkällor som från omgivningshygienisk synpunkt ger upphov till de allvarligaste olägenheterna kan – förutom de tidigare omnämnda kategorierna motorfordon, flygplan och fritidsbåtar – nämnas spårbundna fordon, svävare, terrängfordon, byggmaskiner av olika slag, t ex hjullastare, dumprar, dozers, grävmaskiner, transportabla kompressorer och betongblandare, tryckluftswerktyg som bearbetar sten och betong m m, olika slag av motorredskap samt diverse industriell utrustning.

En allmän sänkning av bullernivån i samhället förutsätter enligt utredningens mening att bullret från de olika enskilda emittenterna nedbringas. Detta kräver ett systematiskt arbete med utfärdande av bindande emissionsföreskrifter. För att bästa möjliga resultat skall uppnås utan onödigt dröjsmål krävs att de allvarliga bullerkällorna prioriteras och att arbetet bedrivs i enlighet med ett långsiktigt planeringsprogram. Detta får dock inte innebära att man avhänder sig möjligheten att med förtur behandla plötsligt uppkommande problem som orsakas av nya produkter eller som är av lokal karaktär. Vidare krävs att tillsynsmyndigheterna kontinuerligt bevakar de tekniska förbättringar och landvinningar som görs och initierar erforderliga revideringar av utfärdade föreskrifter.

5.5.2 Produktbullerlag

Lagtekniskt sett kan enligt utredningens mening två huvudmöjligheter urskiljas när det gäller att utfärda emissionsföreskrifter. Antingen kompletteras ML med bestämmelser som ger möjlighet att reglera buller även från lös egendom eller får man tillskapa en särskild bullerbegränsningslagstiftning, nedan kallad produktbullerlagen.

Vid tillkomsten av ML fann lagstiftaren det ändamålsenligt att begränsa lagens tillämpningsområde till störningar från fast egendom, eftersom sådana störningar utgör en enhetlig grupp som kan regleras genom inte alltför omfattande bestämmelser. Det anfördes också att störningar från lös egendom i många fall har sin givna plats i särlagstiftning. Dessa argument gäller enligt utredningens mening fortfarande med oförändrad styrka. Utredningen anser att det skulle medföra avsevärda olägenheter, om ML:s nuvarande systematiska uppbyggnad – med tillämplighet på enbart fast egendom – bröts genom att i lagen infördes regler som avser lös egendom. – Därmed återstår alternativet med en från ML fristående produktbullerlagstiftning, vilket utredningen anser vara den bästa lösningen.

Utfärdande av emissionsföreskrifter bör enligt utredningens mening ske på följande sätt. I en särskild produktbullerlag – fristående från ML – anges förutsättningarna för utfärdande av emissionsföreskrifter m m. Utredningens lagförslag innebär sammanfattningsvis följande.

Lagen omfattar all lös egendom som vid användning kan avge buller som är störande för omgivningen. Utredningen har funnit det vara mest ändamålsenligt att utforma lagen som en relativt allmänt hållen ramlag, som anger förutsättningarna för att utfärda bindande emissionsföreskrifter m m. I lagens centrala stadgande bemyndigas regeringen att föreskriva att olika produkter eller produktgrupper inte får avge buller som överstiger en viss högsta nivå. Produkt, för vilken regeringen meddelat sådana föreskrifter, benämns i lagen "bullrande produkt". – Regeringen har vidare möjlighet att utfärda provisoriska föreskrifter beträffande högsta tillåtna bullernivå m m. Lagens bestämmelser om bullrande produkt äger motsvarande tillämpning beträffande lös egendom för vilken utfärdats sådana föreskrifter. Enligt produktbullerlagen åligger det svensk tillverkare av bullrande produkt ävensom den som importerar i utlandet tillverkad bullrande produkt att ansvara för att produkten uppfyller de emissionsföreskrifter regeringen meddelat. Bullrande produkt skall vidare märkas med de uppgifter som är av betydelse vad gäller bulleremission. Tillverkare/importör är ansvarig för att märkning har skett på föreskrivet sätt. De har vidare att tillse att de anvisningar beträffande montering, användning och skötsel av bullrande produkt som är väsentliga från bulleremissionssynpunkt medföljer produkten när den överlämnas till tredje man. Regeringen kan enligt utredningens förslag delegera utfärdandet av närmare föreskrifter beträffande tillämpningen av lagen till myndighet. Här torde det huvudsakligen vara fråga om föreskrifter av övervägande teknisk natur. – Regeringen eller av regeringen därtill befullmäktigad myndighet har möjlighet att ge dispens från tillämpningen av lagens bestämmelser i olika avseenden. – Tillsynen över produktbullerlagstiftningens efterlevnad skall utövas av den myndighet regeringen bestämmer. Tillsynsmyndigheten erhåller befogenhet att i erforderliga fall tillgripa vissa tvångsmedel som kan krävas för tillsynens

fullgörande.

Lagen innehåller även påföljdsbestämmelser som riktar sig mot tillverkare/importör, den som förändrar en bullrande produkt på sådant sätt att emissionsföreskrifterna inte längre innehålls samt den som brukar en otillåten produkt. Bullrande produkt som varit föremål för brott enligt lagen kan förklaras förverkad.

Frågor beträffande regleringens omfattning, förhållandet till annan lagstiftning, ekonomiska och organisatoriska konsekvenser av den föreslagna lagstiftningen, förhållandet till utländska bestämmelser samt påföljdssystemet berörs nedan i avsnitt 5.5.3 – 5.5.7. En kommentar till de enskilda stadgandena i lagförslaget återfinns i avsnitt 7.5.

Ansvarig myndighet för den närmare tillämpningen av föreskrifter i frågor om märkning, tillsyn, kontroll m m samt övrig detaljreglering, som torde bli av övervägande teknisk natur, blir i första hand naturvårdsverket. Den sakkunskap beträffande olika produkters konstruktion och egenskaper som finns hos vissa myndigheter skall givetvis utnyttjas i detta sammanhang. Som framgår av avsnitt 5.4.6 ansvarar luftfartsverket för närvarande för bedömningen av flygplans luft- och miljövårdighet. Därvid tillämpar verket de kriterier som gäller inom ICAO. Luftfartsverket bör även fortsättningsvis vara ansvarig myndighet i dessa frågor. Beträffande vissa produkter som används av allmänheten i hushållen torde erfarenhet och sakkunskap finnas hos konsumentverket. Det förtjänar dock understrykas att arbetet med tillämpningsföreskrifter m m måste ske i nära samarbete med naturvårdsverket, som i egenskap av central tillsynsmyndighet har att leda och samordna verksamheten.

Provnings- och godkännandeförfarandet får utformas på skiftande sätt, beroende på de olika produkternas individuella konstruktion och egenskaper, arbetsområde m m. Såväl typgodkännande som självkontroll hos tillverkaren kompletterad med stickprovskontroll av tillsynsmyndigheten kan därvid komma i fråga. I detta sammanhang kan noteras att redan TBU föreslog typgodkännande av avgassystem (SOU 1974:60, s 237). Därigenom avsåg man att uppnå en förenkling av kontrollförfarandet. Systemet med självkontroll torde å andra sidan erbjuda fördelar från effektivitetssynpunkt för tillsynsmyndighetens del.

Genom att så långt som möjligt delegera beslutsfattandet vad gäller tekniska frågor till myndighetsnivå bör det föreligga goda möjligheter till en kontinuerlig uppföljning av den tekniska utvecklingen och bör det finnas möjlighet att på ett smidigt sätt successivt nedbringa bulleravgivningen från olika enskilda produkter.

Ett regelsystem uppbyggt efter nu skisserade principer bör enligt utredningens mening medföra att emissionsföreskrifter kan utfärdas med minsta möjliga tidsutdräkt allteftersom behov uppkommer och i enlighet med en av regeringen bestämd prioriteringsordning. Därmed ges möjligheter till erforderlig flexibilitet samt en realistisk och effektiv reglering.

5.5.3 Regleringens omfattning

Den bullerlagstiftning som utredningen föreslår omfattar alla slag av lös egendom. Produktbullerlagen kan användas för ingripanden mot bullrande produkter av vitt skilda slag. Som närmare utvecklats ovan i avsnitt 5.1.3

finns det många exempel på produkter som det är angeläget att prioritera och snabbt ingripa mot. Så text blir i tätbebyggda områden buller från byggarbetsplatser ofta störande för kringboende. I åtskilliga fall utgörs bullerkällorna av lätt identifierbara maskiner. Störningarna drabbar ofta ett stort antal människor. Möjlighet att ingripa med stöd av hälsovårdslagstiftningens bestämmelser föreligger endast för det fall bullret kan anses utgöra sanitär olägenhet för omgivningen. Genom bestämmelser i lokal ordningsstadga kan användningen av bullrande maskiner förbjudas vissa dagar eller under viss tid av dygnet.

Andra verksamheter där ett uppenbart behov av emissionsföreskrifter föreligger för de maskiner och motorredskap som används är väg- och anläggningsarbeten, skogsröjning och trädgårdsarbete. Ehuru arbetarskyddslagstiftningen i vissa fall ger tämligen detaljerade föreskrifter beträffande de krav som uppställs vid användning av maskiner och redskap, finns inga motsvarande föreskrifter till skydd för den yttre miljön.

Som redovisats i avsnitt 5.3.3 finns emissionsföreskrifter beträffande buller från personbil, buss och lastbil för närvarande i 9 a § fordonskungörelsen. Av redogörelsen i avsnitt 5.4.6 framgår att luftfartsverket meddelar de emissionsföreskrifter som erfordras för att ett flygplan skall anses miljövärddigt från bullersynpunkt. Enligt utredningens mening finns emellertid fortsättningsvis ingen anledning att undanta dessa eller andra bulleremittenter från produktbullerlagens tillämpningsområde. Lagen blir även tillämplig på bulleralstrande kontorsmaskiner och hushållsmaskiner.

5.5.4 Förhållandet till annan lagstiftning

Buller från sådan lös egendom som används vid verksamhet som faller inom ML:s tillämpningsområde prövas för närvarande på samma sätt som de miljöstörningar som verksamhetens fasta anläggningar ger upphov till. Den nu föreslagna lagstiftningen innebär inga förändringar i detta avseende. ML kommer även fortsättningsvis att vara tillämplig på lös utrustning som används vid miljöfarlig verksamhet. Det förhållandet att bindande emissionsföreskrifter utfärdats med stöd av produktbullerlagen för en viss produkt, som utgör lös egendom och som används vid miljöfarlig verksamhet, utgör inget hinder för att ytterligare villkor beträffande bulleremissionen föreskrivs vid prövning enligt ML. Utredningen vill vidare särskilt understryka behovet av samordning mellan de med stöd av produktbullerlagen utfärdade emissionsföreskrifterna och de krav beträffande den inre arbetsmiljön som uppställs med stöd av arbetarskyddslagstiftningens bestämmelser.

Utredningens avsikt är inte att den föreslagna ramlagen skall reglera samtliga de krav som med avseende på bulleravgivning kan ställas på en produkt. I den mån speciella krav måste uppställas utifrån exempelvis arbetarskydds- eller konsumentsynpunkter bör regleringen även fortsättningsvis ske i respektive speciallagstiftning. Utredningen vill emellertid understryka att detta inte får leda till att sinsemellan oförenliga eller svårförenliga krav uppställs med stöd av de olika speciallagarna. En utgångspunkt vid utformningen av emissionsföreskrifterna måste därför vara att en samordning och harmonisering mellan olika myndigheters krav beträffande tekniskt utförande, mätmetoder, kontrollförfarande, märkning

etc sker så långt är möjligt.

Enligt utredningens mening bör erforderlig samordning i allmänhet kunna åstadkommas utan några speciella komplikationer, under förutsättning att respektive tillsynsmyndigheter etablerar ett fortlöpande samarbete beträffande utformningen av föreskrifterna. Som angivits i avsnitt 5.4.3 pågår för närvarande visst samarbete mellan naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen.

5.5.5 Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser av den föreslagna lagstiftningen

Enligt utredningens mening finns det såväl från allmän synpunkt som med beaktande av den enskilde konsumentens intressen starka skäl att införa den föreslagna lagstiftningen. De ekonomiska konsekvenserna bör enligt utredningens uppfattning inte bli särskilt omfattande. Vissa administrativa kostnader kommer visserligen att uppstå för det allmänna. Arbetsbördan för de ansvariga tillsynsmyndigheterna, i första hand naturvårdsverket, kommer att öka allteftersom antalet emissionsföreskrifter växer.

Den enskilde konsumenten kommer att få betala ett högre pris för de produkter som drabbas av extra kostnader till följd av de krav på omkonstruktion eller bullerbegränsande anordningar som emissionsföreskrifter kan innebära. Enligt utredningens mening framstår det dock knappast som orimligt att den som använder en störningsalstrande produkt också får vidkännas kostnaden för att göra produkten acceptabel från miljöskyddssynpunkt.

5.5.6 Förhållandet till utländska bestämmelser

Vid utformningen av svenska emissionsföreskrifter måste vissa internationella aspekter beaktas. Föreskrifterna bör utformas på sådant sätt att den svenska normeringen inte utan starka skäl avviker från motsvarande bestämmelser i andra länder. Detta gäller såväl kravnivåns höjd som de utpräglat tekniska frågorna om mätmetoder etc. Utgångspunkten bör vara en strävan efter internationell likformighet så långt detta är möjligt. I annat fall föreligger risk för att tekniska handelshinder reses och svenska exportnackdelar uppstår. Enligt utredningens mening måste vid utfärdande av bindande föreskrifter av detta slag hänsyn tas till olika handelspolitiska synpunkter. En av de grundläggande förutsättningarna i det internationella handelspolitiska samarbetet är principen att de enskilda länderna skall undvika att resa hinder för den internationella handeln. Sådana hinder kan uppstå bl a genom att länderna uppställer olika krav beträffande produkters utformning och egenskaper.

I detta sammanhang bör erinras om kungörelsen (1973:233) om skyldighet för myndighet att underrätta kommerskollegium om vissa föreskrifter m m. Myndighet som avser att meddela föreskrift eller anvisning i fråga om teknisk utformning, märkning eller teknisk beskaffenhet i övrigt av vara som är föremål för internationell handel har enligt kungörelsen att underrätta kommerskollegium om ärendet. Om det finns anledning att anta att sådan föreskrift eller anvisning kan medföra handelshinder av väsentlig beskaffenhet, åligger det myndigheten att samråda med kommerskollegium innan

beslut fattas i frågan. Samråd får underlåtas endast om synnerliga skäl härför föreligger.

5.5.7 Påföljdssystemet

5.5.7.1 Allmänt

En förutsättning för att den föreslagna lagstiftningen skall bli ett verksamt instrument för att nedbringa bulleremissionen från olika enskilda produkter och därmed den allmänna bullernivån i samhället är att produktbullerlagen tillhandahåller ett påföljdssystem, som ger möjlighet till effektivt verkande sanktioner vid överträdelser. – Brott mot produktbullerlagen och med stöd av lagen utfärdade föreskrifter sanktioneras genom särskilda straffbestämmelser, vilka närmare kommenteras i specialmotiveringen, avsnitt 7.5.

En annan betydelsefull del av påföljdssystemet utgörs av bestämmelserna om tvångsmedel, vilka ger tillsynsmyndigheten möjlighet att ingripa med vitessanktionerade förelägganden eller förbud. En bullrande produkt kan även förklaras förverkad. – I avsnitt 5.5.7.2 utvecklas den närmare innebörden av utredningens förslag i denna del.

Utredningen har dessutom, vilket redovisas i avsnitt 5.5.7.3, övervägt möjligheterna att föreskriva ytterligare sanktioner mot tillverkare/importör, vars produkter inte står i överensstämmelse med lagens bestämmelser.

5.5.7.2 Bestämmelser om föreläggande eller förbud samt förverkande

Enligt 11 § förslaget till produktbullerlag får tillsynsmyndighet meddela föreläggande eller förbud. Förbud kan ifrågakomma för att hindra användning av bullrande produkt eller rikta sig mot tillverkare/importör och då ha till syfte att förhindra att produkter, som inte uppfyller gällande normer, sätts i omlopp. Förbud bör enligt utredningens mening i allmänhet dock tillgripas först som en sista utväg, när andra försök till rättelse visat sig vara verkningslösa.

Bullrande produkt, som varit föremål för brott enligt produktbullerlagen, kan förklaras förverkad (18 §).

Reglerna i 36 kap brottsbalken om förverkande är med undantag för 1-3 §§ tillämpliga inom specialstraffrätten. Reglerna erhöll sin nuvarande utformning år 1968. Därvid anfördes vissa allmänna riktlinjer för användningen av förverkandebestämmelser inom specialstraffrätten (prop 1968:79 s 58 f). Enligt riktlinjerna skall restriktivitet iakttas i fråga om förverkande i förmögenhetsreducerande och bestraffande syfte. Sådana synpunkter bör i stället beaktas när straffskalorna utformas.

I den nu föreslagna lagstiftningen är syftet med förverkandemöjligheten inte i första hand att förstärka straffpåföljden utan att förhindra en fortsatt möjlighet till saluförande och användning av produkten. Genom bestämmelsen om förverkande blir dessutom reglerna i 27 kap rättegångsbalken om beslag tillämpliga.

Beträffande frågan om hos vem förverkande kan ske gäller, om inget annat stadgas, bestämmelserna i 36 kap 4 § brottsbalken. Dessa innebär i huvudsak att förverkande inte kan ske, om den bullrande produkten inte tillhör

gärningsmannen. Vid leasing samt köp på avbetalning med återtaganderätt leder detta till komplikationer. Straffansvaret vid brukande av otillåten produkt åvilar hyresmannen resp köparen, medan förverkande inte kan ske hos dessa utan särskilt författningsstöd. Förverkandebestämmelsen i produktbullerlagen bör därför enligt utredningens mening medge förverkande oavsett vem produkten tillhör.

Möjlighet bör vidare finnas att i stället för den bullrande produkten förklara dess värde förverkat. Visserligen är det främsta syftet med förverkandebestämmelsen i produktbullerlagen att förhindra fortsatt marknadsföring och brukande av sådan bullrande produkt som inte uppfyller föreskrivna emissionsvillkor. Värdeförverkande ger å andra sidan möjlighet att förverka en del av produkts värde i fall då det skulle framstå som obilligt att förverka produkten i dess helhet.

I 36 kap 11 § brottsbalken stadgas att domstol kan underlåta förverkande, om sådan rättsverkan är uppenbart obillig. Bestämmelsen är tillämplig även där förverkande är stadgat enligt bestämmelser utanför brottsbalken. Produktbullerlagen bör enligt utredningens mening dock innehålla en uttrycklig regel av denna innebörd.

Möjligheten att förverka en bullrande produkt utgör ett effektivt komplement till ansvarsbestämmelserna i produktbullerlagen och bör enligt utredningens mening avsevärt förstärka påföljdsreglernas preventiva verkan. Dessutom torde hotet om förverkande göra den enskilde konsumenten mer benägen att undersöka, om den bullrande produkt han står i begrepp att köpa eller hyra uppfyller gällande föreskrifter. Marknadskrafterna borde på så sätt åstadkomma en avsevärd självsanering i berörda branscher.

5.5.7.3 Ytterligare sanktioner mot tillverkare/importör

En förutsättning för att den föreslagna lagstiftningen skall fungera effektivt är att den tillhandahåller ett sanktionssystem som på ett effektivt sätt kan beivra även sådana överträdelse av lagens bestämmelser som sker på ett systematiskt sätt och i syfte att åstadkomma ekonomisk vinning för gärningsmannen. Utredningen har därför ingående övervägt möjligheterna att förstärka det påföljdssystem som redovisats ovan med ytterligare möjligheter att ingripa vid vissa typer av sådana överträdelse.

Erfarenheterna från annan jämförbar lagstiftning – t ex ML – ger vid handen att straffbestämmelse av "konventionell" typ i vissa fall har dålig preventiv effekt, om de inte kombineras med ytterligare sanktionsformer. Det kan av ekonomiska skäl vara fördelaktigt för en tillverkare/importör av bullrande produkter att bryta mot de straffsanktionerade föreskrifterna. De böter som kommer i fråga kan i vissa fall framstå som obetydliga i jämförelse med den omedelbara vinst eller besparing som kan göras till följd av det brottsliga förfarandet.

Den av utredningen föreslagna lagstiftningen innehåller väsentliga ekonomiska och näringsrättsliga inslag. Överträdelse kan medföra avsevärda vinster för den tillverkare/importör som genom att släppa ut bristfälligt utrustade och konstruerade produkter på marknaden kan hålla lägre priser än sina konkurrenter och därmed öka försäljningsvolymen. Ekonomiska fördelar kan också uppkomma i form av minskade utvecklings- och produktionskostnader. Eftersom det straff som kan komma i fråga enligt 14 §

kan framstå som mindre kännbart i förhållande till den vinst eller besparing som kan göras då gällande föreskrifter överskrids, kan det i vissa fall bli ekonomiskt fördelaktigt att bryta mot bestämmelserna. Dagsbotens storlek kan ju endast anpassas till de formellt ansvariga (enskilda) personernas ekonomiska förhållanden. Även om farhågorna för avsiktliga och systematiska överträdelse av produktbullerlagstiftningen inte bör överdrivas, kan man enligt utredningens mening inte bortse från risken att mindre seriösa intressen i spekulations syfte kan begå medvetna lagöverträdelse. Den seriösa företagsamheten liksom den konsumerande allmänheten torde vara betjänt av att påföljdsreglerna utformas så, att den preventiva verkan blir så kraftig som möjligt, samtidigt som verkningarna av påföljden drabbar gärningsmannen på ett kännbart sätt.

Enligt 18 § förslaget till produktbullerlag kan bullrande produkt som varit föremål för brott enligt lagen förklaras förverkad, om det inte är uppenbart obilligt. – Möjlighet föreligger i enlighet med detta att hos tillverkare/importör konfiskera produkter som inte uppfyller gällande föreskrifter. Beslut om förverkande meddelas av domstol. Hotet om förverkande torde enligt utredningens mening ha en avsevärd preventiv effekt. De ekonomiska verkningarna torde i allmänhet bli betydligt mer kännbara än vad som kan åstadkommas med dagsböter. Som anförts i föregående avsnitt har förverkandepåföljden i produktbullerlagen inte till huvudsakligt syfte att åstadkomma en förmögenhetsreducerande och bestraffande effekt, även om dessa i sig önskvärda effekter uppstår. Det primära ändamålet med bestämmelserna är att när så erfordras förhindra omsättning och användning av felaktiga produkter.

Möjligheterna att förstärka de ekonomiska straffsanktionerna mot företag och företagare har sedan länge varit föremål för överväganden i justitiedepartementet. Detta har resulterat i att förverkandeinstitutet ytterligare effektiviserats genom att 36 kap brottsbalken tillförts en bestämmelse – 3 a § – som ger möjlighet att förverka värdet av sådana ekonomiska fördelar som – direkt eller indirekt – har uppkommit för en näringsidkare i anledning av brott i den näringsverksamhet det är frågan om (prop 1981/82:142, JuU 53, rskr 328). Den nya bestämmelsen är tillämplig på hela det straffrättsliga området, dvs på såväl brottsbalkens som specialstraffrättens område. I förhållande till andra förverkandebestämmelse är den subsidiär på så sätt att den är tillämplig i den mån sådana regler inte medför en fullständig indragning av alla vinster som har uppkommit till följd av brottet. I propositionen uttalas att den nya förverkandebestämmelsen på särskilda områden skall kunna kompletteras med regler om sanktionsavgifter, dvs avgifter som sanktioner mot bl a juridiska personer i syfte att eliminera det intresse av att skaffa sig obehöriga vinster som kan ligga bakom regelöverträdelse av olika slag.

Enligt utredningens mening är det inte speciellt ändamålsenligt eller verkningfullt att införa sanktionsavgifter i produktbullerlagstiftningen. Det saknas dessutom ett naturligt underlag för beräkning av en avgift, eftersom det i de flesta fall torde vara svårt att beräkna dels vinsten för tillverkaren/importören, dels ock skadan för de intressen som förnäras.

Enligt 11 § produktbullerlagen får tillsynsmyndighet meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att bestämmelserna i lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. I beslut om

föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten utsätta vite. Viteshotet kan komma till uttryck antingen som ett åläggande riktat mot tillverkare/importör att vidta vissa åtgärder eller som ett med viteshot förenat förbud att ex fortsättningsvis saluföra vissa produkter som inte uppfyller föreskrivna krav. Tillsynsmyndigheten förutsätts ha det kunskapsunderlag som krävs för att fatta beslut om föreläggande av vite.

Från lagteknisk synpunkt framstår straffhotet och viteshotet som alternativa påtryckningsmedel. Viteshotet används individuellt och bestäms på förhand till ett belopp som i det enskilda fallet är tillräckligt högt för att verka effektivt. Straffhotet verkar däremot generellt men beaktar å andra sidan gärningsmannens subjektiva bevekelsegrunder.

Någon kumulation av böter och vite kan inte förekomma enligt det föreliggande lagförslaget. Överträdelse av ett vitessanktionerat föreläggande eller förbud, som utfärdats av tillsynsmyndighet med stöd av 11 §, kan resultera i utdömmande av vitet men däremot inte i åläggande av straffansvar enligt 14-16 §§. Å andra sidan utesluter produktbullerlagens konstruktion inte att marknadsföringen av en otillåten produkt kan få till följd dels att straffansvar utkrävs men också att tillsynsmyndigheten utfärdar ett vitessanktionerat föreläggande eller förbud enligt 11 §.

Vitesföreläggande kan riktas mot såväl fysiska som juridiska personer. Vitesbeloppets storlek skall – i analogi med 9 kap 8 § rättegångsbalken – bestämmas till ett sådant belopp, att det med hänsyn till adressatens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas få avsedd effekt. Genom att föreskriva ett kraftigt vitesbelopp, sätta korta tidsfrister och förordna om verkställighet oberoende av anförda besvär bör tillsynsmyndigheten i flertalet fall snabbt och effektivt kunna framtinga erforderliga åtgärder.

Beslut om utdömmande av vite fattas av allmän domstol. Talan förs av allmän åklagare, och målet handläggs i den ordning som är stadgad för bötesmål (18 § rättegångsbalkens promulgationslag). Tillsynsmyndigheten får göra en framställning om vitets utdömmande till åklagaren. I praktiken blir således tillsynsmyndighetens bedömning avgörande för åklagarens agerande. Domstolens prövning inskränker sig till frågan om vitesbeloppet är lagligen grundat och om föreläggandet åtlytts eller inte. Om domstolen finner att vitet är försuttet, skall det förelagda beloppet dömas ut och några överväganden om jämkning skall i princip inte göras av domstolen. Om däremot ändamålet med vitet av någon anledning förfallit, skall vitet inte utdömas (9 kap 8 § rättegångsbalken).

Utredningen har övervägt frågan om tillverkare/importör bör åläggas ett vidgat ansvar för otillåtet bullrande produkter som satts i omlopp. I Sverige finns f n inte några möjligheter att tvinga fram återkallelse eller andra rättelseåtgärder beträffande produkter som spritts till konsumenterna. Enligt 25 § livsmedelslagen (1971:511) och 13 § lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor kan resp tillsynsmyndighet besluta om förstörande av farliga produkter, dock ej om återtagande av produkt som nått konsumenterna.

Flera skäl talar enligt utredningens mening för att tillverkare/importör borde åläggas visst ansvar för att deras produkter uppfyller gällande bullerföreskrifter, inte bara då en obegagnad produkt för första gången sätts i

omlopp utan även i det fall då systematiska bristfälligheter under hand uppträder och dessa uppenbarligen inte kan hänföras till normalt slitage eller eftersatt underhåll, dvs sådana brister som ägaren/brukaren normalt har att svara för. Ett utvidgat ansvar för tillverkare/importör skulle särskilt kunna motiveras med hänsyn till det förhållandet att bulleremissionens storlek är i hög grad beroende av den hållbarhet och funktionsduglighet som tillverkaren/importören valt att ge den ljuddämpande anordningen.

Det prov- och besiktningsförfarande som kommer att bli aktuellt för en bullrande produkt kan i praktiken inte – hur det än utformas med hänsynstagande till varje produkts individuella egenskaper och skiftande arbetssituationer – innebära någon fullständig garanti för att varje enskild produkt, när den sätts i omlopp, omedelbart och på ett varaktigt sätt uppfyller emissionsföreskrifterna. Man kan inte heller bortse från möjligheten att systematiska brister och konstruktionsfel framkommer först då produkten använts viss tid och viss förslitning uppstått.

Typbesiktningsutredningen har i delbetänkandet "Fordon i föreskrivet skick" (DsK 1979:7) lagt fram förslag till en lag om skyldighet för tillverkare/generalagent att åtgärda bristfälliga fordon. De tankegångar som framförs i förslaget skulle i och för sig i tillämpliga delar kunna tjäna som utgångspunkt för en diskussion om en likartad reglering beträffande bullrande produkter. Enligt miljöskyddsutredningens mening är emellertid avsevärda svårigheter förknippade med ett återkallelseförfarande beträffande bullrande produkter. Ett svårlost problem är frågan hur tillverkarens/importörens ansvar för felaktiga produkter skall begränsas. En begränsning måste ske dels tidsmässigt, dels i förhållande till sådana fel som ägaren/brukaren har att svara för, dvs "normalt" slitage och eftersatt underhåll. Att låta åtgärderna omfatta endast sådana produkter som inte satts i omlopp torde medföra att förfarandet blir betydligt mindre effektivt.

Regeringens och tillsynsmyndighetens principiella utgångspunkt måste vara att de föreskrivna emissionsnormerna kan innehållas under produktens hela livslängd, förutsatt att produkten används och underhålls enligt tillverkarens anvisningar. Några preciserade varaktighetskrav beträffande de bullerdämpande anordningarnas funktion är antagligen svåra att uppställa. Varaktigheten är i hög grad beroende av användningssätt, underhåll och arbetsmiljö, således förhållanden som i stort sett ligger utanför tillverkarens/importörens inflytande.

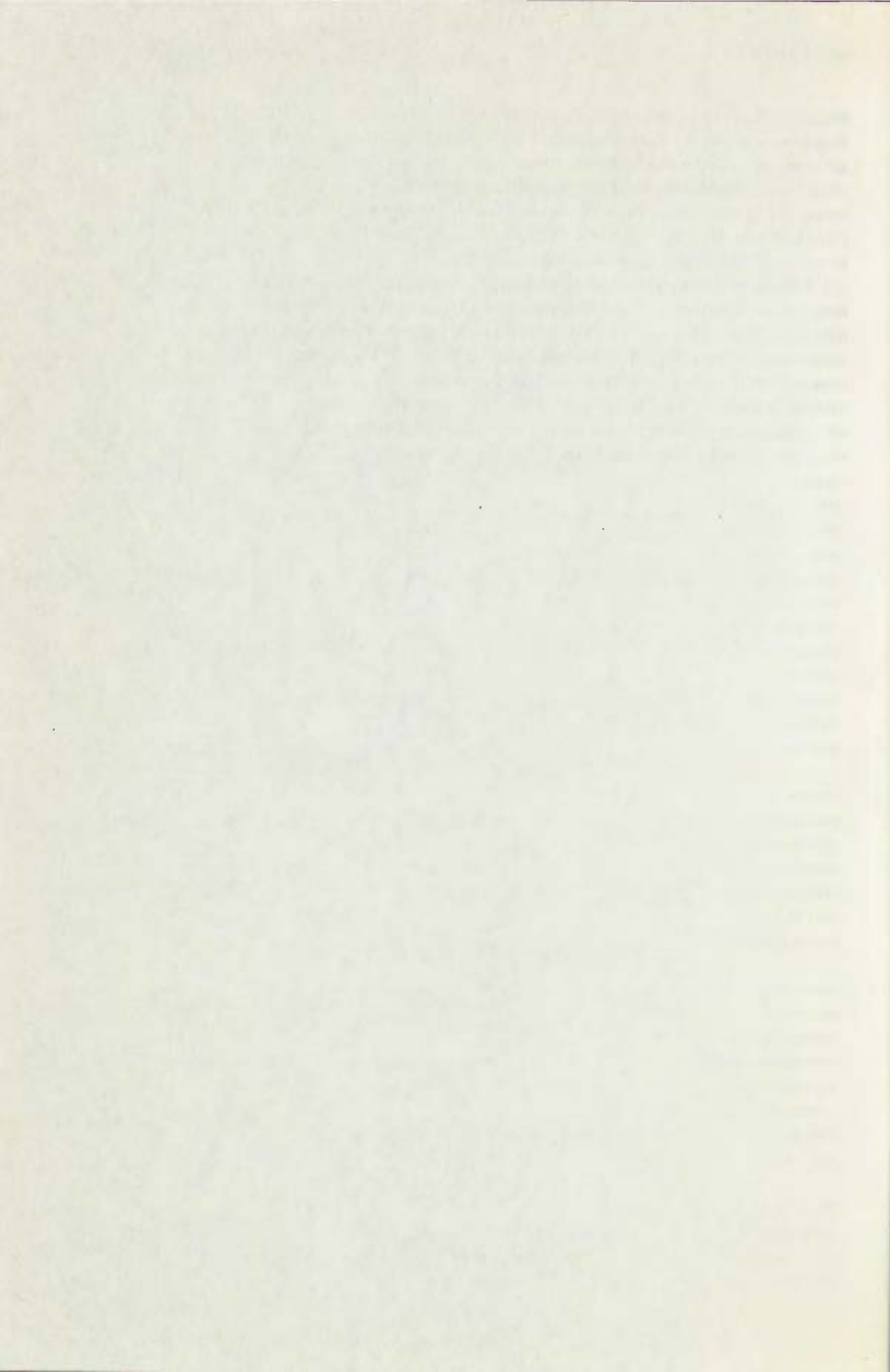
I vissa fall skulle det ofrånkomligen bli så att tillverkaren/importören måste genomföra omfattande och kostnadskrävande åtgärder. Även om tillverkare/importör och tillsynsmyndighet i de flesta fall av konstaterade överträdelser borde kunna träffa överenskommelse om erforderliga åtgärder kommer ett visst antal ärenden – i allmänhet starkt kontroversiella och av avsevärd ekonomisk betydelse – att kräva beslut om tvångsmedel. Menings-skiljaktigheterna torde i många fall komma att avse tekniska frågor. I de fall där man inte kan uppnå en överenskommelse måste ett system för konfliktlösning tillskapas.

De ovan antydda frågeställningarna visar enligt utredningens mening att införandet av ett återkallelseförfarande måste föregås av omfattande överväganden av såväl lagteknisk som politisk och ekonomisk natur.

Regeringen har nyligen beslutat tillsätta en utredning om återkallelse av

farliga produkter. Av utredningens direktiv (1982:60) framgår att åtskilliga frågor av handelspolitisk, ekonomisk och civilrättslig natur bör övervägas vid utformningen av ett eventuellt återkallelsesystem. De flesta av de frågeställningar som behandlas i direktiven är relevanta även beträffande bullrande produkter. De allmänna förutsättningarna för att tillskapa ett återkallelseförfarande kan därvid behandlas i ett vidare perspektiv än vad som är möjligt inom ramen för miljöskyddsutredningens direktiv.

Utredningen anser sammanfattningsvis att bestämmelserna i produktbullenlagen om bötesansvar och förverkande i förening med möjligheten för tillsynsmyndigheten att utfärda vitessanktionerade föreskrifter och förbud sammantaget utgör ett effektivt verkande påföljdssystem vid brott mot produktbullenlagen. Utredningen vill särskilt understryka de möjligheter tillsynsmyndigheten erhåller att ingripa genom föreskrifter och förbud. För att tvångsmedlen skall få avsedd verkan krävs dock en hög handlingsberedskap och ett aktivt uppträdande från tillsynsmyndigheten.



6 Övriga frågor

6.1 Begränsningskungörelsens tillämpning inom miljöskyddsområdet

6.1.1 Begränsningskungörelsen (1970:641)

Kungörelsen om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd ("begränsningskungörelsen") har, efter ändringar år 1977 och 1980 (1977:629; 1980:388), följande lydelse:

1 §

Statlig myndighet, som kan ge föreskrifter, anvisningar eller råd, får ej utan att underställa regeringen frågan ge ändrade eller nya föreskrifter, anvisningar eller råd som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar i den av föreskrifterna m m berörda verksamheten.

Till grund för myndighetens prövning av om fråga bör underställas regeringen skall myndigheten utreda förslagets kostnadsmässiga konsekvenser samt höra företrädare för dem som kan förutses slutligt få bära ökade kostnader för ändrad standard eller ändrade normer. I de fall förslaget omfattar kommunal eller landstingskommunal verksamhet skall samråd ske med den arbetsgrupp (Kn 1980:03) som har tillkallats för att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet.

Första och andra styckena gäller ej om regeringen förordnar annat för särskilt fall eller på särskild framställning meddelar undantag för visst verksamhetsområde.

Första stycket och andra stycket andra meningen gäller ej om kostnadsökningarna förutses komma att slutligt i sin helhet falla på kommuner eller landstingskommuner och företrädare för dessa efter hörande ej har påkallat att frågan underställs regeringen.

1 a §

Myndighet skall bedriva sin verksamhet på sådant sätt att kostnadshöjande effekter begränsas även när myndigheten

1. utövar sådan tillsyns- eller inspektionsverksamhet som ankommer på myndigheten eller
2. utarbetar information som ges i form av riktlinjer, rekommendationer eller liknande i de fall där sådan information ej omfattas av föreskrifterna i 1 §.

2 §

Det åligger riksrevisionsverket att inom ramen för den av verket bedrivna förvaltningsrevisionen särskilt följa sådan verksamhet av myndigheterna som avses i 1 § och därvid bedöma de kostnadsmässiga konsekvenserna av verksamheten.

Myndighet som utfärdar föreskrifter, anvisningar eller råd som avses i första stycket skall, i den ordning och omfattning som riksrevisionsverket bestämmer, tillstålla riksrevisionsverket avskrift av föreskrift m m som utfärdas samt av den utredning om föreskrifternas kostnadsmässiga konsekvenser som har utförts av myndigheten.

Någon kommentar till begränsningskungörelsen i form av skriftliga förarbeten e dyl torde inte finnas. Regeringen har dock i 1975 års petitaanvisningar, dvs före 1977 års ändring av begränsningskungörelsen, påpekat att det dittills endast i ett fåtal fall inträffat att föreskrifter underställts regeringens prövning och har i anslutning härtill anfört bl a:

Ökad uppmärksamhet bör ägnas dessa frågor. De anvisningsutfärdande myndigheterna bör därvid beakta behovet att höra de parter som får bära kostnaderna för ändrad standard eller ändrade normer. Om en berörd part finner att en kostnadsökning är att anse som så betydande att en regeringsprövning bör ske, bör anvisningarna alltid underställas regeringens prövning.

Vidare skall myndigheterna, även när anvisningsverksamheten bedrivs på grundval av särskilt stadgande i lag, så långt det är möjligt beakta intentionerna i kungörelsen (1970:641) genom att anvisningsarbetet bedrivs så att kostnadshöjande effekter härav begränsas så mycket som möjligt. I sammanhanget kan erinras om att regeringen och kommunförbunden i en i februari 1975 träffad överenskommelse om begränsning av den kommunala utdebiteringen under år 1976 och 1977 framhållit att skärpt uppmärksamhet skall ägnas åt de statliga myndigheternas normgivande riktlinjer och rekommendationer med hänsyn till den kommunala ekonomin. Även sådan information som ges i form av riktlinjer, rekommendationer eller liknande är att betrakta som råd i kungörelsens mening.

6.1.2 Naturvårdsverkets framställning 1978-10-24

I skrivelsen, som är ställd till regeringen, hemställer naturvårdsverket att regeringen i första hand uttalar att råd och riktlinjer på ML:s område faller under begränsningskungörelsens 1 a §. Om regeringen emellertid skulle finna att 1 § första stycket i kungörelsen skall tillämpas på ifrågakvarande råd och riktlinjer, hemställer verket i andra hand att regeringen beviljar sådant undantag som avses i 1 § tredje stycket begränsningskungörelsen.

Till stöd för yrkandena anförs i huvudsak följande:

Naturvårdsverket utarbetar i enlighet med sin instruktion råd och anvisningar i fråga om åtgärder inom verkets förvaltningsområde. Rådgivningen gäller såväl miljöskydd – skydd av den yttre miljön mot negativa påverkningar – som naturvård – bevarande, skötsel och restaurering av naturen – och friluftsliv. För anvisningar rörande produktkontroll svarar produktkontrollnämnden.

Verket har nyligen sett över formerna för sin publiceringsverksamhet mot bakgrund av lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. De publikationer som ingår i verkets rådgivningsverksamhet indelas numera på följande sätt.

Författning: föreskrift (rättsregel) som skall tjäna till allmän efterrättelse och som omfattas av regeringsformens regler om normgivningsmakten. Föreskrifter av denna karaktär utfärdas inte inom miljöskyddslagens område.

Allmänna råd: sådana rekommendationer om tillämpningen av författning som anvisar hur någon lämpligen kan handla i vissa hänseenden, men som inte utesluter andra handlingsätt.

Riktlinjer: sådana rekommendationer som avser att bidra till en utveckling i viss riktning. — — —

De huvudsakliga skälen för naturvårdsverkets tolkning av kungörelsen är sammanfattningsvis att

1. de allmänna råd och riktlinjer som utfärdas av naturvårdsverket inom miljöskyddslagens område enbart preciserar verkets uppfattning om de skyldigheter som redan på grund av lagens föreskrifter åvilar dem som bedriver miljöfarlig verksamhet. De här aktuella råden och riktlinjerna får ses som en sammanfattning av de krav som verket avser att driva vid prövningar i miljöskyddsärenden. Råden och riktlinjerna är inte rättsligt bindande. Skyldigheternas omfattning prövas efter beslut i varje enskilt fall;
 2. en prövning i enlighet med begränsningskungörelsen av de råd och riktlinjer som avser verksamhet som omfattas av miljöskyddslagen skulle enligt verkets uppfattning påverka den av regering och riksdag förutsatta rollfördelningen på miljöskyddsområdet och medföra en onödig dubbelprövning. Härigenom skulle naturvårdsverkets uppgift att driva miljöfrågorna på det sätt som förutsätts i miljöskyddslagen försvåras;
 3. författningar, råd och riktlinjer inom det angivna området utarbetas i samråd med berörda partsorganisationer och mot bakgrund av en bedömning av effekterna på berörda verksamhetsområden som helhet och tjänar huvudsakligen till ledning vid tillätlighetsprövning enligt miljöskyddslagen;
 4. utformningen av miljöskyddslagstiftningen garanterar att ekonomiska faktorer beaktas vid fastställandet av miljövärdskrav för enskilda verksamheter. — — —
- Avslutningsvis vill naturvårdsverket framhålla att verket är helt medvetet om att föreskrifter som utfärdas av verket med stöd av lagen om hälso- och miljöfarliga varor, förordningen om svavelhalt i eldningsolja m fl författningar som resulterar i bindande föreskrifter — av samma typ som utfärdas inom t ex byggnadslagstiftningens område — faller under 1 § begränsningskungörelsen.

6.1.3 Yttranden över naturvårdsverkets framställning

Riksrevisionsverket har i yttrande 1978-11-30 uttalat att regeringen i alla delar bör avslå naturvårdsverkets hemställan och därvid även klargöra, hur 1 a § begränsningskungörelsen skall tolkas. Riksrevisionsverket anför bl a:

RRV har i skrivelse till statens strålskyddsinstitut 1978-10-03 angivit att enligt verkets tolkning 1 § begränsningskungörelsen omfattar sådana råd och riktlinjer som avses ligga till grund för förvaltningsbeslut och där besluten kan förenas med någon form av sanktioner. I fråga om övrig information, såsom faktaredovisningar, planeringsunderlag, metodanvisningar, torde endast 1 a § begränsningskungörelsen gälla.

SNV:s riktlinjer skall ligga till grund för koncessionsnämndens och SNV:s/länsstyrelsernas prövning enligt 10 § ML av tillstånd resp dispens för att bedriva miljöfarlig verksamhet. Om någon åsidosätter villkor som anges i tillståndsbeslut, kan koncessionsnämnden förklara villkoret förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet (23 § ML). Om åsidosättandet sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, kan böter eller fängelsestraff utdömas (45 § ML). Länsstyrelserna kan i sin löpande tillsyn av icke prövningsskyldig miljöfarlig verksamhet meddela vitesföreläggande (40 § ML). Med

hänsyn till att miljöskyddslagstiftningen innehåller långtgående sanktionsbestämmelser anser RRV att SNV:s riktlinjer måste anses falla under 1 § begränsningskungörelsen.

SNV har i olika sammanhang betecknat sina riktlinjer som "allmänna råd", dvs sådana regler som inte behöver införas i SNV:s författningssamling. I förarbetena till lagen (1976:637) om kungörande av lagar och andra författningar (prop 1975/76:112 s 66) anges emellertid att även anvisningar skall införas i författningssamling. Med anvisning avsåg departementschefen härvid "sådana regler som skall främja en enhetlig tillämpning av viss författning eller som skall bidra till en utveckling i viss riktning av praxis. Dessa anvisningar binder inte formellt de myndigheter som har att tillämpa den bakomliggande sanktionerade författningen, men har i realiteten stor betydelse för rättsutvecklingen". Denna definition passar enligt RRV:s uppfattning väl in på SNV:s riktlinjer. Det kan därför ifrågasättas om inte riktlinjer av typ Riktlinjer för luftvård (1973:8), Anvisningar för kontroll av miljöfarliga verksamheter (1973:12, 1973:13, 1973:16, 1974:2, 1974:5, 1974:14, 1974:23), Riktvärden för luftkvalitet (1976:8) borde kungöras i SNV:s författningssamling. Under alla förhållanden bör de falla under 1 § begränsningskungörelsen, eftersom man i dessa uppställer bestämda krav på reningsförfarande, utsläppsmängder och miljökvalitet, som koncessionsnämnden och länsstyrelserna normalt skall tillämpa vid prövning av dessa hos enskilda företag.

Förutom riktlinjer av ovan nämnd typ ger SNV även ut information som faller under 1 a §. Exempel på detta är de branschutredningar om miljöproblem, möjliga skyddsåtgärder samt kostnader och effekter av olika åtgärder som SNV publicerat som underlag för riktlinjerna för luftvård. Andra exempel är SNV:s Riktlinjer för recipientundersökningar (1972:9), Renhållningslagstiftningens tillämpning (1972:3), Lokalisering av avfallsupplag – ur geologisk och hydrologisk synpunkt (1974:24). Även sammanställningar och värderingar av forskningsresultat m m som publiceras i verkets PM-serie samt miljövärdsinformation m m, som riktar sig direkt till allmänheten torde falla under 1 a §. — — —

De motiv som SNV anfört för undantag från begränsningskungörelsen kan återopas av en rad andra, centrala myndigheter, som av regeringen bemyndigats att meddela anvisningar och råd, dvs icke bindande regler, för tillämpningen av ramlagar. Denna typ av lagstiftning har också blivit allt vanligare under senare år beroende på att myndigheterna anses ha bättre förutsättningar att anpassa bestämmelsernas konkreta innehåll och detaljer till föränderliga förhållanden. Exempel på detta är byggnadsstadgan, brandlagen, hälsovårdsstadgan. — — —

Om SNV skulle medges undantag enligt 1 § 3 st begränsningskungörelsen, kommer detta sannolikt att leda till att en rad andra myndigheter t ex planverket, brandnämnden, socialstyrelsen, med samma motiveringar kommer att begära undantag.

Även om undantaget endast skulle begränsas till SNV:s riktlinjer till ML, skulle besvärliga avgränsningsproblem uppkomma. RRV har i olika revisionsprojekt i anslutning till begränsningskungörelsen kunnat konstatera att samhällets olika sektorer successivt blivit alltmer hopkopplade. Olika myndigheters verksamhetsområden och författningar tenderar på många sätt att gå in i varandra, inte minst inom miljöskyddsområdet. Som exempel kan nämnas att SNV och socialstyrelsen gemensamt utfärdat ett antal anvisningar, t ex SNV-publication 1975:5 och 1976:5 för tillämpning av ML resp hälsovårdsstadgan. Även lagen om hälso- och miljöfarliga varor och ML överlappar varandra och i fråga om t ex den kemisk-tekniska industrin kan det vara relativt godtyckligt med vilken av dessa lagar miljöproblemen angrips.

Om inte samma regler om underställning gäller för samtliga myndigheter inom ett område, kan situationer uppkomma där utfärdande av viss anvisning vägras vid prövning enligt begränsningskungörelsen, men anvisning ändå ges ut med liknande innehåll och syfte av en annan myndighet som inte omfattas av kungörelsen.

Naturvårdsverket har i skrivelse 1979-01-17 vidhållit sin ursprungliga framställning, trots riksrevisionsverkets avvikande tolkning. Under alla förhållanden förklarade sig naturvårdsverket förutsätta att råd och riktlinjer, som enbart sammanfattar gällande praxis och således inte har några kostnadshöjande effekter, inte skall anses falla under 1 § begränsningskungörelsen.

KN har i yttrande 1979-04-18, med hänvisning till uttalanden i förarbetena till ML, framhållit att lagstiftaren gjort åtskillnad mellan "emissions- och immissionsriktlinjer", å ena sidan, och "råd och anvisningar", å den andra. Beträffande emissions- och immissionsriktlinjerna – vilkas funktion anges vara att utgöra ett hjälpmedel vid tillåtlighetsprövning enligt ML – anser nämnden att miljöskyddslagstiftningen ger naturvårdsverket rätt att utfärda dem utan bemyndigande av regeringen. Härav följer enligt nämndens mening att naturvårdsverkets emissions- och immissionsriktlinjer inte omfattas av 1 § begränsningskungörelsen, eftersom denna kungörelse förutsätter att en myndighet ger "föreskrifter, anvisningar eller råd" enligt bemyndigande av regeringen. – Huruvida "råd och anvisningar" inom ML:s tillsynsområde omfattas av begränsningskungörelsen och om de i så fall faller under kungörelsens 1 § eller 1 a §, fann nämnden ej skäl att gå in på. Nämnden instämde emellertid i riksrevisionsverkets begäran om att regeringen borde klarlägga, hur 1 a § begränsningskungörelsen skall tolkas. – För den händelse regeringen inte delar nämndens uppfattning om naturvårdsverkets emissions- och immissionsriktlinjer och dessa således omfattas av begränsningskungörelsens bestämmelser, bör enligt KN:s mening andrahandsyrkandet i naturvårdsverkets framställning 1978-10-24 bifallas.

Regeringen har i beslut 1980-12-11 förordnat att naturvårdsverkets ifrågavarande framställning skulle överlämnas till miljöskyddsutredningen.

Riksrevisionsverket har i yttrande 1982-03-24 till utredningen vidhållit att begränsningskungörelsen bör gälla även inom miljöskyddsområdet. Detta gäller enligt verkets mening såväl anvisningar för tillsyn och kontroll som emissions- och immissionsriktlinjerna. Riksrevisionsverket framhåller vidare att kritik framförts från kommunerna och från näringslivet mot att alltför höga krav i vissa hänseenden ställts i naturvårdsverkets riktlinjer. Mot bakgrund av att man nu passerat grovsaneringsstadiet anser riksrevisionsverket viktigt att naturvårdsverket baserar sina riktlinjer på noggranna kostnads-effekt-bedömningar och söker sådana lösningar som företag och kommuner kan klara inom de ekonomiska ramar som kommer att gälla under 1980-talet. Vid översynen av ML bör enligt riksrevisionsverkets mening följande ändringar och förtydliganden göras:

1. Bemyndigande att utfärda tillämpningsregler bör införas direkt i ML och den nya regeringsformens delegationsbestämmelser följas, dvs riksdagen ger regeringen rätt att utfärda regler och regeringen delegerar i sin tur denna rätt till SNV. Observera att regeringen inte formellt är tvungen att ge ett sådant bemyndigande till SNV, utan att regeringen själv kan utfärda motsvarande "riktlinjer och råd". Begränsningskungörelsen bör ses i detta perspektiv, dvs i stället för att dra in en myndighets rätt att utfärda regler, inför regeringen vissa begränsningar i denna rätt, vilket framstår som en smidigare form för statlig styrning.

2. KN konstaterar i sitt yttrande att det råder en viss begreppsförvirring. I ML bör därför definitionerna i författningssamlingsförordningen användas och uttrycken "riktlinjer" och "råd och anvisningar" ersättas.
3. ML:s tillätlighetsregler och kopplingen till riktlinjerna är inte lätt att förstå för allmänheten. KN:s tolkning synes vara att riktlinjerna utgör en vägledning för tillämpningen av både hjälpregel 1 och 2 i 5 § ML, dvs kraven i riktlinjen är lägre än vad som är tekniskt möjligt men normalt högre än vad som följer av hjälpregel 2. SNV:s tolkning är att riktlinjerna definierar vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt i normalfallet. RRV anser därför att 5 § bör förtydligas.
4. I förarbetena till ML avvisades tanken på bindande riktlinjer. Som tidigare nämnts anser RRV att det är viktigt att man vid tillståndsprövningen kan ta hänsyn till lokala förutsättningar. Samtidigt finns det vissa småärenden som är administrativt betungande för länsstyrelserna och där i princip alltid samma krav ställs. Det skulle här kunna övervägas att ersätta den individuella ärendeprovningen med generella föreskrifter om vilka skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som företagen skall iakttaga. Om SNV skulle ges rätt att i vissa fall utfärda bindande regler bör denna rätt dock utnyttjas restriktivt.

6.1.4 Miljöskyddsutredningens överväganden

Utredningen tar först upp den av KN väckta frågan, om naturvårdsverkets emissions- och immissionsriktlinjer faller utanför 1 § begränsningskungörelsen av den orsaken att dessa riktlinjer utfärdas av verket utan något bemyndigande av regeringen.

Enligt den ursprungliga lydelsen av 1 § begränsningskungörelsen gällde den i paragrafen föreskrivna underställningsskyldigheten "myndighet, som på grund av allmän bestämmelse eller särskilt beslut som meddelats av Kungl Maj:t kan ge föreskrifter, anvisningar eller råd". Språkligt sett var det oklart, om i denna text såväl "särskilt beslut" som "allmän bestämmelse" begränsades av relativsatsen "som meddelats av Kungl Maj:t". Den naturligaste tolkningen är dock att begränsningen bara gällde särskilda beslut och att med uttrycket "allmän bestämmelse" avsågs sådana fall då myndighetens behörighet grundades exempelvis på en lagföreskrift. KN:s uppfattning i fråga om tillämpningsområdet för 1 § begränsningskungörelsen kan därför knappast godtas ens såvitt gäller kungörelsens ursprungliga lydelse. Än mindre är detta fallet efter 1977 års ändring av kungörelsen, som bl a innebar att den språkliga oklarheten i 1 § eliminerades genom att det inte längre anges någon grund för myndighetens behörighet.

Naturvårdsverkets förstahandsyrkande går ut på att råd och riktlinjer på ML:s område skall anses falla under bestämmelserna i 1 a § begränsningskungörelsen och således inte omfattas av föreskrifterna i kungörelsens 1 §. Med hänsyn särskilt till att regeringen i 1975 års petitaanvisningar förklarat att även sådan information som ges i form av riktlinjer, rekommendationer eller liknande är att betrakta som råd i kungörelsens mening kan miljöskyddsutredningen emellertid inte biträda naturvårdsverkets uppfattning på denna punkt.

På grund av det nu anförda och då det är uppenbart både att naturvårdsverkets ifrågavarande råd och riktlinjer kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och att de ofta kan leda till direkta eller

indirekta kostnadsökningar som inte är oväsentliga, anser miljöskyddsutredningen, i likhet med riksrevisionsverket, att 1 § begränsningskungörelsen i princip är tillämplig på dessa råd och riktlinjer.

Med anledning av naturvårdsverkets andrahandsyrkande, som gäller frågan, om undantag enligt i 1 § tredje stycket begränsningskungörelsen bör meddelas beträffande verkets råd och riktlinjer på ML:s område, anför miljöskyddsutredningen följande.

Som KN framhållit finns det anledning att skilja mellan emissions- och immissionsriktlinjer, å ena sidan, och övriga råd och anvisningar som naturvårdsverket utfärdar inom miljöskyddsområdet, å den andra. Emissions- och immissionsriktlinjerna ingår enligt förarbetena till ML i systemet för tillståndsprövning; de är främst avsedda att underlätta tillämpningen av lagens tillåtlighetsregler (särskilt 5 §) genom att ange vad som normalt kan krävas av den som utövar eller ämnar utöva en miljöfarlig verksamhet av visst slag, när det gäller skyldigheten att installera, underhålla och driva utsläpps begränsande anordningar o dyl. Andra råd och anvisningar av naturvårdsverket inom miljöskyddsområdet torde huvudsakligen gälla tillsynsverksamheten och sammanhänger med att naturvårdsverket enligt 38 § ML har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas och hälsovårdsnämndernas tillsynsverksamhet och vid behov lämnar bistånd i denna verksamhet.

Vad angår andra råd och anvisningar från naturvårdsverket än emissions- och immissionsriktlinjerna anser utredningen att ingenting har framkommit som kan ge regeringen anledning att meddela undantag från tillämpningen av 1 § första stycket begränsningskungörelsen.

Beträffande emissions- och immissionsriktlinjerna finns det enligt miljöskyddsutredningens mening anledning att särskilt uppmärksamma den inverkan på ML:s provningssystem som en regeringsprövning av dessa riktlinjer kan medföra.

En grundläggande princip vid utformningen av det nuvarande provningssystemet är att bedömningen av tillåtligheten och de närmare villkoren för ett företag sker individuellt med hänsyn till de omständigheter som föreligger i varje särskilt fall (prop 1969:28, s 211). Något avsteg från denna princip skedde inte genom att naturvårdsverket fick till uppgift att utfärda emissions- och immissionsriktlinjer. Dessa riktlinjer är nämligen inte rättsligt bindande utan innebär riktvärden och rekommendationer som provningsmyndigheten i varje särskilt fall har befogenhet att avvika från. Helt annorlunda skulle förhållandet uppenbarligen ha varit, om emissions- och immissionsriktlinjerna getts karaktären av rättsligt bindande normer. En sådan lösning diskuterades under lagens förarbeten men avvisades (anf prop s 219; tredje lagutskottets utlåtande 1969:37, s 154).

I ML:s provningssystem är naturvårdsverket den främsta företrädaren för miljö- och naturvårdsintressena och intar därmed en slags partställning, medan regeringen utgör den slutliga beslutsinstansen i alla tillståndsärenden, både de som anhängiggörs i KN och de som i första hand prövas av länsstyrelserna. Om emissions- och immissionsriktlinjerna underställs regeringens prövning med tillämpning av 1 § begränsningskungörelsen och regeringen därigenom blir ansvarig för deras innehåll, ändras riktlinjernas karaktär. Medan de nu visar vad miljöskyddsintressets främsta företrädare

anser om vad som normalt bör krävas med avseende på skyddsåtgärder o dyl, kommer riktlinjerna i fortsättningen att uppfattas som den högsta prövningsmyndighetens ställningstagande i sådana frågor. Detta måste i betydande grad påverka både parternas och prövningsmyndigheternas – inklusive regeringens – uppfattning om riktlinjernas betydelse vid tillståndsprövningen och försvåra hänsynstagandet till särskilda omständigheter i de individuella fallen. I själva verket torde man därigenom starkt närma sig det system med rättsligt bindande emissions- och immissionsnormer som uttryckligen avvisades vid ML:s tillkomst.

Enligt miljöskyddsutredningens mening innebär en överflyttning av det slutliga ansvaret för emissions- och immissionsriktlinjernas innehåll från naturvårdsverket till regeringen en väsentlig ändring av det prövningssystem som förutsattes vid ML:s antagande. Utredningen har för sin del inte funnit anledning att föreslå en dylik ändring, och i varje fall bör den inte genomföras i administrativ ordning utan riksdagens godkännande. Undantag borde därför vid begränsningskungörelsens utfärdande ha gjorts för ifrågavarande riktlinjer. Då så inte skett, bör rättelse ske snarast möjligt genom att regeringen meddelar sådant undantag som avses i 1 § tredje stycket i kungörelsen.

Naturvårdsverkets publikationer med emissions- och immissionsriktlinjer innehåller i regel också anvisningar rörande mätning och kontroll. Sådana anvisningar är att anse som en del av riktlinjerna, och de bör därför omfattas av det undantag som utredningen nyss förordat.

Riksrevisionsverkets ovan under 6.1.3 refererade förslag till ändringar och förtydliganden av ML ger anledning till följande uttalanden. Av vad som tidigare anförts framgår att miljöskyddsutredningen inte kan ansluta sig till punkterna 1 och 4 i förslaget (angående delegering till regeringen av rätten att utfärda "tillämpningsregler" resp om partiellt avskaffande av den individuella tillståndsprövningen). Inte heller anser utredningen att i ML bör införas författningssamlingsförordningens beteckning "allmänna råd" (punkt 2 av riksrevisionsverkets ändringsförslag); emissions- och immissionsriktlinjerna omnämns inte i lagen, och de råd och brådskande föreskrifter varom talas i 39 och 40 §§ ML är av annan karaktär än författningssamlingsförordningens "allmänna råd". Vad slutligen angår punkt 3 i förslaget (om förtydligande av 5 § ML) saknas enligt utredningens mening skäl att komplicera tillåtlighetsreglerna genom att i dem införa bestämmelser om emissions- och immissionsriktlinjernas karaktär av rekommendationer. Detta bör i stället, som nu är fallet, framgå av de publikationer som innehåller riktlinjerna.

Sammanfattningsvis tillstyrker miljöskyddsutredningen på det sätt andrahandsyrkandet i naturvårdsverkets framställning 1978-10-24 att utredningen förordar att regeringen jämlikt 1 § tredje stycket begränsningskungörelsen meddelar undantag från den i första stycket samma paragraf stadgade underställningsskyldigheten, såvitt gäller verkets publikationer med emissions- och immissionsriktlinjer inom ML:s tillämpningsområde med därtill hörande anvisningar för mätning och kontroll.

6.2 Miljöstörningar på grund av elektriska anläggningar

6.2.1 Statens planverks rapport 49 "800 kV-ledningars markanvändningskonsekvenser"

Rapporten har tillkommit med anledning av att regeringen i beslut 1978-09-07 uppdragit åt planverket att lämna en översiktlig redogörelse för konsekvenserna från markanvändningssynpunkt av att bygga ett 800 kV-nät för kraftöverföring. Av rapportens sammanfattning framgår i huvudsak följande, såvitt gäller miljökonsekvenser av 800 kV-ledningar och tillståndsprovning av sådana ledningar.

Huvudproblemen med 800 kV-ledningar från markanvändningssynpunkt anses vara konstruktionens storlek, de elektriska fälten under ledningarna och det buller som alstras vid fuktig väderlek.

800 kV-stolparna är ca 50% högre och spannen ca 10% längre än vad som är fallet vid 400 kV-ledningar. Detta ger ökade möjligheter att ha viss skogsproduktion under ledningarna, och det direkta intrånget i åkermark minskas. Den högre ledningen kommer att oftare bli synlig ovanför skogen, den större konstruktionen blir svårare att passa in i vissa landskapstyper och hänsynstagande till miljön genom ändrad sträckning blir dyrare. Den stora konstruktionens störande inverkan kan dock minskas genom omsorgsfull anpassning av ledningen till omgivande landskap. – Vid en jämförelse mellan markbehovet vid 800 resp 400 kV-ledningar bör beaktas att 800 kV-ledningarnas överföringsförmåga är större och i ett utbyggt nät kan motsvara 3 å 4 st 400 kV-ledningar.

800 kV-ledningar av föreslagen konstruktion alstrar kraftigt ljud vid fuktig väderlek. Bullernivåer på ca 55 dBA vid regn och ca 50 dBA vid dimma beräknas kunna bli vanliga 15 m från yttre faslina. Mätningar på hur kraftledningsbullret avtar med avståndet har inte funnits tillgängliga. Teoretiska beräkningar leder till att man vid fuktigt väder måste räkna med att värden motsvarande riktlinjerna för industribuller utomhus (40 dBA) uppnås först vid avstånd av storleksordningen 1 km från ledningen. Undersökningar och kunskap saknas emellertid om på vilket sätt människor störs av kraftledningsbuller. – Bullret bör kunna minskas med hjälp av konstruktionsändringar. En sänkning av spänningen till i storleksordningen 700 kV kan vara den åtgärd som är enklast att vidta för att minska bullret.

Enligt planverkets bedömning kan 800 kV-ledningar av föreslagen konstruktion inte godtas från markhushållningssynpunkt. Genom det störande buller som uppstår vid fuktig väderlek kan dessa ledningar förorsaka en markåtgång som överstiger 400 kV-ledningarnas 10-20 gånger. Ledningarnas ljudnivå bör sänkas så att störningsfrihet uppnås på ett avstånd av högst 100 m från ledningens ytterfaser. Den störda zonen kring 800 kV-ledningar på totalt ca 230 m bredd kan då bedömas motsvara den zon som även av andra skäl, exempelvis konstruktionens storlek, kan anses vara kraftigt påverkad av dessa ledningar. Markåtgången blir då ungefär densamma som den som kan beräknas förorsakas av fyra 400 kV-ledningar.

Miljökonsekvenserna av 800 kV-ledningar bör omsorgsfullt redovisas och göras till föremål för erforderlig remissbehandling innan en ny högre spänning införs. En sådan prövning bl a beträffande ljudstörningar kan göras enligt ML och bör gälla alla anläggningar med högre spänning än 500 kV. Den önskade utbyggnaden av stora kraftledningar bör vara redovisad i ett tidsperspektiv på 5-10 år och bedömd av industriverket. Denna bedömning bör utgöra grund för markreservationer och planeringsöverväganden i berörda kommuner. Den bör vara gjord innan koncessionsprövningen, som avser utbyggnad av viss ledningssträcka, påbörjas. Koncessionsbehandlingen bör avse sammanhängande ledningssträckor och även omfatta transformatorstationer och uppgift om anslutande ledningar.

Utvecklingsarbete bör bedrivas främst med syfte att minska bullernivåerna kring ledningarna. Ljudnivån vid ledningarna och bullrets minskning med avståndet bör klarläggas. Människors känslighet för kraftledningsbuller bör utredas och riktlinjer för acceptabla bullernivåer utarbetas med ledning av detta. – Den elektriska fältstyrkan i marknivån under 800 kV-ledningar är ungefär densamma som under 400 kV-ledningar. Vissa osäkerheter föreligger om biologiska effekter av människors och djurs vistelse under kraftledning med höga spänningar, varför utredningar i denna fråga bör slutföras och utvärderas. – Riktlinjer för kommunernas markanvändningsplanering avseende stora kraftledningar bör utarbetas.

Planverket har överlämnat sin rapport 49 till regeringen med en till bostadsdepartementet ställd skrivelse 1979-12-13, där verket anfört bl a följande:

I avsaknad av kunskap om människors störningskänslighet för kraftledningsbuller föreslår planverket att naturvårdsverkets riktlinjer (1978:5) för industribuller t v tillämpas. För att störningsfrihet skall anses vara uppnådd bör den ekvivalenta ljudnivån 100 meter från ledningens ytterfas vid fuktig väderlek inte tillåtas överstiga 40 dBA. Om tillgängliga teoretiska beräkningar av ljudförhållandena kring 800 kV-ledningar stämmer förutsätter detta att ljudnivån i ledningarna minskas genom t ex konstruktionsändring eller sänkning av spänningen.

Planverket anser att miljökonsekvenserna av kraftledningar med mycket hög spänning, främst bullereffekterna, måste klarläggas innan samråden med sakägare och kommuner kan fullföljas. Enligt planverkets mening bör därför, vid kraftledningar med spänningar överstigande 500 kV, koncessionsprövningen enligt ellagen kompletteras av en prövning enligt miljöskyddslagen för att klarlägga huruvida och under vilka villkor den valda konstruktionen, bl a beträffande ljudstörningar, kan anses tillåtlig i föreslagna sträckningar.

Planverket föreslår att miljöskyddskungörelsen kompletteras så att anläggningar för spänningar högre än 500 kV generellt görs förprövningskyldiga enligt miljöskyddslagen. Vidare bör ellagen kompletteras på så sätt att vid tillåtlighetsprövning enligt denna lag även allmänna planeringshänsyn skall vägas in (jfr 4 kap VL).

6.2.2 Yttranden över planverkets rapport 49

Rapporten har varit föremål för en omfattande remissbehandling (sammanslagt 124 remissyttranden). Meningarna är delade i fråga om önskvärdheten av att 800 kV-ledningar byggs i vårt land. – Planverkets förslag att vissa kraftledningar skall prövas enligt ML stöds av flertalet remissinstanser som yttrat sig i denna fråga. Förslaget avstyrks dock av bl a statens naturvårds-

verk, statens industriverk och statens vattenfallsverk. Nedan lämnas en sammanfattning av vad vissa remissinstanser anfört i fråga om den föreslagna prövningen enligt ML.

Majoriteten av de remissinstanser som tillstyrkt ML-prövning har anslutit sig till planverkets bedömning att gränsen för de kraftledningar som bör prövas skall sättas vid 500 kV. Förslag finns dock också om att gränsen skall sättas vid 400 eller 700 kV. Sålunda anser *svenska naturskyddsföreningen* att prövning enligt ML bör krävas även för 400 kV-ledningar, detta för att förhindra att man vid uppförande av sådana ledningar får möjlighet att dimensionera stolpar m m för en högre spänning och därigenom kan påverka en senare koncessionsprövning.

Naturvårdsverket har uttalat att det remissförfarande enligt ellagen som industriverket använder sig av bör vara tillräckligt för att också miljöaspekterna skall beaktas. Verket finner därför åtminstone f n inget skäl att införa förprövningsplikt enligt ML. – I ett kompletterande yttrande 1980-06-19 har naturvårdsverket redovisat vissa resultat av studier som utförts av verkets arbetsgrupp för buller och luftföroreningar från 800 kV-ledningar. Enligt tilläggsyttrandet anser naturvårdsverket, med beaktande av de aspekter som faller inom verkets kompetensområde, att en 800 kV-ledning Forsmark – Hall kan tillstyrkas. Vidare anför verket bl a att ytterligare studier beträffande bl a luftföroreningar bör genomföras innan ytterligare ledningssträckor tillåts samt att ljudnivåerna 40-45 dBA vid fritidsområden och 45-50 dBA vid permanentbostäder – uttryckta som L50 vid regn – ej bör överskridas vid planering av nya ledningsdragningar resp planering av markanvändning. De angivna ljudnivåerna uppges normalt innebära skyddsavstånd på ca 175 resp 100 m vid en driftspänning på 800 kV.

Industriverket har framhållit att tillkomsten av anläggningar för spänningar högre än 500 kV enligt koncessionslagstiftningen prövas av regeringen. Prövningen föregås av en omfattande remisshantering, ungefärligen innefattande de instanser som skulle höras vid en prövning enligt ML. Industriverket avstyrker därför förslaget om prövning enligt ML.

Vattenfallsverket har anfört: Med vetskap om vari problemet består och de tekniska lösningar som finns för att begränsa bullerstörningarna anser inte Vattenfall att 800 kV-ledningar innebär sådana miljökonsekvenser att de kan jämföras med verksamheter som prövas enligt ML.

KN och *miljöskyddsutredningen* har båda uttalat tveksamhet i fråga om möjligheten, med ML:s nuvarande lydelse, att pröva miljökonsekvenserna av en elektrisk anläggning enligt denna lag. *KN* har vidare – för den händelse prövning enligt ML anses kunna ske – uttalat att planverkets rapport 49 inte ger tillräckligt stöd för uppfattningen att tillkomsten av kraftledningar med spänningar överstigande 500 kV bör förknippas med en obligatorisk tillståndsprövning enligt ML utöver den förprövning som sker enligt ellagen och det samråd som förekommer med stöd av naturvårdslagen. *Miljöskyddsutredningen* ansåg det lämpligt att miljökonsekvenserna av en elektrisk anläggning i andra hänseenden än elektriska och magnetiska störningar kunde prövas enligt ML och ifrågasatte därför, om inte 1 § andra stycket ML borde förtydligas så att rådande tveksamhet om lagens innebörd undanröjdes. Däremot var utredningen inte då beredd att ta ställning i frågan, om kraftledningar med spänning överstigande 500 kV också borde göras

förprövningspliktiga. Om det ansågs önskvärt att planverkets förslag beträffande förprövningsplikt för kraftledningar behandlades av utredningen, borde den aktuella rapporten överlämnas till utredningen för beaktande under det fortsatta utredningsarbetet.

Bostadsdepartementet har 1981-06-02, efter samråd med jordbruksdepartementet, till miljöskyddsutredningen överlämnat planverkets förslag om prövning enligt ML av anläggningar med en spänning över 500 kV.

6.2.3 Miljöskyddsutredningens överväganden

6.2.3.1 Miljöskyddslagens tillämplighet i fråga om elektriska anläggningar

Enligt 1 § andra stycket ML är denna lag inte tillämplig i fråga om joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning, utan härom gäller särskilda bestämmelser.

I den proposition (1969:28) som låg till grund för ML anförde departementschefen bl a (s 187) att 1902 års ellag innehöll bestämmelser om elektriska anläggningar och att de anläggningar som 1902 års lag omfattade borde falla utanför ML "så långt specialregleringen på detta område sträcker sig". Av 2 § ellagen framgår att tillstånd av regeringen eller den regeringen bemyndigar erfordras för framdragande eller begagnande av elektrisk starkströmsledning. Tillståndet kan avse ledning med en i huvudsak bestämd sträckning (linjekoncession) eller ledningsnät inom ett visst område (områdeskoncession). Vid meddelande av koncession skall, under förbehåll av allmän och enskild rätt, föreskrivas de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som av säkerhetsskäl eller eljest från allmän synpunkt finns påkallade (2 § 3 mom ellagen). I motiven till ML påpekades att koncessionsvillkoren enligt ellagen i och för sig torde kunna avse immissionsförebyggande åtgärder (prop 1969:28, s 48). I samma proposition (s 187) underströk emellertid departementschefen att om anläggning, som var undantagen från ML, hade störningsverkan också i annat avseende än den särskilda lagstiftningen täckte, blev ML tillämplig i detta avseende. Som exempel härpå nämndes utsläpp av uppvärmt kylvatten från atomanläggning.

Enligt miljöskyddsutredningens mening framgår det klart av den nuvarande lagtexten att ML *inte* är tillämplig i fråga om de elektriska och magnetiska verkningarna av en kraftledning, exempelvis elektriska överslag eller avståndsverkningar i form av radiostörningar, induktion, förhöjda markpotentialer och störningar i de s k Van Allen-bältena. Å andra sidan är det också klart att ML *är* tillämplig i fråga om sådana störningar för omgivningen som uppkommer oberoende av om ledningen är strömförande eller ej, t ex ledningens eventuellt menliga inverkan på landskapsbilden eller buller under ledningens byggnadstid. Vad som är *oklart* är, om lagen skall tillämpas i fråga om sådana omgivningsstörningar som inte yttrar sig i form av elektriska eller magnetiska verkningar men som orsakas av den elektriska strömmen i ledningen. Kända störningar av sistnämnda slag är buller från ledningen och möjligen också luftföroreningar genom ozon- och kväveoxidbildning.

En strikt tolkning av lagens ordalydelse leder enligt utredningens mening

till att ML inte är tillämplig på den sistnämnda gruppen av störningar, eftersom dessa måste anses utgöra en "inverkan" av den elektriska strömmen. Utredningen är dock inte övertygad om att denna tolkning var den avsedda. Närmare till hands ligger det att anta att lagstiftaren menade att undanta endast de elektriska och magnetiska verkningarna av elektriska anläggningars drift, dvs den första av de i nästföregående stycke angivna grupperna av omgivningspåverkan. Med en sådan tolkning av lagrummet blir ML tillämplig på elektriska anläggningar i samma utsträckning som beträffande kärnkraftanläggningar, där endast den joniserande strålningen undantagits.

Som miljöskyddsutredningen anfört i sitt yttrande över planverkets rapport 49, anser utredningen för sin del lämpligt att miljökonsekvenserna av en elektrisk anläggning i andra hänseenden än elektriska och magnetiska störningar kan prövas enligt ML. De stora kraftledningarna medför stora ingrepp i både naturmiljö och bebyggelse och är därigenom jämförliga med vägar och järnvägar. Andra elektriska anläggningar, t ex transformatorstationer, är från miljöstörringssynpunkt närmast att anse som industrianläggningar. Bortsett från de elektriska och magnetiska verkningarna, för vilkas bedömning specialkunskaper erfordras, saknas därför anledning att ge de elektriska anläggningarna en särställning när det gäller tillämpningen av ML.

För att undanröja nuvarande tveksamhet om ML:s tillämplighet i fråga om ledningsbuller och luftföroreningar föreslår utredningen att 1 § andra stycket ML ges följande ändrade lydelse:

Lagen är inte tillämplig på sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten eller på störning i radiomottagningsapparat. Ej heller är lagen tillämplig i fråga om joniserande strålning eller *beträffande elektriska och magnetiska verkningar av en elektrisk anläggning*, varom särskilda bestämmelser gäller.

Om den föreslagna lagändringen genomförs, bör det inte längre kunna råda någon tvekan om att alla andra miljöstörringar till följd av en elektrisk anläggning än de elektriska och magnetiska verkningarna kan prövas av KN efter ansökan av anläggningens ägare enligt 9 § ML eller hemställan av naturvårdsverket enligt 41 § ML. Vidare blir ML:s tillsyns- och ansvarsbestämmelser m m generellt tillämpliga i fråga om dylika miljöstörringar.

6.2.3.2 Förprövningsplikt för vissa kraftledningar

Genom den ovan under 6.2.3.1 föreslagna ändringen av 1 § andra stycket ML har ställning inte tagits till planverkets förslag om förprövningsplikt enligt ML för kraftledningar med spänningar överstigande 500 kV. Regeringen har dock, enligt 10 § första stycket och 17 § ML, möjlighet att föreskriva prövning hos KN eller länsstyrelsen innan en kraftledning eller annan elektrisk anläggning byggs eller ändras.

Som framhållits under 6.2.3.1 är de stora kraftledningarna från miljöskyddssynpunkt jämförliga med vägar och järnvägar. Den tillståndsprovning enligt ellagen som föregår anläggandet av en elektrisk starkströmsledning är, vad gäller hänsynstagande till miljöstörringar, likartad med den prövning

som enligt väglagen (1971:948) sker i samband med byggandet av en allmän väg. Det finns därför, enligt miljöskyddsutredningens mening, anledning att lösa frågan om förprövningsplikt för de stora kraftledningarna på samma sätt som föreslagits beträffande de allmänna vägarna. Detta innebär att generell förprövningsskyldighet inte stadgas men att regeringen ges befogenhet att på framställning av naturvårdsverket och efter prövning från fall till fall föreskriva att förprövning enligt ML skall äga rum. Utredningen har dock inte funnit skäl att införa möjlighet att stadga förprövning beträffande alla starkströmsledningar utan anser det tillräckligt om sådan möjlighet införs i fråga om ledningar med högre spänning än 500 kV.

Den i samband med kap 3 föreslagna nya 10 a § ML har utformats i överensstämmelse med vad nu anförts.

Med avseende på andra elektriska anläggningar än starkströmsledningar har utredningen inte funnit skäl föreslå någon förprövningsskyldighet.

6.3 Fiskeintressenternas ställning enligt miljöskyddslagen

6.3.1 Bakgrund

I en motion (1972:735) till 1972 års riksdag anförde motionärerna att tillkomsten av ML inneburit en försämring av fiskeintressenternas ställning jämfört med vad som gällde då vattenföreningensmål handlades enligt 8 kap VL. Föreningen hade enligt motionärerna skett i två avseenden. Dels innebar rättegångskostnadsreglerna i VL att sökanden oavsett målets utgång var skyldig att gottgöra motparten sådana kostnader i målet som prövats vara nödvändiga för tillvaratagande av hans rätt. Någon liknande regel återfinns inte i ML. Dels har tillämpningen av ML inneburit att man frångått den ordning som gällde under VL:s tid, nämligen att fiskesakkunnig förordnades i många vattenföreningensmål.

Efter att ha inhämtat yttranden från de närmast berörda myndigheterna anförde riksdagens jordbruksutskott i ett betänkande (JoU 1972:47) bl a följande:

Som framgår av det föregående fann riksdagen i samband med antagandet av miljöskyddslagen ej tillräckligt belägg för att anförda farhågor rörande en försämring av sakägarnas ställning på vattenföreningensområdet motiverade en kostnadsregel motsvarande den som tidigare gällde enligt bestämmelserna i 8 kap vattenlagen. Med hänsyn till den förhållandevis korta tid som miljöskyddslagen varit i kraft, cirka tre år, är det måhända ännu något tidigt att uttala sig om huruvida den nya lagstiftningen i verkligheten kommit att innebära en försämring av sakägarnas ställning som enligt det föregående från vissa håll befarats. Under hänvisning till bl a vad naturvårdsverket och koncessionsnämnden anför i sammanhanget vill utskottet emellertid inte motsätta sig att frågan härom görs till föremål för närmare överväganden. En utvärdering av hittillsvarande erfarenheter skulle exempelvis kunna ske genom jordbruksdepartementets försorg. Därest övervägandena leder därtill bör förslag till erforderliga åtgärder föreläggas riksdagen.

Riksdagen (rskr 1972:163) beslöt att som sin mening ge Kungl Maj:t till känna vad utskottet anför i anledning av motionen. I anledning härav

uppdrog Kungl Maj:t åt fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk och KN att med beaktande av vad jordbruksutskottet hade anfört följa frågan om fiskeintressenternas rätt i samband med tillstånd eller dispens enligt ML samt före utgången av år 1975 till Kungl Maj:t inkomma med redogörelser för sina erfarenheter i berörda hänseende. Sedan myndigheterna till regeringen inkommit med redogörelser, överlämnades dessa av regeringen till miljöskyddsutredningen. Utredningen lämnar nedan i avsnitt 6.3.3 en närmare redogörelse för innehållet i skrivelserna.

6.3.2 Tidigare gällande och nu gällande bestämmelser

Före den 1 juli 1969, då ML trädde i kraft, behandlades frågor om vattenförorening enligt reglerna i 8 kap VL om avloppsvatten. Avloppsmålen handlades i regel vid vattendomstol med tillämpning av bestämmelserna i 11 kap. VL men kunde också behandlas enligt reglerna för syneförrättning i 10 kap.

Vattendomstolarna hade vid sin prövning av vattenföroreningsmål att ta upp både tillstånds- och ersättningsfrågor. Domstolen kunde således ge forskrifter såväl om skyddsåtgärder i form av reningsutrustning m m för att förebygga skador på fisket som om åtgärder för att kompensera en skada, t ex utsättning av fisk. Domstolen kunde också döma ut skadeersättning till sakägare. I fråga om industriellt avloppsvatten kunde ägaren av anläggningen, om föroreningen kunde antas medföra avsevärt men för fisket, förpliktas att till befrämjande av fisket inom landet erlägga en årlig avgift.

I sådana fall då det bedömdes att fiskefrågorna krävde särskild utredning hade vattenrättsdomaren befogenhet att enligt 11 kap 45 § VL uppdra åt en sakkunnig att efter undersökning avge utlåtande i målet. Uppdraget gavs i regel till vederbörande fiskeriintendent. Denna möjlighet begagnade domstolarna ofta för att få fram utredning i fråga om såväl inverkan på allmänna och enskilda fiskeintressen som ersättningar till skadelidande. I mål, där fiskeutredning ansågs erforderlig både för tillåtlighetsprövningen och för prövningen av ersättningsfrågorna, brukade utredningarna samordnas genom att samma sakkunnige fick i uppdrag att verkställa båda utredningarna. Detta är för övrigt en ordning som alltjämt tillämpas i vattenmål. Utredningen i ersättningsfrågan, som i regel krävde mångåriga undersökningar, kunde dock normalt inte avslutas förrän lång tid efter företagets genomförande. För fiskeintressenterna innebar det nu beskrivna förfarandet den väsentliga fördelen att skadefrågorna kunde utredas på sökandens bekostnad.

I vattenföroreningsmål, där domstolen inte förordnade någon sakkunnig, sändes ansökningshandlingarna jämte kungörelsen till statens naturvårdsverk (innan detta verk inrättades, till statens vatteninspektion). Avsikten torde ha varit att samråd beträffande fiskefrågorna skulle ske med berörda fiskeriintendenter, men det är tveksamt om detta samrådsförfarande kom att fungera som avsett.

Förutom förmånen att slippa betala utredningskostnaderna i mål, där sakkunnig var förordnad, hade sakägarna den ytterligare förmånen att få ersättning för sina rättegångskostnader, i princip oavsett om de hade framgång med sin talan eller ej.

Enligt ML har tillståndsgivningen i fråga om miljöfarlig verksamhet och prövningen av därmed sammanhängande ersättningsfrågor uppdelats mellan olika myndigheter. Tillståndsgivningen, inkl frågor om villkor för tillstånd, ankommer på KN och länsstyrelserna. Ersättningsfrågorna behandlas däremot, jämlikt 34 § ML, av vederbörande fastighetsdomstol.

Enligt 14 § ML kan tillståndsmyndigheten uppdra åt en sakkunnig att verkställa särskild utredning. En sådan utredning kan avse den miljöfarliga verksamhetens verkningar för allmänna och enskilda fiskeintressen. Efter- som tillståndsmyndigheterna inte prövar ersättningsfrågor, kan ett sakkun- nigförordnande enligt 14 § däremot inte begagnas för att utreda frågor om ersättning till skadelidande. Kostnaderna för utredningen bestrids av verksamhetens utövare.

En annan för sakägarnas möjligheter att bevaka sin rätt väsentlig skillnad mellan VL:s tidigare regler och ML är att sökanden enligt ML inte kan förpliktas att ersätta sakägarna deras kostnaderna hos tillståndsmyndighe- ten. Vid fastighetsdomstolen gäller rättegångsbalkens regler om rättegångs- kostnader när en sakägare väcker talan om ersättning. Huvudregeln är därför att förlorande part får betala såväl sina egna som motpartens rättegångs- kostnader. Till rättegångskostnader räknas härvid även kostnader för eventuell sakkunnig som har förordnats av domstolen. I de fall det är den som utövar den miljöfarliga verksamheten som påkallar prövning av en ersätt- ningfråga gäller i stället expropriationslagens regler, dvs sökanden får i första instans svara för båda parternas rättegångskostnader oavsett utgången i målet.

Fastighetsdomstolarnas befogenhet att förordna sakkunnig i fiskefrågor torde hittills inte ha utnyttjats i något fall. Inte heller har tillståndsmyndig- heterna annat än i ett fåtal fall utnyttjat motsvarande befogenhet. – En förändring i för fisket gynnsam riktning är att fiskeristyrelsen numera oftare kopplas in i föreningssmålen. Detta sker genom att styrelsen regelmässigt bereds tillfälle att yttra sig över inkomna ansökningar.

Regeln i tidigare 8 kap 34 § VL om en årlig avgift till befrämjande av fisket i landet har inte överförs till ML.

Försämringen av sakägarnas ställning i rättegångskostnadshänseende, och därmed över huvud taget i vattenföreningssmålen, blev föremål för ingående överväganden i förarbetena till ML. Lagrådet (prop 1969:28 s 370 f) framhöll att frånvaron av en motsvarighet till VL:s rättegångskostnadsbe- stämmelser skulle medföra en försämring och försvagning av sakägarnas ställning i förhållande till vad som då gällde. Lagrådet föreslog därför att det i lagen införs en bestämmelse av innehåll att KN får förplikta utövaren av den miljöfarliga verksamheten att till enskild motpart utge skäligen ersättning för kostnader för förfarandet inför nämnden, om det varit av betydelse för denne att bevaka sin rätt i ärendet. I anledning av lagrådets uttalande anförde departementschefen (prop 1969:28 s 394 f) bl a att den nya miljövårdsorga- nisationen innebar en väsentlig förstärkning även på vattenvårdens område, vilket skulle komma sakägarna tillgodo. Vidare framhölls att KN på ett helt annat sätt än som är möjligt för en domstol skulle vara aktivt verksam för att uttömmade och allsidigt utreda ärenden som kommer under dess prövning. Departementschefen pekade också på att förslaget innebar att i kostnads- hänseende skulle samma regler komma att gälla som för förvaltningsrätten i

övrigt. Även riksdagens lagutskott (L3U 1969:37 s 149 f) pekade på den officialprövningsskyldighet som KN enligt förslaget skulle komma att få. Det kunde därför enligt utskottet förutsättas att befogade krav från sakägarnas sida på kompletterande utredningar eller dylikt skulle bli tillgodosedda genom nämndens försorg. Utskottet fann därför inte anledning att frånga propositionsförslaget i berörda hänseende.

6.3.3 Myndigheternas skrivelser

I anledning av Kungl Maj:ts tidigare omnämnda uppdrag till fiskeristyrelsen, naturvårdsverket och KN överlämnade dessa myndigheter i slutet av år 1975 och början av år 1976 skrivelser till Kungl Maj:t med redogörelser för myndigheternas erfarenheter av den dittillsvarande tillämpningen av ML vad avser fiskets intressen.

Fiskeristyrelsen, som hade infordrat yttranden från samtliga sju fiskeritendenter, anförde sammanfattningsvis följande:

Även om 1969 års miljöskyddslagstiftning varit till stort gagn är förhållandena likväl otillfredsställande i åtskilliga sjöar och vattendrag. Såväl enskilt som allmänt fiskeriintresse lider fortfarande skada. Enskilda sakägare saknar ekonomiska och tekniska resurser för att kunna tillvarata sin rätt, och prövningen av ärenden enligt miljöskyddslagen sker därför utan att den skadelidande parten kommer till tals. För att förbättra fiskeintressenternas ställning föreslår fiskeristyrelsen under återopande av vad ovan anförts

att vid prövning av större ärenden enligt miljöskyddslagen praxis ändras så att dels prövotid föreskrivs under vilken tillräckligheten av provisoriskt fastställda reningsåtgärder fastställs genom bl a undersökning av fiskesakkunnig, dels ock att skador, som ej kan förebyggas genom reningsåtgärder, kompenseras genom åtgärder direkt i vattendraget,

att samråd med fiskemyndigheten regelbundet sker vid upprättande av recipientkontrollprogram,

att kammarmarkollegiet i mål angående miljöfarlig verksamhet får befogenhet föra talan inför fastighetsdomstol för att tillvarata allmänna intressen,

att koncessionsnämndens för miljöskydd förslag om införande av en särskild rättegångskostnadsregel för mål om ersättning för skada på fiske till följd av miljöfarlig verksamhet närmare utreds,

samt att skyldighet införs för den som genom miljöfarlig verksamhet förorsakat skador att i skäligen omfattning utföra återställningsåtgärder i berörda vattenområden.

Utredningen har berett fiskeristyrelsen tillfälle att komplettera de synpunkter och förslag som verket framförde i den nu refererade skrivelsen. Fiskeristyrelsen har i anledning härav i september 1982 till utredningen överlämnat ett yttrande, i vilket verket bl a anför:

Sammanfattningsvis anser fiskeristyrelsen att det finns allvarliga brister i hanteringen av tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen. Ett av de viktigaste avnämningarintressena – fisket – har fortfarande begränsade möjligheter att påverka den administrativa hanteringen av dessa ärenden. Dessutom besitter fiskeriverket genom sin lokala organisation – fiskeritendenter och fiskenämnader – en kompetens som inte utnyttjas i tillräcklig omfattning. I stället förekommer dubbelarbete mellan olika intressenter för att i stort sett tillgodose samma frågeställningar. Fiskeintresset har – oavsett vem som

företräder det – dessutom mycket små möjligheter att få tillgodosett sina krav, eftersom man i kontrollprogram och dylikt oftast tar mycket liten hänsyn till de önskemål som framförs om provtagningar, undersökningar m m. Därigenom finns ofta inte heller något bakgrundsmaterial av värde för fisket för en framtida bedömning.

KN anförde i sitt yttrande till regeringen bl a följande:

Hittills har, såvitt nämnden känner till, inte förekommit att särskild fiskesakkunnig med stöd av 14 § fjärde stycket miljöskyddslagen förordnats att på sökandens bekostnad utreda ett planerat företags inverkan på fisket.¹ De uppgifter om fisket som erfordrats för koncessionsnämndens tillståndsprovning har i stället erhållits genom remissyttranden från fiskeristyrelsen och genom att fiskerintendenterna i många fall närvarit vid nämndens sammanträden och därvid lämnat kompletterande upplysningar.

Uppföljning av fiskefrågorna har i viss utsträckning skett genom recipientundersökningar efter företagets genomförande. I allmänhet har sådana undersökningar då ingått i det kontrollprogram som länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen har att fastställa. Endast undantagsvis har föreskrifter om undersökningarnas art och omfattning lämnats i tillståndsbesluten.

Enligt koncessionsnämndens mening har miljöskyddslagen inneburit att det blivit svårare både för enskilda fiskeintressenter och för det allmänna fiskeintressets företrädare att få till stånd mera omfattande undersökningar om vattenföroreningarnas inverkan på fisket och att föra talan om ersättning eller kompensationsåtgärder i anledning av inträffad eller befarad skada på fiske. Det kan därför finnas skäl att överväga ändringar i miljöskyddslagen i syfte att förbättra fiskeintressenternas ställning. Följande tre uppslag synes vara värda att undersökas närmare.

1. Det i koncessionsnämndens yttrande till jordbruksutskottet väckta förslaget om införande av en särskild rättegångskostnadsregel för mål om ersättning för skada på fiske till följd av miljöfarlig verksamhet, innebärande att kostnaderna för sakkunnigundersökning som beslutats av fastighetsdomstol skulle åvila den som utövade eller ämnade utöva den ifrågavarande miljöfarliga verksamheten.
2. Införande av möjlighet för statlig myndighet, exempelvis kammarkollegiet, att vid fastighetsdomstol föra talan om skyldighet för utövare av miljöfarlig verksamhet att vidtaga åtgärder, t ex fiskeutplantering, för att kompensera inträffad skada på fiske. – Myndigheten borde i sådant fall ha möjlighet att anlita fiskesakkunnig. Kostnaden för sakkunnigundersökningen borde förskjutas av allmänna medel, men fastighetsdomstolen skulle enligt allmänna rättegångskostnadsregler kunna förplikta utövaren av den miljöfarliga verksamheten att helt eller delvis slutligt svara för kostnaden.
3. Införande av regler om skyldighet för den som utövar eller utövat miljöfarlig verksamhet att bekosta eller bidra till kostnaderna för återställande av skadade vattenområden, exempelvis bortrensning av fiberbankar. – Med hänsyn bl a till de risker för ytterligare skador som sådana återställningsåtgärder kan innebära synes det inte vara lämpligt att utförandet av åtgärderna regelmässigt läggs på de industriföretag etc som vållat skadorna. Åtgärderna bör i stället i stor utsträckning genomföras i det allmännas regi men på bekostnad, helt eller delvis, av de för skadorna ansvariga.²

¹ Sådant förordnande har senare meddelats i några fall.

² Frågor om återställande av skadade mark- och vattenområden behandlas i kapitel 2.

Naturvårdsverket anförde bl a följande:

Naturvårdsverkets erfarenheter i berörda hänseende från tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen har med här redovisade bakgrund mestadels varit goda. De av departementschefen i proposition nr 28 år 1969 angivna grundtankarna bakom

lagstiftningen, uppbyggnaden av tillsyns- och prövningsmyndigheterna samt de aktiva insatser som skett från det allmännas sida för att främja en god miljövård har inneburit en väsentlig förstärkning även på vattenvårdens område, något som enligt verkets mening också återspeglas i de resultat som hittills uppnåtts inom bl a vattenvårdsområdet. Detta har givetvis också kommit fiskeintresset tillgodo. Emellertid kvarstår betydande svårigheter att klarlägga effekten av utsläpp av en mängd olika ämnen såsom olja, klorerade kolväten och andra likartade substanser, tungmetaller, komplexbildare och ligninprodukter, vars närmare miljöpåverkan man inte känner eller kan förutsäga. Dessutom tillkommer ständigt nya ämnen med obekanta eller endast delvis kända miljöeffekter. Speciella problem erbjuder persistenta ämnen och sådana som anrikas i näringskedjorna i den aquatiska miljön. Självfallet kan detta vara till stort men för fisket. Verket vill även erinra om det avbräck för fisket som utsläpp av kvicksilver och PCB medfört. Såvitt verket kan bedöma kan dock inte dessa frågor lösas på det sätt som motionärerna anvisat. I första hand måste detta ses som ett vetenskapligt problem, som kräver stora resurser för uppföljning och undersökning. Naturvårdsverket förutsätter att detta kan ske efter i huvudsak nuvarande riktlinjer, där också en vidgad faktisk tillämpning av tillsynsmyndigheternas möjligheter att påkalla undersökningar på sökandens bekostnad bör ifrågakomma. Speciellt i kustområden där influensområdet av ett utsläpp kan vara stort och svårt att avgränsa föreligger svårigheter att av ekonomiska skäl få till stånd erforderliga utredningar inom ramen för ML.

Enligt naturvårdsverkets mening måste en ändring av ML i enlighet med motionärernas önskemål ses i ett vidare sammanhang, då frågan principiellt berör också andra sakägarintressen än fisket. Om dessa frågor lämpligen bör upptas till förnyade överväganden bör detta ske i samband med en allmän översyn av hela miljöskyddslagstiftningen.

6.3.4 Överväganden och förslag

Det torde knappast kunna bestridas att ML har lett till ökade svårigheter för företrädarna för det allmänna fisket att få gehör för krav på sakkunnigutredningar och på åtgärder för att motverka skador på fisket. För enskilda fiskerättsägare har ML inneburit bl a att de inte längre kan få ersättning för sina rättegångskostnader hos tillståndsmyndigheten och att de vid en ersättningsprocess i fastighetsdomstolen riskerar att få betala både sina egna kostnader – inklusive kostnaderna för eventuell sakkunnigutredning – och motpartens kostnader.

Samtidigt har ML medfört väsentliga förändringar till det bättre även från fiskesynpunkt. Förutom att fiskeristyrelsen numera regelmässigt hörs i tillståndsärenden om utsläpp av avloppsvatten har ML inneburit att kraven på skyddsåtgärder har skärpts väsentligt, vilket givetvis även har kommit både det allmänna och det enskilda fisket till nytta. Sålunda brukar tillståndsbeslut beträffande pågående verksamheter i regel innebära att mängderna föroreningar som får släppas ut till ett vattendrag skall minskas väsentligt jämfört med tiden före tillståndet. Minskade eller oförändrade utsläppsmängder brukar även krävas, när det gäller utvidgning eller andra förändringar av pågående verksamheter. Det hör till undantagen att en sådan utvidgning eller förändring får föranleda en totalt ökad belastning på recipienten.

Beträffande pågående verksamheter leder således tillståndsprövningen

vanligen till en förbättring av förhållandena i recipienten, och det saknas i sådana fall i regel anledning för fiskeintressenterna att påfordra skyddsåtgärder som har särskilt avseende på fisket. Undantag kan givetvis förekomma. En tänkbar situation är den att vattenbeskaffenheten i ett vattenområde genom olika reningsåtgärder kan antas åter komma att bli så god, att det finns förutsättningar att återbesätta vattenområdet med ett fiskbestånd som tidigare har slagits ut på grund av för stora föroreningsutsläpp. Fiskeintressenterna kan i ett sådant fall tänkas vilja framställa yrkanden om fiskeutredningar och utsättning av fisk, biotopförbättringar och andra fiskevårdande åtgärder. Eftersom dylika åtgärder i detta sammanhang får ses som en form av återställning efter tidigare uppkomna skador, torde enligt nu gällande praxis, för vilken har redogjorts i annat sammanhang (s 46), tillståndsmyndigheten inte ta upp sådana yrkanden till prövning i ett tillståndsärende.

Inte heller sedan ett tillstånd väl har meddelats har företrädare för de allmänna fiskeintressena någon möjlighet att få frågor om fiskevårdsåtgärder prövade hos tillståndsmyndigheten annat än om naturvårdsverket lämnar sin medverkan och förutsättningar för en talan enligt 24 eller 25 § ML är för handen.

Enligt utredningens uppfattning har en tillståndsmyndighet enligt ML, med stöd av lagens 5 §, samma möjligheter som tidigare vattendomstolarna att vid tillståndsprövningen meddela föreskrifter om fiskevårdande åtgärder. Inte heller innebar införandet av ML någon inskränkning av möjligheterna att förordna fiskesakkunnig att utreda en verksamhets inverkan på ett allmänt fiskeintresse. I praktiken har dock tillståndsmyndigheterna endast undantagsvis begagnat sig av dessa möjligheter. Den huvudsakliga anledningen härtill är säkerligen att den skärpning som har skett ifråga om kraven på skyddsåtgärder i allmänhet leder till förbättringar av recipientförhållandena, vilket ju också gynnar fisket. Delvis torde det emellertid kunna förklaras med en restriktivare inställning till sådana förordnanden och föreskrifter. Utredningen anser inte att det finns anledning att föreslå några lagändringar i här berörda hänseenden men vill samtidigt som sin mening framföra att en mindre restriktiv inställning till förordnanden och föreskrifter av ifrågavarande slag sannolikt skulle underlätta bevakandet av de allmänna fiskeintressena i miljöskyddsärenden.

Det finns emellertid enligt utredningens mening anledning att överväga att på andra sätt stärka fiskeintressenas ställning enligt ML. Såsom fiskeristyrelsen framhållit är fisket ett av de intressen som i särskilt hög grad berörs av verksamheter som påverkar vattenförhållandena. Samtidigt har erfarenheten visat att dess företrädare kan ha svårt att få gehör för sina synpunkter och yrkanden i tillståndsfrågor och vid upprättandet av kontrollprogram. En klar förbättring för fisket skulle enligt utredningens mening uppnås, om fiskeristyrelsen ges besvärsrätt i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 43 § andra stycket ML. Genom att få föra talan mot tillståndsbeslut skulle fiskeristyrelsen bli ges möjlighet att få yrkanden om sakkunnigutredning prövade i högre instans. En möjlighet att besvara sig mot beslut enligt 43 § andra stycket ML skulle framförallt få betydelse därigenom att fisket får en starkare ställning i fråga om utformningen av kontrollprogram.

Införandet av en besvärsrätt för fiskeristyrelsen i ML skulle innebära att

man frångår den princip som hittills gällt i vatten- och miljöskyddslagstiftningen, nämligen att talan för de allmänna intressena förs endast av en statlig myndighet. Kravet på en stärkt ställning för fisket i miljöskyddsärenden motiverar dock enligt utredningens mening att ett sådant avsteg görs.

En starkare ställning för de allmänna fiskeintressena i miljöskyddssammanhang kommer också att gynna de enskilda fiskeintressena. Utredningen anser därför inte att det finns anledning att i förevarande sammanhang föreslå några förändringar som ytterligare skulle stärka dessas ställning i miljöskyddsprocessen. Enligt utredningens uppfattning måste dessutom frågan om de enskilda fiskeintressenternas ställning ses i ett vidare sammanhang, eftersom frågan principiellt berör också andra sakägarintressen än fisket.

6.4 Internationella konventioner på miljöskyddets område

6.4.1 Konventionerna

Sverige har sedan länge deltagit aktivt i arbetet med att försöka få till stånd internationella överenskommelser (konventioner) på det yttre miljöskyddets område. Arbetet har lett till att det har utarbetats tre överenskommelser mellan de nordiska länderna, ett antal marina konventioner och en konvention för renare luft, vilka har undertecknats av bl a Sverige. Enligt sina direktiv skall utredningen gå igenom dessa konventioner och undersöka i vad mån de ger anledning till lagändringar. Nedan följer en kortfattad redogörelse för ifrågavarande konventioner.

A. Överenskommelser med de nordiska länderna

Gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland

Gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland innehåller utförliga bestämmelser i fråga om byggande i vatten, vattenreglering, fiske och skydd mot vattenförorening inom ett område som omfattar gränsälvarna med tillflöden och särskilda utflöden samt skärgårdsområdet utanför Torne älvs mynning. Bestämmelserna bygger på gällande finsk och svensk rätt. I den mån överenskommelsen saknar bestämmelser i ett visst avseende blir inom vardera staten där gällande rätt tillämplig. För tillämpning av överenskommelsen har inrättats en gemensam finsk-svensk gränsälvskommission.

Sedan riksdagen år 1971 godkänt överenskommelsen (prop 1971:137, JoU 1971:63, rskr 1971:283), införlivades konventionens bestämmelser såvitt nu är i fråga med svensk rätt genom lag (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1972.

Nordiska miljöskyddskonventionen

Nordiska miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige syftar till att skapa en ordning enligt vilken varje lands myndigheter vid prövning av fråga om tillåtligheten av miljöskadlig verksamhet skall jämställa grannländernas miljöskyddsintressen med motsvarande intressen i det egna landet. Begreppet miljöskadlig verksamhet har en något vidare innebörd än ML:s beteckning miljöfarlig verksamhet i det att den avser även sanddrift och joniserande strålning. Konventionen, till vilken hör ett protokoll med vissa kommentarer angående tillämpningen, skulle träda i kraft sex månader efter den dag då samtliga fördragsslutande stater meddelat att erforderliga konstitutionella åtgärder vidtagits.

Sverige godkände konventionen år 1974. Samtidigt antogs lagen (1974:268) med anledning av miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige (prop 1974:59, JoU 1974:15, rskr 1974:176). Lagen trädde i kraft den 5 oktober 1976.

Överenskommelsen mellan Sverige och Danmark om skyddandet av Öresund mot föroreningar

Svenskt-danskt samarbete om Öresunds föroreningsproblem har pågått sedan 1950-talet. Ett resultat av arbetet har blivit Öresundsavtalet, som trädde i kraft år 1975 (prop 1974:175, JoU 1974:47, rskr 1974:367). Enligt överenskommelsen skall båda länderna vidta effektiva åtgärder för att minska utsläppen av föroreningar till Öresund. Omfattningen av åtgärderna skall bedömas med utgångspunkt från vad som är tekniskt möjligt och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.

Enligt överenskommelsen får direkta eller indirekta utsläpp i Öresund av avloppsvatten från tätbebyggelse endast ske om avloppsvattnet undergått långre gående rening än slamavskiljning. För utsläpp i områden med dålig vattenomsättning erfordras biologisk och kemisk rening som nedbringar den organiska substansen, mätt efter dess biokemiska syreförbrukning, med minst 90% och fosforinnehållet med i genomsnitt 90% eller motsvarande en resthalt i utsläppet av i genomsnitt 0,5 mg totalfosfor per liter.

I fråga om industriella utsläpp stadgar överenskommelsen att effektiva åtgärder skall vidtas för att hindra eller starkt minska alla slag av föroreningar från industrier med direkta avloppsläpp som kan vara skadliga för Öresund. Åtgärderna skall syfta till att nå samma mål som de som uppställs beträffande kommunala utsläpp. Industrier med anslutning till kommunala avloppsanläggningar skall vidta effektiva interna åtgärder för att eliminera eller starkt minska utsläpp av alla slag av föroreningar som kan skadligt påverka reningsförloppet eller recipienten.

Jordbrukets utsläpp skall enligt överenskommelsen beaktas och hållas under kontroll. Där sägs vidare att de alltmer ökande utsläppen av föroreningar gör det nödvändigt att snarast pröva frågan om ytterligare reningsåtgärder. Ändamålsenliga åtgärder skall vidtas för kontroll av utsläppen och provtagning av viktigare förorenande ämnen. Föroreningssituationen skall fortlöpande undersökas.

B. Luftvårdskonvention

Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (prop 1980/81:31, JoU 1980/81:13 rskr 1980/81:136)

Konventionen undertecknades av 33 länder och den europeiska gemenskapen (EG) i november 1979 inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) och trädde i kraft den 16 mars 1983. I de delar som kan vara av intresse i förevarande sammanhang innebär konventionen bl a följande.

Konventionens grundläggande bestämmelser innebär att "de avtalslutan- de parterna --- skall bemöda sig om att begränsa och så långt möjligt gradvis minska och förhindra luftföroreningar, innefattande långväga gränsöverskridande luftföroreningar". För att uppnå detta skall parterna "använda bästa tillgängliga teknik som är ekonomiskt möjlig". Som stöd för gemensamma beslut om åtgärder skall parterna upprätta ett omfattande informationsut- byte och forskningssamarbete. Samarbetet avser åtgärder för att minska såväl utsläpp och spridning över gränserna av luftföroreningar som effekter på hälsa och miljö. Konventionen innehåller inte några bindande förpliktel- ser till konkreta åtgärder för att minska utsläppen av svavelföroreningar.

C. Marina konventioner

Sedan 1950-talet har en rad konventioner utarbetats till skydd för den marina miljön. Uppfattningen att haven har en outtömlig förmåga att ta emot och bryta ned föroreningar har förbyts i en vilja att med olika medel skydda haven mot negativa effekter av mänsklig aktivitet. Forskning kring havets fysiologiska, kemiska och biologiska funktion kan samordnas inom ramen för de marina konventionerna. Upptäckten av höga halter av olika miljögifter, som DDT och PCB, i olika organismer i det öppna havet har spelat en viktig roll.

Konventionen om förhindrande av havsförorening genom dumpning från fartyg och luftfartyg (Oslokonventionen; prop 1972:71, JoU 1972:37, rskr 1972:235)

Flera västeuropeiska länder, däribland samtliga nordiska länder, har ratificerat konventionen, som trädde i kraft 1974. Den täcker Nordostatlan- ten och Nordsjön inklusive Skagerak och Kattegatt ned till linjen Kullen- Gilbjerg hoved. Den gäller in till den s k baslinjen, vilket innebär att den även omfattar kuststaternas territorialhav.

Enligt konventionen skall de fördragsslutande parterna så långt det är möjligt vidta åtgärder för att förhindra förorening av havet genom ämnen som kan innebära risker för människors hälsa, skada levande organismer och marint liv, skada skönhets- och rekreationsvärden eller ingripa i andra legitima utnyttjanden av havet. Beslutade åtgärder skall genomföras på sådant sätt att dumpning av skadliga ämnen inte i stället förläggs till havsområden utanför konventionsområdet. Parterna skall samordna sina åtgärder och enskilt eller samfällt vidta åtgärder för att förhindra förorening av havet genom dumpning från fartyg eller från flygplan.

I konventionen uppräknas vissa ämnen, vilka det är förbjudet att dumpa. Hit hör bl a klorokolväteföreningar, kvicksilver och kadmium samt föreningar vari dessa ämnen ingår. Undantag gäller för föreningar som inte är giftiga eller som snabbt bryts ned till biologiskt inaktiva ämnen. Dumpningsförbudet gäller inte heller när ifrågavarande ämnen förekommer i små mängder (spårämnen) i avfall till vilket de inte tillsatts i dumpningssyfte. Avfall innehållande vissa andra uppräknade ämnen eller material får – om dessa förekommer i betydande mängder – inte dumpas utan tillstånd i varje enskilt fall av en nationell myndighet. Konventionen föreskriver att fortlöpande övervakning skall ske av föroreningsituationen i konventionsområdet enligt överenskomna mätprogram.

Konventionen om förhindrande av havsförorening till följd av dumpning av avfall (Londonkonventionen; prop 1973:111, JoU 1973:27, rskr 1973:234)

Samtliga nordiska länder har ratificerat konventionen, som trädde i kraft 1975. Hösten 1980 hade den ratificerats av 44 länder. Den omfattar även kuststaternas territorialhav men är till skillnad från Oslokonventionen global. Londonkonventionen följer i sin huvudsakliga uppläggning Oslokonventionen men omfattar också radioaktivt avfall. Oslo- och Londonkonventionerna brukar gemensamt benämnas dumpningskonventionerna. År 1982 kompletterades konventionerna med bindande regler om avfallsförbränning till havs. När tillstånd till sådan förbränning lämnas, skall vissa i konventionerna meddelade bestämmelser följas. Endast sådana ämnen får förbrännas, som med tillgängliga metoder inte kan destrueras i anläggningar på land.

Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskonventionen; prop 1975/76:5 och 6, JoU 1975/76:16 och 17, rskr 1975/76:58 och 59)

Konventionen har undertecknats av samtliga Östersjöländer (Danmark, Finland, Förbundsrepubliken Tyskland, Polen, Sovjetunionen, Sverige och Tyska Demokratiska Republiken) och trädde i kraft i maj 1980. Konventionen omfattar Östersjön, Bottniska viken, Finska viken, Bälten och Öresund samt havet utanför upp till linjen Skagen-Göteborg. Den gäller det fria havet och ländernas territorialhav.

Den grundläggande principen i konventionen är att de fördragsslutande länderna skall vara skyldiga att vidta alla nödvändiga lagstiftningsåtgärder, administrativa eller andra åtgärder för att förhindra och minska förorening samt för att skydda och förbättra den marina miljön i Östersjöområdet. Länderna skall genom sina nationella myndigheter tillämpa konventionens bestämmelser inom sitt territorialhav och tillse att syftet med konventionen uppnås även inom de inre vattnen. De förbinder sig att motverka att DDT och dess derivat DDD och DDE samt PCB släpps ut i Östersjön genom luften, vattnet eller på annat sätt.

I de delar som är av intresse i förevarande sammanhang innehåller konventionen bestämmelser, som syftar till att dels motverka föroreningar från landbaserade anläggningar och från fartyg, dels förhindra dumpning.

I fråga om landbaserade anläggningar åligger det länderna att kontrollera och noga begränsa förorening genom vissa uppräknade skadliga ämnen, bl a kvicksilver och kadmium. Sådana ämnen får inte släppas ut i den marina miljön i mängder av någon betydelse utan tillstånd av vederbörande nationella myndighet i varje särskilt fall. Lämnade tillstånd skall kunna omprövas. Länderna skall vidare bl a eftersträva att uppnå vissa mål och tillämpa vissa kriterier som finns angivna i en bilaga till konventionen. Här tas upp bl a frågor om behandling av kommunalt avloppsvatten, minskning av mängderna förorenande industriavfall samt utsläpp av kylvatten från kärnkraftverk. Det åligger länderna att även begränsa sådana luftburna föroreningar som kan inverka skadligt på Östersjöns marina miljö.

Bestämmelserna till förhindrande av förorening från fartyg har avseende på olja, skadliga flytande ämnen i bulk, skadliga ämnen i förpackad form, toalettavfall och fast avfall. I kemikaliedelen skall konventionens regler inte tillämpas förrän den 1 juli 1984. Dumpningsbestämmelserna innebär att länderna skall förbjuda dumpning i Östersjöområdet. Förbudet gäller inte dumpning av muddermassor, men tillstånd till sådan dumpning måste i varje särskilt fall lämnas av vederbörande nationella myndighet. Tillståndsprövningen skall ske med beaktande av vissa i en bilaga närmare angivna bestämmelser.

Konventionen om förhindrande av havsförorening från landbaserade källor (Pariskonventionen; prop 1975/76:85, JoU 1975/76:29, rskr 1975/76:143)

Konventionen trädde i kraft 1978 och omfattar samma havsområden som Oslokonventionen men gäller dessutom in till strandlinjen (sötvattengränsen). Den avser dock enbart föroreningar från landbaserade anläggningar. Konventionen överensstämmer i stort med Helsingforskonventionen i tillämpliga delar men upptar fler ämnen som länderna skall förhindra förorening genom.

Länderna förbinder sig att förhindra förorening av havsområdet från landbaserade källor genom ett antal uppräknade ämnen, varibland återfinns beständiga klorerade kolväten, kvicksilver, kadmium och olja. Utsläpp av ett antal andra uppräknade ämnen skall starkt begränsas, bl a organiska fosfor-, kisel- och tennföreningar, koppar, zink och bly. Dessa ämnen får släppas ut först efter särskilt nationellt tillstånd.

Länderna skall gemensamt eller enskilt fullfölja program och vidta åtgärder för att genomföra åtagandena i fråga om de ämnen som uppräknats. Programmen och åtgärderna skall, alltefter omständigheterna, inbegripa särskilda regler eller normer tillämpliga på miljöns beskaffenhet, utsläpp i havsområdet, sådana utsläpp i vattendrag som påverkar havsområdet och sammansättningen och användningen av ämnen och produkter. Hänsyn skall tas till den senaste tekniska utvecklingen. Tidsfrister skall fastställas för programmets fullgörande. Länderna förbinder sig att vidta åtgärder för att förekomma och förhindra förorening genom radioaktiva ämnen. Föroreningssituationen i havsområdet skall följas genom gemensamma övervakningsprogram.

1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL-protokollet; prop 1979/80:167, JoU 1979/80:48, rskr 1979/80:366)

Konventionen, som har global giltighet och täcker kuststaternas territorialhav in till baslinjen, innehåller bestämmelser till förhindrande av förorening från fartyg och tråder i kraft hösten 1983 sedan den nu har tillträtts av fler än 15 stater med en sammanlagd andel i världshandelsflottans bruttotonnage av mer än 50%. De bestämmelser som är av intresse i förevarande sammanhang har i allt väsentligt samma innehåll som Helsingforskonventionens bestämmelser angående förorening från fartyg. Ikraftträdandet av MARPOL-protokollet innebär att också fartyg från stater, som inte är Östersjöstater, inom Östersjöområdet skall tillämpa regler av samma innehåll som de i Helsingforskonventionen. Konventionen har till syfte att förhindra förorening av den marina miljön genom utsläpp av skadliga ämnen eller utflöden som innehåller sådana ämnen. Med utsläpp avses inte dumpning. Med skadligt ämne förstås varje ämne som, om det tillförs havet, kan innebära risker för människors hälsa, vara skadligt för levande tillgångar och den marina faunan och florin, skada skönhets- och rekreationsvärden eller störa annat behörigt utnyttjande av havet. I konventionen görs samma indelning av de skadliga ämnena som i Helsingforskonventionen, nämligen i olja, kemikalier som transporteras i bulk, kemikalier i förpackad form, toalettavfall och fast avfall. Bestämmelserna om olja och kemikalier i bulk är obligatoriska. Bestämmelserna om övriga ämnen är valfria. Konventionens bestämmelser vad gäller kemikalier träder inte i kraft förrän i oktober 1986.

I utsläppsreglerna skiljs på havsområden i allmänhet och speciellt känsliga områden, för vilka det behövs särskilda tvingande regler för att förebygga förorening. Till de senare hänförs Östersjöområdet. I fråga om omhändertagande av oljeförorenat vatten stadgas i konventionen att hamnar och reparationsvarv skall förses med mottagningsanordningar för sådant oljeförorenat vatten som enligt konventionen inte får släppas ut till havs. Även spolvatten från rengöring av tankar med kemikalier skall lämnas i land, i den mån konventionens regler inte medger att det får släppas ut till havs.

6.4.2 Svensk lagstiftning

I svensk lagstiftning finns bestämmelser på de flesta av de områden som regleras i de nu uppräknade konventionerna. När det gäller utsläpp till luft och till vatten från landbaserade anläggningar återfinns bestämmelserna i ML. I lagen stadgas i 5 § att den som utövar en miljöfarlig verksamhet skall tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Vid bedömningen av vad som kan anses skäligt skall hänsyn tas bl a till vad som är tekniskt möjligt och till kostnaderna för skyddsåtgärderna. Generella förbud mot utsläpp av vissa ämnen kan inte meddelas med stöd av lagen. Däremot kan tillståndsmyndigheterna genom att vägra lämna tillstånd till en verksamhet och genom föreskrifter om framställningsmetoder och reningsåtgärder för varje särskild anläggning hindra eller begränsa utsläpp av

skadliga ämnen. – En annan möjlighet att förhindra eller begränsa utsläpp av farliga ämnen till miljön är att utfärda restriktioner i fråga om ämnens tillverkning och hantering. Detta har skett bl a beträffande varor som innehåller PCB och kadmiumämnen. Bestämmelser om dessa ämnen finns i kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor. Vidare råder det sedan länge förbud mot användning av DDT i Sverige. I sammanhanget bör även nämnas förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle. Förordningen föreskriver begränsningar vid användningen av olja med högre svavelhalt än 1,0 viktprocent och av andra fossila bränslen som innehåller svavel.

Beträffande dumpning är det enligt lag (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten förbjudet för alla fartyg och flygplan, oavsett nationalitet, att dumpa avfall inom Sveriges territorialvatten. För fartyg och flygplan med svensk nationalitet är det inte heller tillåtet att dumpa avfall i det fria havet. Av betydelse i detta sammanhang är också bestämmelserna i förordningen (1977:346) om miljöfarligt avfall angående uppgiftsskyldighet, transport, slutligt omhändertagande och utförelse av sådant avfall.

Dumpningslagen gäller inte avfall som härrör från eller står i samband med ett fartygs drift. För sådant avfall gäller reglerna i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Lagen kom till i samband med att Sverige tillträdde MARPOL-protokollet, och lagens bestämmelser är utformade med tanke på att Sverige skall kunna uppfylla sina förpliktelser enligt protokollet. I vattenföroreningslagen stadgas bl a att inom svenskt territorialvatten och Östersjöområdet utanför detta får inte släppas ut olja från fartyg, utan oljan skall behållas ombord eller avlämnas till mottagningsanordningar för olja. Mot detta förbud svarar enligt 3 kap 1 § vattenföroreningslagen en skyldighet för den som lastar ut olja eller driver reparationsverksamhet att hålla anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- och tankspolvatten. När det gäller barlastvatten eller tankspolvätska som innehåller lastrester av andra skadliga flytande kemikalier än olja, skall enligt 3 kap 2 § samma lag mottagningsanordningar finnas på de platser som regeringen bestämmer. Regeringen bestämmer även vem som skall svara för anordningarna. Några bestämmelser i detta avseende har ännu inte utfärdats.

Enligt 5 § renhållningsförordningen (1979:04) skall från fartyg som ligger i hamn genom kommunens försorg tas emot och forslas bort oljeavfall, toalettavfall, fast avfall och rester av andra skadliga ämnen som det är förbjudet att släppa ut enligt vattenföroreningslagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Bestämmelsen gäller dock inte sådant olje- eller kemikalieförorenat vatten som avses i 3 kap 1 och 2 §§ vattenföroreningslagen.

6.4.3 Överväganden

De överenskommelser och konventioner för vilka redogjorts ovan har karaktären av allmänt hållna ramförfattningar, i vilka läggs fast principer, allmänna aktsamhetsmått och regler för samarbete länderna emellan. Flertalet konventioner skiljer sig till sin uppbyggnad från den svenska miljöskyddslagstiftningen därigenom att de dessutom innehåller föreskrifter

om gränsvärden för vissa ämnen och förbud mot att släppa ut andra ämnen.

Med utgångspunkt i redogörelsen för konventionerna och av dessa berörd svensk lagstiftning kommer utredningen i det följande att redovisa sina överväganden i fråga om vilka eventuella lagstiftningsåtgärder som konventionerna kan ge anledning till.

Överenskommelserna med andra nordiska länder

Gränsöverskridande överenskommelsens och nordiska miljöskyddskonventionens bestämmelser har införlivats med svensk rätt, och Sverige måste därför anses ha fullgjort sina åtaganden enligt överenskommelserna. Öresundsöverenskommelsen skiljer sig från övriga av Sverige biträdade miljökonventioner genom att den innehåller föreskrifter om gränsvärden i fråga om verksamheter som är provningspliktiga enligt ML. Dessa gränsvärden har inte införts i någon lagstiftning eller på annat sätt gjorts bindande för de svenska provningsmyndigheterna. En strikt tillämpning av överenskommelsen borde leda till att så sker. Med hänsyn till den praxis som utvecklats när det gäller rening av kommunalt avloppsvatten samt till att praktiskt taget alla tillstånd till utsläpp av avloppsvatten i Öresund från den svenska sidan redan är förenade med villkor som tillgodoser bestämmelserna i överenskommelsen anser emellertid utredningen att det inte kan anses erforderligt med lagstiftning i förevarande hänseende.

Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar

Konventionens bestämmelser är allmänt hållna och de skyldigheter den innebär torde för Sveriges vidkommande kunna uppfyllas inom ramen för ML och genom lagstiftningen om svavelhaltigt bränsle. Konventionen ger därför enligt utredningens uppfattning inte anledning till några lagstiftningsåtgärder.

Dumpningskonventionerna

Enligt den svenska dumpningslagen är all dumpning av avfall förbjudet inom svenskt territorialvatten. Svenska fartyg eller luftfartyg får inte heller dumpa avfall i det fria havet. Vidare får dumpning av muddermassor ske endast efter tillstånd enligt ML. Undantag från dumpningsförbudet får meddelas endast om dumpningen kan ske utan olägenhet från miljöskyddssynpunkt. Den svenska lagstiftningen torde härigenom i fråga om dumpning vara strängare än vad som krävs enligt konventionerna. Några lagstiftningsåtgärder är därför inte påkallade.

Som framgår av den tidigare redogörelsen har i dumpningskonventionerna år 1982 införts bestämmelser jämväl om förbränning av avfall till havs. Dumpningslagens bestämmelser omfattar dock inte sådan förbränning, och inte heller i annan svensk lagstiftning finns regler som är direkt tillämpliga. För svenskt vidkommande torde denna form av destruktion vara aktuell huvudsakligen för avfall innehållande organiskt bunden klor, varvid avfallet exporteras för förbränning på utländska fartyg. I och med att sådant avfall är att hänföra till miljöfarligt avfall krävs enligt 21 § FMA tillstånd av

naturvårdsverket för att det skall få föras ut ur riket. Sådant tillstånd erfordras dock inte för SAKAB. Genom bestämmelserna i FMA har således naturvårdsverket möjlighet att förhindra att avfall förs ut ur riket, om det finns anledning att misstänka att förbränningen sker i former som strider mot konventionen. I fråga om sådant avfall som avses i FMA torde härigenom Sverige kunna hävda att konventionens regler uppfylls. Ett frågetecken kan dock sättas för det undantag från tillståndsplikten som gäller för SAKAB. Detta företag ägs visserligen av staten men är dock en från denna fristående juridisk person. En strikt tillämpning av konventionens regler torde därför kräva att även SAKAB omfattas av skyldigheten att söka tillstånd till utförelse av miljöfarligt avfall, om avfallet skall förbrännas till havs.

Som nyss nämnts torde förbränning till havs av avfall från svensk industri förekomma huvudsakligen i fråga om organiska klorföreningar. Det kan dock inte helt uteslutas att förbränning kan komma att aktualiseras även ifråga om avfall som inte är miljöfarligt i FMA:s mening och som enligt konventionen inte heller får förbrännas till havs. Någon möjlighet att med svensk miljölagstiftning förhindra detta torde inte finnas, och en lagstiftningsåtgärd är därför påkallad vid en strikt tillämpning av konventionen. Möjligheterna att på olika sätt försvåra igångsättandet av en sådan verksamhet torde dock vara relativt goda. Med hänsyn härtill och till att sannolikheten är liten för att förbränning till havs av ifrågakvarande slag av avfall skall aktualiseras anser utredningen att det för närvarande saknas anledning att vidta några lagstiftningsåtgärder.

Helsingfors- och Pariskonventionerna (landbaserade föroreningskällor)

Konventionerna innehåller bl a bestämmelser som ålägger länderna att förhindra förorening genom vissa ämnen och begränsa förorening genom vissa andra ämnen. Till de ämnen som Sverige skall förhindra förorening genom hör bl a DDT, PCB-ämnen, kvicksilver, kadmium samt beständiga oljor och kolväten med petroleumursprung. Beträffande DDT råder det sedan länge förbud mot att använda detta ämne i Sverige. För hantering och användning av PCB-ämnen och kadmium finns det restriktioner i kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor. I fråga om kvicksilver pågår under ledning av naturvårdsverket ett arbete för att minska förorening genom detta ämne från bl a batterier och termometrar samt från tandvården. Gränsvärden för kvicksilverutsläpp från kloralkaliindustrin har bestämts inom ramen för tillståndsprövningen enligt ML. Vid tillstånd till nyanläggningar krävs i princip tillverkning med kvicksilverfri metod.

Såvitt utredningen kan finna är de möjligheter som erbjuds i ML och i författningarna om hälso- och miljöfarliga varor tillräckliga för att Sverige skall kunna infria sina åtaganden enligt ifrågakvarande båda konventioner.

Helsingforskonventionen (förorening från fartyg) och MARPOL-protokollet

I och med att riksdagen antagit lagen (1980:424) om vattenförorening från fartyg samt genom kommunernas skyldighet att ta emot avfall av olika slag

från fartyg, har Sverige åstadkommit de lagliga förutsättningarna för att kunna uppfylla konventionernas krav i de delar som hittills trätt i kraft. Ytterligare lagstiftningsåtgärder behövs inte enligt utredningens uppfattning. Vad gäller de delar av konventionerna som ännu inte trätt i kraft – kemikaliedelarna – finns i vattenföreningenslagen bestämmelser som bemyndigar regeringen att fatta de beslut som erfordras för att konventionernas föreskrifter skall kunna tillämpas även i Sverige. Arbetet med att få fram underlag för dessa beslut pågår. Inte heller i detta avseende erfordras för närvarande ytterligare lagstiftningsåtgärder.

Avslutningsvis vill utredningen peka på de svårigheter som – till följd av skillnaderna i uppbyggnad mellan flertalet konventioner och miljöskyddslagstiftningen – skulle kunna uppstå, om det med tillämpning av konventionerna införts bestämmelser, vilka är strängare än eller på annat sätt avviker från vad som brukar föreskrivas vid tillståndsprövningen enligt ML. Detta har ännu inte förekommit, men det är angeläget att man från svensk sida bevakar hithörande frågor i konventionsarbetet.

6.5 Frågor som aktualiserats av statens naturvårdsverk och koncessionsnämnden för miljöskydd

Som framgår ovan i avsnitt 1.3 har naturvårdsverket och KN i särskilda skrivelser till utredningen inkommit med synpunkter beträffande ytterligare frågor som enligt myndigheternas bedömning bör beaktas av utredningen. De väckta frågorna behandlas nedan var för sig, i den mån de inte behandlats tidigare i detta betänkande eller i delbetänkandet DsJo 1983:1.

6.5.1 Ändrade regler om miljöskyddsavgift

Naturvårdsverket:

Naturvårdsverket anser att bestämmelserna om miljöskyddsavgift bör ses över. Visserligen har bara några ärenden aktualiserats hittills men naturvårdsverket kan redan nu förutse betydande tillämpningssvårigheter.

En förutsättning för att en avgift skall kunna tas ut är, att en överträdelse medfört en *ekonomisk fördel*. En ekonomisk värdering av den fördel som företaget gjort genom att bryta mot en föreskrift bör i och för sig göras när man bestämmer avgiftens storlek, men avgiftens storlek bör inte helt knytas till detta begrepp utan även andra faktorer bör föras in. En jämförelse bör göras med förslaget om vattenföreningensavgift (DsK 1981:8), som har tre parameterar för avgiftens storlek, nämligen utsläppets *art* och *omfattning* samt fartygets *storlek*.

När det gäller vattenförening konstaterar utredningen (sid 59) att långt ifrån alla överträdelser av förbuden att släppa ut olja från fartyg medför ekonomiska fördelar. Enligt utredningen är det helt oacceptabelt att bara inrikta sanktionerna på sådana överträdelser som medför ekonomiska fördelar. Detta skulle enligt utredningen leda till att huvuddelen av de vårdlösa utsläppen undgår den särskilda sanktionen.

Enligt naturvårdsverkets uppfattning har ovanstående synpunkter även giltighet när det gäller miljöskyddsavgifter. Det är inte tillfredsställande om en stor del av överutsläppen går fria från miljöskyddsavgift bara för att det inte kan styrkas att företaget gjort en ekonomisk fördel.

För att en miljöskyddsavgift skall kunna påföras ett företag måste också styrkas att

överträdelsen "medfört en betydande störning för omgivningen eller risk för sådana störningar".

Enligt naturvårdsverkets uppfattning är det ofta svårt att på detta sätt göra en värdering av ett utsläpp. Oftast kan också sägas att intresset av att skydda en recipient är så stort att det inte behövs några kvalificeringar i fråga om överutsläppets storlek. Det är också svårt att se det logiska i att ett företag som gör en stor vinst genom att bryta mot ett villkor skall få behålla vinsten om överutsläppet "bara" vållar en vanlig olägenhet, som inte kan bevisas vara omfattande. Naturligtvis bör alla vinster till följd av överutsläpp kunna bli föremål för miljöskyddsavgift. För att arbetsbördan för myndigheterna inte skall bli för stor är det dock lämpligt att inte varje överutsläpp, hur litet eller obetydligt som helst, skall kunna medföra att en miljöskyddsavgift tas ut. Lämpligen bör ringa överträdelser undantas från avgift.

Skälet till att endast kvalificerade överutsläpp kan bli föremål för avgift är enligt motivuttalanden att arbetsbelastningen på myndigheterna inte får bli för stor. Naturvårdsverket håller givetvis med om att arbetsbelastningen inte får utökas om inte nya resurser ges. Det är dock en risk för att den enkelhet som bör känneteckna ett avgiftssystem av denna typ går förlorad om rekvisiten är svåra att tillämpa för myndigheterna. Detta kommer att gå ut över snabbheten i ärendebehandlingen och medföra ett besvärligt och kanske onödigt processande. Naturvårdsverket vill i detta sammanhang erinra om de tillämpningsproblem som förekommit beträffande det s k kränkingsrekvisitet i 45 § miljöskyddslagen i dess lydelse före 1.7.1981.

Sammanfattningsvis anser naturvårdsverket att miljöskyddsavgiften inte helt bör knytas till företagets ekonomiska fördel av ett överutsläpp. Även andra parametrar bör föras in och en jämförelse bör göras med förslaget om vattenföroreningsavgift. Det uppställda kravet på att överutsläppen skall vara kvalificerade – betydande störning – bör utgå för att undvika tillämpningsproblem och onödigt "processande". Det är också svårt att sakligt motivera att ett företag skall få behålla en vinst bara för att en "vanlig" och inte en betydande störning orsakats (eller risk för sådan).

Miljöskyddsutredningen:

Bestämmelserna om miljöskyddsavgift trädde i kraft 1981-07-01. Någon framställning om uttagande av miljöskyddsavgift har emellertid ännu ej avgjorts och endast ett sådant ärende har hittills anhängiggjorts, varför erfarenhet av bestämmelsernas tillämpning helt saknas. Enligt utredningens mening bör eventuella överväganden om ändringar i den relativt nyligen antagna lagstiftningen om miljöskyddsavgift grundas på kunskap om faktiska brister i den gällande lagstiftningen.

Riksdagen (JoU 1982/83:17, rskr 1982/83:94) har med anledning av motionen 1981/82:1036 uttalat att regeringen bör ta initiativ till de förbättringar i sanktionssystemet som anses påkallade. Regeringens överväganden i dessa frågor kan enligt riksdagens mening lämpligen göras i samband med en översyn av preskriptionsfrågorna vid miljöbrott.

Mot bakgrund av vad nu anförts anser sig utredningen inte böra föreslå någon ändring beträffande rekvisiten för uttagande av miljöskyddsavgift.

6.5.2 Skyddszoner kring miljöfarliga anläggningar

Naturvårdsverket:

Den som bedriver en miljöfarlig verksamhet har det juridiska ansvaret för de störningar som uppkommer till följd av verksamheten. Detta gäller även om

störningarna uppkommit till följd av att bostadsbebyggelse uppförts på ett obebyggt område nära den störande anläggningen.

Det anses inte möjligt att vid tillåtlighetsprövningen enligt miljöskyddslagen lägga ut en skyddszon runt en miljöfarlig anläggning för att förhindra att bostadsbebyggelse "kryper" för nära anläggningen.

Naturvårdsverket anser att det finns ett behov av att vid miljöskyddsprövningen av vissa anläggningar fastställa skydds zoner för att förhindra bebyggelse att komma alltför nära en miljöskyddsprövad anläggning.

Utredningen bör undersöka möjligheterna att lösa denna fråga och komma med eventuellt förslag till ändringar i miljöskyddslagen.

KN har i sitt yttrande anfört liknande synpunkter.

Miljöskyddsutredningen:

ML innehåller inga bestämmelser som anger vilken betydelse en fastställd bebyggelseplan har vid tillståndsprövningen. I förarbetena till ML (prop 1969:28, s 213) framhölls att det får anses följa av BL:s regler om plans rättsverkan att tillstånd enligt ML inte kan lämnas, om ett företag som är föremål för tillståndsprövning hos KN strider mot fastställd plan. Någon uttrycklig bestämmelse om detta i ML ansågs inte vara erforderlig. Lagstiftaren utgick ifrån att frågan inte skulle komma att drivas till sin spets vid miljöskyddsprövningen. Enligt 2 § ML gäller utöver bestämmelserna i ML om miljöfarlig verksamhet vad som bl a föreskrivs i byggnadslagstiftningen. Så snart det blir klarlagt att ett företag strider mot plan borde tillståndsmyndigheten underrätta sökanden om detta. Vidare anfördes att tillstånd i vissa fall bör kunna lämnas under förutsättning att planen ändras så att hindret undanröjs. Denna handläggningsordning är lämplig t ex när en planändring är nära förestående.

Tillämpningen av dessa grundsatser synes inte ha medfört några speciella svårigheter för tillståndsmyndigheterna. KN har i flera ärenden givit tillstånd till miljöfarlig verksamhet under förutsättning att erforderlig ändring görs i den detaljplan som vid tiden för beslutet gällde för det aktuella området.

Enligt 5 § tredje stycket ML skall vid avvägningen mellan olika intressen särskild hänsyn tas till bl a beskaffenheten av det område som kan bli utsatt för störning. Därmed avses den drabbade omgivningen sådan den faktiskt ser ut eller som den kan väntas komma att utvecklas. Tillståndsmyndigheten skall vid tillåtlighetsbedömningen göra en prognos beträffande den framtida utvecklingen av förhållandena i omgivningen omkring det ansökta företaget. Utredningen i tillståndsärendet skall bilda underlag för prognosen. Kommunens uppgifter beträffande den framtida planeringen och bebyggelseutvecklingen i de områden som gränsar till den miljöfarliga verksamheten utgör en betydelsefull del av beslutsunderlaget, då prövningsmyndigheten skall avgöra lokaliseringsfrågan och meddela de villkor som skall gälla för tillståndet. Ett från miljöskyddssynpunkt positivt besked från kommunen beträffande den framtida planeringen torde i allmänhet vara en förutsättning för att den ansökta lokaliseringen skall kunna accepteras. I åtskilliga fall har emellertid de förutsättningar som tillståndsmyndigheten utgått ifrån vid tillståndsprövningen ändrats genom att bebyggelse uppförts i sådan närhet av den miljöfarliga verksamheten som man inte haft anledning räkna med vid

prövningstillfället. Krav på skärpta eller nya villkor för den fortsatta verksamheten kan därefter komma att framföras under återopande av ändrade förhållanden i anläggningens omgivning.

Ett tillstånd enligt ML gäller i princip för all framtid. Den som har fått tillstånd att bedriva viss miljöfarlig verksamhet kan inte åläggas att upphöra med verksamheten eller vidta skyddsåtgärder eller andra försiktighetsåtgärder utöver vad som anges i beslutet. Tillstånd kan återkallas bara om villkor i tillståndsbeslutet åsidosätts. Vidare gäller som huvudregel att tillståndsmyndigheten först sedan tio år förflutit från det att ett tillståndsbeslut vunnit laga kraft kan föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt (24 § första stycket ML). Emellertid får tillståndsmyndigheten redan dessförinnan, under vissa i lagen angivna förutsättningar och på talan av naturvårdsverket, ompröva villkoren för ett tillstånd. Bl a kan nya eller strängare villkor för verksamheten föreskrivas enligt 24 § andra stycket ML, om förhållandena i omgivningen förändrats väsentligt. Bestämmelsen erhöll sin nuvarande lydelse genom lagändring 1981-07-01. I förarbetena (prop 1980/81:92, s 75) anförde departementschefen bl a följande beträffande bestämmelsernas tillämpningsområde:

Innebörden är att alla förhållanden i omgivningen som har ändrats väsentligt och som medför att störningarna från viss verksamhet för framtiden inte bör tålas i samma utsträckning som tidigare kan utgöra grund för en omprövning. Läget kan vara det att det efter tillståndsbeslut för viss verksamhet tillkommit utsläpp från andra industrier eller anläggningar i samma vatten- eller luftområde. Med hänsyn härtill kan riskerna för människors hälsa och för miljön ha ökat på grund av att effekten av föroreningarna har blivit kraftigare genom samverkan mellan olika förorenande ämnen (s k synergism). Det kan vidare förhålla sig så att den omgivande miljön efter tillståndsbeslutet har blivit mer känslig för störningarna från verksamheten. Ett exempel härpå är när bostadsbebyggelse har uppförts på ett tidigare obebyggt område i närheten av den störande anläggningen.

Att sådana förändringar som nu har angetts inträffa bör enligt min mening i stor utsträckning kunna motverkas genom en förnuftig planering. Störningarna från redan tillståndsgivna anläggningar måste givetvis beaktas såväl vid miljöskyddsprövningen av planerad verksamhet som vid samhällsplaneringen i övrigt. Såsom har påpekats av föredraganden vid ML:s tillkomst (prop 1969:28 s 217) har ett tillståndsbeslut den prioritetsverkan att innehavaren av tillståndet inte kan tvingas upphöra med den miljöfarliga verksamheten på grund av att ny bebyggelse har vuxit upp i närheten. Men han kan enligt den nu behandlade bestämmelsen bli skyldig att vidta ytterligare skyddsåtgärder för att minska störningarna. När en fråga om omprövning aktualiseras utgör prioriteten bara en av flera omständigheter som skall beaktas vid den skälighetsavvägning som görs av koncessionsnämnden.

En omprövning av villkoren för verksamheten kan alltså ske med stöd av 24 § andra stycket ML. Innehavaren av den miljöfarliga verksamheten kan föreläggas att vidta längre gående reningsåtgärder och andra skyddsåtgärder än vad som föreskrevs i det ursprungliga beslutet. Däremot kan verksamheten inte förbjudas. Vid KN har i några ärenden framställts yrkanden om fastställelse av skyddszon kring en anläggning där miljöfarlig verksamhet bedrivs. Nämnden har emellertid inte ansett sig behörig att föreskriva något sådant och har därför i besluten endast erinrat om framförda yrkanden och

förutsatt att kommunen i kommande planarbete beaktar önskemålen om skyddszon.

PBL-utredningen har i förslaget till ny plan- och bygglag (SOU 1979:65 och 66, s 680-681) uppmärksammat svårigheterna att förhindra att ny bebyggelse kommer alltför nära en befintlig miljöfarlig verksamhet. Utredningen anför i denna del följande:

Enligt 9 kap 1 § skall i princip en detaljplan upprättas för ett område där en anläggning av betydelse avses komma till stånd. I en detaljplan kan anges t ex skyddszoner kring anläggningen. Härigenom skapas en viss garanti mot att ny bebyggelse placeras i anläggningens närhet. Om detaljplan saknas för anläggningen men det uppstår eller förväntas uppstå en bebyggelse i närheten av anläggningen måste i princip denna bebyggelse detaljplaneras. Det blir då nödvändigt att upprätta detaljplan även för området där anläggningen finns. Vid denna samlade bedömning av planfrågorna får man utgå från att immissionsaspekten uppmärksammas och beaktas. Det kan vidare antas att miljöskyddsfrågorna får en framträdande roll vid planeringen dels genom förslaget om större möjligheter för allmänheten att påverka planbedömningen av bl a dessa frågor, dels på grund av skyldigheten för kommunen att i planfrågor samråda med länsstyrelsen och andra berörda myndigheter och enskilda.

PBL-förslaget förkastar tidigare framförda tankar om ett formaliserat förhandsbesked av KN i sådana planärenden som inbegriper både lokalisering av miljöfarlig verksamhet och annan ändring av markanvändningen i närheten. I denna del anförs följande (anf bet s 681):

En av grundtankarna bakom PBL-systemet är att sambandet mellan olika komponenter i en plan bör utredas genom ett rikt informationsutbyte myndigheterna emellan i tämligen obundna former. Det kontaktorgan som kommunen därvid i första hand har att söka upp för samråd skall vara länsstyrelsen. Så bör vara fallet även när det gäller miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen utövar enligt 38 § ML fortlöpande tillsyn inom länet av miljöfarlig verksamhet. Vid behov kan naturvårdsverket därvid lämna länsstyrelsen bistånd.

PBL-förslaget innehåller ett antal möjligheter att reglera förhållandet mellan miljöfarlig verksamhet och bebyggelseplanering. Inom varje kommun skall det enligt förslaget finnas en marköversikt som omfattar hela kommunen. För särskilda områden skall redovisas om befintliga förhållanden skall bestå – s k bevarandeområden – eller om de skall förändras på kort eller lång sikt. Som exempel på bevarandeområden anges bl a säkerhets- och skyddsområden omkring riskabla eller omgivningspåverkande anläggningar. I bevarandeområden får inga förändringar av betydelse ske. Marköversikten skall antas av kommunfullmäktige och därefter vara vägledande för beslut inom kommunen. Marköversiktens syfte får inte motverkas vid bygglovsprövning och vid beslut om markanvändning som fattas enligt andra lagar. Ändring av marköversikt skall föregås av utställning och samråd enligt ett formaliserat förfarande.

Markförordnande är ett institut som ger möjlighet att utanför detaljplan utfärda föreskrifter med rättsverkan. Intentionerna i marköversikten kan genom markförordnande fullföljas utanför detaljplanelagt område. Ett markförordnande kan innehålla föreskrifter om att ett område skall bevaras på ett visst sätt eller att åtgärder inte får vidtas som försvårar senare användning för en allmän anläggning.

Underställningsinstitutet enligt PBL ersätter den obligatoriska fastställelseprövning som för närvarande är föreskriven beträffande fysiska planer. Fråga om skyddsområden kan också enligt PBL-utredningen uppkomma i samband med att ett kommunalt beslut enligt länsstyrelsens bedömning strider mot någon av de särskilda bestämmelserna om riksintressen och därför underställs regeringens prövning. I denna del anförs bl a följande (anbet s 803-804):

Tilläggs kan att det intresse som det är angeläget att slå vakt om vid tillämpningen av underställningsgrunden "riksintressen" inte alltid är begränsat till den yta som direkt skall tas i anspråk för en byggnad eller en anläggning. Ibland är nämligen verksamheten så beskaffad att det från allmän synpunkt är angeläget att även ett område intill byggnaden eller anläggningen används på ett visst sätt, eller snarare att området undantas från någon viss typ av användning. Man kan här peka på behovet av skyddsområden kring anläggningar där miljöfarlig verksamhet bedrivs. Som exempel på detta kan nämnas energiproducerande anläggningar, flygfält och industrier med betydande omgivningspåverkan eller där så stora mängder miljöfarliga ämnen hanteras att särskilda planer för räddningstjänsten måste utarbetas.

Erfarenheterna från tillämpningen av gällande plan- och miljöskyddslagstiftning visar att bostäder och annan miljö känslig bebyggelse i vissa fall tillåts uppkomma alltför nära anläggningar där miljöfarlig verksamhet bedrivs i enlighet med tillstånd enligt ML. Utredningen delar KN:s och naturvårdsverkets mening att detta förhållande är otillfredsställande. Det är enligt utredningens uppfattning oacceptabelt att förutsättningarna för en lovgiven miljöfarlig verksamhet på detta sätt förändras. Därigenom sker en urholkning av de i ML lagfästa grundsatserna om tillståndsbesluts rättsverkan. Garantier måste tillskapas för att miljöskyddsintresset beaktas vid bebyggelseplaneringen och att skyddszoner i erforderliga fall utläggs kring planerade eller befintliga anläggningar där miljöfarlig verksamhet bedrivs. Den ytterligare reglering som krävs härför bör emellertid enligt utredningens mening ske i plan- och byggnadslagstiftningen. Utredningen föreslår därför ingen ändring av miljöskyddslagstiftningen i detta avseende. PBL-utredningens redovisade förslag till ny lagstiftning innehåller bl a nya planinstitut och förslag till en mer verkkningsfull översiktsplanering. PBL-förslaget torde innebära ökade möjligheter att i framtiden undvika intressekollisioner mellan bebyggelse och miljöfarlig verksamhet.

6.5.3 Samordnad prövning enligt 136 a § byggnadslagen och enligt miljöskyddslagen

KN:

I 2 § andra stycket ML stadgas bl a att beslut av regeringen enligt 136 a § byggnadslagen rörande lokaliseringen av viss verksamhet är bindande vid prövningen enligt miljöskyddslagen.

För att förkorta handläggningstiden har koncessionsnämnden fr o m den 1 juli 1981 fått möjlighet att till handläggning uppta en tillståndsansökan enligt ML rörande en miljöfarlig verksamhet trots att samma verksamhet är föremål för prövning enligt 136 a § byggnadslagen (jfr 9 § andra stycket ML).

I remissyttrande 1980-10-09 (Dnr 71-140/80) till bostadsdepartementet över promemoria angående "Tillåtlighetsprövning av viss industriell verksamhet m m.

Översyn av 136 a § byggnadslagen" (DsBo 1980:2) anförde koncessionsnämnden att det – vid en eventuell ändring av 9 § andra stycket ML – låg nära till hands att överväga om ej ytterligare ett steg bör tas i fråga om samordningen av prövningen enligt 136 a § byggnadslagen och prövningen enligt miljöskyddslagen beträffande verksamheter som har väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar *samt att* nämnden hade varit inne på den tanken redan i samband med förarbetena till 136 a § byggnadslagen (remissyttrande 1972-06-02 över civildepartementets promemoria "Lagstiftning om fysisk riksplanering"). Mot bakgrund av de erfarenheter som nu föreligger beträffande prövningen av ärenden enligt 136 a § byggnadslagen fann koncessionsnämnden i 1980 års remissyttrande starka skäl tala för att det förslag till prövningssystem som nämnden skisserade i 1972 års remissyttrande blir föremål för förnyat övervägande. Med ett sådant system skulle, enligt nämnden, tiden för den samlade administrativa prövningen av hithörande ärenden kunna nedbringas väsentligt. Om man av olika skäl ej ville genomföra en dylik prövningsordning fullt ut ansåg nämnden att man i vart fall skulle kunna genomföra densamma i fråga om utvidgningar av befintliga industriella verksamheter.

I 1980 års remissyttrande berörde koncessionsnämnden även frågan om inte prövningen av 136 a §-ärenden bör samordnas med den prövning av miljöskyddslagsärenden som sker inom jordbruksdepartementet. En sådan samordning skulle, enligt nämnden, verksamt bidra till en behövlig förkortning av handläggningstiderna.

Enligt koncessionsnämndens mening är det hög tid att något görs åt ovan berörda frågor för att åstadkomma ett effektivt och rationellt prövningssystem. Nämnden hemställer att miljöskyddsutredningen, från sina utgångspunkter, verkar för tillkomsten av ett sådant system.

Miljöskyddsutredningen

kan för sin del i huvudsak ansluta sig till de synpunkter KN anført beträffande en samordning av prövningen av 136 a §-ärenden med prövningen enligt ML. Flera argument – både rent sakliga och handläggningmässiga – kan anföras till stöd för en sådan uppfattning. Inom bostadsdepartementet pågår emellertid arbete med en översyn av formerna för 136 a §-prövningen. 1981 års energikommitté (I 1981:08) – EK 81 – har dessutom lagt ut ett särskilt utredningsuppdrag som avser en översyn av möjligheterna att förkorta handläggningstiden vid prövningen av större energiproduktionsanläggningar. I detta sammanhang kommer bl a formerna för 136 a §-prövningen att övervägas. Den pågående översynen kan komma att resultera i avsevärda förändringar i 136 a §-prövningens materiella och formella innehåll. Miljöskyddsutredningen finner det mot denna bakgrund mindre ändamålsenligt att nu föreslå några ändringar i den gällande prövningsordningen.

6.5.4 Ändring av 6 § förordningen (1978:164) om vissa rörledningar

KN:

I 6 § förordningen den 13 april 1978 om vissa rörledningar (nr 164) stadgas:

"Statens industriverk skall se till att koncessionsärende tillförs den utredning som

kan anses påkallad med hänsyn till den tillämnade verksamhetens art och omfattning. Yttrande skall alltid inhämtas från kommunen, länsstyrelsen och koncessionsnämnden för miljöskydd."

Av 14 § sista stycket ML framgår att om koncessionsnämnden skall avge yttrande till regeringen i ärende enligt 136 a § byggnadslagen äger bestämmelserna i första – femte styckena motsvarande tillämpning (exempelvis kungörelse, samråd med myndigheter, sammanträde, förordnande av särskild sakkunnig om så erfordras etc). Någon liknande föreskrift finns inte för det fall nämnden skall avge yttrande enligt 6 § rörledningsförordningen. – – –

För att koncessionsnämnden skall kunna avge ett meningsfullt yttrande enligt 6 § rörledningsförordningen fordras enligt nämndens mening en handläggning av ärendet som svarar mot den som gäller för remissyttranden i 136 a §-ärenden. Med hänsyn till omfattningen av rörledningsärenden (jfr Swedegas-projektet i Skåne) har koncessionsnämnden dock ej resurser för närvarande att annat än i undantagsfall klara av sådana ärenden.

Mot bakgrund av vad ovan anförts bör övervägas om inte den i rörledningsförordningen föreskrivna skyldigheten för industriverket att inhämta yttrande från koncessionsnämnden bör utgå och eventuellt ersättas med en möjlighet för verket att inhämta sådant yttrande.

Miljöskyddsutredningen:

Sedan rörledningslagstiftningen trädde i kraft den 1 maj 1978 har KN avgett remissyttrande i ett ärende (Sydgas). Även om intresset för projekt av ifrågavarande slag ökat under senare tid, kommer enligt utredningens mening antalet remissärenden av detta slag även framdeles att vara mycket begränsat. De ärenden som avser koncessionspliktiga rörledningar får visserligen antas vara av relativt omfattande beskaffenhet även från miljöskyddssynpunkt. Vid handläggningen av dessa ärenden är å andra sidan KN inte skyldig att tillämpa den handläggningsordning som föreskrivs i 14 § ML. Nämnden har således möjlighet att i varje enskilt remissärende anpassa handläggningen med hänsyn till ärendets svårighetsgrad och övriga relevanta omständigheter. Detta torde i vissa fall innebära att förfarandet kan förenklas och nämndens arbetsbörda minskas, samtidigt som tidsåtgången hålls så låg som möjligt.

Mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter och vad i övrigt anförts ovan torde enligt utredningens mening KN:s skyldighet att avge yttrande enligt rörledningsförordningen inte heller i framtiden komma att innebära någon mer omfattande arbetsbörda för nämnden. Utredningen finner därför inte anledning föreslå någon ändring i gällande ordning.

6.5.5 Ändrad definition av begreppet "avloppsvatten"

KN:

I Bilaga B till MF som upptar en förteckning över sådan miljöfarlig verksamhet i fråga om vilken anmälningsplikt gäller enligt 16 § första stycket 1 och 2 MF (1981:574) anges i 1.19 bl a anläggning för utvinning av värme ur vattendrag, sjö eller annat vattenområde. Med hänsyn härtill bör övervägas om inte 3 § andra punkten ML bör utvidgas till att avse även vatten som utnyttjats för utvinning av värme.

Miljöskyddsutredningen:

Vissa frågor beträffande prövningen av värmeutvinningsanläggningar behandlas i utredningens delbetänkande DsJo 1983:1. – Enligt utredningens mening föreligger inte skäl att definiera vatten som utnyttjats för utvinning av värme som avloppsvatten enligt 3 § ML.

6.5.6 Prövning av flera lokaliseringsalternativ

KN:

En sökande som planerar att uppföra en anläggning eller att släppa ut avloppsvatten kan ha ett berättigat intresse av att få flera lokaliseringsalternativ prövade enligt bl a 4 § ML. Han kan då lägga upp sin ansökan antingen så att han söker om tillstånd att utnyttja två eller flera platser utan att ange vilken plats han själv föredrar eller så att han söker om tillstånd att utnyttja två eller flera platser med angivande av en viss turordning i valet mellan platserna, exempelvis i form av förstahandsyrkande, andrahandsyrkande etc. På vilket sätt ansökningen än läggs upp ankommer det på tillståndsmyndigheten att pröva samtliga angivna platser. Prövningen kan då utfalla så att samtliga platser, några av platserna eller ingen plats kan accepteras från tillåtlighetssynpunkt. Kan alla platser medges skall beslutet ge besked därom. Kan endast några platser tillåtas skall beslutet dels ange vilka dessa är, dels ange vilken eller vilka platser som ogillas. Kan slutligen ingen plats accepteras lämnas ansökan i sin helhet utan bifall.

Med hänsyn till att man i vissa tillståndsärenden hos koncessionsnämnden ifrågasatt möjligheten för nämnden att tillåtlighetsförklara mer än ett lokaliseringsalternativ är det angeläget att utredningen tar upp frågan till behandling.

Miljöskyddsutredningen:

Utgångspunkten för tillåtlighetsprövningen av en miljöfarlig verksamhet är en bedömning av verksamhetens lokalisering. Enligt 4 § ML skall en sådan plats väljas för den miljöfarliga verksamheten att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

Tillståndsmyndigheten har befogenhet att avkräva sökanden det utredningsmaterial beträffande alternativ lokalisering som erfordras för att man skall kunna ta ställning till om den av sökanden valda platsen kan godtas. Om sökanden väljer att göra endast ett lokaliseringsalternativ till föremål för prövning och det skulle visa sig att det ansökta alternativet är otillåtet enligt 4 § ML, skall tillståndsmyndigheten lämna ansökan utan bifall och inte ingå på någon prövning av de eventuella lokaliseringsalternativ som kan ha redovisats i ärendet. Tillståndsmyndighetens bedömning kan i detta fall endast omfatta frågan om den av sökanden valda platsen är godtagbar från miljöskyddssynpunkt.

Sökanden har emellertid alltid möjlighet att låta ansökan omfatta flera olika lokaliseringsalternativ. Som KN påpekar kan sökanden i vissa fall ha ett berättigat intresse att få till stånd en sådan prövning. Om inte sökanden uttryckligen begär något alternativ i första hand och detta alternativ befinns godtagbart, torde prövningsmyndigheten ha att ta ställning till samtliga ansökta lokaliseringsalternativ. Något hinder för att tillstånd lämnas till mer

än ett alternativ synes inte föreligga, under förutsättning att alternativen är helt jämställda.

6.5.7 Förprovning i fråga om hybrid-DNA-teknik

KN:

Med stöd av 10 § ML föreskrev regeringen 1980 förprovningsplikt beträffande anläggning för verksamhet i vilken används hybrid-DNA-teknik. Fr o m den 1 januari 1982 gäller att förprovningsplikten inte omfattar anläggning för sådan forskning som av delegationen för hybrid-DNA-frågor bedömts tillhöra riskklass P 1 eller P 2. Koncessionsnämnden anser för sin del att förprovningsplikt enligt miljöskyddslagen bör kunna undvaras avseende hela hybrid-DNA-teknikområdet. Enligt nämndens mening är provningen enligt arbetsmiljölagstiftningen fullt tillräcklig. Det bör i sammanhanget observeras att läkemedelsfabriker är underkastade förprovningsplikt enligt Bilaga A p 1.1.23 till MF.

Miljöskyddsutredningen:

Verksamheten vid hybrid-DNA-anläggningar skall enligt gällande rätt provas enligt bestämmelser i bl a miljöskydds- och arbetsmiljölagstiftningarna. Förprovningsplikt föreskrevs fr o m år 1980 beträffande varje anläggning för verksamhet i vilken används hybrid-DNA-teknik (1979:1175). Fr o m den 1 januari 1982 gäller att förprovningsplikten inte omfattar anläggning för sådan forskning som av delegationen för hybrid-DNA-frågor bedömts tillhöra riskklass P 1 eller P 2 (1981:1084). Enligt 3 kap 12 § arbetsmiljölagen (1977:1160) kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva – om det är påkallat från skyddssynpunkt – att arbetsprocess, arbetsmetod eller anläggning avsedd för verksamhet av visst slag får användas endast efter tillstånd. Enligt förordningen (1979:1174) om förhandsprovning enligt arbetsmiljölagen av användning av hybrid-DNA-teknik fordras tillstånd för arbetsmetod som innefattar sådan användning av hybrid-DNA-teknik, att användningen får anses utgöra en oprövad inriktning av forskningen inom hybrid-DNA-området eller av den industriella tillämpningen av tekniken. Tillstånd, vilket kan förenas med villkor, ges av arbetarskyddsstyrelsen, till vilken delegationen för hybrid-DNA-frågor är knuten. Delegationens verksamhet regleras i en särskild instruktion (1979:1173). Av denna framgår bl a att delegationen har till uppgift att genom rådgivande verksamhet främja säkerheten vid användning av hybrid-DNA-tekniken och att sprida kunskap om utvecklingen på hybrid-DNA-området (1 §). Det åligger därvid delegationen att bl a ta initiativ i frågor som rör riskklassificering och övriga säkerhets- och skyddsfrågor samt att yttra sig till berörda myndigheter m fl i dessa frågor (2 §). – En av ledamöterna i delegationen utses efter förslag av naturvårdsverket (5 §).

Frågan om de administrativa och juridiska konsekvenserna av inrättandet av en särskild myndighet för kontroll av hybrid-DNA-teknikens användning provas för närvarande av en särskild utredning (A 1980:03), vilken avser att slutföra sitt arbete under år 1983. Dessutom har regeringen tillsatt en

utredning om etiska, humanitära och sociala frågor m m kring hybrid-DNA-tekniken (S 1981:03).

Miljöskyddsutredningen gör för sin del följande bedömning med anledning av KN:s framställning. Skäl kan förebringas både för och emot en fortsatt obligatorisk miljöskyddsprövning på sätt nu är föreskrivet. Med hänsyn till verksamhetens art torde det i och för sig vara motiverat att även fortsättningsvis låta industriellt utnyttjande av hybrid-DNA-teknik samt forskning inom de högre riskklasserna vara underkastade någon form av förprövningsskyldighet vad gäller utsläpp till den yttre miljön. Å andra sidan framgår av redovisningen ovan att arbetsmiljölagen föreskriver en obligatorisk prövning av hybrid-DNA-delegationen. Till detta expertorgan finns knuten den speciella sakkunskap som krävs för att göra en bedömning av under vilka förutsättningar verksamheten får bedrivas. Mot denna bakgrund kan ifrågasättas om en efterföljande prövning av KN får något självständigt värde. Nämnden besitter ingen egen sakkunskap i dessa frågor. Dessutom torde miljöskyddsintresset bevakas i delegationen av den ledamot som utsetts efter förslag av naturvårdsverket.

Enligt miljöskyddsutredningens mening talar visserligen en del sakskaäl för att prövningen av hybrid-DNA-frågor enligt miljöskyddslagstiftningen helt kan avskaffas. Som ovan nämnts arbetar emellertid en särskild utredning med frågan om formerna för den framtida kontrollen av hybrid-DNA-teknikens användning. Utredningen har enligt sina direktiv (1980:19) att följa upp erfarenheterna av delegationens arbete. Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör enligt miljöskyddsutredningen resultatet av den ovannämnda organisationsutredningen avvaktas innan ställning tas till frågan om inskränkningar i den nuvarande tillståndsplikten.

6.5.8 Avloppsvatten från tillståndspliktig anläggning

KN:

Enligt Bilaga A till MF p 1.2.2 och 2.2.8 gäller förprövningsplikt för avloppsvatten från en kommunal avloppsanläggning eller någon annan fristående avloppsanläggning, "om anläggningen har tillförts avloppsvatten från en inrättning av det slag som anges under 1.1 resp 2.1 på denna lista". Föreskriften motsvarar tidigare 4 § MK som hade följande lydelse:

"Skall inrättning som anges i 2 § utföras eller ändras så att avloppsvattnet från inrättningen leds till avloppsanläggning som tillhör annan får denne ej utsläppa avloppsvattnet från avloppsanläggningen utan tillstånd eller dispens."

Enligt koncessionsnämndens mening bör p 1.2.2 och 2.2.8 ges en lydelse som motsvarar den i 4 § gamla kungörelsen. Den nuvarande utformningen av nyss angivna punkter är obegriplig för allmänheten och kan ge anledning till allvarliga missförstånd.

Miljöskyddsutredningen:

KN har riktat kritik mot utformningen av punkterna 1.2.2 och 2.2.8 i Bilaga A till MF. Enligt 2 § första stycket 3 MF är det förbjudet att utan tillstånd enligt ML släppa ut avloppsvatten av sådant slag som anges i bilaga A till MF från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller leda sådant avloppsvatten till en avloppsanläggning som tillhör

någon annan. KN:s kritik riktar sig mot den lagtekniska utformningen av p 1.2.2 och 2.2.8 i Bilaga A.

I Bilaga A förtecknas i koncessionsnämndslistan och länsstyrelselistan sådan miljöfarlig verksamhet för vilken tillståndsplikt gäller enligt 2 § MF. I listorna skiljer man mellan å ena sidan fabriker eller andra inrättningar och å andra sidan avloppsvatten.

Enligt utredningens mening bör utformningen av de aktuella bestämmelserna inte medföra risk för några missförstånd. Bestämmelserna har utformats i enlighet med den systematik som lagstiftaren valt beträffande beskrivning och uppdelning av prövningsmyndigheternas kompetensområden.

6.5.9 Ställföreträdare för koncessionsnämndens ordförande och tekniska ledamöter

KN:

Enligt 11 § ML består koncessionsnämnden av ordförande och tre andra ledamöter. Enligt lagrummet skall ordföranden 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.

Enligt 3 § andra stycket instruktionen för koncessionsnämnden finns hos nämnden ställföreträdande ordförande, överingenjörer och sekreterare. -- --

Enligt koncessionsnämndens mening bör undersökas om inte möjligheter bör tillkapas för jurister i domstolskarriären, främst hovrättsfiskaler och kammarrättsfiskaler, som arbetar vid nämnden att efter förordnande av nämndens chef tjänstgöra som ställföreträdande ordförande i vissa ärenden av enklare beskaffenhet, i första hand ärenden rörande ändring av villkor, uppskjutna frågor etc vilka kan avgöras efter föredragning av handlingarna i ärendet. Jämväl bör undersökas om inte nämndens tekniske sekreterare bör få möjlighet att tjänstgöra som teknisk ledamot i ärenden av liknande slag.

Miljöskyddsutredningen:

Vid tillkomsten av ML framhölls i förarbetena (prop 1969:28, s 200-201) att särskilda krav måste ställas på KN:s sammansättning. Nämnden borde bli en inrymda högt kvalificerad juridisk sakkunskap, ett krav som tillgodosågs bäst om man till ordförande utsåg en lagfaren person med långvarig domarerfarenhet. Med hänsyn till det valda prövningssystemet framhölls det också som sannolikt att KN i huvudsak skulle komma att handlägga starkt kontroversiella och svårbedömda frågor om tillstånd och villkorsföreskrifter.

Genom de ändringar i miljöskyddslagstiftningen som trädde i kraft den 1 juli 1981 (1981:420, 1981:574) har förprövningssystemet förenklats och effektiviserats. Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas dispensrätt har tagits bort. Tillståndsprövningen sker numera hos KN och länsstyrelserna.

I förarbetena till det nya prövningssystemet (prop 1980/81:92, s 27)

framhålls att KN:s uppgift även i fortsättningen bör vara att pröva sådan miljöfarlig verksamhet som bedöms kunna medföra de allvarigaste olägenheterna för miljön och där prövningen av tillåtlighetsfrågan således kräver särskild kompetens. Beträffande ärendenas fördelning mellan nämnden och länsstyrelserna innebär den nya förprövningsordningen att vissa slag av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, som generellt sett bedömts vara av mindre allvarlig art, i fortsättningen skall prövas av länsstyrelserna i stället för av KN. Länsstyrelserna har vidare möjlighet att i enskilda fall underställa komplicerade eller kontroversiella ärenden KN:s prövning.

Till tjänsterna som juristsekreterare vid KN rekryteras företrädesvis fiskaler från hovrätt eller kammarrätt. Erfarenheter från tillämpning av vatten- och fastighetsrätt anses vara en särskild merit. Tjänstgöringen vid nämnden utgör en del av den tidiga domarkarriären. Befattningen som juristsekreterare torde därför av innehavaren betraktas som en genomgångstjänst med relativt kort varaktighet.

De ärenden av "enklare beskaffenhet" som kan avgöras efter föredragning av handlingarna utan föregående sammanträde eller besiktning enligt 14 § ML föredras redan nu i de flesta fall av juristsekreterarna, vilka också utarbetar förslag till beslut i ärendena. Enligt utredningens mening föreligger inget behov av att dessutom förordna sekreteraren att tjänstgöra som ställföreträdande ordförande i sådana ärenden.

Vad därefter gäller de ärenden vilkas avgörande måste föregås av sammanträde och besiktning enligt 14 § andra stycket 3 ML, föreligger enligt utredningens mening än mindre förutsättningar att förordna sekreterare att tjänstgöra som ställföreträdande ordförande. Enligt utredningens mening hinner sekreterarna under den i allmänhet relativt korta tjänstgöringen vid KN inte erhålla den erfarenhet och kompetens som erfordras för att självständigt handlägga dessa komplicerade ärenden. Utredningen finner inte heller anledning att föreslå att den tekniske sekreteraren ges möjlighet att tjänstgöra som teknisk ledamot.

6.5.10 Kungörelseförfarandet i tillståndsärenden

KN:

I 14 § andra stycket 1 ML stadgas att koncessionsnämnden skall genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda dem som kan beröras av den miljöfarliga verksamheten tillfälle att yttra sig.

Nämnden har i vissa fall handlagt ärenden rörande ändring av villkor eller andra föreskrifter utan att kungörelse utfärdats i enlighet med bestämmelserna i 14 §. Det har som regel varit fråga om förlängning med några veckor av tidsfrister för vidtagande av åtgärder, ingivande av utredningsmaterial etc. Före ärendets avgörande har besked alltid inhämtats, ibland per telefon, från naturvårdsverket, länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden beträffande myndigheternas inställning i ändringsfrågan. Med hänsyn till att en kungörelse i förevarande slag av ärenden ej tjänar något vettigt ändamål bör övervägas om inte första punkten i 14 § förses med ett tillägg – t ex "om det ej är uppenbart onödigt" – som möjliggör handläggning av ett ärende utan att kungörelse sker.

Miljöskyddsutredningen:

Vissa miljöskyddsärenden som anhängiggörs hos KN eller länsstyrelse är av huvudsakligen formell beskaffenhet. Som anförts ovan kan tillståndsmyndigheten ha att ta ställning till om sökanden skall beviljas anstånd med att vidta en viss åtgärd, eller med att inge föreskrivet utredningsmaterial. Utredningen delar KN:s uppfattning att det i 14 § andra stycket 1 ML föreskrivna kungörelseförfarandet i vissa fall bör kunna underlåtas. Det bör dock bara gälla fall, då det av tidsskäl inte är möjligt att lämna sakägarna tillfälle till erinringar, eftersom detta inte skulle medhinnas innan den begärda anståndstiden eller åtminstone större delen av denna gått ut. Givetvis förutsätts också att frågan i och för sig bedöms vara okontroversiell. Ett kungörelseförfarande tjänar under sådana förhållanden inget egentligt syfte utan medför endast onödig pappersexercis. Utredningen förutsätter dock att tillståndsmyndigheten före ärendets avgörande i varje enskilt fall samråder med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i ärendet. Detta bör, vid det slags ärenden som här är i fråga, ofta kunna ske per telefon. Om nu angivna förutsättningar är uppfyllda, har utredningen ingen erinran mot att tillståndsmyndigheten fortsättningsvis i vissa fall underlåter att tillämpa det kungörelseförfarande som föreskrivs i 14 § andra stycket 1 ML.

Utredningen vill beträffande frågan om de författningsmässiga konsekvenserna av den nu intagna ståndpunkten anföra följande. Utgångspunkten bör vara att handläggningsbestämmelserna inte onödigtvis betungas med undantagsbestämmelser eller anvisningar som i detalj reglerar förfarandet. Handläggningen av tillståndsfrågor skall enligt 7 § MF anpassas till förhållandena i varje särskilt ärende. Alla möjligheter till förenkling av handläggningen skall tas till vara. Enligt utredningens mening har tillståndsmyndigheten möjlighet att inom ramen för gällande bestämmelser underlåta kungörelseförfarande i de fall då ovan angivna förutsättningar föreligger.

6.5.11 Avbrytande av prövotid

KN:

21 § ML reglerar det s k prövotidsförfarandet.

I vissa ärenden med prövotidsförordnande har förekommit att de utredningar m m som sökanden ålagts att utföra under prövotiden (ibland i samråd med tillsynsmyndighet) ej har utförts inom föreskriven tid och att koncessionsnämnden av den anledningen tvingats förlänga prövotiden i ej oväsentlig utsträckning. Med hänsyn härtill bör eventuellt övervägas införandet av en bestämmelse med innebörd att tillståndsmyndighet – om myndigheten på ett eller annat sätt får kännedom om att syftet med ett prövotidsförordnande ej kan vinnas eller håller på att förfelas – äger avbryta prövotiden och ta upp den uppskjutna frågan till förnyat övervägande.

Miljöskyddsutredningen:

Tillståndsmyndigheten kan enligt 21 § ML uppskjuta avgörandet av svårbedömbara frågor till dess erfarenhet av verksamheten vunnits. I samband med beslut om sådant uppskov skall provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder

eller andra försiktighetsmått meddelas, om det är nödvändigt för att motverka olägenhet under prövotiden.

Av förarbetena till ML (prop 1969:28, s 276) framgår att prövotidsförfarandet kan avse villkoren i deras helhet eller bara vissa eller något enstaka villkor. Inget hindrar att prövningen sker successivt, om detta befinns vara en lämplig ordning. Prövotiden kan vara tidsbestämd eller löpa tills vidare. Det framhålls slutligen att tillståndsmyndigheten har att följa den uppskjutna frågan och svara för att saken tas upp till avgörande så snart det kan ske.

14 och 17 §§ ML innehåller allmänna bestämmelser om förfarandet hos tillståndsmyndighet. Några bestämmelser som därutöver reglerar handläggningen av prövotidsfrågor finns inte i miljöskyddslagstiftningen. Tillståndsmyndigheten har att agera på det sätt som befinns lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda ärendet. Enligt 21 § ML skall uppskjutna frågor avgöras så snart det kan ske. Det ankommer således på tillståndsmyndigheten att, då förhållandena föranleder detta, besluta om erforderliga åtgärder, vilka exempelvis kan bestå i förkortning eller förlängning av en löpande prövotid eller det av KN omnämnda fallet att prövotiden avbryts och den uppskjutna frågan tas upp till förnyat övervägande. Detta skall i princip ske oberoende av någon särskild framställning och så snart tillståndsmyndigheten erhållit kännedom om förhållanden som kan föranleda ändring i gällande beslut. KN:s framställning föranleder därför inte utredningen att föreslå någon ändring i 21 § ML.

6.5.12 Förutsättningar för igångsättningsmedgivande

KN:

21 a § ML behandlar frågan om igångsättningsmedgivande.

I specialmotiveringen till paragrafen (prop 1980/81:92 s 72) uttalas bl a följande: "För att ett igångsättningsmedgivande skall få meddelas måste det i det enskilda ärendet vara fullt klart att påbörjandet av de anläggningsarbeten varom fråga är medför en vinst från miljöskyddssynpunkt eller från annan allmän synpunkt."

Enligt koncessionsnämndens mening bör rekvisitet "vinst från miljöskyddssynpunkt eller från annan allmän synpunkt" utgå ur motiveringen om bestämmelsen rörande igångsättningsmedgivande skall fylla den funktion som miljöskyddsutredningen angav i sitt första betänkande och som också anges i den allmänna motiveringen till nyssnämnda proposition (se s 33 f).

Miljöskyddsutredningen:

I utredningens betänkande Bättre miljöskydd I (SOU 1978:80), som ligger till grund för bestämmelserna om igångsättningsmedgivande, framhölls (s 115) att möjligheten att meddela sådant medgivande bör 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. Departementschefen anslöt sig i sin allmänna motivering (prop 1980/81:92, s 34) till utredningens förslag, samtidigt som han förutsatte att tillämpningen av

bestämmelser om ingångsättningsmedgivande skulle bli restriktiv. Uttalandet i specialmotiveringen (anf prop s 72) om att de ifrågavarande arbetena skall medföra en vinst från miljöskyddssynpunkt eller från annan allmän synpunkt bör med hänsyn härtill inte tolkas så att man skall bortse från den företagsekonomiska nytta som ett igångsättningsmedgivande kan innebära. Om denna nytta är stor, samtidigt som det är klarlagt att igångsättningsmedgivandet inte medför någon nackdel från miljöskyddssynpunkt, bör förutläggningarna för paragrafens tillämpning kunna anses uppfyllda.

6.5.13 Verkan av omprövningsbeslut

KN:

I 29 a § ML regleras vilken verkan som är förenad med ett beslut om villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 23 – 25, 27 § eller 29 § andra stycket andra meningen (se bl a JoU 1980/81:21 s 29 f).

Lagrummet bör formuleras om så att det klart framgår att koncessionsnämnden, då nämnden prövar frågor enligt 24 § första eller tredje stycket, har möjlighet att samtidigt ompröva tidigare beslut rörande villkor eller föreskrifter enligt 23 – 25, 27 § eller 29 § andra stycket andra meningen, även om tio år inte har förflutit från det beslutet vann laga kraft.

Miljöskyddsutredningen:

Vid utskottsbehandlingen av regeringens proposition 1980/81:92 med förslag till vissa ändringar i ML diskuterades propositionens lagförslag, såvitt avser omprövningsbesluts rättskraft (29 a §). Utskottet anförde i denna del bl a följande (JoU 1980/81:21, s 30).

Enligt utskottets mening torde den föreslagna 29 a § inte utgöra något hinder för koncessionsnämnden att tidsbegränsa giltigheten av nya eller ändrade villkor när detta är påkallat från miljöskyddssynpunkt. En sådan begränsning bör kunna ske med stöd av lagens tillåtlighetsregler i samma utsträckning som nu gäller vid tillståndsbesluts meddelande. Bl a med hänsyn till det sätt på vilket ansökningar enligt 27 § handläggs i koncessionsnämnden synes dock av praktiska skäl inte möjligt att helt undanröja olägenheterna av den föreslagna regleringen genom en ordning som innebär att nämnden i varje enskilt ärende prövar frågan om en tidsbegränsning av villkor som har ändrats. Utskottet anser för sin del en lämpligare lösning vara att det generellt öppnades möjlighet att ompröva nu aktuella beslut före tioårsperiodens utgång i samband med den tidigare nämnda samlade omprövningen av villkoren för verksamheten.

Vid ställningstagandet till denna fråga måste givetvis även tillståndshavarens intresse beaktas. I 27 §-fallen sker omprövningen till förmån för tillståndshavaren. Omprövningsbeslutet innebär regelmässigt en ekonomisk fördel för honom jämfört med den situation som skulle ha rått om ändring av villkoren inte hade skett. Att i dessa fall medge att omprövning i skärpande riktning får ske före tioårsperiodens utgång kan enligt utskottets mening inte anses obilligt mot tillståndshavaren, eftersom han tidigare fått en förmån, oftast på miljöskyddsintressets bekostnad.

I likhet med vad som föreskrivits för bl a omprövning enligt 24 § första stycket bör anges att omprövning i nu åsyftade fall får ske efter vad som är skäligt. Härav följer att det även vid sådan omprövning bör ske en skälighetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

Med stöd av det anförda föreslår utskottet att det genom ett andra stycke görs ett tillägg till 29 a § av innebörd att omprövningsbeslut som har meddelats enligt 27 § bör kunna omprövas redan innan tio år har förflutit från det beslutet vann laga kraft. Tillägget föreslås få följande lydelse:

”När koncessionsnämnden prövar frågor som avses i 24 § första eller tredje stycket, får nämnden efter vad som är skäligt ompröva beslut varigenom villkor har upphävts eller mildrats enligt 27 §, även om tio år inte har förflutit från det beslutet vann laga kraft.”

Paragrafen erhöll den av utskottet angivna lydelsen (rskr 1980/81:273).

Utredningen delar utskottets bedömning i denna del. Frågan om ett omprövningsbesluts rättskraft har enligt utredningens mening erhållit en tillfredsställande utformning i 29 a § ML. KN:s framställning föranleder därför ingen åtgärd från utredningens sida.

6.5.14 Ändring av beslut enligt 41 § miljöskyddslagen och av dispensbeslut

KN:

För det fall föreskrifter om försiktighetsmått meddelats med stöd av 41 § ML finns ingen bestämmelse som medger möjlighet att få sådana föreskrifter ändrade eller upphäva i likhet med de möjligheter som en tillståndshavare har enligt 27 § ML. Koncessionsnämnden har i ett par fall med stöd av ”grunderna för 27 § ML” till prövning tagit upp ansökningar om upphävande av föreskrifter i 41 §-beslut. Utredningen bör överväga införande av erforderliga bestämmelser. — — —

I MF:s övergångsbestämmelser har inte reglerats vilken prövning som skall ske om en dispenshavare vill ha ett dispensvillkor upphävt eller ändrat. Koncessionsnämnden upptar för närvarande sådana ändringsärenden till prövning ”jämligt grunderna för 27 § ML”.

Miljöskyddsutredningen:

Enligt utredningens mening bör KN även fortsättningsvis i viss utsträckning utan särskilt författningsstöd kunna ta upp frågor om ändring eller upphävande av föreskrifter som meddelats med stöd av 41 § ML. Detsamma gäller framställning från dispensinnehavare om ändring eller upphävande av dispensvillkor. Vid större ändringar i befintlig verksamhet eller vid nyanläggning bör dock hela verksamheten bli föremål för omprövning eller nyprövning.

Mot bakgrund av det nu sagda erfordras enligt utredningens mening ingen ytterligare författningsreglering i dessa delar.

6.5.15 Förkortad handläggningstid för besvärärenden

KN:

48 § ML reglerar bl a besvärstalan mot koncessionsnämndens beslut.

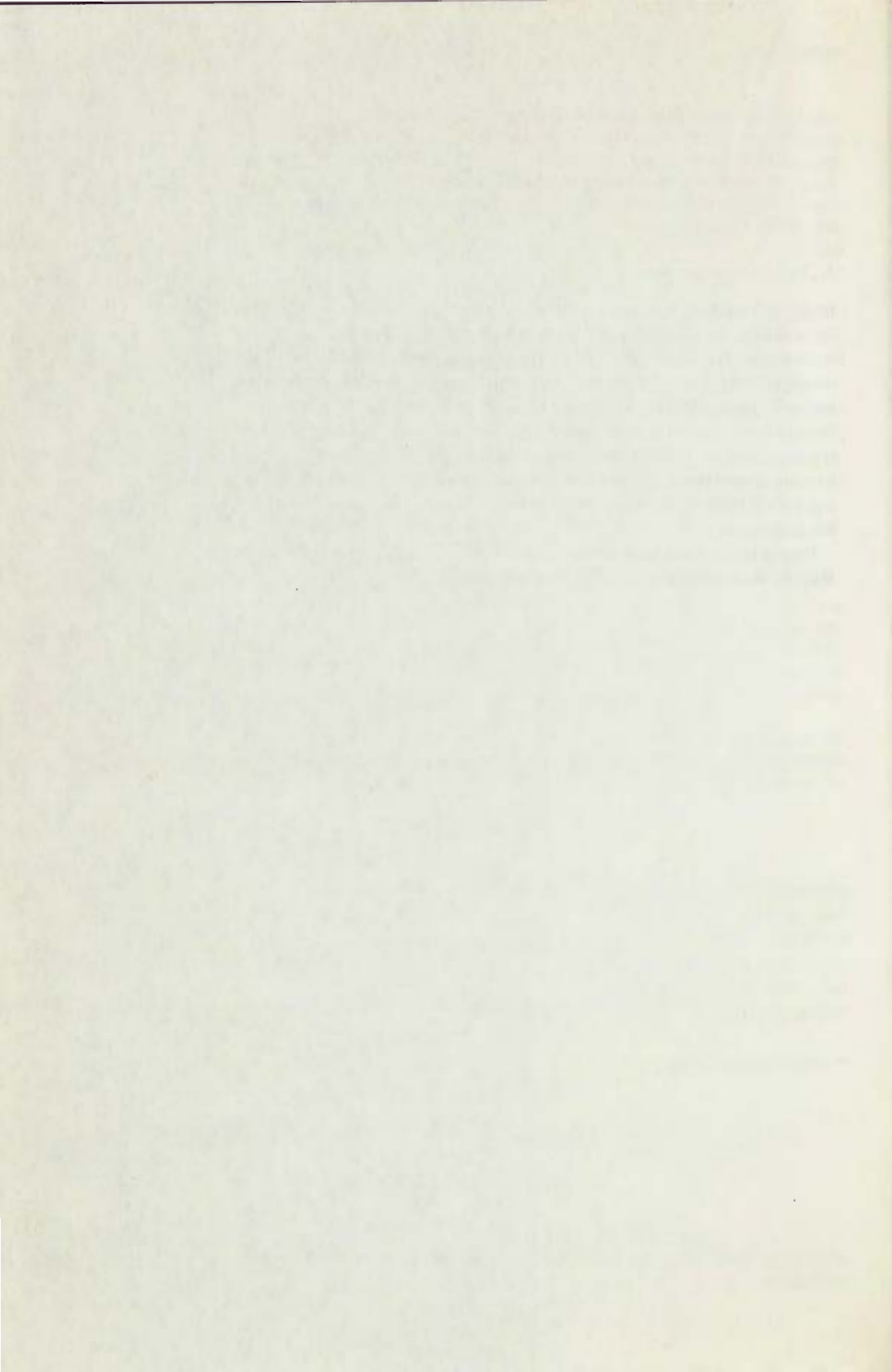
I den allmänna motiveringen under rubriken ”Handläggningstiden” i proposition 1980/81:92 anför departementschefen att det är angeläget att ta till vara de möjligheter

som finns att minska handläggningstiderna för tillståndsärenden då långa handläggningstider kan medföra kostnader och andra problem för företagare (s 33). Även från miljöskyddssynpunkt är det i vissa fall av vikt att snabbt komma fram till lagakraftvunna beslut. Med hänsyn härtill bör utredningen utvärdera huruvida möjligheter föreligger att förkorta handläggningstiden för besvärärenden hos regeringen (jfr KU 1979/80:50, s 14 ff).

Miljöskyddsutredningen:

Enligt utredningens mening är det angeläget att olika möjligheter prövas för att nedbringa handläggningstiden i besvärärenden så långt det är möjligt. Erforderliga resurser måste ställas till regeringskansliets förfogande och utnyttjas så effektivt som möjligt. Därjämte måste en kontinuerlig översyn ske av de administrativa rutinerna. Dessa frågor torde emellertid vara av så övergripande natur att de bör handläggas i ett sammanhang vad gäller hela regeringskansliet. Det bör dessutom nämnas att en arbetsgrupp i regeringskansliet i promemorian Färre besvärärenden hos regeringen (DsJu 1982:14) lagt fram förslag till riktlinjer för en begränsning av antalet besvärärenden hos regeringen.

Utredningen finner mot denna bakgrund ingen anledning föreslå några åtgärder med anledning av KN:s framställning.



7 Specialmotivering

7.1 Förslaget till ändringar i miljöskyddslagen

1 §

Beträffande ändringarna i paragrafens första stycke hänvisas till utredningens delbetänkande Förening av mark och grundvatten (DsJo 1983:1).

Ändringen i paragrafens andra stycke syftar – som närmare utvecklats i avsnitt 6.2.3.1 – till att undanröja den oklarhet som för närvarande föreligger beträffande ML:s tillämplighet i fråga om miljöstörningar från elektriska anläggningar.

6 §

I 6 § tredje stycket sista meningen ML stadgas att bestämmelserna om förbud för miljöfarlig verksamhet till följd av olägenheter för omgivningen eller skada på allmänna intressen inte hindrar att sådan flygplats, väg eller järnväg, vars anläggande prövas i särskild ordning, används för avsett ändamål.

Bestämmelsen innebär att miljöskyddsprövning av de angivna verksamheterna måste inskränkas till frågor om skyddsanordningar och andra försiktighetsmått som avses i 5 § ML. Förbud mot anläggande eller nyttjande kan således inte meddelas. Därmed skulle effekterna av utredningens förslag om förprovning enligt ML av vägar och flygplatser avsevärt urholkas. Utredningen har därför föreslagit att den nuvarande särregleringen i 6 § tredje stycket sista meningen ML beträffande vägar och flygplatser avskaffas. Detsamma bör gälla järnvägar. Borttagandet av särregleringen beträffande järnvägar motiveras i första hand av lagtekniska och systematiska överväganden. Det ter sig vidare naturligt att samma prövningsföretsättningar föreligger för vägar, flygfält och järnvägar.

10 a §

Paragrafen ger regeringen befogenhet att beträffande allmän väg eller gata föreskriva att nyanläggning, som kan befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, eller ombyggnad eller annan åtgärd, som kan medföra att olägenhet i väsentlig grad ökar i omfattning, inte får utföras utan att KN

har lämnat tillstånd till företaget enligt ML. – Något behov av att låta enskilda vägar omfattas av regleringen har inte ansetts föreligga.

Möjlighet att föreskriva förprovning föreligger, då miljöeffekten kan förväntas bli negativ. Såväl vid nyanläggning som i ombyggnadsfallet skall det vara fråga om väsentliga olägenheter för att provning skall bli aktuell. Med uttrycket "annan åtgärd" avses avstängningar eller liknande åtgärder som innebär att trafiken omfördelas. Om sådana åtgärder får till följd att oacceptabla störningar uppstår på andra vägar eller gator, bör provning kunna föreskrivas.

I paragrafen anges inte vid vilken tidpunkt KN:s provning skall ske. Provningsen bör inte låsas till ett bestämt planeringsstadium utan skall i princip kunna ske när som helst under planeringsprocessen. Kontroversiella lokaliseringsfrågor måste avgöras så tidigt som möjligt. Omfattning och utförande av skyddsåtgärder är frågor som i vissa fall kan konkretiseras först i ett sent skede. Utgångspunkten måste emellertid vara att provningen alltid skall ske så tidigt som möjligt och så snart väghållaren tillhandahållit nödigt utredningsmaterial.

Som närmare utvecklats i avsnitt 3.9.3 erhåller naturvårdsverket exklusiv initiativrätt beträffande 10 a §-provning. Däremot skall vem som helst hos naturvårdsverket kunna begära att framställning görs om 10 a §-provning. Verkets beslut i frågan skall inte kunna överklagas.

En ansökan om tillstånd, som föregåtts av beslut enligt 10 a § ML om tillståndsplikt, handläggs av KN enligt bestämmelserna i ML. Något behov av särreglering eller ändring i gällande bestämmelser föreligger inte.

I paragrafen ges regeringen vidare befogenhet att under samma förutsättningar som gäller beträffande allmän väg eller gata föreskriva att förprovning enligt ML skall äga rum beträffande kraftledningar med högre spänning än 500 kV. Vad ovan anförts beträffande provningen av vägar och gator gäller i tillämpliga delar även beträffande kraftledningarna. I övrigt hänvisas i denna del till vad som anförts i avsnitt 6.2.3.2.

22 §

Ändringen föranleds av bestämmelsen i andra stycket av den föreslagna 29 b §. För att inte en talan enligt detta lagrum skall hindras av ett tillståndsrättskraftverkan enligt förevarande paragraf har 29 b § andra stycket medtagits bland de lagrum som innebär en begränsning av rättskraften.

Den ändrade hänvisningen beträffande 40 § är en följdändring av det nya andra stycket av sistnämnda paragraf.

29 b §

Första stycket

Utredningen hänvisar till vad som sagts i den allmänna motiveringen (s 68 f).

Andra stycket

Bestämmelsen innebär att koncessionsnämnden får ta upp frågor om återställning när helst förhållandena föranleder till detta. En talan om återställning skall således kunna väckas innan tio år förflutit från det ett

tillstånd meddelades och utan att sådana förutsättningar som sägs i 24 § andra stycket eller 25 § behöver föreligga. Som framgår av den allmänna motiveringen är avsikten att den nya bestämmelsen skall gälla endast skador som inträffar efter det lagen träder i kraft. För dessförinnan inträffade skador gäller således äldre bestämmelser. De bestämmelser som kan vara aktuella att tillämpa för sistnämnda skador är 24, 25 och 41 §§. Dessa paragrafer har emellertid i återställningssammanhang tillämpats endast vid enstaka tillfällen och det är därför, som framhållits i den allmänna motiveringen, delvis osäkert hur användbara de är i detta avseende.

En föreskrift om återställning kan enligt den föreslagna bestämmelsen rikta sig mot antingen nuvarande utövare eller en tidigare utövare av den förorenande verksamheten. Omständigheterna kan också vara sådana att föreskriften bör rikta sig mot båda. För närvarande torde det vara osäkert, om annan än den nuvarande utövaren av den miljöfarliga verksamheten kan åläggas återställningsskyldighet. – Om en återställningsåtgärd skall vidtas på en fastighet, som inte tillhör den som avses med talan, torde eventuellt erforderlig tvångsrätt kunna erhållas med stöd av VL eller expropriationslagen.

Som framhållits i den allmänna motiveringen anser utredningen att en återställningstalan i regel bör riktas mot den som har åstadkommit den aktuella skadan. Omständigheterna kan emellertid vara sådana, att talan i stället bör föras mot en ny utövare av den rörelse i vilken skadan har uppstått, t ex om återställningen måste vidtas på den fastighet där rörelsen fortfarande bedrivs. Om däremot rörelsen har lagts ned, torde det knappast bli aktuellt att av en godtroende förvärvare av fastigheten kräva att denne skall vidta återställning. Om detta ändå skulle ske, har den nye ägaren möjlighet att väcka talan enligt 4 kap 19 § jordabalken och begära nedsättning av köpeskillning eller hävande av köpet samt skadestånd. Om det uppstår civilrättsliga frågor, som bör avgöras av en fastighetsdomstol eller en allmän domstol innan KN fattar beslut i ett återställningsärende, bör nämnden kunna förklara ärendet vilande i avvaktan på domstolsprocessen.

Tredje stycket

Som nämnts i avsnitt 2.1 behöver återställning inte innebära att ett skadat område försätts i samma skick som det hade under tidigare opåverkade förhållanden. I många fall innebär återställningen att området ges en helt annan utformning än den ursprungliga eller att man vidtar åtgärder som inte alls har med utformningen att göra. Vilka åtgärder som bör utföras blir beroende av ändamålet med återställandet och områdets framtida användning. Utredningen har därför funnit att det inte går att ställa några andra generella krav på åtgärderna än att de skall leda till att området försätts i ett skick som är godtagbart från hälso- och allmän miljövärdssynpunkt. Längre än så anser utredningen inte heller att förorenarens skyldigheter bör sträcka sig.

29 c §

Enligt paragrafens första stycke är det naturvårdsverket som skall göra framställning till KN i frågor som avses i 29 b § andra stycket. Prövningen i nämnden skall ske med iakttagande av samma former som för andra ärenden

som prövas av nämnden. En hänvisning har därför gjorts till 14 och 16 §§. – Andra stycket i den föreslagna paragrafen innehåller en motsvarighet till 29 a § första stycket.

40 §

Enligt första meningen av det nya andra stycket får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på bekostnad av den som inte efterkommer ett föreläggande enligt paragrafens första stycke. Sådan rättelse får för närvarande ske endast genom kronofogdemyndighetens försorg. Enligt andra meningen får tillsynsmyndigheten vidta rättelse utan att dessförinnan utfärda ett föreläggande enligt paragrafens första stycke. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att man i brådskande fall skall slippa den tidsutdräkt det kan innebära, om tillsynsmyndigheten måste vända sig till kronofogdemyndigheten respektive tvingas invänta delgivning av föreläggandet och ett skäligt rådrum för den som avses med föreläggandet att själv vidta rättelsen.

47 §

Ändringen i tredje stycket föranleds av det föreslagna nya andra stycket i 40 §.

48 §

Ändringen i paragrafens andra stycke föranleds av utredningens förslag i avsnitt 6.3 om att även fiskeristyrelsen skall vara behörig att föra talan mot tillståndsbeslut och beslut enligt 43 § andra stycket ML.

7.2 Förslaget till ändringar i miljöskyddsförordningen

10 §

Ändringen i paragrafens andra stycke föranleds av att en återställningstalan enligt 29 b § ML skall prövas med iakttagande av de former som sägs i 14 §.

18 och 23 §§

Enligt 18 § skall tillsynsmyndigheten samråda med naturvårdsverket innan handräckning enligt 47 § tredje stycket ML begärs, om det kan befaras att kostnaden för handräckningen inte kan tas ut av den försumlige. Om kronofogdemyndigheten begär det skall nämligen kostnaden enligt 23 § MF förskjutas av allmänna medel, i detta fall naturvårdsverkets anslag "H 14 Stöd till miljöskyddsteknik m m". Sådant samråd bör ske även innan en tillsynsmyndighet enligt förslaget till ändring i 40 § ML förordnar om rättelse på någons bekostnad. Även kostnaderna för en sådan rättelse bör enligt utredningens mening kunna förskjutas av allmänna medel. Detsamma bör

gälla kostnaderna för rättelse enligt 40 § fjärde stycket ML i dess ändrade lydelse.

7.3 Förslaget till ändring i kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor

60 a §

Paragrafen är ny och motsvarar 18 och 23 §§ MF. Den innebär att en tillsynsmyndighet, som enligt 13 § tredje stycket LHMV förordnar om rättelse på den försumliges bekostnad, kan begära att kostnaderna förskjuts av allmänna medel. Om det är en länsstyrelse eller hälsovårdsnämnd som förordnar om rättelsen, bör kostnaden bestridas från naturvårdsverkets tidigare nämnda anslag H14. Detsamma bör gälla när ingripandet enligt 58 § tredje stycket sker av luftfartsverket eller sjöfartsverket, eftersom ingripandet i regel torde ske för att skydda den yttre miljön.

Om det är yrkesinspektionen som förordnar om rättelse för att skydda arbetsmiljön, bör kostnaderna i stället bestridas från lämpligt anslag hos arbetarskyddsstyrelsen.

Innan rättelse sker i sådana fall då det kan befaras att kostnaderna inte kan betalas av den försumlige, bör samråd ske med naturvårdsverket respektive arbetarskyddsstyrelsen. Om saken är särskilt brådskande, bör dock samråd kunna undvaras.

7.4 Förslaget till ändring i väglagen (1971:948)

13 a §

I paragrafen åläggs – som närmare utvecklats i avsnitt 3.9.4 – väghållaren att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning vid byggande av allmän väg.

7.5 Förslaget till produktbullerlag

1 §

I den inledande paragrafen fastläggs lagens tillämpningsområde. Produktbullerlagen omfattar all slags lös egendom som vid användning kan avge buller som är störande för omgivningen. Härigenom kan bullerkällor som definitionsmässigt faller under den juridiska kategorin lös egendom bli föremål för bindande reglering. Buller från fast egendom regleras även fortsättningsvis i ML.

Liksom i ML betecknas objektet för miljöstörningen i lagtexten med begreppet omgivningen. Produktbullerlagen omfattar i första hand bullerstörning till den yttre miljön. Buller inom en arbetsplats regleras i arbetsmiljölagstiftningen. För det fall arbetsplatsbullret sprids till omgivningen blir emellertid produktbullerlagen tillämplig.

Mot bakgrund av produktbullerlagens breda tillämpningsområde kan det inte uteslutas att även störningar av kort varaktighet eller tillfällig beskaffenhet i vissa fall kan motivera utfärdande av emissionsföreskrifter. Störningens intensitet eller omgivningens speciella känslighet kan därvid vara av särskild betydelse. Något krav på att bullerstörningen skall ha en viss varaktighet uppställs därför inte i lagtexten.

2 §

I denna paragraf läggs den rättsliga grunden för utfärdande av emissionsföreskrifter beträffande buller från lös egendom.

Som anförts i avsnitt 5.1.2 bör samhällets målsättning vara att åstadkomma en allmän sänkning av bullernivån i den yttre miljön. Inom ramen för denna allmänna målsättning måste sedan prioriteringar göras. Avgörandet av vilka bullernivåer som ur olika synpunkter kan tolereras sker med nödvändighet efter komplicerade och delvis svåravvägda bedömningsgrunder. Utöver de rent hälso- och miljömässiga synpunkterna kan överväganden av social, ekonomisk och handelspolitisk natur bli aktuella. Särskilt i tider av resursknapphet kommer ekonomiska bedömningar och prioriteringsfrågor med nödvändighet att utgöra en väsentlig del av beslutsfattandet. I paragrafen bemyndigas därför regeringen att utfärda emissionsföreskrifter. Däremot ges ej någon möjlighet till subdelegation av beslutanderätten till myndighet.

I paragrafen definieras vissa i lagtexten använda begrepp. Med "bullrande produkt" avses enligt paragrafens andra stycke sådan lös egendom, för vilken regeringen meddelat emissionsföreskrifter enligt första stycket. I tredje stycket anges att en bullrande produkt satts i omlopp när den överlämnats till annan. Förutom överlåtelse kan olika former av uthyrning, t ex leasing, samt annan förvärvsmässig upplåtelse ifrågakomma. Besittningsövergången är det relevanta tidsmässiga kriteriet. Den bullrande produkten är satt i omlopp, när den kommit i återförsäljarens, köparens eller förhyrarens etc besittning, och skall senast vid den tidpunkten uppfylla de krav som uppställts beträffande bullernivå m m.

3 och 4 §§

Av dessa paragrafer framgår att produktbullerlagen inte medför någon begränsning av tillämpningsområdena för miljöskydds- och arbetsmiljölagstiftningarna. I 3 § erinras om att ML:s bestämmelser beträffande användning av fast egendom gäller utöver bestämmelserna i produktbullerlagen.

En motsvarande erinran beträffande arbetsmiljölagstiftningen görs i 4 §. Det bör särskilt understrykas att arbetsmiljölagstiftningen inte i något avseende skall sättas ur spel genom de föreskrifter som utfärdas med stöd av produktbullerlagen. Förhållandet torde snarare bli det att de emissionsnormer som utfärdas med stöd av produktbullerlagen bör av de myndigheter som har att tillämpa arbetsmiljölagstiftningen betraktas som minimikrav, som under alla omständigheter måste uppfyllas enligt arbetsmiljölagstiftningen. Vissa frågor om produktbullerlagens förhållande till annan lagstiftning har behandlats ovan i avsnitt 5.5.4.

5 §

Paragrafen föreskriver skyldighet för tillverkare/importör av bullrande produkt att se till att produkten vid användning uppfyller de emissionsföreskrifter regeringen fastställt med stöd av 2 §. Det ankommer på tillverkare/importör att se till att produkten innan den sätts i omlopp är försedd med sådan effektiv anordning för bullerdämpning och i övrigt är så konstruerad att uppställda krav kan innehållas. Med tillverkare avses i detta sammanhang den som genom hopfogning av olika delar färdigställt produkten till avsalu eller för annat ändamål och vare sig det är fråga om legotillverkning eller i egen regi.

6 §

I paragrafen föreskrivs märkningskyldighet för bullrande produkter. Märkningen skall ge upplysning om produktens bulleremission under olika användningsförhållanden samt innehålla övriga uppgifter av betydelse från bullersynpunkt. Den skall vara anbringad på lätt iakttagbar plats, bör vara lättförståelig och så varaktigt utförd att informationen är tillgänglig under produktens hela livslängd. Ansvar för att märkning är utförd på föreskrivet sätt åligger tillverkare/importör.

7 §

För att emissionsföreskrifterna inte skall överskridas, krävs att brukaren kan handha och underhålla produkten på ett riktigt sätt. I paragrafen åläggs därför tillverkare/importör att tillhandahålla sådana anvisningar för montering, användning och skötsel av produkten som är väsentliga för att föreskrivna bullernivåer skall innehållas.

8 §

I paragrafens första stycke ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer befogenhet att meddela närmare föreskrifter i de avseenden som anges i 5, 6 och 7 §§ samt om prov och mätning. Dessa frågor torde till övervägande del beröra rent tekniska överväganden och bör därför handläggas på myndighetsnivå, i första hand av naturvårdsverket. I vissa fall, där det rör sig om teknologiskt avancerade produkter som kräver speciell sakkunskap, kan det bli aktuellt att låta annan myndighet helt eller delvis utarbeta föreskrifterna. Detta kan vara fallet exempelvis vad gäller flygplan, där luftfartsverket besitter erforderlig teknisk kompetens. Beträffande bullrande hushållsprodukter bör konsumentverkets erfarenheter utnyttjas. – I sådana fall då handelspolitiska aspekter eller internationella överenskomelser beträffande exempelvis mätmetoder kan ge upphov till speciella komplikationer bör regeringen ha det samlade ansvaret för utfärdande av föreskrifter. Även i övrigt kan det föreligga ett sådant nära samband mellan utformningen av emissionsföreskrifter enligt 2 § och de föreskrifter som avses i 8 § att regeringen bör ha det övergripande ansvaret. Dessa frågor får avgöras efter en lämplighetsbedömning från fall till fall. – Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas vidare att i förekomman-

de fall förordna om undantag från produktbullerlagens tillämpning i fråga om bullrande produkt eller användning av sådan produkt. Undantagsbestämmelsen kan bli tillämplig i ett antal på förhand svårförutsebara situationer. Mer generella undantag från lagens tillämpningsområde kan bli aktuella när det gäller användning av olika bullrande produkter inom försvaret.

Som närmare utvecklats i specialmotiveringen till 2 § ankommer det enligt utredningens förslag på regeringen att utfärda emissionsföreskrifter för bullrande produkter. Regeringens beslut om föreskrifter får regelmässigt antagas ha föregåtts av samråd mellan regeringen och tillsynsmyndigheten samt en utredning av myndigheten beträffande behovet av en reglering, lämplig konstruktion av emissionsföreskrifterna m m.

De utredningar och överväganden som erfordras kan i vissa fall komma att ta en inte oväsentlig tid i anspråk. Det kan samtidigt föreligga ett starkt behov av att snabbt få till stånd bindande föreskrifter. I förevarande paragrafs andra stycke bemyndigas därför regeringen att – för tiden intill dess regeringen utfärdat emissionsföreskrifter enligt 2 § första stycket – meddela provisoriska föreskrifter beträffande högsta tillåtna bullernivå m m.

I produktbullerlagen används genomgående beteckningen bullrande produkt. Därmed avses sådan lös egendom för vilken regeringen meddelat emissionsföreskrifter enligt 2 § första stycket. I tredje stycket av förevarande paragraf fastslås att vad som föreskrivs i produktbullerlagen beträffande bullrande produkt äger motsvarande tillämpning i fråga om lös egendom för vilken utfärdats provisoriska föreskrifter enligt 8 § andra stycket.

9 §

Enligt denna paragraf utövas tillsynen över lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och villkor av den myndighet regeringen bestämmer. Det centrala tillsynsansvaret bör åvila naturvårdsverket, som också har att samordna den tillsynsverksamhet beträffande vissa produkter eller produktgrupper som kan ha tilldelats annan myndighet. Fördelningen av tillsynsuppgifterna mellan olika myndigheter får närmare regleras genom instruktioner eller andra bestämmelser som meddelas av regeringen.

10 §

I paragrafen ges tillsynsmyndigheten rätt att efter särskilt beslut därom ta del av sådana uppgifter som är erforderliga för att lagens bestämmelser skall kunna tillämpas.

Som antytts ovan i specialmotiveringen till 8 § erfordras i allmänhet en viss teknisk utredning innan föreskrifter enligt 2 eller 8 § kan utfärdas. En grundläggande del av detta utredningsarbete kommer att bestå av inhämtande av relevanta fakta beträffande den aktuella produkten. Härvid krävs att vederbörande tillverkare/importör är villig att samarbeta. Naturvårdsverkets erfarenheter från utfärdandet av riktvärden och rekommendationer i andra sammanhang tyder på att så i allmänhet är fallet. Det torde dessutom ligga i samtliga parterns intresse att den utredning som läggs till grund för ett beslut om föreskrifter blir fullständig och rättvisande. I vissa fall kan dock den situationen uppstå att erforderligt underlagsmaterial inte frivilligt ställs

till myndighetens förfogande. Tillsynsmyndigheten kan i sådant fall med stöd av 10 § infordra upplysningar och handlingar.

Vidare kan tillsynsmyndigheten med stöd av 10 § infordra sådan information som kan behövas för den löpande tillsynsverksamheten, t ex uppgifter om konstruktion och utförande av bullerdämpande anordningar eller redovisning av mätprotokoll och andra handlingar av intresse.

De tvångsmedel som anges i 11 och 12 §§ står till tillsynsmyndighetens förfogande vid tillämpningen av 10 §.

11 och 12 §§

Bestämmelsernas ändamål är att möjliggöra en effektiv kontroll av lagens efterlevnad. I första hand bör tillsynsmyndigheten – i likhet med vad som gäller på andra motsvarande områden – genom råd söka nå rättelse på frivillig väg. Om detta inte kan uppnås, har tillsynsmyndigheten möjlighet att meddela sådant föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Tvångsmedlen får i princip tillgripas endast vid klara fall av överträdelse. Möjligheten att meddela förbud bör användas med försiktighet och komma ifråga endast vid uppenbara överträdelser. I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten utsätta vite, vilket bör kunna medföra en avsevärd preventiv effekt. Vitesföreläggande bör kunna tillgripas med kort varsel och kan i vissa fall medföra snabbare resultat än vad som kan åstadkommas med ett straffrättsligt ingripande. Vitesföreläggande bör också få betydelse för att stävja fortsatt treska i sådana fall då bötesstraff inte haft avsedd preventiv effekt på gärningsmannen. Som en sista möjlighet att åstadkomma rättelse kan tillsynsmyndighet verkställa en förelagd åtgärd på den försumlighets bekostnad.

Bestämmelsen i 12 § om rätt för tillsynsmyndighet att vinna tillträde till plats, där bullrande produkt finns, har motsvarighet bl a i lagen om hälso- och miljöfarliga varor och miljöskyddslagen.

13 §

I paragrafen bemyndigas regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att särskilda avgifter skall utgå i ärende enligt lagen. Avgifterna kan avse ansökan, prov, mätning eller beslut beträffande registrering eller godkännande m m.

14–16 §§

Straffbestämmelserna i produktbullerlagen riktar sig dels mot tillverkare/importör, dels mot den som på visst sätt förändrar en bullrande produkt, dels mot produktens brukare.

Enligt 14 § döms tillverkare/importör, som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 2 eller 8 § eller som underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 10 §, till böter. Ansvar enligt produktbullerlagens ansvarsbestämmelser skall dock ej inträda, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Sedan en bullrande produkt lämnat tillverkare/importör-ledet, kan det inträffa att produktens beskaffenhet eller utrustning uppsåtligen förändras på sådant sätt att produkten inte längre uppfyller de emissionskrav som uppställts med stöd av produktbullerlagen. Ändringen kan utföras i försäljningsledet eller av produktens ägare eller brukare men också t ex av en verkstadsägare, som med eller utan ägaren/brukarens vetskap modifierar produktens utrustning eller konstruktion. Ett sådant förfarande straffbeläggs i 15 §.

Den som brukar en bullrande produkt, som inte uppfyller de krav som uppställts med stöd av produktbullerlagen, döms enligt 16 § till böter, högst ettusen kr. Ansvar för gärningsmannen är i princip strikt. Till straff skall dock ej dömas, om överträdelsen är av ringa betydelse eller brottet eljest är att anse som ringa. Härigenom ges möjligheter att underlåta lagföring vid bagatellartade eller eljest mindre straffvärda förfaranden.

17 §

Paragrafen behandlar sekretessplikten för den som tagit befattning med ärende enligt lagen.

18 §

I paragrafen stadgas möjlighet till förverkande av bullrande produkt, som varit föremål för brott enligt produktbullerlagen. Innehållet i paragrafen har närmare utvecklats i avsnitt 5.5.7.2 och 5.5.7.3.

19–21 §§

Paragraferna innehåller besvärregler. I 21 § ges de fackliga huvudorganisationerna besvär rätt. Härigenom kan även från konsumenternas sida klagomål framföras genom besvär. Motsvarande bestämmelser finns i livsmedelslagen (1971:511) och lagen om hälso- och miljöfarliga varor (1973:329).

Reservation och särskilt yttrande

1. *Reservation av ledamoten Lindahl*

I 21 § i förslaget till produktbullerlag föreslås att de fackliga huvudorganisationerna skall få besvärsmätt. Härmed anser majoriteten att konsumentintressena har tagits tillvara på ett tillfredsställande sätt.

De fackliga huvudorganisationernas uppgift är att tillvarata sina medlemmars intressen på arbetsmarknaden. De är inte särskilt lämpade att företräda konsumentintressen. Vad gäller en produktbullerlag finns det till och med anledning att misstänka att det fackliga intresset kan sammanfalla med producentintresset.

Om man menar allvar med att konsumentintresset skall kunna föras fram, måste besvärreglerna utformas så att organisationer som mera direkt företräder konsumentintressen får besvärsmätt.

Jag anser alltså att förslaget till produktbullerlag bör ändras därefter att mer direkta konsumentintressen tillerkänns besvärsmätt.

2. *Särskilt yttrande av experten Sicking*

Mot bakgrund av utredningens betänkande kapitel 3, Miljöskyddsprövning av vägar och gator, samt särskilt beskrivningen med överväganden och förslag i avsnitt 3.9, önskar jag avge särskilt yttrande enligt följande.

Grundläggande måste vara att prövning av förändringar i väg- och gatusystemet sker i ett sammanhang och därvid med beaktande av samtliga såväl negativa som positiva effekter av föreslagna åtgärder. Prövningen måste vara administrativt enkel och kunna ske i ett sammanhang där alla konsekvenser kan sammanvägas till ett beslut. Detta fordrar att frågor om t ex vägars tillkomst och förändringar som nu bör regleras genom en samlad lagstiftning. Delbeslut genom tillämpning av ytterligare lagkomplex bör elimineras eller i vart fall vara begränsade.

Mot denna bakgrund beskrivs enligt min mening bristerna i nuvarande prövningssystem på ett vilseledande sätt och främst med utgångspunkt från tiden före riksdagens beslut 1981 om samhällets rimliga ambitionsnivå beträffande vägtrafikbuller och möjligheten att utföra bullerskydd som väganordning. I texten beskrivs således ensidigt och även överdrivet de negativa miljöeffekterna av vägtrafik medan de positiva effekterna av vägtransporter förbigås. Det får inte glömmas att vägtrafiksystemet är en

nödvändig del av ett väl fungerande samhälle, en konsekvens av och en integrerad del av all samhällsutbyggnad.

Den form av miljökonsekvensbeskrivning som framtagits gemensamt av vägverket och naturvårdsverket anpassas för närvarande till övrig konsekvensbeskrivning för såväl lokaliserings-, utrednings-, som vägarbetsplan. Genom det synnerligen väl utvecklade samrådsförfarandet som numera i flera steg föregår den formella prövningen före fastställandet av vägarbetsplan, ges alla miljöintressenter, berörda markägare, trafikanter samt övriga goda tillfällen att framföra sina synpunkter.

Det erfordras därför numera ingen extra påbyggnad i form av ett nytt system innebärande

- framställan om prövning av förprövningsplikt
- regeringsbeslut om förprövningsplikt
- förprövning genom koncessionsnämnden
- eventuell överprövning hos regeringen genom besvär

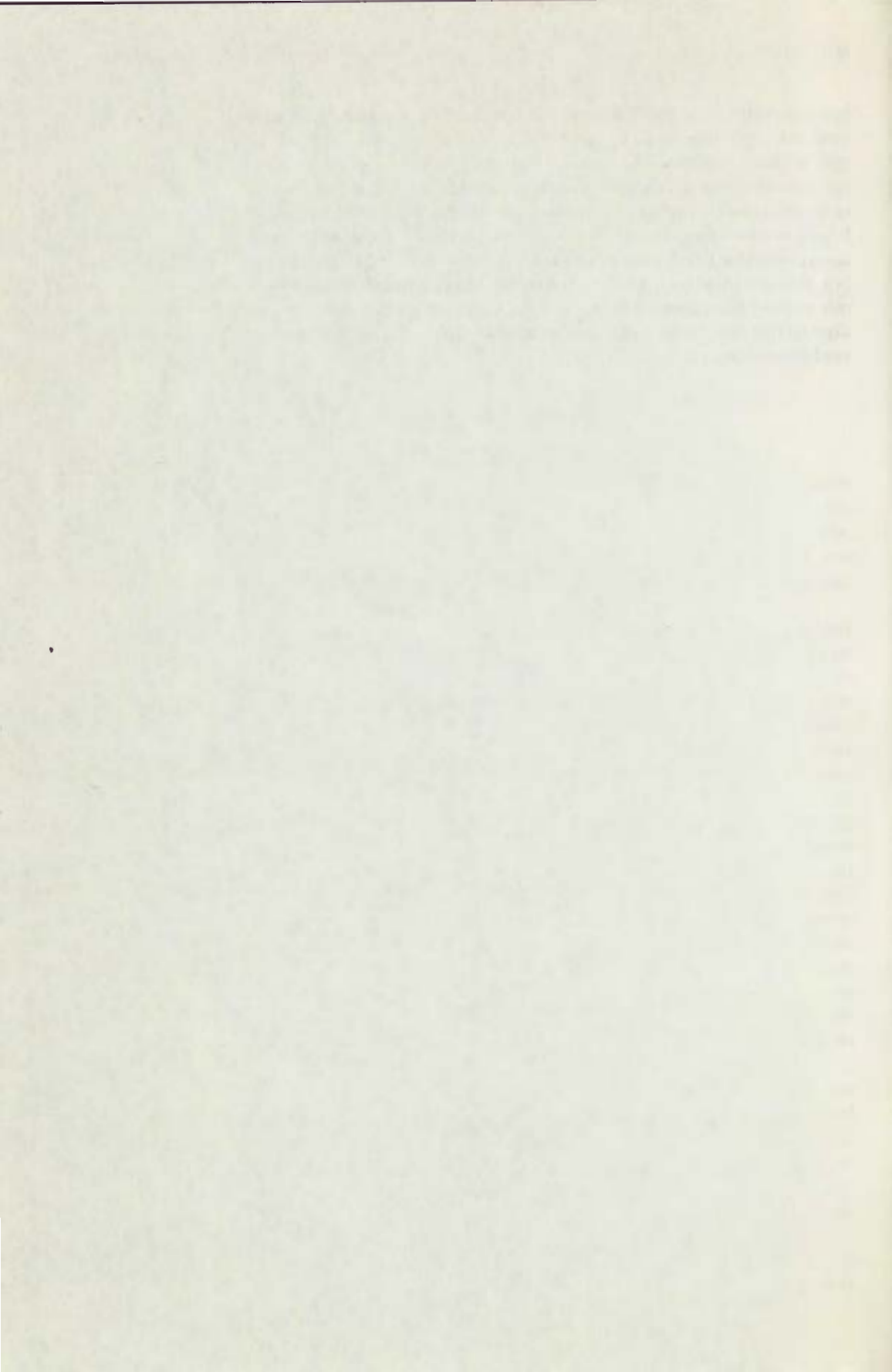
varefter sedvanlig prövning av vägplaner skulle kunna ske. Nuvarande system med prövning i ett sammanhang enligt väglagstiftningen utanför planlagt område och enligt byggnadslagstiftningen i detaljplanlagt område, säkerställer nämligen redan att en allsidig och grundlig prövning, bl a mot bakgrund av en miljökonsekvensbeskrivning, kan ske och om erforderligt överprövas.

Utredningen påtalar brister i nuvarande system men uppmärksammar inte tillräckligt förhållandet att miljöexpertis finns såväl hos kommuner som på regional nivå, bl a i länsstyrelserna. Dessutom är säkerställt att miljöfrågorna beaktas i erforderlig omfattning, främst genom att det är länsstyrelsen som skall begära fastställelse av vägarbetsplan, men även genom att naturvårdsverket skall underrättas om fastställelsebeslut. Det synes främst vara bristande kontakter mellan lokala, regionala och centrala miljöskyddsinstanser som föranleder utredningen att konstatera att nuvarande lagstiftning inte fungerat tillfredsställande för att säkerställa miljöskyddets intresse. Enligt min erfarenhet bevakar länsstyrelsernas naturvårdsenheter hithörande frågor på ett kvalificerat och aktivt sätt vilket främst bevisas av att naturvårdsverket, med något undantag när, inte ansett sig behöva agera med anledning av beslut om fastställelse av vägarbetsplan. Det föreslagna förprovningssystemet innebär en väsentligt utbyggd centralbyråkrat som skulle kräva en större resursinsats inte bara på naturvårdsverket, utan även inom koncessionsnämnden, regeringskansliet och för väghållarna. Detta bekräftas också av vad utredningen anger om konsekvenserna av lämnade förslag. En väsentlig nackdel torde dessutom bli den ytterligare tidsutdräkt som blir följden av den föreslagna förprovningssystemet.

Förslaget om att kunna föreskriva obligatorisk tillståndsprövning för trafiksaneringar måste betecknas som förvånande. Det främsta målet med sådana saneringar är att efter allsidig prövning av bl a miljösituationen och konsekvenser vid förändringar åstadkomma förbättringar totalt. Om vissa gatuavsnitt efter en trafiksanering erhåller olämpligt höga miljöstörringar bör erforderliga åtgärder kunna prövas i efterhand vilket nuvarande lagregler redan möjliggör.

Enligt min mening bör inte ett system med prövning av obligatorisk tillståndsprövning för väg- och gatuaneläggningar, eller andra av det allmänna

beslutade och drivna trafikanläggningar, komma till stånd. Det är tillfyllest med det lagsystem som för närvarande gäller och som medger att miljöskyddets intressen kan beaktas i ökad omfattning bl a på basis av miljökonsekvensbeskrivningar. Vidare innehåller nuvarande lagstiftning redan möjlighet för enskilda, kommuner, länsstyrelse och naturvårdsverk att begära överprövning. Därest en formell översiktlig prövning ändå skulle anses nödvändig, kan detta ske genom det som utvecklas allt mer, en enhetlig och sammanhållen kommunal markanvändningsplanering. Vägfrågorna – och miljöskyddsfrågorna – prövas där i sitt rätta totala sammanhang och särskiljs inte från övriga frågor som naturvård, kulturvård, trafiksäkerhet, samhällsekonomi etc.



Bilaga 1

Sammanställning avseende förekomst av träfiber utanför vissa cellulosafabriker jämte uppgifter om kvicksilverhalter. (Källa: SNV PM 1119 år 1979)

Företag	Volym fiber, m ³		Ton TS			Generalprov		Anmärkning
	Totalt	Okulärt god	Totalt	Återvinningsbar	TS %	Hg ^b µg/kg	Hg kg	
Lessebo Pappersbruk	150 000		16 000	4 000	10,8	190	28	
Marmaverken	170 000	100 000	5 000	8 000	3,0	4,2	1	
Matfors Pappersbruk	150 000	90 000	11 000	3 500	7,3	58	5	
Norrsundets Sulfatfabrik	-	-	-	-	-	-	-	Botten täckt av ett svart slam, troligen mesa
Ortvikens Pappersbruk	525 000	165 000	43 000	10 500	6,2/ 11,4	140/ 97	65	Två fiberbankar SO och NO om fabriken
Pauliströms Bruk	170 000	60 000	9 000	4 000	5,3	40	7	God fiber
Sandarne Pappersbruk	-	-	-	-	-	-	-	Botten täckt av ett svart slam, troligen mesa
Silverdalens Pappersbruk	90 000		7 000	1 500	8,1	840	75	Provpunkt Nedsjön, banken väl samlad
Skoghallsverken	-	-	-	-	-	-	-	Mycket lite fiber hittades. Troligen utspritt över ett större område
Skutskärs Cellulosafabrik	500 000		50 000	9 000	9,9	4 900	2 000	
Skåpaforsverken	70 000	30 000	3 000	900	4,0	26	<3	
Ställdalens Bruk	250 000	140 000	10 000	1 800	4,1	220	55	God till mycket god fiber
Tollare Pappersbruk	180 000	150 000	16 000	3 500	8,9	600	108	God till mycket god fiber

Företag	Volym fiber, m ³		Ton TS			Generalprov		Anmärkning
	Totalt	Okulärt god	Totalt	Återvin- ningsbar	TS %	Hg ^b μg/kg	Hg kg	
Bergviks sulfit	550 000	400 000	30 000	5 250	5,2	260	145	Mestadels god, ligger djupt
Billingfors	280 000		12 000	3 900	4,1	21	6	
Brusafors sulfit	60 000		5 000	1 400	8,1	55	3	
Böksholms Bruk	600 000		55 000	–	9,2	6,8	4	
Svartvik	700 000	50 000	40 000	9 000	5,6	87	60	
Forsså Bruk	>300 000		15 000	6 750	5,0	125	40	Delvis god fiber
Gruvöns Bruk	360 000	170 000	10 000	1 600	6,0	53	20	Mestadels god fiber
Grycksbo Pappers- bruk	400 000	300 000	44 000	8 500	10,9	98	40	Mestadels god fiber
Hallsta Pappers- bruk	1 300 000						~40	
Håfreströms Pap- persbruk	170 000	70 000	16 000	4 200	9,2	78	13	
Hörnefors Fabriker	50 000		13 000	3 200	25,9	320	16	
Iggesunds Bruk	500 000		39 000	5 000	7,8	410	200	
Karlholm AB	100 000		12 500	5 000	12,5	21	2	
Korsnäs-Marma AB	700 000	450 000	59 000	7 000	7,8	2 710	2 000	
Kvarnsvedens Pap- persbruk	150 000		26 000	–	17,4	88	15	
Kyrkebyns Bruk	15 000		1 300	200	8,4	76	1	

^a Torrsubstans

^b Hg=kvicksilver; μg/kg=miljondels gram per kilo

Bilaga 2

Försök till klassificering av Sveriges sulfidmalmsområden med hänsyn till omgivningspåverkan

Områdenas status har bedömts efter ett poängsystem där 1 anger risk för "obetydlig påverkan" och 4 risk för "stor påverkan". Tabellen är hämtad ur SNV PM 1152. I en kommentar till förteckningen görs följande påpekande:

Att på grundval av endast några få parametrar söka bedöma ett gruvområdes status är ytterst vanskligt men icke desto mindre kan det vara berättigat för att söka åskådliggöra ett inventeringsmaterial av föreliggande slag. Riskerna för fel beroende på generaliseringar är dock naturligtvis stora. Därför får inte tabellen ses för mer än vad den är – ett försök till klassificering av landets sulfidmalmsområden i omgivningspåverkande hänseende. – Påpekas bör också att ändrade brytningsförhållanden kan förskjuta bedömningen i någon riktning. I de fall brytning pågår inom ett område har detta i regel placerats i grupp 3 eller 4. Som helhet bedöms dock föroreningarna inom dessa områden gå att bemästra.

Område	"Riskgrupp"	Område	"Riskgrupp"
<i>Kristianstads län (L)</i>		<i>Östergötlands län (E)</i>	
1 Brantevik	1	7 Skrikerum	2
1 Gladsax	1	7 Häradsgruvorna	1
1 Tungbyholm	1	7 Fångö	1
1 Onslunda	1	8 Bersbo	4
		9 Arvidsberg	2
<i>Jönköpings län (F)</i>		9 Ring	1
2 Fredriksberg	2	10 Tunaberg	1
3 Sunnerskog	1	10 Viksjö	1
3 Ådelfors	2	12 Regna	1
3 Kleva	3	12 Ruda	1
<i>Kalmar län (H)</i>		<i>Södermanlands län (D)</i>	
4 Solstad	2	13 Fustuna	1
4 Skälö	1	13 Gnesta	1
4 Gladhammar	3	<i>Stockholms län (A+B)</i>	
5 Rumma	2	14 Utö	1
5 Hällarö	1	15 Söderby	1
5 Tintorp	1	15 Herräng	1
6 Larum	1		

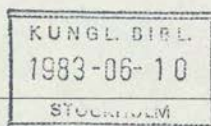
Område	"Riskgrupp"	Område	"Riskgrupp"
<i>Älvsborgs län (P)</i>		<i>Kopparbergs län (W)</i>	
16 Knollen och Vassviken	1	34 Saxberget	3
16 Salebol	1	35 Västra Silverberg (Stollberg)	2
16 Slädkärr	1	35 Fagerled	1
16 Stora Strand	2	36 Loberg	1
17 Skenhall	1	36 Östra Silvberg	3
<i>Gävleborgs län (X)</i>		36 Tomtebo	3
44 Såggruvorna	1	36 Kalvsbäcken	3
44 Västerbergsgruvorna	1	36 Lövåsen	3
45 Grängsbo	1	37 Bäsinge	1
46 Ställstensberget	1	37 Garpenberg	4
46 Snuggen	1	37 Ryllshyttan	4
46 Nätsjö	1	38 Falu gruva	4
46 Loos	2	38 Skyttgruvan	2
46 Rullbo	1	38 Kuso	2
<i>Värmlands län (S)</i>		38 Insjö gruvor	2
18 Värmskogs gruvor	1	38 Svartvik	3
18 Stömne	1	39 Slättberg	2
18 Glava	1	39 Mårtensberg	2
18 Åmotfors	1	40 Svärdsjö	3
19 Stora Mangen	1	41 Flätsbo	1
19 Treskog	1	41 Boda	1
19 Bortan	1	42 Rotendal	1
20 Hornkullen	1	43 Vassbo	3
20 Pajsberg	2	<i>Jämtlands län (Z)</i>	
20 Långban	2	47 Ljusnedals gruvor	2
<i>Örebro län (T)</i>		47 Lundörren	1
11 Ämmeberg	4	48 Snasahögarna	2
11 Vena	3	49 Fröå gruvor	2
11 Läggesta	1	49 Bjelkes gruvor	2
21 Hässelkulla	1	50 Oldens gruvor	2
21 Garphyttan	1	51 Lillfjället, Björkvattnet	2
22 Glanshammar	1	52 Jormlien	2
22 Gästa	2	<i>Västernorrlands län (Y)</i>	
23 Rågrecksgruvorna	1	53 Kväcklinge	1
24 Leja	3	54 Kalamäki	1
24 Håkansboda	3	55 Försätra	1
25 Guldsmedshyttan	2	56 Kittlaberg	2
26 Kaveltorp	2	<i>Västerbottens län (AC)</i>	
26 Ljusnarsberg	3	57 Åkerlandet	2
26 Finngruvan	3	58 Lövstrand	2
27 Hällefors	2	58 Bellviksberg	2
28 Yxsjö	3	59 Stekenjokk	3
<i>Västmanlands län (U)</i>		59 Remdalen	2
29 Riddarhyttan	3	59 Unna Geisartjokko, Daningen	2
30 Kallmora	1	60 Skälkfjället, Rikarbäcken, Tjäter	2
31 Sala	1	61 Joranselberget	2
31 Loviseberg	1	61 Kristineberg (m. Rävliiden, Rävliidmyran, Stimheden)	3
31 Ekedal	1	61 Vindelgransele	2
32 Hadegruvan	1	62 Boliden (m. Morän, Krångfors, Braxträsk, Bjurfors, Renström, Hedträsk, Udden, Långdal, Långsele, Åkulla-Kankberget)	4
<i>Uppsala län (C)</i>		63 Adak, Björklandet	3
33 Dannemora	2		
33 Borgärde	1		

Område	"Riskgrupp"	Område	"Riskgrupp"
<i>Norrbottnens län (BD)</i>			
64 Högrännan	1	73 Nautanen, Fridhem	1
65 Laver	2	74 Svappavaara	2
66 Storbosund	1	74 Särkivaara	2
67 Radnejaure	2	74 Pahtavaara	2
68 Laisvall	3	75 Huornats	2
69 Björntjärn	2	76 Kurravaara	2
69 Haukok	1	77 Yli Pärro och Raggisvaara	2
70 Nasafjäll	2	78 Unna Järta	1
71 Merkines, Jervas	1	79 Sjangeli	1
72 Silpatjåkko	1	79 Svangerälve	1
72 Alkavare	1	79 Kuokola, Kopparåsen	2

Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
4. Om hälften vore kvinnor. A.
5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
6. Radon i bostäder. Jo.
7. Ersättning för miljöskador. Ju.
8. Stämpelskatt. Fi.
9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
10. Användning av växtnäring. Jo.
11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
13. Att möta ubåtshotet. Fö.
14. Barn kostar. S.
15. Kommunalforskning i Sverige. C.
16. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. I.
17. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. I.
18. Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. A.
19. Den stora omställningen. I.
20. Bättre miljöskydd II. Jo.



Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]

Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
Att möta ubåtshotet. [13]

Socialdepartementet

Barn kostar. [14]

Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]

Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]

Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder. [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]
Bättre miljöskydd II. [20]

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]
Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [18]

Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]
Direktinvesteringskommittén. 1. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. [16] 2. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. [17]
Den stora omställningen. [19]

Civildepartementet

Kommunalforskning i Sverige. [15]

CHAPTER I

1776

1777

1778

1779

1780

1781

1782

1783

1784

1785

1786

1787

1788



KUNGL. BIBL.
1983-06-10
STOCKHOLM





LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07571-7
ISSN 0375-250X