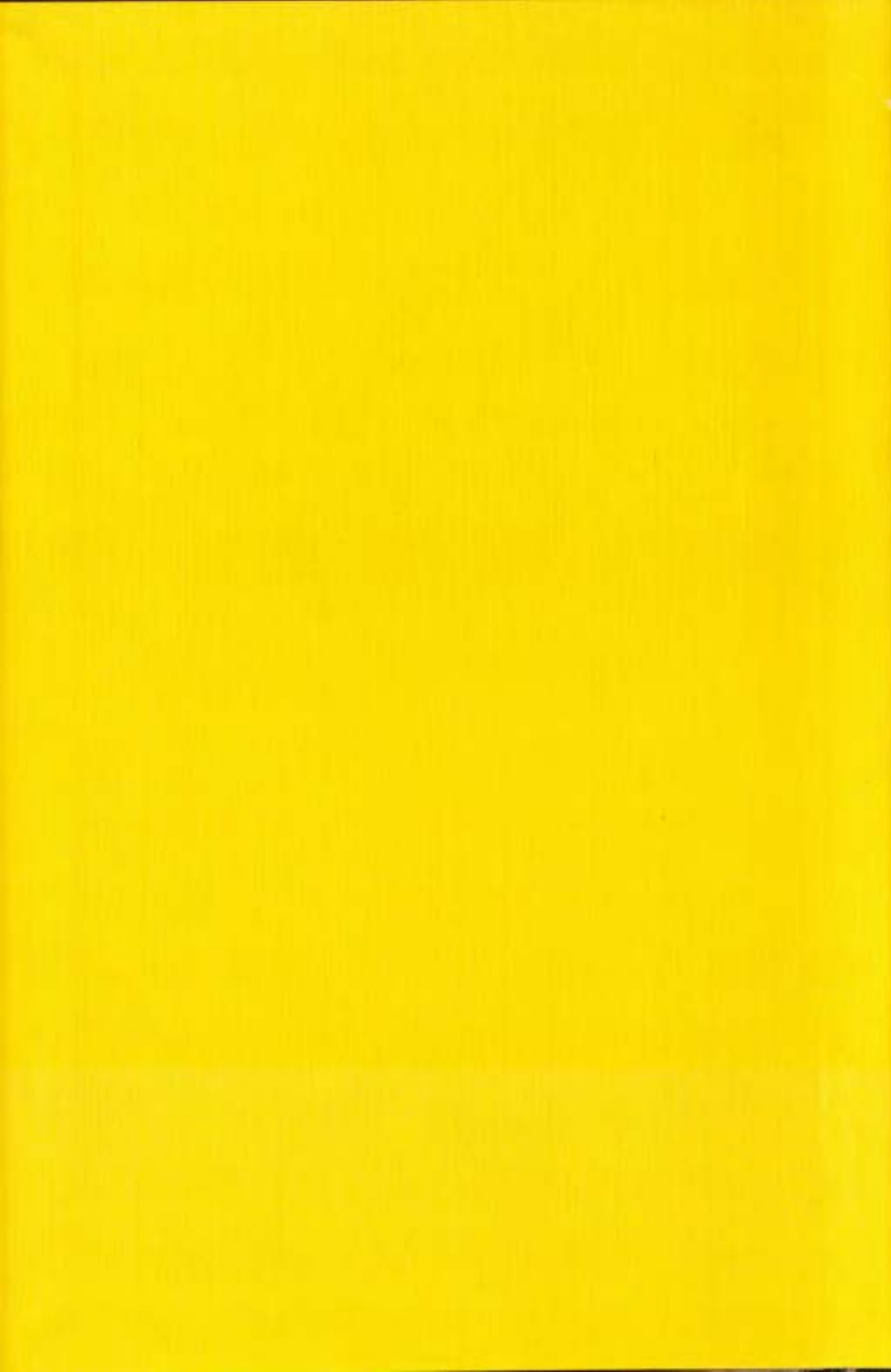


MILJÖ- LAGSTIFTNINGEN I FRAMTIDEN

Principbetänkande av miljöskyddskommittén

SOU
1991:4





Statens offentliga utredningar
1991:4
Miljödepartementet

MILJÖLAGSTIFTNINGEN I FRAMTIDEN

Principbetänkande av miljöskyddskommittén
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10724-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen
för miljödepartementet

Regeringen bemyndigade den 11 maj 1989 chefen för miljö- och energidepartementet att tillkalla en kommitté med högst tretton ledamöter med uppdrag att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen.

Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. den 5 juni 1989 justitierådet Staffan Vängby såsom ordförande. Fr.o.m. den 11 juli 1989 förordnades som ledamöter riksdagsledamoten Erling Bager (fp), riksdagsledamoten Åsa Domeij (mp), riksdagsledamoten Hans Gustafsson (s), riksdagsledamoten Per Olof Håkansson (s), fil.dr. Anne-Sofie Mårtensson (v), f.d. riksdagsledamoten Barbro Nilsson (s), riksdagsledamoten Magnus Persson (s), riksdagsledamoten Karin Starrin (c), kommunalrådet Kerstin Svenson (s), riksdagsledamoten Ivar Virgin (m) och riksdagsledamoten Ingegerd Wärnersson (s). Kerstin Svenson entledigades fr.o.m. den 14 juni 1990 och som ny ledamot förordnades fr.o.m. samma dag f.d. kommunalrådet Ivar Nordlander (s).

Som sakkunniga har deltagit direktören Allert Alverborg (fr.o.m. den 19 oktober 1989), förbundsjuristen Mårten Bengtsson (fr.o.m. den 19 oktober 1989), utredningssekreteraren Yngve Hjalmarsson (fr.o.m. den 17 april 1990), förbundsjuristen Håkan Torén (fr.o.m. den 19 oktober 1989 t.o.m. den 16 april 1990) och sakkunnige Hans Sundström (fr.o.m. den 5 februari 1990).

Följande experter har deltagit, nämligen statsåklagaren Sven-Erik Alhem (fr.o.m. den 19 oktober 1989), planeringsdirektören Bengt Bucht (fr.o.m. den 23 februari 1990), departementssekreteraren Göran Gustavsson (fr.o.m. den 5 februari 1990), avdelningsdirektören Hans-Roland Lindgren (fr.o.m. den 19 oktober 1989), hovrättsassessorn Stefan Rubenson (fr.o.m. den 20 november 1989), kanslirådet Eva Smith (fr.o.m. den 20 november 1989), förste länsassessorn Nils Strehlenert (fr.o.m. den 20 november 1989), departementsrådet Stefan Strömberg (fr.o.m. den 19 oktober 1989 t.o.m. den 3 december 1990), hovrättsassessorn Kurt H Ståhl (fr.o.m. den 19 oktober 1989), departementsrådet Claes Tjäder (fr.o.m. den 19 oktober 1989), naturvårdssekreteraren Anders Turesson (fr.o.m. den 20 november 1989), hovrättsrådet Eva Wagner (fr.o.m. den 19 oktober 1989) och byråchefen Fredrik Wersäll (fr.o.m. den 4 december 1990).

Sekreterare har varit hovrättsassessorn Nils-Erik Andersson (fr.o.m. den 1 oktober 1989), hovrättsassessorn Martin Lindgren (fr.o.m. den 1 oktober 1989) och miljövårdsdirektören Thomas Rahmn (fr.o.m. den 23 april 1990). Biträdande sekreterare har varit Ingela Lambert (fr.o.m. den 17 december 1990). Jur.kand. MariAnne Olsson har som konsult biträtt sekretariatet med en kartläggning av internationella förhållanden på miljöskyddsområdet.

Kommittén har antagit namnet Miljöskyddskommittén.

Kommittén har avgett yttrande över betänkandet (SOU 1990:38) Översyn av naturvårdslagen m.m.

Härmed överlämnar vi principbetänkandet "Miljölagstiftningen i framtiden."

Till betänkandet fogas dels en gemensam reservation av Erling Bager, Karin Starrin och Ivar Virgin, dels en gemensam reservation av Erling Bager och Karin Starrin, dels reservationer av Åsa Domeij, Anne-Sofie Mårtensson, Karin Starrin och Ivar Virgin. Till betänkandet fogas vidare särskilda yttranden av Hans Sundström och Anders Turesson.

Stockholm den 9 januari 1991

Staffan Vängby

Erling Bager

Åsa Domeij

Hans Gustafsson

Per Olof Håkansson

Anne-Sofie Mårtensson

Barbro Nilsson

Ivar Nordlander

Magnus Persson

Karin Starrin

Ivar Virgin

Ingegerd Wärnersson

/Nils-Erik Andersson

Martin Lindgren

Thomas Rahmn

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	9
1	INLEDNING
1.1	Våra direktiv
1.2	Uppläggnngen av vårt arbete
2	MÅL OCH MEDEL I MILJÖPOLITIKEN
2.1	Problem
2.2	Miljömål
2.3	Internationella förhållanden
2.3.1	Internationella miljökonventioner
2.3.2	Internationellt samarbete
2.3.3	EGs miljöpolitik
2.4	Styrmedel
3	EN NY, SAMLAD MILJÖLAG
3.1	Nuvarande miljölagstiftning
3.1.1	Plan- och marklagstiftning
3.1.2	Skyddslagstiftning
3.1.3	Lagstiftning om utvinning av naturresurser
3.2	Fråga om samordning av miljölagstiftningen
3.3	Omfattningen av en samordning
4	AKTSAMHETSREGLER I EN NY, SAMLAD MILJÖLAG
4.1	Inledning
4.2	Skärpning av bestämmelserna i nuvarande miljöskyddslag
4.3	Samordning av aktsamhetsreglerna
5	MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNINGAR
5.1	Inledning
5.2	Behovet av konsekvensbeskrivningar
5.3	Innehållet i en konsekvensbeskrivning
5.4	Miljökonsekvensbeskrivningar i en ny, samlad miljölag

6	PRÖVNING OCH TILLSYN	79
6.1	Miljövärdsgorganisationen	79
6.2	Tillståndsprövning	80
6.3	Omprovning	81
6.4	Tillsyn	85
6.5	Talerätt	87
7	SANKTIONER	91
7.1	Inledning	91
7.2	Val av sanktionsform	92
7.3	Straffbestämmelser	94
7.3.1	Utgångspunkter	94
7.3.2	Brottsbalken	95
7.3.3	Straffbestämmelser i en ny, samlad miljölag	95
7.4	Övriga sanktionsformer	98
RESERVATIONER		101
SÄRSKILDA YTTRANDEN		141

Bilagor

Bilaga 1	Direktiven (Dir. 1989:32)
Bilaga 2	Sekretariatets kartläggning och analys (separat)

Sammanfattning

I detta betänkande tar vi i enlighet med det uppdrag som regeringen lämnat oss i princip ställning till utformningen i stort av den framtida miljölagstiftningen och till vilka väsentliga ändringar som bör genomföras i samband med en sådan ny lagstiftning.

Som framgår av **kapitel 1** fogas till betänkandet en bilaga vari vårt sekretariat redovisar en kartläggning av gällande lagstiftning och analyserar möjligheterna av såväl en samordning av lagstiftningen som en skärpning av de regler som nu gäller. Vi har inte tagit ställning till innehållet i bilagan i vidare mån än som framgår av detta principbetänkande.

I **kapitel 2** behandlar vi frågor om **mål och medel i miljöpolitiken**. Vi understryker betydelsen av internationellt samarbete på miljöskyddsområdet. Vi diskuterar också hur de nationella mål som fastställs av riksdagen skall omsättas till delmål för olika verksamhetsområden och hur samhället skall kunna styra miljöarbetet åt ett håll som ligger i linje med de olika målen.

Vi konstaterar att ett system med miljökvalitetsnormer i vissa fall skulle kunna vara ett komplement till andra styrsystem. Det föreligger inte några hinder mot att redan i dag - som naturvårdsverket föreslagit - införa ett system med angivande av olika kvalitetsbegrepp som miljömål. Ett införande av mer rättsligt

bindande normer måste emellertid bli föremål för ytterligare överväganden. Vi anser att under det fortsatta utredningsarbetet bör närmare undersökas de praktiska möjligheterna att fastställa miljökrav med användande av kvalitetsnormer.

Miljökonsekvensbeskrivningar är avsedda att användas för att förbättra beslutsunderlaget i avgöranden som kan påverka människors hälsa och naturen. Enligt vår mening bör kravet på miljökonsekvensbeskrivningar vara en viktig utgångspunkt i en ny, samlad miljölag.

I kapitlet förs sedan ett översiktligt resonemang om möjligheterna att bättre styra miljöarbetet. Vi konstaterar där att en samordning av lagstiftningen är ett viktigt led i arbetet på att åstadkomma bättre styrmedel. Vi framhåller vidare att i en ny, samlad miljölag större utrymme måste ges åt möjligheten att meddela föreskrifter med generell räckvidd.

En ökad användning av avgifter och andra ekonomiska styrmedel kan förbättra möjligheterna att uppnå de nationella miljömålen. Frågan har emellertid behandlats av miljöavgiftsutredningen (MIA). Vi går därför inte in på frågor om andra avgifter än sanktionsavgifter.

I **kapitel 3** behandlar vi frågan om **samordning** av miljölagstiftningen. Under senare år har denna lagstiftning blivit mycket omfattande och svår att överblicka. Om lagstiftningen är tydlig, begriplig och enhetlig underlättar detta både tillämpningen, internationellt samarbete och information och opinionsbildning kring miljöfrågorna. En samordning av miljölagstiftningen bör därför komma till stånd.

För att vinna den önskade överskådligheten kan inte alltför omfattande lagar sammanföras i en enhetlig miljölag. Plan- och bygglagen, vattenlagen och minerallagen är omfattande, nyligen tillkomna lagverk. Det framstår inte som motiverat att på nytt ta upp frågan om den tekniska utformningen av sådana regleringar. Däremot måste naturligtvis övrig lagstiftning, inte minst vattenlagen, anpassas till nya regler i miljölagstiftningen. Sådan lagstiftning som främst rör skyddet för den fysiska miljön har nära samband med plan- och bygglagen och bör därför lämnas utanför.

En samordning bör främst avse vad som brukar betecknas som skyddslagstiftning, dvs. bl.a. miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och renhållningslagen. Dessa lagars syften och tillämpningsområden är delvis sammanfallande. Vidare är det till stor del samma myndigheter som tillämpar lagarna. Vår slutsats är att de angivna lagarna bör föras samman till en ny miljölag. I fråga om lagen om kemiska produkter gör vi emellertid det förbehållet, att endast om den nya lagen kan utformas så att den i likhet med lagen om kemiska produkter tillvaratar intressena av skydd för arbetsmiljö och konsumenter på ett fullt tillfredsställande sätt så bör en total samordning av kemikalielagstiftningen och övrig hälso- och miljölagstiftning komma till stånd.

Vissa av bestämmelserna i naturresurslagen står miljölagstiftningen nära medan andra närmast tillgodoser exploateringsintressen. Eftersom en utbrytning av delar ur naturresurslagen skulle rycka sönder helheten i lagen föreslår vi inte att någon del av lagen förs över till en ny miljölag.

Naturvårdslagen innehåller bl.a. bestämmelser som i särskild grad tar sikte på skyddet av naturmiljön.

Bland dessa kan nämnas stadgandena om tillståndsplikt till täktverksamhet och markavvattning. Även dessa bestämmelser, som har stora likheter med vissa av reglerna i miljöskyddslagen, bör föras över till en ny, samlad miljölag. Detsamma gäller vissa bestämmelser med direkt miljöanknytning i lagar på andra områden.

I **kapitel 4** behandlas **aktsamhetsreglerna** i en ny lag. Det konstateras att det vid utformningen av dessa finns anledning att fästa särskilt avseende vid innehållet i lagen om kemiska produkter. Det största behovet av förändringar föreligger annars i miljöskyddslagen. I kapitlet redovisas förslag till skärpningar i miljöskyddslagens nuvarande regelsystem. Därefter behandlas frågor om hur dessa skall kunna samordnas med de andra lagarna.

Även om tillåtlighetsreglerna i den nuvarande miljöskyddslagen i stort visat sig ändamålsenliga föreslås dock vissa ändringar, bl.a. för att större hänsyn skall kunna tas till riksdagens miljöpolitiska beslut och de miljöåtaganden och utfästelser som Sverige gör gentemot andra länder. Bristerna i den nuvarande miljöskyddslagen sammanhänger i första hand med det förhållandet att det saknas möjligheter att meddela generella föreskrifter. I en ny, samlad miljölag bör möjligheter att meddela sådana föreskrifter vidgas efter mönster av lagen om kemiska produkter.

Den individuella provningsformen bedöms emellertid även framgent vara den vanliga, åtminstone för större anläggningar. Endast genom en sådan tillförsäkras andra intressen möjligheter att påverka utgången i ett enskilt ärende. Därför föreslås vissa skärpningar av reglerna om vilka störningar som skall kunna tillåtas från miljöfarliga verksamheter.

Det konstateras att aktsamhetsreglerna för olika sektorer av miljöskyddet i avsevärd utsträckning bör kunna samordnas. Detta skulle kunna ske genom att det i en ny lag förs in vissa övergripande aktsamhetsregler, i betydande omfattning hämtade från lagen om kemiska produkter. Vissa ämnesområden som behöver särregleras bör behandlas i särskilda kapitel.

I **kapitel 5** behandlar vi frågor om **miljökonsekvensbeskrivningar**. Genom sådana beskrivningar kan underlaget för beslut som rör bl.a. människors hälsa och miljön förbättras. I en konsekvensbeskrivning kan redovisas alla någorlunda sannolika effekter på miljö och hälsa, om

- en planerad åtgärd genomförs,
- en alternativ åtgärd genomförs,
- inte någon åtgärd alls genomförs (s.k. nollalternativ).

Det är enligt vår mening nödvändigt att alla typer av verksamheter eller åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön konsekvensbeskrivs. Det är viktigt att vid utförandet av en miljökonsekvensbeskrivning alltid beskriva det s.k. nollalternativet.

Vi finner det naturligt att till en ny, samlad miljölag knyta bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar för sådana planerings- och beslutsprocesser som regleras i nuvarande plan- och miljölagstiftning eller på annat sätt är direkt författningsreglerade. Vad angår frågan i vilken form detta bör ske erinrar vi om det beredningsarbete som pågår inom regeringskansliet med anledning av naturvårdsverkets och plan- och bostadsverkets rapport om miljökonsekvensbeskrivningar. Med hänsyn till detta arbete saknar vi anledning att

nu ta ställning till hur denna övervägande lagtekniska fråga bör lösas.

I kapitel 6 tar vi upp frågor om **prövning, tillsyn och talerätt**. Vi föreslår att regeringen, koncessionsnämnden för miljöskydd, länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna blir tillståndsmyndigheter även enligt en ny miljölag. I fråga om bekämpningsmedel bör frågor om tillstånd liksom hittills prövas av kemikalieinspektionen. Vad gäller förfarandereglerna anser vi att en del grundläggande sådana bör vara gemensamma. Vi har övervägt men inte funnit anledning att föreslå någon förändring i fullföljdshänseende.

Omprövning av villkor enligt miljöskyddslagen har skett i förhållandevis begränsad utsträckning. Därför bör rätten att begära omprövning utvidgas till att tillkomma länsstyrelserna och dessutom miljö- och hälsoskyddsnämnderna i de fall dessa, efter delegation, övertagit tillsynsansvaret. Vi anser att tillsynsmyndigheterna med rimliga mellanrum bör gå igenom de verksamheter över vilka de har tillsyn för att bedöma behovet av omprövning. I syfte att ytterligare underlätta omprövningsförfarandet föreslår vi att utredningskyldigheten skall åvila tillståndshavaren. Vi har även diskuterat möjligheten att i vissa fall ersätta omprövning av villkor med generella föreskrifter och funnit att detta kan vara en framkomlig väg. Vi är medvetna om att frågor om rättskraft måste ägnas stor uppmärksamhet i omprövningssammanhang.

Enligt vår uppfattning är en omfattande samordning av förfarandereglerna för tillsyn möjlig. Vi anser att det bör ytterligare övervägas, om de som lokalt och regionalt är verksamma på arbetsmiljöområdet kan ges uppgifter i ett framtida tillsynssystem. Exempelvis

bör den lokala skyddsorganisationen på ett företag även framdeles spela en viktig roll.

Vi har i enlighet med våra direktiv övervägt, om organisationer som tillvaratar naturvårds- och miljöskyddsintressen bör ges rätt att överklaga vissa beslut enligt en ny miljölag eller om en miljöombudsman bör tillsättas, men inte funnit skäl att föreslå något sådant.

I **kapitel 7** behandlar vi frågor om **sanktioner** mot överträdelser av miljölagstiftningen. Vi framhåller att straffsanktioner bör användas vid allvarligare och framför allt vid uppsåtliga och klart oaktsamma överträdelser som begås av enskilda personer. I enklare fall kan det däremot vara mer motiverat att ingripa med ekonomiska sanktioner. När det gäller straffbestämmelser förordar vi att sådana fördelas på brottsbalken och en ny, samlad miljölag. I brottsbalken bör behandlas de allra allvarligaste fallen, när allmänhetens hälsa eller naturens renhet verkligen sätts på spel med uppsåt eller av klar oaktsamhet. I en ny, samlad miljölag bör de viktigaste förfaranden som nu utgör brott enligt miljöskyddslagen och övriga miljölagar sammanföras till bestämda brottstyper med egna brottsbeskrivningar och brottsbenämningar. Som subjektiva rekvisit bör genomgående anges uppsåt och oaktsamhet. En ordentlig straffvärdebedömning bör göras i lagstiftningsärendet. En sådan kan i vissa fall föranleda en höjning av den straffskala som nu gäller.

Sanktionsavgifter kan vara ett bra alternativ eller komplement till straffsanktioner. Vi skisserar nya metoder för att bestämma sanktionsavgifter. I åtskilliga fall kan man tänka sig att de utgår efter taxa som fastställs antingen generellt av regeringen eller i det enskilda tillståndsbeslutet.

Enligt vår mening kan vitesföreläggande vara ett effektivt sätt att komma till rätta med överträdelser av miljölagstiftningen. Därvid bör det finnas möjlighet att kumulera straff och vite, t.ex. att straffa för förfluten tid och samtidigt använda vite för att framtvinga rättelse för framtiden. Det måste också finnas möjlighet för tillsynsmyndigheterna att tillgripa direkt fysisk rättelse, om indirekta sanktioner inte hjälper.

1 Inledning

1.1 Våra direktiv

I våra utförliga och omfattande direktiv kan man urskilja två huvudsakliga riktlinjer för utredningsarbetet. Dessa avser dels en samordning av miljöskyddslagstiftningen, dels en skärpning av lagstiftningen i syfte att medge ett ökat hänsynstagande till miljön. Enligt direktiven bör vi sålunda arbeta förutsättningslöst för att åstadkomma skärpningar av de regler som för närvarande gäller enligt miljöskyddslagen och en samordning av all anknytande lagstiftning, vad gäller kravet på skärpt miljöhänsyn, med beaktande av de olika samhällssektorernas särskilda förutsättningar i sammanhanget.

I direktiven framhålls att krav på hänsyn till miljön finns i flera olika lagar men kan vara uttryckta på olika sätt och saknas i vissa lagar där de borde finnas. Det är nödvändigt att lagstiftningen ger uttryck för de miljöpolitiska mål som har fastställts av riksdagen och regeringen. Dessa mål bör formuleras på ett likartat sätt. Enligt direktiven bör uppgiften att lämna förslag till förenklad och sammanhållen miljölagstiftning ges hög prioritet i vårt utredningsarbete.

I direktiven framhävs möjligheterna till en samordning av reglerna i miljöskyddslagen och lagen om kemiska

produkter med sikte på ingripande mot en bestämd produkt som ett alternativ eller komplement till ingripande mot en verksamhet som sådan. Vidare framhålls särskilt att de regler om straff och andra sanktioner som finns i de olika miljöskyddslagarna är utformade på varierande sätt och många gånger brister i konsekvens.

Vi är enligt direktiven inte bundna vid någon särskild lagteknisk lösning i fråga om ändringarna i lagstiftningen. I direktiven nämns dock två olika möjligheter. Den ena är en övergripande miljölag/miljöbalk vari samlas all väsentlig lagstiftning som syftar till miljöskydd, dock utan direkt styrning av omfattningen och inriktningen av en viss näring. Den andra - som förutsätter att de särskilda miljölagarna finns kvar eller läggs samman endast i mindre utsträckning - är en särskild miljöbrottslag, med t.ex. skattebrottslagen (1971:69) som förebild.

När det gäller det sakliga innehållet i miljöskyddslagstiftningen bör enligt direktiven en ambition i vårt arbete vara att lagstiftningen skall medverka till att utsläppen från industrier och andra miljöstörande anläggningar steg för steg kan minskas till ofarliga nivåer. De nuvarande tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen har medvetet formulerats för att vid tillämpningen ge stora möjligheter att ta hänsyn till olika förekommande intressen. Vi bör lämna förslag till hur lagstiftningen bör utformas för att miljökraven skall få ökad tyngd i förhållande till andra intressen.

I våra direktiv framhålls vidare att den nuvarande miljöskyddslagen inte medger att regeringen utfärdar normföreskrifter för vissa specificerade verksamheter annat än inom s.k. miljöskyddsområden. Vi skall utreda

om det skulle vara till fördel för miljövårdsarbetet att generellt eller för vissa branscher eller för utsläpp av vissa skadliga ämnen införa normregler till stöd för prövningen enligt miljöskyddslagen. En annan möjlighet är att för visst område komplettera gällande tillståndsbeslut med riktvärden för miljö kvalitet som kopplas till den totala utsläppsmängden för vissa förekommande ämnen och för alla miljöfarliga verksamheter inom området.

1.2 Uppläggnings av vårt arbete

Vi har fått i uppdrag att i ett principbetänkande redovisa en kartläggning av dels lagstiftning som innehåller bestämmelser på miljöskyddets område, dels straffbestämmelser som anknyter till denna lagstiftning. Vidare skall vi redovisa ett principiellt ställningstagande angående den framtida miljölagstiftningen.

Vi har lagt upp vårt arbete på följande sätt. Sekretariatet har gjort en kartläggning av lagstiftning som innehåller bestämmelser med miljöskyddande syfte och straffbestämmelser som anknyter till denna lagstiftning. Vidare har sekretariatet analyserat möjligheterna till såväl en samordning av lagstiftningen som en skärpning av de regler som nu gäller.

Regeringen har förklarat sig vilja efter det att vi avgett principbetänkandet överväga hur det fortsatta utredningsarbetet bör bedrivas. När vi har diskuterat sekretariatets kartläggning och analyser har vi funnit, att vi inte nu kan låsa oss för den slutliga utformningen av några av de delar som bör ingå i en ny och samordnad miljölagstiftning. Vi har därför ansett det vara mest ändamålsenligt att i enlighet med direk-

tiven ta ställning till utformningen i stort av den framtida miljölagstiftningen och till vilka väsentliga sakliga ändringar som bör genomföras i samband med en sådan ny lagstiftning. Våra ställningstaganden redovisas i detta principbetänkande.

Det kan diskuteras vad den framtida miljölagstiftningen bör betecknas. Innan man slutligt vet vad den kommer att innehålla är det naturligtvis omöjligt att ta ställning till en sådan fråga. Vi talar därför i fortsättningen neutralt om en ny, samlad miljölag. Intet hindrar emellertid att rubriken miljöbalk används för att därmed markera den centrala roll som miljölagstiftningen nu intar. Särskilt gäller detta om den nya lagen ges ett så brett innehåll att exempelvis även miljöskadelagen förs över dit.

I syfte att bredda debatten redovisas i en bilaga till principbetänkandet sekretariatets kartläggning och analyser. Innehållet i bilagan står för sekretariatets räkning och vi har inte tagit ställning till det i vidare mån än som framgår av detta betänkande. Till bilagan finns fogad en lagskiss. Denna lagskiss är av sekretariatet avsedd endast som en illustration av möjligheterna till samordning och dess närmare innehåll skall alltså inte betraktas som något slutligt uttryck för sekretariatets ståndpunkt ens i detta inledande skede.

2.1 Problem

Tillkomsten av miljöskyddslagen år 1969 kan sägas utgöra grunden för miljöarbetet i Sverige. Då samlades i en lag bestämmelser om skydd för den yttre miljön mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar. Föreskrifterna i miljöskyddslagen syftade till att komma till rätta med alla de lokala föroreningsproblem som uppkommit på olika håll i landet. Värst var svårartade vattenföroreningar orsakade av massiva utsläpp av orenat avloppsvatten från industrier och samhällen. Dessa ledde ofta till syrgasbrist i sjöar och vattendrag med fiskdöd som följd. Arbetet var helt inriktat på att nedbringa de största utsläppen av förorenande ämnen. Utgångspunkten för arbetet - som i stort sett utformades av myndigheterna själva - var att flertalet miljöproblem skulle kunna lösas inom landets gränser.

Undan för undan stod det allt mer klart att många miljöproblem inte orsakades av de mängdmässigt sett största utsläppen av förorenande ämnen utan i stället av enskilda ämnen av mycket stor miljöfarlighet, t.ex. kvicksilver, DDT och andra kemikalier och produkter. Sedermera visade det sig också att nya miljöfarliga ämnen kunde bildas vid sopförbränning, industriella processer m.m. Allt större insatser gjordes för att komma till rätta med dessa problem.

Kemikaliefrågorna fick en allt större betydelse i arbetet på att skydda hälsa och miljö. År 1973 infördes lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Lagen innebar en skärpt produktkontroll över sådana varor. År 1985 ersattes lagen med lagen om kemiska produkter. Målet för kemikaliekontrollen är att förhindra skador på människor och miljö. För att målet skall kunna nås måste, enligt förarbetena till lagen om kemiska produkter, skadliga ämnen och produkter så långt som möjligt ersättas med mindre farliga eller helt ofarliga och åtgärder vidtas som gör hanteringen av ämnen som kan innebära risker för hälsa och miljö säker. Vidare måste alla kemiska produkter som hanteras utredas väl med avseende på sina effekter på hälsa och miljö och information om skaderisker och förebyggande åtgärder skall lämnas till dem som använder sådana produkter.

Perspektiven vidgades mer och mer. De första tecknen på att utsläpp i andra länder kunde inverka på förhållandena i vårt land visade sig i samband med den begynnande försurningen av sjöar och vattendrag. Så småningom stod det klart att dessa utsläpp hade en avgörande betydelse för vattenkvaliteten i våra sjöar. Vidare framgick allt tydligare att det skedde en mycket storskalig transport av föroreningar till vårt land från utländska källor samtidigt som våra egna utsläpp kunde transporteras vidare till andra länder. I dag vet vi att det rör sig om ett mycket stort antal ämnen som transporteras på detta sätt länder emellan - t.ex. kväve från stora förbränningsanläggningar, bilar och jordbruk, bly från bilavgaser, ozon bildat under inverkan av solljuset vid massiva luftföroreningssituationer.

Nedan redovisas en sammanställning av de miljöproblem som man för närvarande bedömer som särskilt betydelsefulla. Av dessa framstår kanske som i dag allvarligast de storskaliga klimatförändringar som kan drabba oss till följd av de ökade utsläppen av svärnedbrytbara gaser och koldioxid.

- Försurning av mark och vatten leder till minskad tillväxt av skog, ökad kemisk och biologisk tillgänglighet av metaller i naturen och utslagning av vissa ekosystem. Försurningen förorsakas huvudsakligen av svavel- och kväveoxidutsläpp från såväl inhemska som utländska källor men också genom odlingsmetoder i skogs- och jordbruket.
- Övergödning av sjöar och hav leder till syrefria bottenar och förändrade livsbetingelser för vattenlevande organismer. Utsläpp av närsalter - kväve och fosfor - är viktiga faktorer i denna utveckling.
- Klimatet påverkas genom den s.k. växthuseffekten. Vissa gaser förhindrar värmestrålning att lämna jordytan, vilket leder till en ökad medeltemperatur som i sin tur föranleder klimatförändringar, ändrad havslinje m.m. De viktigaste ämnena som föranleder växthuseffekten är koldioxid, klorfluorkarboner (CFC) och metan.
- Ozonskiktet tunnas ut. Ozonskiktet utgör ett filter för ultraviolett strålning från solen. En uttunning av detta filter kommer att påverka växter, djur och människor. De viktigaste ämnena som förstör ozonskiktet är CFC och haloner.
- En ökad användning av kemikalier och tillsatssämnen i produkter och varor leder till en ökad miljö- och

hälsorisk i samband med dels användningen, dels avfallshanteringen.

- Spridning av miljögifter i hela det biologiska systemet leder till allvarliga, långsiktiga förändringar som utslagning av hela arter, förändrad reproduktionsförmåga och förändrat beteende.
- En dålig miljö i våra tätorter leder till ökad sjukdomsfrekvens hos befolkningen.
- Ett alltför intensivt utnyttjande av naturresurser - såsom utvinning av mineraler och fossila bränslen, utnyttjande av skogen och havet, användningen av mark m.m. - kan leda till ekologiska sammanbrott och förhindra en varaktigt hållbar utveckling.
- Stora avfallsmängder från både industri och hushåll kräver utrymme vid förvaring och kan medföra föroreningar vid både lagring och förstöring.
- Förlusten av arter och deras levnadsmiljöer både till följd av miljögifter och på grund av nya odlingsmetoder i jord- och skogsbruket utgör ett hot mot jordens samlade genresurser, dvs. den ärftliga variationen.

2.2 Miljömål

Den redovisade utvecklingen inom miljöområdet har medfört att miljöfrågorna fått allt större betydelse. Det framstår som allt mer uppenbart att miljövårdsarbetet måste sättas in i ett större sammanhang och att övergripande miljöplaner måste arbetas fram. Utmärkande för de senaste åren är att miljöfrågorna fått allt större betydelse även i det politiska

arbetet såväl i vårt eget land som i många andra länder. Riksdagen har i samband med behandlingen av prop. 1987/88:85 Miljöpolitiken inför 90-talet antagit ett antal övergripande miljömål som kan sammanfattas sålunda:

Miljöpolitikens övergripande mål är att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, vid exploatering hushålla med naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt skydda natur- och kulturlandskap.

Detta har bl.a. lett till att riksdagen lagt fast en rad grundläggande riktlinjer för miljöarbetet och kemikaliekontrollen i landet. Bland dessa kan nämnas:

- Användningen av CFC skall avvecklas före utgången av år 1994.
- Koldioxidutsläppen får inte öka över 1988 års nivå.
- Svavelutsläppen skall från 1980 års nivå minska med 65 % till år 1995 och med 80 % fram till sekelskiftet.
- Utsläppen av kväveoxider skall minska med 30 % 1980-1995. Förutsättningarna för en 50-procentig minskning till sekelskiftet skall utredas.
- Utsläppen av närsalter i påverkade havsområden skall halveras 1985-1995.
- Utsläppen av vissa metaller skall halveras 1985-1995.
- Åtgärder för att minska utsläppen av organiska klorföreningar från cellulosaindustrin till en nivå

av 1,5 kg TOCl per ton massa bör ha påbörjats före utgången av år 1992. Målet bör vara att på sikt i stort sett eliminera utsläppen av klorerat organiskt material.

- Mängden försåld aktiv substans i bekämpningsmedel skall från 1990 års nivå halveras fram till strax efter mitten på 1990-talet.

2.3 Internationella förhållanden

2.3.1 Internationella miljökonventioner

Miljöfrågorna har också fått allt större tyngd i det mellanstatliga arbetet. Allt fler överenskommelser och miljökonventioner träffas stater emellan. Miljöarbetet har också fått allt större betydelse i EG och FN.

Bland en lång rad konventioner som Sverige träffat med andra länder på miljöskyddets område kan som exempel nämnas:

- Genèvekonventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, som syftar till att begränsa och så långt möjligt gradvis minska och förhindra luftföroreningar. För att uppnå detta skall avtalsparterna använda bästa tillgängliga teknik som är ekonomiskt möjlig och utarbeta riktlinjer och strategier som kan användas för att bekämpa utsläpp av luftförorenande ämnen.
- Wienkonventionen och Montrealprotokollet för skydd av stratosfärens ozonlager, som syftar till att eliminera de globala utsläppen av ämnen som bryter ned ozonskiktet.

- Helsingforskonventionen om skydd av Östersjöns marina miljö, som syftar till att minska belastningen av föroreningar i Östersjön från såväl sjöfart som landbaserade källor och långväga lufttransporter.
- Pariskonventionen om förhindrande av havsförorening från landbaserade källor, som är av stor betydelse för att förhindra förorening av Nordostatlanten och Nordsjön inkl. Skagerack och Kattegatt.
- Oslokonventionen om förhindrande av havsföroreningar genom dumpning från fartyg och luftfartyg. Konventionen skyddar Nordatlanten och Nordsjön. Enligt konventionen förbjuds dumpning av vissa särskilt angivna miljöfarliga ämnen medan dumpning av andra ämnen och material får ske endast efter tillstånd av nationell myndighet.

Sverige har tillsammans med de andra nordiska länderna ofta spelat en aktiv och pådrivande roll i konventionsarbetet. Vi har vidare kunnat konstatera att den svenska miljölagstiftningen i princip har anpassats till de internationella överenskommelser på miljöområdet som Sverige har tillträtt.

2.3.2 Internationellt samarbete

Internationaliseringen av näringslivet har ökat påtagligt under 1980-talet inom många industribranscher. Denna process har inneburit bl.a. att svenska företag förlagt produktion och utvecklingsarbete till utländska dotterföretag samt att det utländska ägandet av svenska företag ökat markant. Höga svenska hälso- och miljökrav kan leda till att företag i ökande omfattning flyttar sin produktion utomlands. Om svenska

företag även förlägger forsknings- och utvecklingsarbete utomlands minskar möjligheterna att via direkta miljökrav eller en allmänt ökande miljömedvetenhet påverka utvecklingen mot mer miljöanpassade produkter eller tekniker. Internationaliseringen kan således få flera konsekvenser för bl.a. den svenska kemikaliekontrollen.

Inte enbart internationaliseringen utan även andra förhållanden har medfört att Sverige blivit allt mer beroende av import av ett ständigt ökande antal kemiska produkter. På grund härav blir internationellt samarbete av synnerligen stor betydelse för den svenska kemikaliekontrollen. Genom att verka internationellt kan en samsyn etableras i fråga om reglering och andra former för riskreduktion. Vidare kan samarbete mellan länder bedriva gemensamt utredningsarbete eller mellan sig fördela arbetsbördan med att utreda bl.a. olika kemikaliers verkningar.

Sverige bedriver internationellt samarbete på kemikaliekontrollens område inom bl.a. OECD, EG-EFTA och Nordiska ministerrådet. Det kan nämnas att det på svenskt initiativ inom OECD utförts ett arbete med s.k. högvolymkemikalier med syfte att skaffa ökade kunskaper om deras hälso- och miljöfarlighet. Vidare kan nämnas att Sverige inom samma organisation lagt fram ett förslag till arbete med att begränsa användningen av vissa särskilt riskabla kemikalier.

2.3.3 EGS miljöpolitik

Med anledning av de pågående EG-EFTA-förhandlingarna om ett EES-avtal och riksdagens uttalanden om ett eventuellt framtida svenskt medlemskap i EG finns

anledning för oss att i detta sammanhang beröra EGS miljöpolitik.

Romfördraget innehöll i sin ursprungliga utformning inte några bestämmelser om en gemensam miljöpolitik. Detta har inte hindrat rådet från att fortlöpande upprätta inte mindre än fyra handlingsprogram för miljöområdet. Genom den europeiska enhetsakten utvidgades gemenskapens kompetens till att omfatta även miljöområdet. Den gemensamma miljöpolitiken syftar till att bevara, beskydda och förbättra kvaliteten på miljön, att bidra till skyddet av människors hälsa och att säkerställa att naturens resurser utnyttjas försiktigt och förnuftigt.

Gemenskapens åtgärder på miljöområdet skall bygga på principerna att förebyggande åtgärder skall vidtas, att miljöstörande verksamhet skall angripas vid källan och att förorenaren skall betala, "polluter pays principle". EGS miljöbestämmelser ges främst i form av förordningar och direktiv. Direktiven, som är vanligtast, är bindande för medlemsstaterna med avseende på de mål som skall uppnås medan de nationella myndigheterna inom en viss tidsfrist själva får bestämma vilka medel som skall användas för att uppnå dessa mål. Enligt enhetsakten kan medlemsländerna tillämpa mer långtgående miljöskyddskrav än vad minimikraven, fastställda genom direktiv, innebär, under förutsättning att de nationella kraven är förenliga med Romfördraget. Varje medlemsland har alltså möjlighet att föra en egen strängare miljöpolitik än som följer av EG-direktiven, med det viktiga förbehållet att de nationella kraven inte får skapa nya handelshinder.

2.4 Styrmedel

Det framstår som allt mer uppenbart att förutsättningarna för att komma till rätta med de verkligt stora och övergripande miljöproblemen hänger samman med i vilken utsträckning man kan träffa **internationella överenskommelser** om program för att trappa ned användningen av olika miljöfarliga ämnen eller om begränsningar av utsläpp från olika miljöfarliga verksamheter eller samarbeta inom kemikaliekontrollen. Ett internationellt samarbete pågår inom såväl produktkontrollområdet som miljöskyddsområdet. En förutsättning för att lyckas med detta arbete är att det inom resp. land finns möjligheter att styra miljöarbetet och kemikaliekontrollen åt visst håll.

Även om miljösituationen i vårt land i många avseenden påverkas av vad som sker i andra länder kvarstår ändå det faktum att effekterna av våra egna utsläpp i fråga om de flesta ämnen är större än från något annat enskilt land. Närheten till många utländska utsläppskällor har dock medfört att vissa delar av landet är mer utsatta för miljöstörningar än andra - t.ex. västra Skåne. Andra delar av landet är på grund av naturliga orsaker mer känsliga för föroreningar än vad som gäller för landet i sin helhet.

På många ställen i landet - inte minst inom våra tätorter - orsakar lokala utsläpp från biltrafik, uppvärmningsanläggningar och andra miljöfarliga verksamheter fortfarande allvarliga luftföroreningssituationer. Betydande vattenområden utsätts också för störningar från industrier, tätorter och jordbruk.

Den redovisade utvecklingen har lett till att miljöfrågorna fått allt större betydelse, inte minst i det politiska arbetet. Man har ingen anledning att tro att

miljöfrågorna skulle få mindre betydelse framöver. För Sverige - liksom för övriga länder - handlar det om att utforma en miljöpolitik som ligger i linje med såväl internationella åtaganden och utfästelser som de ytterligare insatser som måste göras för att komma till rätta med miljöproblem inom det egna landets gränser.

Man kan förutsätta att de frågor som kommer att behandlas av riksdagen i fortsättningen - liksom hittills - huvudsakligen kommer att vara av övergripande karaktär, t.ex. avse olika **nationella mål** för miljöarbetet och kemikaliekontrollen. Hur dessa målsättningar skall kunna uppfyllas ankommer det sedan i huvudsak på regeringen att fastlägga. Det kommer säkert att bli ett allt tyngre arbete att omsätta olika nationella mål till delmål för olika verksamhetsområden. I våra direktiv anges att dessa mål bör formuleras på ett likartat sätt när det gäller alla verksamheter där det finns särskilda skäl att ta hänsyn till risker för skadlig miljöpåverkan. Hur detta närmare skall ske kan naturligtvis diskuteras. Hittills har regeringen i huvudsak uppdragit åt naturvårdsverket och kemikalieinspektionen att ta fram förslag till aktionsplaner eller handlingsprogram för olika delområden.

En allt viktigare fråga att diskutera är hur samhället skall kunna styra miljöarbetet åt ett håll som ligger i linje med de övergripande målsättningarna och handlingsprogrammen. Sverige har liksom andra industriländer hittills i huvudsak använt administrativa styrmedel för att nå uppsatta miljömål. Ekonomiska styrmedel har emellertid under senare år fått större betydelse såväl i Sverige som utomlands. I juli 1990 redovisade miljöavgiftsutredningen sitt slutbetänkande (SOU 1990:59) Sätt värde på miljön!, Miljöavgifter och

andra ekonomiska styrmedel. I detta görs en bred genomgång av möjligheterna att i ökad omfattning införa ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken.

I våra direktiv framhålls att det är nödvändigt att lagstiftningen inom miljöområdet ger uttryck för de miljöpolitiska mål som fastställts av riksdag och regering. Vi delar denna uppfattning. Redan av konstitutionella skäl bör de av riksdagen antagna målen ges uttryck i lagar eller andra normer som domstolar och andra myndigheter har att följa. Detta kan naturligtvis åstadkommas på många olika sätt. En fråga som allt mer diskuterats under senare år är att införa ett system med s.k. **kvalitetsnormer**, som anger vilken belastning av bestämda ämnen som kan godtas på olika recipienter såsom mark, vatten och luft.

Kvalitetsnormer måste bygga på ingående kunskaper om dels vad naturen tål, dels vilka effekter för människors hälsa och naturen som en viss verksamhet får. Sådana kunskaper måste ligga till grund för alla åtgärder som kan få väsentliga effekter på människors hälsa eller naturen. För att skapa kunskaper om vad som kan accepteras krävs såväl grundläggande forskning som utredningar med direkt praktisk tillämpbarhet, utförda exempelvis av de statliga sektorsmyndigheterna.

En tilltalande modell för miljöskyddsarbetet skulle i och för sig vara att kvalitetsnormer intogs i lagar eller andra författningar så att de fick rättsligt bindande verkan och sedan kunde direkt läggas till grund för de tillämpande myndigheternas beslut. Ett konsekvent användande av lagfästa kvalitetsnormer är emellertid av vissa anledningar svårt att genomföra. Till en viss del sammanhänger svårigheterna med den kunskapsbrist som fortfarande råder i fråga om många

ämnens hälso- och miljöfarlighet, låt vara att möjligheten att i så fall använda provisoriska normer står öppen.

Erfarenheterna från de senare åren visar att många miljöproblem nu blivit så allvarliga att det krävs omedelbara och samordnade insatser för att komma till rätta med problemen. I många fall framstår det som uppenbart att belastningen på miljön av vissa ämnen vida överskrider vad naturen "tål" utan att någon gräns för den skall klart definierats. I sådana fall måste naturligtvis skyddsåtgärderna drivas så långt som över huvud taget är möjligt.

En annan svårighet som inte får underskattas är möjligheterna att förena ett system med miljökvalitetsnormer med det individuella provningssystem som finns i miljöskyddslagen. Enligt våra direktiv skall vi i vårt arbete utgå från att detta provningssystem skall finnas kvar.

Vi anser emellertid att ett system med kvalitetsnormer i vissa fall mycket väl skulle kunna vara ett komplement till andra styrsystem. I första hand synes de kunna vara användbara för särskilda områden av landet. De skulle också kunna ge i vart fall vägledning vid provning av enskilda ärenden.

En viktig fråga är naturligtvis hur kvalitetsnormer bör utformas och vilken status de skall ha. Naturvårdsverket har i Sötvatten '90, Strategi för god vattenkvalitet i sjöar, vattendrag och grundvatten, utvecklat sin syn på kvalitetsnormer för sötvatten. Naturvårdsverket har valt att i stället för kvalitetsnormer arbeta med begreppet miljömål. Miljömålen preciseras i form av övergripande mål, kvalitetsmål, belastningsmål och åtgärds mål. Miljömålen föreslås

inte ges rättsligt bindande verkan. Naturvårdsverket anser att de bl.a. bör kunna betraktas som sådana "allmänna planeringssynpunkter" som skall beaktas vid prövning enligt vattenlagen samt underlätta lokaliseringsprövningar enligt miljöskyddslagen.

De närmare åtgärder som bedöms nödvändiga för att uppnå miljömålen i särskilt utsatta områden bör enligt naturvårdsverket klargöras i genomförandeplaner som upprättas av länsstyrelserna i samråd med andra myndigheter m.m.

Miljökvalitetsnormer skulle emellertid i vissa fall också kunna göras rättsligt bindande. Sålunda kan man efter tyskt exempel tänka sig att förbud skulle inträda mot trafik i storstädernas kärnor, om vissa ämnen i luften såsom koloxid översteg i lag eller förordning angivna gränsvärden.

En annan fråga som diskuterats är ett system med överlåtbara utsläppskvoter inom en "bubbla" som tillämpats i olika former i USA. Med överlåtbara kvoter avses ett system där myndigheterna reglerar de totala utsläppen inom ett visst område genom att fastställa en given volym "licenser". För varje anläggning fastläggs härigenom högsta utsläppsnivåer. Om ett företag kan visa att utsläppen ligger under de tillåtna får det tillgodoräkna sig en överlåtbar utsläppskvot. Denna kvot kan användas för handel. I särskilt belastade områden gäller att nya företag som vill etablera sig måste förvärva utsläppskvoter från befintliga anläggningar och dessutom bevisa att miljökvaliteten därefter sammantaget kan förbättras inom området. I USA tillåts handel med utsläppskvoter för existerande anläggningar inom ett område som omfattas av s.k. bubbelvillkor, dvs. utsläppskrav som omfattar flera enskilda företag.

I Sverige har en liknande princip tillämpats av tillståndsmyndigheterna i fråga om enskilda företag. Det har då varit fråga om verksamheter belägna inom ett relativt begränsat område och med många utsläppspunkter. Tillståndsmyndigheten har därvid nöjt sig med att fastlägga en total utsläppsgräns för företaget. Företaget kan självt avgöra hur utsläppen skall fördelas på de olika utsläppspunkterna.

Systemet förutsätter att det saknar betydelse var någonstans inom ett område föroreningsutsläppen sker. Ju mer avgränsade områden det är fråga om desto större förutsättningar torde det finnas för att använda systemet. Användbarheten sammanhänger naturligtvis också med vilka problem som kan vara förknippade med utsläppen. I samband med de storskaliga miljöproblemen torde det många gånger vara relativt ointressant att veta exakt var utsläppen sker - huvudsaken är att föroreningsutsläppen totalt minskar. Är det fråga om störningar i närmiljön blir situationen en annan. I sådana fall har naturligtvis de som kan beröras ett berättigat intresse av att kunna påverka och ha inflytande över eventuella förändringar av utsläppsförhållandena inom ett område.

Enligt vår uppfattning finns det behov av att i ökad utsträckning använda sig av miljökvalitetsnormer. Ett ytterligare incitament att göra så ligger i den pågående anpassningen till EG. Denna organisation arbetar i stor utsträckning med direktiv om gränsvärden för olika ämnen och även andra former av kvalitetsnormer. Det föreligger inte några hinder mot att redan i dag införa ett system av det slag som naturvårdsverket föreslagit med angivande av olika kvalitetsbegrepp som miljömål. Ett införande av mer rättsligt bindande kvalitetsnormer beträffande vissa typer

av föreningar eller för vissa geografiska områden måste emellertid övervägas ytterligare. Vi bör därvid också överväga de förslag rörande miljömål och kvalitetsmål som Miljödelegationen Västra Skåne lagt fram i sitt betänkande (SOU 1990:93) Miljön i Västra Skåne. Vi avser att under det fortsatta utredningsarbetet närmare undersöka de praktiska möjligheterna att tillämpa olika metoder att fastställa miljökrav med användande av kvalitetsnormer. Även om miljöavgiftsutredningen avvisade tanken på att införa överlåtbara utsläppskvoter kan det finnas anledning att i det fortsatta arbetet ha även dessa frågor i åtanke.

Ett annat begrepp som också allt mer diskuterats under senare år är **miljökonsekvensbeskrivningar**. Sådana bedömningar är avsedda att användas för att förbättra beslutsunderlaget i avgöranden som kan påverka människors hälsa och naturen. Miljökonsekvensbeskrivningar måste omfatta inte bara den verksamhet som närmast är tilltänkt utan också realistiska alternativ till densamma. Enligt vår mening bör kravet på miljökonsekvensbeskrivningar vara en viktig utgångspunkt i en ny, samlad miljölag.

Med hänsyn till miljöfrågornas komplexa natur är det inte förvånande att dessa frågor behandlas i många olika lagar. En sådan ordning försvårar i sig möjligheterna att styra utvecklingen åt ett visst håll. Lagarna inom miljöområdet har vidare tillkommit vid olika tidpunkter vilket innebär att lagarna sinsemellan uppvisar olikheter. En **samordning av lagstiftningen** på miljöskyddsområdet är därför ett viktigt led i arbetet på att åstadkomma bättre styrmedel på området.

Som framgår av den redovisade sammanställningen hänger dagens miljöproblem i stor utsträckning samman med

användningen av olika kemiska ämnen eller produkter - t.ex. inom tillverkningsindustrin, inom jordbruket, inom transportsektorn eller inom energiområdet.

Möjlighet att meddela **föreskrifter med generell räckvidd** finns nu bara i mycket begränsad utsträckning enligt miljöskyddslagen. Däremot är denna lagstiftningsteknik typisk för lagen om kemiska produkter och anslutande andra lagar och förordningar inom ramen för kemikalielagstiftningen. I en ny, samlad miljölag måste ett betydligt vidare utrymme ges åt generella föreskrifter. En sådan lag måste därför i vissa grundläggande hänseenden bygga på mönster hämtade från lagen om kemiska produkter. I vissa fall bör de normer som skall gälla beslutas direkt av riksdagen och sålunda iklädas lagform medan de i andra fall bör ges i form av föreskrifter beslutade av regeringen eller annan myndighet på grund av riksdagens bemyndigande. Avgränsningen mellan materiella lagregler och bemyndiganderegler bör övervägas noga under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Den individuella prövningen av större miljöfarliga anläggningar bör emellertid finnas kvar. Endast härigenom tillförsäkras enskilda intressen möjligheter att påverka utgången i ett ärende. Den individuella prövningen skapar också förutsättningar för en så kostnadseffektiv utformning av miljöskyddsåtgärderna som möjligt. De prövade anläggningarna är regelmässigt så stora att riskerna för miljöstörningar måste analyseras för var och en av dem. Enligt våra direktiv skall vi se över möjligheterna att skärpa **aktsamhetsreglerna** i miljöskyddslagen samt pröva möjligheterna att samordna dessa med aktsamhetsreglerna i andra lagar.

En ökad användning av avgifter och andra generella **ekonomiska styrmedel** kan förbättra möjligheterna att uppnå de nationella miljömålen. Ett problem med att använda avgifter på miljöskyddsområdet är mätsvårigheterna. Avgifter får därför i stor utsträckning knytas till insatsvaror och produkter. Avgifter ter sig inte heller lämpliga för att reglera frågor av utpräglad skydds- och säkerhetskaraktär. Produkt- och utslappsavgifter syftar främst till att ge incitament till en minskning av utsläppen utöver vad som tillåtit genom föreskrifter eller tillståndsbeslut. Avgifter med sådant syfte har behandlats av miljöavgiftsutredningen och vi går inte närmare in på dem i vårt arbete. Däremot är möjligheten att använda sanktionsavgifter som komplement till straffsanktioner av direkt betydelse för vårt arbete.

Aven **kunskapsuppbyggnad, information, attitydpåverkan och opinionsbildning** har stor betydelse för styrning av beteendena inom miljöområdet. Inte minst gäller detta i fråga om kemikaliehanteringen. I en ny, samlad miljölag bör finnas regler också om skyldighet att lämna information om miljöstörningar och risker förenade med kemiska ämnen och produkter och ge incitament för ett förebyggande miljöskyddsarbete.

En ny, samlad miljölag

3.1 Nuvarande miljölagstiftning

Det finns ett stort antal lagar som kan sägas mer eller mindre direkt behandla den yttre miljön. De kan, som sker i samlingen Lagbok i miljö rätt, utgiven av Gabriel Michanek, indelas i bl.a. plan- och marklagstiftning, skyddslagstiftning och lagstiftning om utvinning av naturresurser. I följande avsnitt presenteras mycket kortfattat de viktigaste lagarna på området.

3.1.1 Plan- och marklagstiftning

Naturresurslagen

Naturresurslagen kan beskrivas som en övergripande lag på miljöområdet. Dess hushållningsbestämmelser skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i bl.a. plan- och bygglagen, vattenlagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen. Syftet med naturresurslagen kan sammanfattas så att en god natur- och kulturmiljö skall bevaras, att landets försörjning med naturresurser skall tryggas på lång sikt och att ett ändamålsenligt samhällsbyggande skall främjas. Både bevarande- och exploateringsintressen beaktas således i lagen.

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Enligt lagens portalparagraf är lagens syfte att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Lagen är tillämplig vid kommunernas planläggning och vid deras prövning av ärenden om bl.a. bygglov. Därvid skall enligt lagen både allmänna och enskilda intressen beaktas och, som nyss framgått, naturresurslagen tillämpas.

Naturvårdslagen

Naturvårdslagen innehåller bestämmelser som syftar till bevarande av och skydd för vissa typer av områden, naturminnen, växt- och djurarter, friluftslivet och naturmiljön. Ett område kan skyddas såsom nationalpark, naturreservat eller naturvårdsområde. Skyddet för friluftslivet tillgodoses genom bl.a. bestämmelser om strandskydd. Till skydd för naturmiljön föreskrivs tillståndsplikt för täktverksamhet och markavvattning samt samrådspikt beträffande andra arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

3.1.2 Skyddslagstiftning

Miljöskyddslagen

Miljöskyddslagen syftar till att reglera vatten- och luftföroreningar samt buller och andra störningar i den yttre miljön förutsatt att störningen har anknyt-

ning till användningen av fast egendom. Lagen syftar främst till att förebygga störningar men även till att återställa redan skadade miljöer. Det grundläggande kravet i lagen är att försiktighetsmått, dvs. åtgärder för att motverka störningar, alltid måste vidtas av den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet. De krav på försiktighetsmått som ställs kommer till uttryck i lagens allmänna tillåtlighetsregler. Enligt dessa skall de försiktighetsmått vidtas som är tekniskt möjliga, ekonomiskt rimliga samt miljömässigt motiverade. Vidare skall för miljöfarlig verksamhet väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Regeringen får för vissa verksamheter föreskriva anmälnings- eller tillståndsplikt. Prövningen av vilka krav som skall ställas sker enligt huvudregeln individuellt med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns dock möjligheter att göra avsteg från huvudregeln genom att meddela generella föreskrifter för miljöfarlig verksamhet inom vissa områden. Sådana föreskrifter får meddelas inom ramen för lagens tillåtlighetsregler men kan bygga på den särskilda hänsyn till beskaffenheten av det hotade området som skall tas vid avvägningen enligt den allmänna aktsamhetsregeln.

Miljöskadelagen

År 1986 bröts skadestandsreglerna i miljöskyddslagen ut och fördes över till en särskild lag, miljöskadelagen. Dit fördes även regler i jordabalken om skadestånd i grannelagsförhållanden. Som regel gäller enligt miljöskadelagen strikt ansvar i miljöfarlig verksamhet. Om en verksamhet på en fastighet orsakat skador i sin omgivning genom t.ex. vatten-, luft- eller markförorening, är den som bedriver eller låter

bedriva verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare skyldig att utge skadestånd enligt miljöskadelagen. Lagen är dock inte tillämplig på bl.a. skador som har orsakats av joniserande strålning. En skada som inte har orsakats uppsåtligt eller genom vårdslöshet ersätts endast i den mån den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till bl.a. förhållandena på orten.

Hälsoskyddslagen

Hälsoskyddslagen syftar till att dels förhindra uppkomsten av sanitära olägenheter, dels undanröja sådana olägenheter. Med sanitär olägenhet avses en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig. Lagen är tillämplig på störningar som härrör från såväl fast som lös egendom. Lagens allmänna aktsamhetsregel ställer krav på dem som äger eller nyttjar egendom att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja sanitär olägenhet. För vissa särskilt angivna verksamheter föreskrivs i lagen anmälnings- eller tillståndsplikt.

Lagen om kemiska produkter

Lagen om kemiska produkter syftar till att förebygga att skador på människor eller i miljön förorsakas av kemiska ännens inneboende egenskaper. Med detta syfte ställer lagen krav på dem som hanterar eller importerar kemiska produkter. I lagens allmänna aktsamhetsregel krävs att dessa skall vidta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får därutöver meddela

särskilda föreskrifter om försiktighetsmått. Vidare får föreskrivas t.ex. förbud eller tillståndsplikt för hantering eller import av en kemisk produkt.

Renhållningslagen

Renhållningslagen ställer krav på dem som hanterar avfall. Enligt lagen skall avfall hanteras på sådant sätt att det inte uppkommer olägenhet från hälso- skydds- och miljövårdssynpunkt. Med hantering avses även slutligt omhändertagande. Aktsamhetsregeln riktar sig mot både kommuner och enskilda.

3.1.3 Lagstiftning om utvinning av naturresurser

Vattenlagen

I vattenlagens portalparagraf uttalas att vatten skall skyddas och vårdas som en gemensam naturtillgång. Lagen är tillämplig på bl.a. vattenföretag och vattenanläggningar. Med vattenföretag förstås bl.a. vissa byggnadsåtgärder i vatten och med vattenanläggning avses en anläggning som har tillkommit genom ett vattenföretag. I lagen ställs krav på bl.a. ett företags lokalisering och nytta. Ett vattenföretag får således inte komma till stånd om hinder möter från allmänna planeringssynpunkter. Vidare måste fördelarna från allmän och enskild synpunkt av ett vattenföretag överväga kostnaderna och olägenheterna av det. Om allmänna eller enskilda intressen kan skadas genom ett vattenföretags inverkan på vattenförhållandena krävs enligt huvudregeln tillstånd till företaget.

Minerallagen

Minerallagen ersätter fr.o.m. den 1 juli 1992 bl.a. nuvarande gruvlag och lagen om vissa mineralfyndigheter. Lagen är tillämplig på undersökning och bearbetning av fyndigheter av vissa särskilt angivna mineraler. Minerallagens huvudsakliga syfte är att reglera förhållandet mellan gruvinnehavare och markägare. I lagen finns dock vissa bestämmelser som reglerar även andra intressekonflikter. Den som avser att bedriva undersökning i syfte att påvisa en mineralfyndighet måste i regel inneha ett s.k. undersökningstillstånd. Om prospektören hittar en fyndighet krävs för utvinning och tillgodogörande av mineraler en s.k. bearbetningskoncession. Vid koncessionsprövningen skall bl.a. naturresurslagen tillämpas. En koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda bl.a. allmänna intressen. Väsentliga villkor bl.a. till skydd för den yttre miljön bestäms genom tillståndsgivning enligt t.ex. miljöskyddslagen och vattenlagen.

3.2 Fråga om samordning av miljölagstiftningen

Miljölagstiftningen har under senare år blivit mycket omfattande och svår att överblicka. De vid olika tidpunkter tillkomna lagarna kan också sägas ge uttryck för delvis skilda ambitionsnivåer.

Det har därför från flera håll framförts önskemål om samordning av miljölagstiftningen och i våra direktiv anges som en av våra huvuduppgifter att lagarna skall på ett bättre sätt samordnas och bli lättare att tillämpa och överblicka.

En samordning av miljöskyddslagstiftningen är visserligen en lagteknisk operation som inte i sig kan förbättra miljön. Alla de människor som oroar sig för miljöstörningar och engagerar sig i olika miljöfrågor kan emellertid med fog kräva att miljölagstiftningen är tydlig, begriplig och enhetlig, så att de kan skaffa sig kunskap om vad som gäller. Detsamma gäller både näringslivet och andra som direkt skall rätta sig efter lagstiftningen och myndigheter som skall tillämpa den. En tydlig, begriplig och enhetlig lagstiftning underlättar vidare en jämförelse med internationella förhållanden och därmed också en anslutning till internationella överenskommelser samt inte minst en svensk anpassning till EGs regelsystem. Den kan också förbättra möjligheterna till information och opinionsbildning kring miljöfrågorna. På så sätt kan en samordning av lagstiftningen bli ett medel att styra miljöarbetet åt ett håll som ligger i linje med de nationella miljömålen.

I våra direktiv har särskilt betonats vikten av en samordning av sanktionssystemet inom miljörätten. Straffbestämmelser finns nu dels i brottsbalken, dels i de olika miljöskyddslagarna. Många av de miljöstraffrättsliga reglerna i gällande rätt griper in i varandra. De kan också lämna verkliga eller skenbara luckor. Skäl talar för att låta bestämmelser om de allra grövsta miljöbrotten stå kvar i brottsbalken. Flertalet straffbestämmelser på miljöskyddets område bör dock placeras på annat håll. Det framstår som tveksamt om man på miljöskyddsområdet kan undgå att använda sig av blankettstraffbud, dvs. straffbestämmelser som hänvisar till materiella bestämmelser på annat håll. Används blankettstraffbud är det opraktiskt att ha materiella regler och straffregler i olika lagar. I fråga om sanktionsbestämmelserna skulle därför samordningen lättare komma till stånd, om man

samlar den centrala miljöskyddslagstiftningen i en ny miljölag.

På grund av de nu anförda skälen har vi kommit till uppfattningen att en samordning av miljöskyddslagstiftningen bör komma till stånd. Detta bör ske på så sätt att de grundläggande miljöskyddsbestämmelserna samlas i en ny miljölag.

3.3 Omfattningen av en samordning

En samordning kan drivas mer eller mindre långt. Om den önskade överskådligheten skall vinnas, kan inte alltför omfattande lagar sammanföras i en enhetlig miljölag. **Plan- och bygglagen** och **vattenlagen** är omfattande lagverk som nyligen kommit till efter ett mycket tidsödande lagstiftningsarbete. Att på nytt ta upp frågan om den tekniska utformningen av dessa regleringar skulle medföra ytterligare arbete som inte framstår som motiverat. Det anförda talar för att plan- och bygglagen och vattenlagen inte förs över till en ny, samlad miljölag. Detsamma gäller den nya **minerallagen**. I samband med införandet av en ny, samlad miljölag måste emellertid sakliga ändringar göras av bestämmelser om miljöskydd i andra lagar. Särskilt kan vattenlagen behöva ändras för att få bättre överensstämmelse med aktsamhetsreglerna i en ny, samlad miljölag.

Om plan- och bygglagen inte förs över till en ny, samlad miljölag framstår det som mest naturligt att även annan lagstiftning som främst berör skyddet för den fysiska miljön lämnas utanför. En samordning bör därför främst avse vad som enligt avsnitt 3.1 betecknas som skyddslagstiftning, dvs. bl.a. miljöskydds-

lagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och renhållningslagen.

Dessa lagars syften kan sägas vara delvis sammanfallande. Såsom tidigare redovisats syftar **miljöskyddslagen** till att reglera vatten- och luftföroreningar samt buller och andra störningar i den yttre miljön. Sådana störningar påverkar naturligtvis inte enbart naturen utan ofta direkt eller indirekt även människors hälsa. **Hälsoskyddslagens** syfte att hindra och undanröja störningar som kan vara skadliga för människors hälsa kan sägas sammanfalla med miljöskyddslagens syfte till viss del. Även **lagen om kemiska produkter** syftar till att förebygga skador på människors hälsa eller i miljön. Lagen ställer med detta syfte krav på dem som hanterar eller importerar kemiska produkter. **Renhållningslagen** ställer i sin tur krav på dem som hanterar avfall. Enligt lagen skall avfall hanteras på sådant sätt att det inte uppkommer olägenheter från hälsoskydds- och miljövärdssynpunkt. Lagarnas sammanfallande syften anser vi talar för en samordning.

Inte enbart lagarnas syften är sammanfallande utan till viss del även deras tillämpningsområden. **Hälsoskyddslagen** reglerar i likhet med **miljöskyddslagen** störningar som härrör från användningen av fast egendom även om den också omfattar störningar från lös egendom. Även en så betydande störningskälla som trafiken regleras till viss del av såväl miljöskyddslagen som hälsoskyddslagen. Trafikens avgaser och buller har i en del fall ansetts utgöra sanitär olägenhet och föranlett ingripande med stöd av hälsoskyddslagen och störningar från fasta trafikanläggningar faller in under miljöskyddslagen.

Även tillämpningsområdena för **lagen om kemiska produkter** och miljöskyddslagen är till viss del sammanfal-

lande. Ett förbud kan med stöd av miljöskyddslagen meddelas mot användningen av ett visst ämne i en särskild anläggning, om ämnet kan förekomma i utsläppen från anläggningen. Ett företag som har erhållit tillstånd enligt miljöskyddslagen att använda en viss kemikalie i sin verksamhet kan å andra sidan förlora denna rätt om kemikalien senare förbjuds med stöd av lagen om kemiska produkter. Ett förbud meddelat med stöd av lagen om kemiska produkter kan således helt rycka undan förutsättningarna för ett tidigare meddelat tillstånd. Även utsläpp från miljöfarliga verksamheter kan regleras med stöd av båda lagarna. En föreskrift meddelad med stöd av lagen om kemiska produkter om t.ex. hantering av ett visst ämne kan direkt påverka ett utsläpp. Lagarnas tillämpningsområden överlappar således varandra i inte obetydlig omfattning. Härtill kommer att vi enligt våra direktiv bör särskilt beakta möjligheterna till en samordning av reglerna i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter med sikte på ingripande mot en viss produkt som ett alternativ eller komplement till ingripande mot en verksamhet.

Renhållningslagen reglerar som framgått ovan uteslutande avfallsfrågor. Sådana frågor faller emellertid in under även övriga nu behandlade lagars tillämpningsområden. Vid en bristfällig avfallshantering kan krav komma att ställas på hanteraren förutom enligt renhållningslagen även enligt hälsoskyddslagen, om hanteringen ger upphov till sanitär olägenhet. För det fall att avfallet innehåller en kemisk produkt kan krav dessutom komma att framställas på hanteraren med stöd av lagen om kemiska produkter. Slutligen kan även aktsamhetsreglerna i miljöskyddslagen bli tillämpliga under förutsättning att avfallshanteringen ger upphov till miljöstörningar som inte är helt tillfälliga.

Ytterligare ett skäl för samordning är att det till viss del är samma myndigheter som tillämpar lagarna; lokal tillsynsmyndighet är i samtliga lagar miljö- och hälsoskyddsnämnden och regional tillsynsmyndighet är länsstyrelsen. Såvitt gäller lagen om kemiska produkter utövas dock den regionala tillsynen över arbetsmiljön av yrkesinspektionen och försvarets sjukvårdsstyrelse. Tillsynen på central nivå är mer uppdelad. Det kan dock nämnas att naturvårdsverket, som är central tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen och renhållningslagen, utövar jämte andra myndigheter tillsyn även över tillämpningen av hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

Ännu ett skäl att föra över lagen om kemiska produkter till en ny, samlad miljölag är enligt vår mening att ledning för den sakliga utformningen av en ny miljölag i betydande utsträckning bör sökas just i den lagen. Man kan därför vänta sig att en ny miljölag i betydligt större utsträckning än den nuvarande miljöskyddslagen kommer att förete principiella likheter med lagen om kemiska produkter, om denna behålls.

Det bästa sättet att nå en samordning av sanktionsreglerna på miljöskyddets område är att till en ny, samlad miljölag knyta enhetliga sanktionsbestämmelser. Lämnas t.ex. lagen om kemiska produkter utanför ett sådant nytt enhetligt lagverk blir det svårare att samordna sanktionsreglerna. En samordning under denna förutsättning skulle medföra en ganska omfattande, parallell reglering i de båda lagarna av sanktionerna, vilket inte är önskvärt.

I fråga om **lagen om kemiska produkter** har vi särskilt beaktat att denna övergripande reglerar kemikaliekontrollen inte bara till skydd för den yttre miljön utan också till skydd för arbetsmiljön och för konsumenten-

terna. Beträffande alla tre sektorerna reglerar lagen inte endast användningen av kemiska produkter utan också tillverkningen och marknadsföringen.

Såvitt gäller de risker för den yttre miljön som är förenade med användningen av kemiska produkter föreligger ett behov att skärpa den nuvarande miljöskyddslagen. Under alla förhållanden bör i en ny, samlad miljölag föras in bestämmelser av det slag som finns i lagen om kemiska produkter. Det gäller t.ex. den allmänna aktsamhetsprincipen med ett ansvar för alla som använder kemikalier att ordna användningen så att skada på miljön kan undvikas. Det gäller även möjligheter att utfärda föreskrifter med generell räckvidd rörande kemiska produkter och rätt för miljömyndigheterna att utöva tillsyn med alla de befogenheter man nu har enligt lagen om kemiska produkter. Genom sådana ändringar som nu förordats kommer en ny, samlad miljölag att i inte oväsentlig utsträckning hämta sitt innehåll från den nuvarande lagen om kemiska produkter.

Sammantaget med de skäl som redovisats i det föregående till stöd för att lagen om kemiska produkter bör föras över till en ny, samlad miljölag har det anförda lett oss till slutsatsen att en sådan samordning bör komma till stånd. Samtidigt måste självfallet beaktas att kemikalieregleringen är av grundläggande betydelse även för arbetsmiljöskyddet och konsumentskyddet och att den nya lagen måste utformas så att den i likhet med lagen om kemiska produkter tillvaratar även dessa skyddsintressen. Endast om detta låta sig göra på ett fullt tillfredsställande sätt, bör en total samordning av kemikalielagstiftningen och övrig hälso- och miljölagstiftning komma till stånd.

Om en ny, samlad miljölag får det breda innehåll som hittills förordats, talar goda skäl för att till den föra över även **miljöskadelagen**, lämpligen som en särskild avdelning av den nya lagen. Visserligen bröts ersättningsreglerna år 1986 ut ur miljöskyddslagen och sammanfördes med jordabalkens regler om skadestånd i grannelagsförhållanden till miljöskadelagen under hänvisning bl.a. till svårigheten att anpassa de nya skadeståndsreglerna till begreppet "miljöfarlig verksamhet" och andra bestämmelser i miljöskyddslagen. Vid en allmän översyn av miljölagstiftningen finns det emellertid anledning att utforma såväl miljölagen som skadeståndsreglerna så att de passar samman; att skadeståndsreglerna omfattar även vissa grannelagsrättsliga förhållanden synes ej utgöra något avgörande hinder. Eftersom anknytningen till fast egendom inte längre bör vara vägledande för miljölagen, faller därmed också skälen för att begränsa skadeståndsreglerna till att avse verksamheter på fast egendom. Detta är i och för sig en fördel.

Med den centrala roll **naturresurslagen** spelar för hushållningen med naturresurserna, däribland naturmiljön, talar mycket för att den bör föras in i en samlad miljölag. Å andra sidan är den av betydelse också för lagar som i vart fall inte nu bör föras in i en miljölag, såsom plan- och bygglagen och vattenlagen.

Naturresurslagen innehåller ett par grundläggande hushållningsbestämmelser som i lokaliseringshänseende står miljöskyddslagstiftningen nära. Dessa är bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 § som avser skydd av mark- och vattenområden, som inte alls eller endast obetydligt påverkats av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön, eller som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt.

Ett annat avsnitt i naturresurslagen som skulle kunna föras över till en ny miljölag är 4 kap., som handlar om regeringens prövning av stora industrianläggningar. Bestämmelserna har självfallet nära samband med reglerna om tillståndsprövning i nuvarande miljöskyddslagen. Ett motiv för en sådan samordning skulle vara att man på det sättet kunde beskriva de materiella aktsamhetskrav som måste gälla också för regeringens tillåtlighetsprövning i den samlade miljölagen. Hit skulle då också kunna föras bestämmelserna i 3 kap. 3 § och 4 § andra stycket som behandlar var sådana ingripande anläggningar som enligt 4 kap. naturresurslagen skall prövas av regeringen inte får resp. får komma till stånd.

Hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen tar emellertid inte i första hand sikte på att tillgodose miljöskyddsintressen. Bestämmelserna tillgodoser i minst lika hög grad exploateringsintressen och andra intressen som med fog kan sägas vara motstående till miljöskyddsintressena. Lagen är i första hand inriktad på att ge ledning i sådana situationer där olika intressen står mot varandra i fråga om användningen av marken och vattnet.

En utbrytning av viktiga delar ur naturresurslagen skulle rycka sönder helheten i lagen och försvåra bl.a. kommunernas planering av mark- och vattenanvändningen. Vi har därför stannat för den ståndpunkten att bestämmelserna i naturresurslagen inte till någon del bör föras över till en ny, samlad miljölag. Skulle vid bedömningen av vårt förslag statsmakterna komma till annan uppfattning ser vi inga stora tekniska svårigheter att arbeta in angivna delar av naturresurslagen i den samlade miljölag som vårt arbete syftar till.

Vissa av bestämmelserna i **naturvårdslagen** tar i särskild grad sikte på skyddet av naturmiljön. Detta gäller bestämmelserna om tillståndsplikt till täktverksamhet och markavvattnings samt samrådsplikt beträffande vissa andra arbetsföretag. Gemensamt för dessa är att det är fråga om verksamheter som påverkar naturmiljön. Dessa skyddsbestämmelser har stora likheter med bestämmelserna i miljöskyddslagen om tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter. Härtill kommer att tillstånd skall sökas hos och samråd ske med länsstyrelsen. Detta talar för att bestämmelserna bör överföras till en ny, samlad miljölag.

Övriga bestämmelser i naturvårdslagen om områdesskydd m.m. har inte någon direkt anknytning till någon verksamhet utan har närmare samband med reglerna rörande den fysiska planeringen som vi anser inte bör ingå i en ny, samlad miljölag.

Trafiklagstiftningen kräver särskilda överväganden. Vad vi i föregående avsnitt sagt om mål och planering i miljöskyddsarbetet är inte minst av betydelse när det gäller trafikens inverkan på miljön. Vid planering av och beslut om trafikinvesteringar bör de av riksdagen uppställda nationella miljömålen beaktas. Beslut rörande stora trafikanläggningar, som får strategisk betydelse för trafikens miljöpåverkan, bör fattas av regeringen under beaktande av de skärpta tillåtlighetsregler som vi har till uppgift att föreslå. Av trafikanläggningar är i dag endast stora trafikflygplatser förprövningspliktiga enligt miljöskyddslagen. Bestämmelser om sådan prövning beträffande fasta trafikanläggningar i allmänhet bör ingå i en ny, samlad miljölag.

Bestämmelser rörande motorbränslen är uteslutande meddelade med hänsyn till hälso- och miljöskyddet.

Denna reglering bör därför föras in i en ny, samlad miljölag eller föras in i generella föreskrifter meddelade med stöd av den lagen, ifall lagen om kemiska produkter förs över till den nya miljölagen.

Miljöstörningarna från trafiken härrör också från ett stort antal rörliga källor i form av fordon av olika slag - bilar, fartyg och flygplan. För att reglera sådana fordons miljöpåverkan används vanligen olika former av standardiseringskrav och typgodkännanden. Vidare kan trafiken påverkas med olika former av skatter och avgifter eller ibland bidrag som påverkar marknaden och styr åtminstone en betydande del av de individuella besluten i den ena eller den andra riktningen.

I fordonskungörelsen och bilavgasförordningen uppställs ett stort antal krav på fordons beskaffenhet och utrustning. Att ur dessa författningar bryta ut bestämmelser bara för att de har miljöanknytning synes inte lämpligt. Det skulle försämma möjligheterna att överblicka de krav som gäller för fordon. Sådana bestämmelser som nu diskuteras har sin plats i speciallagstiftningen snarare än i en ny, samlad miljölag.

Vad som nu sagts om föreskrifter beträffande fordon har sin tillämpning också beträffande lokala trafikföreskrifter. Även om sådana kan leda till en sanering av trafiken med förbättringar för hälsa och miljö som följd, meddelas de som regel i första hand av hänsyn till framkomlighets- och trafiksäkerhetsintressen. Det finns därför inte anledning att överföra bestämmelserna om sådana föreskrifter från trafiklagstiftningen till miljölagstiftningen. De möjligheter för kommunerna att inom vissa områden förbjuda vissa typer av fordon, t.ex. dieseldrivna fordon i stadskärnor, som föreslagits av storstadstrafikkommittén (STORK), har

så nära samband med andra frågor som regleras genom lokala trafikföreskrifter att det sagda gäller även dem.

I den mån det skulle visa sig föreligga ett permanent behov för kommunerna att kunna förbjuda motorfordons- trafik vid tillfälliga luftföroreningstoppar bör däremot bestämmelser motsvarande den nya lagen om tillfälliga bilförbud föras in i en ny, samlad miljölag.

Enligt lagen om skötsel av jordbruksmark får meddelas de föreskrifter som skäligen kan fordras från miljöskyddssynpunkt, dock endast såvitt gäller djurantal, gödselhantering och växtodling. Även denna bestämmelse anser vi bör föras över till en samlad miljölag.

Vidare anser vi att bestämmelserna i lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten och lagen om svavelhaltigt bränsle bör föras över till en ny, samlad miljölag.

Avslutningsvis vill vi framhålla att det finns ett antal lagar som vi ännu inte hunnit analysera tillräckligt för att kunna bedöma i vilken utsträckning de kan eller bör samordnas med miljöskyddslagstiftningen i övrigt. Som exempel på sådan lagstiftning kan nämnas strålskyddslagen. Under vårt fortsatta utredningsarbete vill vi därför överväga samordning av bestämmelser på även andra områden än dem vi nu behandlat.

4.1 Inledning

Även om de lagar som enligt avsnitt 3.3 bör samordnas uppvisar stora likheter i många avseenden, och delvis överlappar varandra, finns det också skillnader som måste beaktas. Lagen om kemiska produkter intar en särställning eftersom dess allmänna aktsamhetsregel är den mest moderna inom miljöskyddslagstiftningen och eftersom det med stöd av denna lag kan meddelas föreskrifter för i princip varje hälso- och miljöfarligt ämne oavsett i vilket led det hanteras och således även vid tillverkning och marknadsföring. Sådana föreskrifter gäller vid sidan av de övriga lagarna. Miljöskyddslagen är uppbyggd enligt grundprincipen att omfattningen av erforderliga skyddsåtgärder skall bedömas med hänsyn tagen till förhållandena i varje enskilt fall med utgångspunkt från ett antal i lagen allmänt utformade tillåtlighetsregler. Lagen ger litet utrymme att meddela föreskrifter av generell karaktär. Liksom lagen om kemiska produkter är hälsoskyddslagen och renhållningslagen mer utformade som ramlagar. De innehåller i stort sett endast en allmän aktsamhetsregel jämte specialbestämmelser för vissa ämnesområden. Detaljerade bestämmelser meddelas genom föreskrifter.

De skäl som i avsnitt 3.2 anförs för att en samordning över huvud taget bör komma till stånd liksom det förhållandet att det i stor utsträckning är samma

myndigheter som har att tillämpa de aktuella skyddslagarna talar för att dessa samordnas så långt det är möjligt. Samtidigt måste beaktas att denna samordning inte får leda till att miljöskyddsarbetet i något hänseende försvagas. I den mån det sakliga innehållet blir oförändrat bör reglerna inte heller till sin form förändras på sådant sätt att enskilda och myndigheter som tillämpar lagarna inte känner igen sig utan måste lära sig innehållet på nytt.

Det förefaller enligt vår uppfattning inte föreligga några problem att samordna tillsyns-, besvär- och sanktionsbestämmelserna i de nu aktuella lagarna. En sådan samordning kommer att avsevärt underlätta tillsynsmyndigheternas arbete.

Också de övriga lagreglerna bör enligt vår uppfattning i avsevärd omfattning kunna samordnas. Samordningen kan naturligtvis drivas olika långt alltifrån att reglerna för olika ämnesområden närmas till varandra men placeras i skilda avdelningar av lagen till att de helt smälts samman i gemensamma regler. En lämplig avvägning skulle enligt vår mening vara att det i en ny lag förs in vissa övergripande aktsamhetsregler, i betydande omfattning efter mönster från lagen om kemiska produkter. Därefter bör följa särskilda kapitel för vissa ämnesområden som behöver särregleras, t.ex. för provningen av miljöfarlig verksamhet och - om den nya lagen helt skall ersätta lagen om kemiska produkter - för sådana produkter, samt slutligen gemensamma bestämmelser om tillsyn, sanktioner m.m.

Vi erinrar om att det enligt våra direktiv är nödvändigt att lagstiftningen inom miljöområdet ger uttryck för de miljöpolitiska mål som fastställts av riksdag och regering. Redan av konstitutionella skäl bör de av riksdagen antagna målen ges uttryck i lagar

eller andra normer, som domstolar och övriga myndigheter har att rätta sig efter. Om den önskvärda översiktligheten skall vinnas, torde det krävas att den nya lagen i viss utsträckning får karaktär av ramlag och att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer av riksdagen bemyndigas att - självfallet i enlighet med de riktlinjer som riksdagen drar upp i motiven till den nya lagen - meddela de närmare föreskrifter som behövs. Fördelen med ett sådant system är främst att riksdagen kan dra upp de övergripande riktlinjerna medan detaljerna överlämnas åt myndigheterna. En annan fördel är att det går fortare att genomföra ändringar i regelsystemet när ändrade förhållanden påkallar det.

Självfallet får dock inte önskemålet om översiktlighet och förenklingar leda till att lagstiftningen brister i precision när sådan är önskvärd. Lagstiftningen bör utformas så att den ger klar ledning för rättstillämpningen på de olika områden som kommer i fråga.

Som nyss framhållits intar lagen om kemiska produkter en särställning inom den aktuella skyddslagstiftningen genom att dess allmänna aktsamhetsregel är den mest moderna i miljöskyddslagstiftningen och eftersom det med stöd av denna lag kan meddelas föreskrifter för i princip varje hälso- eller miljöfarligt ämne oavsett i vilket led det hanteras. Det finns därför anledning att vid utformningen av aktsamhetsreglerna i en ny, samlad miljölag fästa särskilt avseende vid innehållet i lagen om kemiska produkter. Samtidigt talar såväl utvecklingshistorien som det förhållandet att det praktiska miljöskyddsarbetet alltjämt är koncentrerat kring tillämpningen av miljöskyddslagen för att vi först undersöker möjligheterna att skärpa försiktighetsreglerna i den nuvarande miljöskyddslagen.

4.2 Skärpning av bestämmelserna i nuvarande miljöskyddslag

Enligt våra direktiv skall vi i fråga om miljöskyddslagen lämna sådana förslag till ändringar som leder till att miljökraven skall få ökad tyngd i förhållande till andra intressen. Samtidigt skall vi utgå från den individuella prövning som gäller för närvarande.

I våra direktiv anges att ett sätt att åstadkomma ett ökat hänsynstagande till miljön kan vara en skärpning av de nuvarande **tillåtlighetsreglerna** i miljöskyddslagen. Ett annat sätt är, också enligt direktiven, att generellt eller för vissa branscher eller för utsläpp av vissa skadliga ämnen införa **normregler** till stöd för prövningen.

Miljöintressena kan, som tidigare redovisats, främjas på många olika sätt. I den nuvarande miljöskyddslagen sammanhänger bristerna, enligt vår uppfattning, inte i första hand med utformningen av tillåtlighetsreglerna som sådana utan snarare med det förhållandet att det saknas möjligheter att meddela **generella föreskrifter** - särskilt för mindre verksamheter. Detta har lett till att det varken finns villkor i tillståndsbeslut eller generella föreskrifter som reglerar verksamheten i miljöskyddshänseende för ett mycket stort antal verksamheter i landet - det har uppskattats att det rör sig om ca 50 000.

Den individuella prövningen måste även framgent vara den vanliga prövningsformen - åtminstone för större verksamheter. Endast härigenom tillförsäkras andra intressen möjligheter att påverka utgången i ett enskilt ärende. Den individuella prövningen skapar också förutsättningar för en så kostnadseffektiv

utformning av miljöskyddsåtgärderna som möjligt. De prövade anläggningarna är regelmässigt så stora att riskerna för miljöstörningar måste analyseras för var och en av dem.

Föreskrifter skulle emellertid enligt vår uppfattning kunna utgöra ett lämpligt komplement till den individuella tillståndsprövningen. Detta skulle också innebära att miljöskyddslagens regelsystem mer anpassades till lagen om kemiska produkter. Föreskrifter bör kunna meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen utser.

Enligt vår uppfattning bör möjligheten att meddela föreskrifter omfatta såväl förbud mot att utöva viss miljöfarlig verksamhet som skyldighet att vidta vissa skyddsåtgärder.

Förbud bör givetvis endast utnyttjas i mycket speciella fall. Enligt vår uppfattning bör förbud endast kunna meddelas för verksamheter som inte tillståndsprövs. Tillståndsprövningen omfattar ju i sig en prövning av om verksamheten i fråga skall få utövas eller ej.

Förbud bör vidare förbehållas sådana verksamheter som - för sig eller tillsammans - kan ge upphov till så stora miljöstörningar att de med hänsyn till nyttan framstår som oacceptabla. Ett exempel på sådan verksamhet kan vara kabelbränning. En okontrollerad bränning av kabel har visat sig kunna ge upphov till en betydande avgång av tungmetaller och andra miljöfarliga ämnen. För några år sedan, när metallpriserna var höga, florerade en relativt omfattande bränning av kabel under mycket primitiva förhållanden. Det visade sig då vara svårt att komma till rätta med denna sorts verksamhet genom ingripande med stöd av miljöskydds-

lagen, eftersom en sådan verksamhet snabbt kunde flyttas från plats till plats. Ett förbud mot att driva verksamheten på viss plats, enligt principerna i miljöskyddslagen, var då i praktiken verkningslöst.

Föreskrifter om skyddsåtgärder bör enligt vår uppfattning också i huvudsak komma till användning för verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikt. Inom många mindre verksamheter torde behovet av skyddsåtgärder inte skilja sig särskilt mycket från anläggning till anläggning. En individuell prövning skulle i dessa sammanhang te sig såväl ineffektiv som resurskrävande. Som exempel kan nämnas att krav på att förse alla landets bensinstationer med muffar, för att fånga in bensinångorna, skulle med nuvarande regler medföra att ett föreläggande måste riktas mot varje bensinstationsägare. De generella föreskrifterna bör i dessa fall ses som minimikrav som i det enskilda fallet skall kunna skärpas i samband med att en tillståndsprövning kommer till stånd. En sådan ordning gäller redan i dag för miljöföreskrifter som meddelats med stöd av lagen om skötsel av jordbruksmark. Sådana föreskrifter hindrar inte att längre gående skydds krav i det enskilda fallet kan ställas med stöd av miljöskyddslagens bestämmelser.

Enligt vår uppfattning bör föreskrifter i speciella fall också kunna omfatta verksamheter som tillståndsprövats enligt miljöskyddslagen. Förutsättningen bör då vara att det är nödvändigt att skärpa villkor i visst eller vissa avseenden på grund av att nya kunskaper framkommit om ett ämnes miljöfarlighet eller att förhållandena i något avseende avsevärt förändrats samt att en villkorsändring skulle vara svår att snabbt genomföra vid en individuell omprövning. De nya kunskaper som framkommit om havets eutrofiering och kvävet roll i sammanhanget skulle exempelvis kunna

utgöra skäl för skärpta krav på skyddsåtgärder vid kommunala reningsverk. Detta skulle i dag kräva en omprövning av varje enskilt beslut. Enligt vår uppfattning borde det i ett fall som detta vara möjligt att skärpa kraven genom generella föreskrifter.

Vi anser också att de internationella åtaganden och utfästelser som Sverige gör gentemot andra länder skall kunna ligga till grund för kompletterande föreskrifter av det slag som ovan redovisats. Sådana skulle exempelvis kunna komma till användning vid en svensk anslutning till EG, vars miljöskyddsregler i stor utsträckning bygger på normer för olika miljöstörande verksamheter.

Vissa typer av föreskrifter kan beröra ämnesområden där det kan finnas behov att medge undantag med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Om den myndighet som meddelar föreskrifterna, i första hand regeringen, finner att ett sådant behov kan föreligga, får föreskrifterna utformas så att det finns möjlighet att ge dispens helt eller delvis eller för viss tid. Ibland kan det i så fall vara motiverat att låta föreskrifterna innehålla att dispens får meddelas inom ramen för en tillståndsprövning.

De möjligheter som redan i dag finns att meddela särskilda föreskrifter inom s.k. miljöskyddsområden bör enligt vår uppfattning finnas kvar i en ny lag. Bestämmelserna i ämnet behöver dock sannolikt i viss mån omarbetas. Bl.a. bör möjligheterna att i dessa sammanhang tillämpa miljökvalitetsnormer och genomförandeplaner övervägas närmare.

I det fortsatta utredningsarbetet bör också behandlas frågan om vidgade möjligheter för kommunerna att

meddela föreskrifter till skydd för hälsa och miljö. Som exempel på vad lokala miljöskyddsföreskrifter borde kunna avse kan nämnas förbud mot halmbränning, gödselhantering och avfallshantering som inte regleras på annat sätt.

Även om **tillåtlighetsreglerna** i miljöskyddslagen i stort visat sig ändamålsenliga för att komma till rätta med miljöproblemen vid enskilda anläggningar finns enligt vår uppfattning ändå anledning att överväga vissa justeringar.

Frågan om vilka försiktighetsmått m.m. som skall kunna krävas behandlas i 5 § miljöskyddslagen. Den grundläggande försiktighetsregeln i paragrafen är till sin utformning mycket lik aktsamhetsreglerna i de andra skyddslagarna.

Paragrafen är utformad så att frågan om omfattningen av erforderliga skyddsåtgärder skall bedömas bl.a. med utgångspunkt i beskaffenheten av det område som kan bli utsatt för störning. Av förarbetena till miljöskyddslagen framgår att hänsyn skall tas till bl.a. förekomsten av närliggande bostäder, sjukhus, skolor och andra anläggningar som kan vara särskilt känsliga för störningar. Hänsyn skall också tas till intilliggande värdefulla naturområden m.m. som man vill skydda.

Av naturliga skäl fördes inga resonemang om de storskaliga miljöproblemen när miljöskyddslagen kom till. I dag står det allt mer klart att kraven på skyddsåtgärder vid miljöfarliga anläggningar också måste sättas in i ett större sammanhang. Dessa krav måste således bedömas från olika perspektiv - ett mer lokalt och ett mer storskaligt. De ämnen som orsakar de storskaliga miljöproblemen - t.ex. dioxiner och CFC

- ger många gånger inte upphov till några nämnvärda lokala föroreningsproblem. De föroreningar som skapar lokala föroreningsproblem är inte sällan ointressanta i ett större sammanhang.

Tillståndsmyndigheterna bör vid den individuella prövningen beakta även de storskaliga miljöproblemen. Delvis kan detta åstadkommas genom att generella föreskrifter grundade på riksdagens miljöpolitiska beslut eller på de miljöåtaganden och utfästelser som Sverige gör gentemot andra länder kommer att gälla även vid den individuella prövningen.

Avfallsfrågorna och de problem som den ökade användningen av olika kemiska ämnen för med sig bör också ägnas större uppmärksamhet vid tillståndsprövningen. För närvarande kan dessa frågor beaktas bara i den mån utsläpp från produktionen kan påverka miljöförhållandena i omgivningen till den anläggning som provas. Under vårt fortsatta utredningsarbete vill vi närmare undersöka möjligheterna att vid prövningen ta hänsyn även till mer övergripande frågor - t.ex. hur avfall, som de producerade varorna så småningom kommer att ge upphov till, skall kunna återvinnas eller förstöras utan risker för miljön.

I samband med lagändring år 1988 gjordes ett tillägg i 5 § första stycket miljöskyddslagen i vilket fastslås att skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår efter det att en miljöfarlig verksamhet upphört. Frågan om återställning av skadade miljöer efter nedlagda verksamheter har diskuterats vid många tillfällen under senare år. Det är många gånger svårt att i efterhand kunna få ersättning för olika skyddsåtgärder av den som utövat verksamheten. Av särskilt intresse i sammanhanget är det system med ekonomiska säkerheter som tillämpas vid prövningen av täktärenden enligt

naturvårdslagen. Enligt vår mening bör bestämmelser om skyldighet att ställa sådan säkerhet tas in även i aktsamhetsreglerna i en ny, samlad miljölag. Den närmare utformningen av sådana bestämmelser bör övervägas i det fortsatta utredningsarbetet.

En skärpning av tillåtlighetsreglerna kan också ske genom ändringar i 6 § miljöskyddslagen. I paragrafen finns intagna två störningsnivåer som inte får över-skridas om inte särskilda skäl föreligger. Dispens från den första nivån - dvs. om olägenheter av väsentlig betydelse uppkommer - kan meddelas av tillståndsmyndigheten om särskilda skäl föreligger. Dispens från den andra nivån - dvs. att störningarna leder till att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden avsevärt försämrade m.m. - kan lämnas av regeringen om verksamheten har synnerlig betydelse för bl.a. näringslivet. Skulle sistnämnda förhållanden vara rådande är nämligen tillståndsmyndigheten skyldig att överlämna ärendet till regeringens prövning.

Liksom 5 § gäller bestämmelserna i 6 § såväl nyanläggningar som befintliga anläggningar. De skall sålunda tillämpas vid både tillståndsprövning och tillsyn. Den underställningsskyldighet till regeringen som skall tillämpas i vissa tillståndsärenden gäller emellertid ej i tillsynsärenden.

Vid den prövning regeringen i dag skall göra av stora naturresurskrävande företag gäller ej störningsgränserna i miljöskyddslagen. Regeringen kan i varje enskilt fall göra en fri prövning av verksamheten. Ett tillstånd av regeringen i ett sådant fall är bindande vid den senare prövningen enligt miljöskyddslagen.

Mycket talar för att de nuvarande möjligheterna i miljöskyddslagen att meddela dispens i de fall olägen-

heterna kan befaras medföra att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden avsevärt försämrade slopas - i vart fall för nyanläggningar och utbyggnader av miljöfarliga verksamheter. Samma princip bör i så fall gälla vid regeringens prövning enligt 4 kap. naturresurslagen. Dispensmöjligheten skulle endast bibehållas för den första störningsnivån - dvs. vid olägenheter av väsentlig betydelse. Förutsättningen för dispens skulle då vara att verksamheten är av synnerlig betydelse för orten eller för näringslivet. För att markera vikten bör dispens endast kunna meddelas av regeringen. Det sagda innebär att gränsen för vad som kan tillåtas enligt miljöskyddslagen flyttas ned och att dispensrätten förbehålls regeringen.

För befintliga anläggningar kan behövas ytterligare tid för att nedbringa utsläppen till nivåer som inte kan ge upphov till olägenheter av väsentlig betydelse.

I detta sammanhang vill vi erinra om den utredning av de praktiska möjligheterna att tillämpa olika metoder för att fastställa miljökrav med användande av kvalitetsnormer som vi förutskickat i avsnitt 2.4. I samband därmed bör också undersökas möjligheterna att som ett alternativ eller komplement till ändringar i nuvarande 6 § miljöskyddslagen - som ju med avsikt formulerats för att ge visst utrymme för tillämpningen - ange klara gränser med utgångspunkt från vad naturen kan anses tåla eller vad som kan accepteras från hälsoskyddssynpunkt.

Såvitt gäller förhållandet till EG förtjänar särskilt uppmärksammas det direktiv rådet antagit år 1984 om bekämpande av luftföroreningar från industrianläggningar. Detta bygger på principerna att vissa slag av industrianläggningar skall förprövas och att bästa

tillgängliga teknik skall användas, under förutsättning att den inte medför orimliga (excessive) kostnader. Det bygger också på principerna att en verksamhet i fråga om vissa angivna ämnen inte får medföra luftföroreningar av betydelse (significant) samt att fastställda gränsvärden och kvalitetsnormer skall iakttas. Såvitt vi kan finna står våra överväganden rörande tillståndsprövningen enligt en ny, samlad miljölag i god överensstämmelse med de nyss redovisade principerna.

4.3 Samordning av aktsamhetsreglerna

Enligt våra direktiv skall vi förutom att redovisa förslag till skärpningar av miljöskyddslagens regelsystem också redovisa hur detta kan samordnas med anknytande lagstiftning.

Vid denna samordning bör de grunder efter vilka lagen om kemiska produkter är uppbyggd ägnas särskild uppmärksamhet. Lagen om kemiska produkter reglerar hanteringen av sådana produkter ända från tillverkarledet till det slutliga omhändertagandet. Såväl hälso-skyddsaspekter som frågor om skyddet av den yttre miljön skall härvid beaktas. Lagen är en utpräglad ramlag med få materiella regler intagna i själva lagtexten. Kemikalierregleringen får sitt sakliga innehåll genom föreskrifter som kan utfärdas med stöd av lagen. Enligt den s.k. substitutionsprincipen, som infördes i lagtexten så sent som år 1990 (men som redan tidigare gällt), skall sådana produkter undvikas som kan ersättas med mindre farliga produkter. Var och en som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall alltså bedöma om han kan nå samma resultat med en annan produkt som är mindre farlig eller helt ofarlig eller på annat sätt. Är detta möjligt är han skyldig

att ersätta produkten, vid risk att han annars kan dömas till straff.

Lagen om kemiska produkter överlappar som beskrivits i avsnitt 3.3 i många avseenden miljöskyddslagen, hälso- skyddslagen och renhållningslagen. **Miljöskyddslagen** reglerar frågor om störningar från fasta anläggningar. Användningen av olika kemiska ämnen och produkter har härvid ofta stor betydelse för störningarnas omfattning. Samma förhållanden gäller i viss utsträckning även **hälsoskyddslagen**. Också **renhållningslagen** har många beröringspunkter med lagen om kemiska produkter, inte minst i fråga om behandlingen av miljöfarligt avfall. Det är också i stor utsträckning samma myndigheter som har att tillämpa lagarna.

Enligt vår uppfattning bör aktsamhetsreglerna för olika sektorer av miljöskyddet i avsevärd utsträckning kunna samordnas. En lämplig avvägning skulle, som anförts i avsnitt 4.1, kunna vara att det i en ny lag förs in vissa övergripande aktsamhetsregler samtidigt som vissa ämnesområden som behöver särregleras behandlas i särskilda kapitel, t.ex. om provningen av miljöfarlig verksamhet och - om den nya lagen helt skall ersätta lagen om kemiska produkter - om sådana produkter.

Enligt vår förut redovisade uppfattning bör vi sträva efter att så långt möjligt söka samordna aktsamhetsreglerna i lagen om kemiska produkter och i miljöskyddslagen. Som framgått föreligger här överlappningar vilket bl.a. lett till vissa oklarheter i ansvarsförhållandena myndigheterna emellan och brister i den regionala och lokala tillsynen av hanteringen av kemiska produkter.

Som förut anförts föreslår vi att reglerna i miljöskyddslagen anpassas till dem som finns i lagen om kemiska produkter på så sätt att regeringen eller myndighet som regeringen utser ges rätt att meddela föreskrifter också för verksamheter som nu faller under miljöskyddslagen. Sådana bemyndiganden bör givetvis återfinnas i en ny, samlad miljölag.

Om vårt arbete leder till en fullständig samordning av lagen om kemiska produkter och miljöskyddslagen bör i en ny lag också de nuvarande reglerna i lagen om kemiska produkter återfinnas. Dessa bör i så fall liksom i dag omfatta hanteringen av vissa kemiska ämnen och produkter. Enligt vår uppfattning bör emellertid föreskrifter rörande kemiska produkter inte endast omfatta krav på innehåll, märkning och hantering m.m. utan även kunna utnyttjas för att reglera vad som får släppas ut vid användningen av produkterna i fråga. Eftersom under alla förhållanden den nya lagen bör reglera användningen av kemiska produkter i olika typer av verksamheter, bör lagen innehålla sådana bestämmelser oavsett hur det går med samordningen i övrigt. Bestämmelser av detta slag finns redan i lagen om svavelhaltigt bränsle och i viss mån även i lagen om skötsel av jordbruksmark.

En sådan ändring skulle ligga väl i linje med våra direktiv, eftersom vi enligt dessa särskilt bör uppmärksamma möjligheterna att samordna reglerna i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter med sikte på ingripande mot en viss produkt som ett alternativ eller komplement till ingripande mot en verksamhet. Sådana frågor skulle kunna regleras genom generella föreskrifter motsvarande dem som förut föreslagits för icke prövningspliktiga verksamheter.

Såvitt gäller förhållandet till EG är metoden att i fråga om användningen av kemiska produkter arbeta med generella föreskrifter till skydd för miljön väl förenlig med EGs bruk av direktiv för att reglera särskilda produkter. I fråga om det sakliga innehållet måste vid en anpassning till EG tillses att nationella föreskrifter inte får leda till tekniska handelshinder. Positionerna på miljövårdsområdet har flyttats fram inom EG och miljökraven har även mött en allt större förståelse t.ex. inom kommissionen. Vår uppfattning är att synsättet även inom EG alltmer kännetecknas av förståelse för behovet att redan vid produktionen ta hänsyn till produkternas miljöpåverkan. Som jordbruksutskottet anfört är det angeläget att söka påverka både EG och enskilda länder i riktning mot ökat miljömedvetande. Utrikesutskottet framhöll å sin sida, när det behandlade frågan om Sverige och den västeuropeiska integrationen, att Sverige inte skall sänka utan höja ambitionerna på miljövårdsområdet och att samarbetet med EG därvid bör betraktas inte som ett hot utan som en möjlighet att med gemensamma ansträngningar nå längre (1990/91:UU8 s.47).

Ett genomförande av de förändringar som ovan föreslagits skulle högst påtagligt öka förutsättningarna för att anpassa miljöinsatserna till de övergripande miljöpolitiska målsättningarna och till de internationella åtagandena.

Den individuella prövningen av mer miljöfarliga verksamheter bör emellertid bibehållas. De nuvarande tillåtlighetsreglerna bör dock omarbetas i enlighet med vad ovan föreslagits - bl.a. bör också i dessa sammanhang större hänsyn tas till de övergripande miljöbesluten. Utökade möjligheter att meddela föreskrifter knutna till användningen av enskilda

produkter och ämnen kommer sålunda att i större utsträckning än i dag inverka på den individuella prövningen.

5 Miljökonsekvensbeskrivningar

5.1 Inledning

I det bedömningsunderlag som ligger till grund för olika planerings- och beslutsprocesser kan ingå bl.a. uppgifter, som beskriver ett företags eller en verksamhets effekter på miljön.

Statens naturvårdsverk och plan- och bostadsverket har på regeringens uppdrag utrett förutsättningarna och formerna för en mer systematisk användning av miljökonsekvensbeskrivningar (rapporten Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i det svenska planerings- och beslutssystemet).

På grundval av den nämnda rapporten pågår för närvarande beredning inom regeringskansliet av en lagrådsremiss i ämnet.

5.2 Behovet av konsekvensbeskrivningar

Vår kunskap om ekosystemens och de biogeokemiska kretsloppens komplicerade samband är inte fullständig. Det kan därför vara svårt att klart fastställa vad som kan orsaka miljöstörningar eller har föranlett redan uppkomna störningar. I många fall kan det dessutom förflyta en avsevärd tid innan den störning som en verksamhet orsakar inträder eller blir uppenbar. En

annan komplikation är att miljöstörningar kan uppstå långt från en störande verksamhet och i oväntade sammanhang. Emellertid får de nu nämnda svårigheterna inte hindra att det så långt som möjligt görs försök att beskriva, analysera och bedöma konsekvenserna av olika åtgärder som kan påverka miljön och hushållningen med naturresurserna.

Mot bakgrund av det nu anförda är det angeläget att förbättra underlaget för sådana beslut som rör bl.a. människors hälsa och miljön. Sålunda kan det i samband med beslut av övergripande politisk karaktär vara önskvärt att belysa miljökonsekvenserna på samma sätt som regelmässigt sker beträffande ekonomiska, regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska effekter av en föreslagen åtgärd. Vad gäller beslut med mer direkt anknytning till hälsa och miljö kan beslutsunderlaget förbättras genom att effekterna av en föreslagen åtgärd utreds bättre. Detta kan även bidra till dels en bredare diskussion om ett föreslaget projekt, som i sig är av värde för planeringen, dels en allmänt ökad kunskap och insikt om miljö- och naturresursfrågorna i samhället. Ett bättre beslutsunderlag kan också underlätta en användning av miljökvalitetsnormer.

5.3 Innehållet i en konsekvensbeskrivning

En konsekvensbeskrivnings uppgift är att, som underlag för ett beslut, ge besked om tänkbara effekter i tid och rum av en föreslagen åtgärd eller verksamhet. Beskrivningen skall vara en presentation av vad som händer eller med angiven sannolikhet kan hända under vissa angivna förhållanden. Den skall tala om hur det är och hur det med största sannolikhet kommer att bli under olika betingelser. Däremot skall beskrivningen inte tala om hur det borde vara.

En konsekvensbeskrivning skulle i idealfallet kunna redovisa, förutom syftet med en åtgärd, alla någorlunda sannolika effekter på bl.a. miljö och hälsa som kan följa om

- den aktuella åtgärden genomförs,
- alternativa åtgärder genomförs,
- inte någon åtgärd alls genomförs (s.k. nollalternativ).

Emellertid får kravet på fullständighet hos en beskrivning inte drivas hur långt som helst. Ett drivande in absurdum kan, förutom oacceptabla kostnader och förseningar av angelägna åtgärder, i värsta fall leda till ett sämre beslutsunderlag till följd av bristande överskådlighet. Det är därför viktigt att rutiner utarbetas för en rimlig avvägning mellan fullständighet, relevans och betydenhet. Man kan tänka sig en prioritering av insatser med avseende på dels irreversibla störningar på de ekologiska systemen, dels störningar som kan förorsaka ärftliga skador eller allvarliga individskador på människan.

Ett ytterligare problem är avgränsningen av de alternativ som skall utredas. De mer avlägsna och spekulativa alternativen bör inte ges samma ingående behandling som de mer näralliggande och rimliga. Ett alternativ som inte i något fall bör få utelämnas är det s.k. nollalternativet. För att få perspektiv på en åtgärds konsekvenser är det viktigt att det klart framgår vilka konsekvenser ett sådant "icke-beslut" får.

5.4 Miljökonsekvensbeskrivningar i en ny, samlad miljölag

Det är önskvärt att utveckla närmare och mer detaljerade bestämmelser om användningen av miljökonsekvensbeskrivningar som instrument i en planerings- eller beslutsprocess. Det synes därför naturligt att till den samlade miljölag som vi föreslår på ett eller annat sätt knyta bestämmelser om sådana beskrivningar.

Vad gäller avgränsningen av de processer i vilka miljökonsekvensbeskrivningar bör ingå som underlag förespråkar vi - i likhet med vad som uttalats i naturvårdsverkets och plan- och bostadsverkets rapport - en begränsning till sådana planerings- och beslutsprocesser som regleras i nuvarande plan- och miljölagstiftning eller på annat sätt är direkt författningsreglerade. Detta innebär att vad som kan betecknas som marknadsbeslut, åtminstone tills vidare, inte bör träffas av kravet på miljökonsekvensbeskrivningar. Vad angår beslut av riksdagen talar konstitutionella skäl mot att genom lagreglering binda riksdagen i fråga om dess beslutsunderlag. Detsamma bör gälla övergripande politiska beslut av regeringen.

För att upprätthålla i vart fall samma krav som ställs i dag enligt miljöskyddslagen är det nödvändigt att alla typer av verksamheter eller åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön konsekvensbeskrivs. Det är således viktigt att det inte uppställs något väsentlighetskrav vad gäller påverkan eller skada. Om en skärpning i förhållande till nuvarande lagstiftning är önskvärd, får den genomföras främst genom bestämmelser om vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla.

Vad angår frågan i vilken form regler om miljökonsekvensbeskrivningar skall knytas till en ny, samlad miljölag vill vi erinra om det beredningsarbete som pågår inom regeringskansliet med anledning av naturvårdsverkets och plan- och bostadsverkets rapport om miljökonsekvensbeskrivningar. Med hänsyn till detta arbete saknar vi anledning att nu ta ställning till hur denna övervägande lagtekniska fråga bör lösas.

6.1 Miljövårdsorganisationen

Ett stort antal myndigheter på olika nivåer har var och en inom sitt sektorsområde att fullgöra uppgifter på miljövårdsområdet. På regeringsnivå är det i första hand miljödepartementet som svarar för miljöfrågorna.

Naturvårdsverket, kemikalieinspektionen och koncessionsnämnden för miljöskydd bildar tillsammans med länsstyrelserna och kommunernas miljö- och hälso-skyddsnämnder kärnan i den nuvarande miljövårdsorganisationen.

Naturvårdsverket är den centrala förvaltningsmyndigheten på miljövårdsområdet. Kemikalieinspektionen skall verka för en bättre kontroll av kemiska hälso- och miljörisker orsakade av användningen av kemikalier. Den har till huvuduppgift att övervaka marknadsföringen av kemikalier från arbetsmiljö-, miljö- och konsumentsynpunkt och svarar för en omfattande tillståndsprövning på bekämpningsmedelssidan. Koncessionsnämnden är en domstolsliknande myndighet. Den prövar frågor om miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen.

På det regionala planet ligger huvudansvaret för miljövården hos länsstyrelserna, som har både prövnings- och tillsynsuppgifter.

För miljövårdsarbetet på lokal nivå svarar kommunerna genom i första hand miljö- och hälsoskyddsnämnderna, som bl.a. har hand om tillståndsprövning enligt hälsoskyddslagen. Nämnderna har också och framför allt omfattande tillsynsuppgifter.

6.2 Tillståndsprövning

I den lagstiftning som vi nu föreslår skall samordnas är tillståndsprövningen uppdelad mellan regeringen, koncessionsnämnden, kemikalieinspektionen såvitt avser godkännande av bekämpningsmedel, länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Det är viktigt att regeringen även fortsättningsvis har inflytande över och tar ett politiskt ansvar för tillkomsten och lokaliseringen av sådana industriella och liknande etableringar, som medför stor påverkan men som samtidigt kan ha stor betydelse för sysselsättningen eller för andra viktiga samhällsintressen. Miljöskyddslagen ger i dag regeringen möjlighet att, under vissa förutsättningar, lämna tillstånd till i princip otillåtliga företag. Denna möjlighet synes böra bibehållas i en ny miljölag, eftersom det med hänsyn till mycket starka motstående allmänna intressen även framgent kan bli nödvändigt att få uppföra anläggningar eller vidta åtgärder som egentligen inte borde få komma till stånd sett utifrån endast ett miljö- och hälsoskyddsperspektiv.

Tillståndsmyndigheter enligt en ny miljölag skulle således bli regeringen, koncessionsnämnden, länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Frågor om godkännande av bekämpningsmedel bör även i fortsättningen handhas av kemikalieinspektionen.

Beträffande fördelningen mellan de centrala, regionala och lokala tillståndsmyndigheterna förutser vi inte några mer betydande förändringar.

I fråga om individuell prövning anser vi att en del grundläggande förfaranderegler bör vara gemensamma. Detta gäller i fråga om sådan tillståndsprövning som för närvarande sker enligt bl.a. miljöskyddslagen samt hälsoskyddslagen såvitt avser avlopps- och värmepumpsanläggningar. Eftersom miljöskyddslagen utgör kärnan i den nuvarande miljöskyddslagstiftningen, är det naturligt att i första hand söka ledning i denna lag då det gäller att konstruera gemensamma grundläggande förfarandebestämmelser i en ny miljölag. Vi anser att bl.a. handläggningsformerna vid länsstyrelserna bör uppmärksammas i det fortsatta utredningsarbetet, med hänsyn till de risker för kollisioner mellan motstridiga intressen som finns inbyggda i organisationen.

I dag fullföljs talan mot beslut i tillståndsärenden vid såväl förvaltningsdomstolar som administrativa myndigheter. Det förekommer också att ett administrativt förfarande i en instans övergår i ett domstolsförfarande i nästa instans.

Vi har övervägt om regeringen även i fortsättningen behöver vara besvärinstans beträffande sådana tillståndsbeslut som meddelats av koncessionsnämnden men funnit att så, åtminstone tills vidare, bör vara fallet.

6.3 Omprövning

En översyn av meddelade tillstånd och föreskrivna villkor är av stor betydelse för att tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen skall bli effektiv.

Förändringar i omgivningen, bättre kunskap om miljöförhållandena samt den tekniska utvecklingen leder till att också samhällets miljökrav ändras.

Ett tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen gäller i princip för all framtid. Detta innebär en garanti för att själva den verksamhet som avses med tillståndet får drivas och inte behöver upphöra på den grunden att verksamheten orsakar immissioner. Emellertid har det alltsedan miljöskyddslagens tillkomst funnits viktiga inskränkningar i rättskraften hos ett tillståndsbeslut till följd bl.a. av att villkoren för beslutet under vissa förutsättningar kan ändras. Dessa inskränkningar har etappvis kommit att utvidgas alltmer.

Trots att miljöskyddslagen nu tillämpats under drygt tjugo år har antalet rena omprövningsärenden vid koncessionsnämnden och länsstyrelserna varit mycket litet, genomsnittligt kanske något enda per år. Omprövning har dock rent faktiskt skett i ett betydande antal fall genom att befintliga verksamheter tillståndsprovats på nytt till följd av ombyggnader eller produktionsökningar.

Att ren omprövning skett i så liten utsträckning kan bero på bl.a. att omprövningsreglerna är krångliga, att myndigheterna inte haft tillräckliga resurser eller att andra insatser på miljöskyddsområdet prioriterats.

I och med att länsstyrelserna numera har det formella ansvaret för tillsynen av tillståndspliktiga anläggningar och verksamheter, bl.a. sådana som tillståndsprövats av koncessionsnämnden, bör de också ha goda förutsättningar att bedöma ifall fråga om omprövning bör väckas angående en viss anläggning eller verksamhet. Detta talar starkt för att länsstyrelserna i

framtiden ges samma rätt som naturvårdsverket att hos prövningsmyndigheten väcka frågor om omprövning av villkor, som meddelats av koncessionsnämnden. Eftersom det kan antas att omprövningsinstitutet i så fall kommer att utnyttjas i större omfattning, förordar vi en sådan lösning.

I de situationer då en länsstyrelse efter åtagande av en kommun överlåtitt tillsynsansvaret till dennas miljö- och hälsoskyddsnämnd uppkommer frågan om inte också denna nämnd bör få samma möjlighet att väcka fråga om villkorsomprövning. Till stöd för en sådan möjlighet kan anföras samma omständigheter som nyss angetts i fråga om länsstyrelserna. I de fall då delegation skett får en miljö- och hälsoskyddsnämnd anses ha erforderlig kompetens för att kunna föra talan om villkorsomprövning. Vi föreslår därför att en nämnd som anförtratts tillsynsansvaret för tillståndsprovade anläggningar och verksamheter ges rätt att väcka fråga om omprövning av villkor.

Med de nu föreslagna möjligheterna att begära omprövning erhålls ett enhetligt system såtillvida att en tillsynsmyndighet, oavsett vilken, alltid får rätt att påkalla villkorsomprövning.

Erfarenheterna har visat att omprövning enligt den s.k. tioårsregeln medfört en del problem. Vi har diskuterat möjligheten att införa en obligatorisk omprövning av tillstånd efter utgången av tioårsperioden eller någon annan bestämd tid. Vidare har vi övervägt att ålägga tillsynsmyndigheterna att med vissa mellanrum överväga frågan om behovet av omprövning av tillstånd till sådan verksamhet som de har tillsynen över och i förekommande fall motivera varför omprövning inte behövs.

Vi vill påpeka att det också finns ett behov att tvinga fram tillståndsprovning av sådana verksamheter som, ehuru tillståndspliktiga, ännu inte prövats. Detta gäller bl.a. en del verksamheter med dispens av naturvårdsverket enligt den ursprungliga lydelsen av miljöskyddslagen.

Alla de typer av åtgärder vi nu diskuterat ställer krav på tillsynsmyndigheternas resurser, som påverkas av bl.a. de intervall med vilka eventuell omprovning bör ske. Vi vill därför under det fortsatta utredningsarbetet diskutera vilka åtgärder som bör prioriteras. Enligt den bedömning vi nu gör bör dock på ett eller annat sätt tillsynsmyndigheterna med rimliga mellanrum gå igenom de verksamheter för vilka de har tillsyn för att bedöma behovet av omprovning. Som underlag för en sådan bedömning bör tillståndshavarna kunna åläggas att, inför utgången av den löpande perioden, i sin miljörapport det året särskilt redogöra för de omständigheter som kan vara av betydelse för frågan om behovet av en villkorsomprovning.

En del av förklaringen till varför omprovningsinstitutet inte utnyttjats i någon större utsträckning torde vara svårigheter för myndigheter att på egen hand göra de utredningar som behövs. Vi föreslår att utredningsskyldigheten - naturligtvis inom rimliga gränser - alltid och sålunda oberoende av grunden för villkorsomprovningen bör åvila tillståndshavaren.

En fråga som i omprovningssammanhang måste ägnas stor uppmärksamhet är den att de som bedriver industriell och kommunal verksamhet måste kunna göra anspråk på rimliga planeringsförutsättningar. Rättskraften i tillståndsbesluten har alltså ett värde som måste beaktas. Detta framhålls också i våra direktiv.

Vi har diskuterat möjligheten att ersätta omprövning av villkor för vissa grupper av anläggningar och verksamheter med generella föreskrifter. Det står klart för oss att ett sådant system är förenat med vissa problem, som sammanhänger med olikheter i anläggningarnas och verksamheternas omgivningar, tekniska utrustning, processteknik och utsläppsförhållanden. Tänkbara typer av anläggningar för vilka generella föreskrifter skulle kunna ersätta omprövning kan vara exempelvis sopförbränningsanläggningar och kommunala avloppsreningsverk. Föreskrifter av denna art behöver i sig inte medföra mer betungande skyldigheter än andra nya generella förpliktelser som kan komma att åläggas företagen. Som framgår av det förut anförda måste behovet av rimliga planeringsförutsättningar beaktas av den myndighet som meddelar föreskrifterna. Som vi anført i avsnitt 4.2 kan det ibland finnas behov att medge undantag med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Om den myndighet som meddelar föreskrifterna, i första hand regeringen, finner att ett sådant behov kan föreligga, får föreskrifterna utformas så att det finns möjlighet att ge dispens helt eller delvis eller för viss tid. Ibland kan det i så fall vara motiverat att låta föreskrifterna innehålla att dispens får meddelas inom ramen för en tillståndsprövning. Med detta förbehåll anser vi, att ett system som för vissa situationer ersätter omprövning med generella föreskrifter bör kunna tillämpas, om behovet av ändrade regler till skydd för miljön är stort och ett omprövningsförfarande blir alltför omständligt.

6.4 Tillsyn

Tillsynen syftar bl.a. till att den som bedriver en verksamhet eller hantering skall följa de bestämmelser

och villkor som kan gälla för verksamheten samt till att överträdelser skall upptäckas. Det nuvarande systemet för tillsyn är uppbyggt efter två principer, nämligen egenkontroll och myndighetstillsyn.

Under senare år har åtskillig kritik riktats mot systemet. Detta gäller tillsynen såväl enligt miljöskyddslagen som enligt lagen om kemiska produkter. Många hävdar att tillsynen är den del i miljö- och hälsoskyddsarbetet där de allvarligaste bristerna finns. I synnerhet gäller detta icke tillstånds- eller anmälningsspliktiga objekt.

I de fall där miljö- och hälsoskyddsnämnderna övertagit tillsynen har ambitionsnivån höjts. Även länsstyrelsernas tillsynsverksamhet har förbättrats under senare tid.

Som nämnts i det föregående är de resurser som ställs till tillsynsmyndigheternas förfogande av avgörande betydelse. Detta visar inte minst de förbättringar i tillsynen som inträtt sedan länsstyrelserna tillfördes ytterligare resurser för ett par år sedan.

Tillsynsreglerna i själva lagen torde i sig inte i någon avgörande omfattning ha bidragit till bristerna i systemet. I stället synes det vara brister i andra bestämmelser som starkt bidragit till problemen. I sammanhanget inte oväsentliga omständigheter är också avsaknaden av eller brister i kontrollprogram samt brister eller oklarheter i villkor.

En genomgång visar att reglerna för tillsynsförfarandet är ganska enhetliga för de centrala lagar som, enligt vår mening, bör samordnas i en ny miljölag. Detta öppnar möjligheter till en omfattande samordning av förfarandereglerna. Sålunda bör samma

grundläggande regler kunna gälla i fråga om upplysningskyldighet och undersökning, rätt till tillträde, förelägganden och förbud, rättelse samt vite och handräckning, vare sig det gäller miljöstörande anläggningar, kemiska produkter, hälsoskydd, renhållning och avfallshantering eller annat.

På samtliga de nyss nämnda områdena bör den som bedriver en verksamhet eller hanterar en produkt i första hand vara ansvarig för att verksamheten eller hanteringen överensstämmer med kravregler, tillstånd eller villkor. Detta leder till att egenkontrollen bör utgöra grunden i tillsynssystemet.

I organisatoriskt hänseende leder den skisserade samordningen till att tillsynen över den samordnade lagstiftningen får utövas av miljö- och hälsoskyddsnämnderna lokalt och av länsstyrelserna regionalt. Det är viktigt, inte minst på kemikalieområdet, att det dras en klar gräns mellan länsstyrelsernas och miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsuppgifter.

En fråga som vi närmare bör överväga i vårt fortsatta arbete är om de som lokalt och regionalt är verksamma på arbetsmiljöns område, dvs. skyddsombud och skyddskommittéer samt yrkesinspektionen, skulle kunna ges uppgifter i ett framtida tillsynssystem. Exempelvis bör den lokala skyddsorganisationen på ett företag även framdeles spela en viktig roll. Vidare är det av stor vikt att tillsynen är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och att tillsynsmyndigheterna tillförs den kompetens och de resurser som krävs.

6.5 Talerätt

I enlighet med våra direktiv har vi övervägt frågan om

en breddning av allmänhetens inflytande i miljöskyddsfrågorna, t.ex. i form av ett ökat deltagande av ideella organisationer som parter eller på annat sätt i den rättsliga prövningen eller genom att en särskild miljöombudsman tillsätts.

Den förstnämnda frågan har övervägts vid olika tillfällen. Utredningen om miljövårdens organisation föreslog i sitt betänkande (SOU 1987:32) För en bättre miljö, att den rätt att överklaga som tillerkänts kommun och arbetstagarorganisation skulle vidgas att omfatta också organisationer som företräder ideella och vetenskapliga natur- eller miljöskyddsintressen. I prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet konstaterade miljö- och energiministern att flertalet remissinstanser varit kritiska mot utredningens förslag i detta hänseende. Regeringen valde att inte föreslå någon utvidgning av klagorätten. I sammanhanget hänvisades bl.a. till att regeringen i sin praxis intagit en generös hållning till vilka som skall anses ha klagorätt. Jordbruksutskottet anförde i sitt betänkande (JoU 1987/88:23) att goda skäl kunde anföras för utvidgning av besvärsrätten i miljöomål. De ideella och vetenskapliga organisationerna utträttade ett viktigt arbete för att rikta samhällsorganens och allmänhetens uppmärksamhet på miljöproblemen. Utskottet delade dock regeringens tveksamhet mot en utvidgning av besvärsrätten i linje med utredningens förslag. Utskottet underströk att, som framhållits i propositionen, enligt gällande regler alla enskilda, som berörs av ett beslut, har rätt att överklaga och att förvaltningslagen tillåter den enskilde att som ombud anlita en juridisk person, t.ex. en förening. Med denna motivering avstyrkte jordbruksutskottet motioner om talerätt för miljöorganisationer, vilket också blev riksdagens beslut.

För egen del kan vi, som delar jordbruksutskottets uppskattning av de ideella och vetenskapliga organisationernas arbete, inte finna att några nya omständigheter som påverkar bedömningen av frågan har tillkommit efter riksdagens beslut vid 1987/88 års riksmöte. Vi lägger därför inte fram något förslag om talerätt för ideella organisationer.

Vad härefter angår den i våra direktiv väckta frågan, om en särskild miljöombudsman bör tillsättas, har vi funnit att betydande komplikationer skulle inträda om en sådan gavs talerätt i miljöfrågor vid sidan av framför allt naturvårdsverket. Någon talerätt bör därför i vart fall inte tillerkännas en miljöombudsman. De återstående arbetsuppgifter som skulle vara aktuella, framför allt uppgiften att utgöra "klagomur" för allmänheten, kan enligt vår mening lösas inom naturvårdsverkets organisation; vi finner dock inte anledning att i denna omgång ta ställning till frågan på vad sätt detta bör ske. Dessutom kan allmänheten även i miljöfrågor klaga hos riksdagens ombudsmän (JO). Det anförda leder oss till slutsatsen att det skulle innebära ett betydande mått av överorganisation att inrätta ett särskilt miljöombudsmannaämbete. Vi lägger därför inte fram något sådant förslag.

7 Sanktioner

7.1 Inledning

Bestämmelser om straff för olika typer av brott på miljöskyddsområdet finns såväl i brottsbalken som i ett stort antal författningar med miljöanknytning.

I 13 kap. brottsbalken finns bestämmelser om allmänfarliga brott. Till sådana hör bl.a. miljöbrott. För sådant brott döms den som på olika sätt framkallat hälsorisker, skador eller andra olägenheter i miljön, under förutsättning att inte behörig myndighet tillåtit förfarandet eller detta är allmänt vedertaget eller gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig.

Huvuddelen av straffbestämmelserna på miljöskyddsområdet hör till specialstraffrätten och återfinns i de olika lagar och förordningar som innehåller också de materiella rättsreglerna. Straffbestämmelserna i denna lagstiftning är i regel s.k. blankettstraffbud. Sådana uttalar endast att den som överträder vissa i andra lagrum angivna påbud eller förbud skall dömas till straff.

I våra direktiv framhålls att bestämmelserna i brottsbalken om miljöbrottslighet lett till fällande domar i mycket få fall, vilket kunnat ha sin orsak i att det varit svårt att visa att gärningen framkallat en

negativ effekt på miljön eller en risk för en sådan effekt. Det har då legat närmare till hands att tillämpa de speciella straffreglerna i miljöskyddslagstiftningen. Vi bör enligt direktiven särskilt överväga hur samspelet bör vara mellan de miljörättsliga reglerna och sanktionsreglerna för att insatserna mot överträdelser skall göras bättre.

7.2 Val av sanktionsform

Att någon döms till straff enligt brottsbalkens bestämmelser om miljöbrott är ytterligt sällsynt och även domar enligt miljöskyddslagen eller lagen om kemiska produkter är förhållandevis ovanliga. Till detta kommer att fällande domar i regel leder endast till ett måttligt bötesstraff. Trots detta finns det anledning att på miljöskyddets område ta fasta på straffbestämmelsernas normbildande funktion. Ständigt upptäcks nya hot mot människors hälsa och naturen. De inskränkningar i framför allt den ekonomiska rörelsefriheten som kan föranledas av sådana hot accepteras inte utan vidare av alla. Överträdelser av lagstiftningen bör medföra någon form av sanktion för att förstärka de materiella reglernas normbildande verkan. På miljöskyddets område finns det anledning anta, att straffpåföljd i många situationer kan ha en god avhållande effekt.

På många håll brottas polisväsendet, åklagarna och domstolarna med en stor arbetsbörda. Detta medför ett tvång att prioritera mellan olika brott. Självfallet måste många typer av miljöbrott anses ha ett högt straffvärde och därför också bära ges hög prioritet. Så är dock visst inte fallet med alla former av överträdelser av miljöbestämmelserna. Frågan om det skett en sådan överträdelse utreds många gånger med

bättre resultat av tillsynsmyndigheternas handläggare än av polismän. Den tidsutdräkt som en polisutredning föranleder kan göra straffansvaret till en ineffektiv sanktion, när det viktigaste är att få stopp på överträdelser. En fortsatt miljöstörande verksamhet kan kanske bättre hindras genom någon form av rättelse.

Vidare bör erinras om att överträdelser av miljöreglerna i stor utsträckning begås inom ramen för näringsverksamhet utövad av större eller mindre företag. För att straffansvar skall kunna ådömas måste en enskild gärningsman utpekas. Denne kanske inte har någon särskilt stark personlig skuld till det inträffade. Effekten kan däremot vara allvarlig och kanske resultatet av kumulerad och anonym vårdslöshet inom företaget. I sådana fall är det viktigt att företaget åläggs en ekonomisk påföljd.

Av det nu anförda följer att sanktioner för överträdelser av miljöbestämmelser inte med nödvändighet behöver vara straff. I åtskilliga fall kanske lagstiftningen upprätthålls väl så bra och till lägre kostnader för rättssystemet genom andra påföljder, t.ex. ekonomiska sanktioner i form av sanktionsavgifter, eller genom vitesföreläggande eller direkta åtgärder för att vidta rättelse.

Sammanfattningsvis kan enligt vår mening straff med fördel användas vid allvarligare och framför allt vid uppsåtliga och klart oaktsamma överträdelser av miljöbestämmelserna som begås av enskilda personer. I enklare fall kan det däremot vara mer motiverat att ingripa med ekonomiska sanktioner som inte är straff. Detsamma gäller överträdelser inom företag när någon individuell gärningsman inte kan ställas till svars och det inte finns skäl att döma till företagsbot. I åtskilliga fall kan det emellertid vara motiverat att

ingripa både med straff mot den enskilde gärningsmannen och med ekonomiska påföljder mot det inblandade företaget.

7.3 Straffbestämmelser

7.3.1 Utgångspunkter

Som anförts i kapitel 3 talar övervägande skäl för att miljöskyddsbestämmelser sammanförs i en ny, samlad miljölag och att i denna förs in ansvarsbestämmelser som direkt anknyter till de materiella reglerna i lagen. Emellertid finns i brottsbalken vissa bestämmelser om allvarligare miljöbrott. Sambandet mellan andra allmänfarliga brott och de allvarligaste miljöbrotten framstår klarare om även de senare regleras i brottsbalken. Dessutom har under senare år en placering av straffbestämmelser i brottsbalken ansetts vara ägnad att inskräpa hur allvarligt samhället ser på brottsligheten i fråga. Av nu anförda skäl förordar vi att bestämmelserna om miljöbrott fördelas på brottsbalken och en ny, samlad miljölag.

I de olika miljölagarna finns sammantaget ett stort antal delvis överlappande, delvis icke sammanhängande ansvarsregler. Genom att de utformats som blankettstraffbud med ibland talrika hänvisningar till andra bestämmelser i lagarna blir de svårförståeliga för lekmannen och många gånger även för myndigheternas handläggare. För att straffbestämmelserna skall bli åtlýdda måste de ges en såvitt möjligt pedagogisk utformning. Antalet straffbestämmelser bör nedbringas och de som blir kvar samordnas inbördes och med en ny, samlad materiell lagstiftning.

7.3.2 Brottsbalken

Orsakerna till att bestämmelserna om miljöbrott i brottsbalken inte blivit tillämpade i praktiken kan vara flera. I sak har dessa bestämmelser nära samband med ansvarsreglerna i miljöskyddslagen. Det kan då ligga närmare till hands för åklagaren att åtala det miljöfarliga beteendet enligt miljöskyddslagen såsom överträdelse av tillstånd, föreskrifter eller villkor. Skillnaden mellan brottsbalkens och miljöskyddslagens ansvarsbestämmelser bör därför göras tydligare. Behandlingen av miljöbrott i brottsbalken bör inskränkas till att avse de allra allvarligaste fallen, när allmänhetens hälsa eller naturens renhet verkligen sätts på spel med uppsåt eller av klar oaktsamhet. Samtidigt bör en samordning ske mellan miljöbrotten och vissa andra allmänfarliga brott, nämligen brotten spridande av gift eller smitta och förgöring.

7.3.3 Straffbestämmelser i en ny, samlad miljölag

Vissa förfaranden som nu utgör brott enligt miljöskyddslagen går, som anförts av utredningen om miljövärdens organisation, att beskriva tydligt utan de nuvarande omfattande och delvis närmast förvirrande hänvisningarna till lagens olika stadganden. Sådana förfaranden bör sammanföras med motsvarande förfaranden enligt andra skyddslagar och ges egna brottsbeskrivningar. Vilka typer av förfaranden som bör kriminaliseras i en ny, samlad miljölag blir beroende av vilka materiella regler som ställs upp i lagen och som ansvarsreglerna sålunda bör sanktionera. Det kan emellertid förutses att bl.a. följande förfaranden kan ges egna brottsbeskrivningar.

- Någon har bedrivit miljöfarlig verksamhet som är otillåten, antingen därför att den förbjudits eller därför att tillstånd inte inhämtats till verksamheten trots att sådant krävts.
- Någon har i miljöfarlig verksamhet åsidosatt en generell föreskrift som är tillämplig på verksamheten.
- Någon har bedrivit miljöfarlig verksamhet i strid med de villkor som meddelats särskilt för denna.
- Någon har undandragit sig kontroll av miljöfarlig verksamhet som han är skyldig att underkasta sig.

Om bara de allra allvarligaste fallen av miljöbrottslighet behandlas i brottsbalken, kommer ansvarsreglerna i en ny, samlad miljölag att rikta sig också mot miljöbrott av allvarlig natur. För att markera detta bör de viktigaste brottstyperna enligt miljölagen ges egna brottsbenämningar.

Gränsdragningen mellan de förut antydda brottstyperna liksom behovet av ytterligare brottstyper av liknande beskaffenhet får övervägas under det fortsatta utredningsarbetet.

Det torde komma att visa sig behövt att vid sidan av sådana fristående brottstyper föra in i lagen mera speciella straffbestämmelser med lägre straffskala som får karaktären av rena blankettstraffbud. Förekomsten av sådana ansvarsbestämmelser bör emellertid begränsas så långt det är möjligt.

Sedan kravet på grov oaktsamhet tagits bort ur brottsbalkens bestämmelse om vållande till miljöstörning, finns det knappast skäl att ha det kvar på andra

ställen i miljöskyddslagstiftningen, såsom nu är fallet med t.ex. lagen om kemiska produkter. Även annars bör enhetliga subjektiva rekvisit eftersträvas. Eftersom de centrala ansvarsbestämmelserna i miljöskyddslagen som subjektiva rekvisit anger både uppsåt och oaktsamhet synes det riktigast att så görs genomgående i en ny, samlad miljölag. Vid mer kvalificerade brottstyper bör ansvar, förutom vid uppsåt, inträda bara i fall av klar oaktsamhet, som dock inte behöver vara grov.

Ansvarsreglerna i en ny, samlad miljölag kommer att omfatta också gärningar med förhållandevis högt straffvärde. Detta kan i vissa fall böra föranleda en höjning av den straffskala som nu gäller för motsvarande brott. En ordentlig straffvärdebedömning bör göras i lagstiftningsärendet.

I frågan, om allmänna aktsamhetsregler bör kriminaliseras, kan en jämförelse göras med brottet vårdslöshet i trafik. Vid bedömningen av huruvida oaktsamhet föreligger kan man vid vårdslöshet i trafik bygga på ett stort antal trafikregler. Detta ger en viss stadga åt tillämpningen. Påföljden för vårdslöshet i trafik blir å andra sidan i regel ett blygsamt bötesstraff. Under det fortsatta utredningsarbetet bör övervägas om man inom miljöskyddslagstiftningen verkligen behöver en kriminalisering av allmänna aktsamhetsregler.

Frågan om straffansvar vid ringa brott är omdiskuterad. Av vad som förut anförts om rättsväsendets resurser framgår att det knappast lönar sig att använda dyrbar utredningskapacitet till utredning om bagatellartade förseelser. En möjlighet synes vara att utforma brottsbeskrivningarna så att de bara tar sikte på väsentliga överträdelser av de materiella reglerna.

Återstoden skulle då föranleda ekonomiska sanktioner för företagen.

7.4 Övriga sanktionsformer

Överträdelser av villkor i beslut om tillstånd till en verksamhet bör även i fortsättningen kunna medföra att verksamheten förbjuds.

Sanktionsavgifter kan vara ett ändamålsenligt alternativ eller komplement till straffsanktioner. De nuvarande miljöskyddsavgifterna enligt miljöskyddslagen anses emellertid vara både besvärliga och kostsamma att administrera. Det blir därför en viktig uppgift för oss att finna nya vägar för att bestämma sanktionsavgifter, företrädesvis med avseende på utsläpp och andra tekniska fel som skett mer av våda än av vållande. Olika möjligheter är tänkbara. Om ett tillåtet utsläpp är belagt med skatt eller avgift bör utsläpp utöver lovgivna mängder kunna föranleda en mångdubblad avgift. I andra fall kan man tänka sig att en taxa för överutsläpp fastställs i tillståndsbeslutet, liknande ett civilrättsligt vite. Sanktionsavgifter för enklare överträdelser av generella föreskrifter skulle kunna utgå enligt en taxa fastställd av regeringen. Om överträdelsen lett till ekonomiska fördelar bör möjligheten finnas kvar att bestämma en sanktionsavgift efter en individuell prövning.

Företagsbot skall under vissa förutsättningar åläggas näringsidkare för brott som har begåtts i utövning av näringsverksamhet. Företagsbot har av olika skäl endast sällan utdömts för miljöbrott. Det förtjänar därför närmare övervägas om lagstiftningen om företagsbot bör ändras för att möjliggöra en vidgad tillämpning av institutet. En sådan får dock inte

medföra att företagsbotens karaktär av ett allvarligt klander mot företaget förfuskas och dess normbildande verkan därmed försvagas. Kan ett brottsligt förfarande inte styrkas, bör det inte vara möjligt att ålägga företaget företagsbot. När varken uppsåt eller oaktsamhet föreligger finns i stället möjlighet att med tillämpning av strikt ansvar ålägga företaget en sanktionsavgift.

Miljöskadelagen (1986:225) torde ge enskilda sakägare förhållandevis goda möjligheter att få **skadestånd**. I avsnitt 3.3 har vi anfört skäl för att miljöskadelagen bör föras över till en ny, samlad miljölag. Om så inte sker medför i vart fall tillkomsten av en ny miljölag behov av konsekvensändringar i miljöskadelagen. Därvid bör övervägas en möjlighet att ålägga den som skadat miljön att betala ett allmänt skadestånd avsett för återställningsåtgärder.

Med både miljöavgifter och företagsbot till förfogande ter sig behovet av möjligheter till **förverkande** inte så stort. Det finns inte nu anledning att föreslå någon ändring i brottsbalkens regler i ämnet.

Vite har den fördelen framför straff att det kan anpassas till vad som krävs för att bryta den tredskandes motstånd. Erfarenheterna av vitesföreläggande på miljöskyddets område är i allmänhet positiva.

Enligt en gammal princip får vite inte föreläggas i fall där straffansvar är stadgat. Principen har emellertid genombrutits i lagstiftningen. Enligt vår mening bör det finnas möjlighet att inom miljöskyddsområdet använda både vite och straff som sanktion, t.ex. att straffa ett förfarande i förfluten tid och samtidigt använda vite för att framtvinga rättelse för

framtiden. Vidare kan ett viteshot riktas mot ett företag som är en juridisk person samtidigt som en driftsansvarig person i företaget kan drabbas av straff.

Som förut anförts kan straffsanktioner ibland vara ineffektiva när det gäller att avbryta en pågående överträdelse av miljöskyddsregler, t.ex. om det sker i en verksamhet där gärningsmannen räknar med ekonomiskt utbyte av överträdelsen under den tid som lagföringen tar. Det kan vara viktigt att få ett snabbt slut på överträdelsen. En ny, samlad miljölag bör ge möjlighet till direkt fysisk rättelse som kan tillgripas om indirekta sanktioner inte hjälper.

Reservation av Erling Bager, Karin Starrin och
Ivar Virgin

1 Inledning

I den svenska debatten om miljöpolitik får man ibland uppfattningen att Sverige skulle ligga i en internationell tättposition när det gäller miljöarbetet.

Vi tvingas emellertid konstatera att detta knappast kan sägas i dag. Förbättringar har visserligen skett men en genomgående tendens under socialdemokraternas regeringstid har varit att initiativen har varit otillräckliga och kommit alltför sent. Regeringen motarbetade t.ex. under lång tid förslag om införande om ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken.

Inom ramen för denna kommitté - som tillkommit efter framstötter från våra partier - finns nu en ansats till översyn och samordning av miljölagstiftningen. Värdefull tid har förlorats, och vi ser förslagen i kommittén som ett sätt att söka ta igen detta.

Även för att lägga tyngd bakom Sveriges internationella miljöengagemang är det av största vikt att vi håller en hög kvalitet på våra inhemska miljöregler. Det rimmar illa att ställa krav på andra länders interna miljölagstiftning om vi i Sverige inte är minst lika bra. Trovärdigheten i vårt agerande för effektiva internationella överenskommelser på miljöområdet står och faller med vår egen vilja och förmåga

att leva upp till de åtaganden vi själva gjort tidigare.

Vi förutsätter att den nya, samlade och stärkta miljölagen får beteckningen "miljöbalk". I denna reservation använder vi själva denna beteckning.

2 Vilka lagar i den nuvarande lagstiftningen bör ingå i miljöbalken?

2.1 Inledning

Vi delar majoritetens uppfattning att miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, renhållningslagen och lagen om kemiska produkter samt delar av naturvårdslagen bör ingå i en ny miljöbalk. Beträffande lagen om kemiska produkter tycks majoriteten nu vara något tveksam till huruvida denna kan infogas. Vi menar att detta är fullt möjligt och nödvändigt. Men vi vill förutom detta påpeka gå längre än majoriteten, genom att förorda att ytterligare fyra lagar omfattades av kommitténs översyn. De lagar vi tänker på är **naturresurslagen, vattenlagen, strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet.**

2.2 Naturresurslagen 4 kap

I naturresurslagens fjärde kapitel finns regler om vad som brukar kallas fysisk riksplanering. Denna kan i korthet sägas vara ett instrument för regeringen när beslut skall fattas om mycket stora industri- och andra anläggningar, framför allt i situationer där starka motstående intressen finns. Vi finner det rimligt att regeringen även i fortsättningen har detta miljöpolitiska instrument. Det är avsett för beslut

som bör fattas på hög nivå under stort politiskt ansvar. Med sin nuvarande lagtekniska utformning och placering betonar reglerna regeringens flexibilitet - inom vissa givna ramar, närmare beskrivna framför allt i samma lags tredje kapitel. Den fysiska riksplaneringen kan sägas anvisa hur regeringens beslutsfattande skall gå till snarare än vilka slags beslut som skall fattas. Bakom denna uppläggning skymtar tydligt den avvägningsfilosofi som varit en grundsten i svensk miljöpolitik.

Samma tydliga avvägningsfilosofi - om än med något mindre flexibilitet - präglar miljöskyddslagen och flera andra lagar av skyddskaraktär. Det är just denna avvägningsfilosofi som en enig miljöskyddskommitté nu delvis sätter i fråga - bl.a. genom att diskutera införandet av starkare miljökrav, t.ex. grundade på miljökvalitetsnormer. Att även den fysiska riksplaneringen i detta sammanhang bör ingå i diskussionen är för oss därvid självklart. Majoriteten i kommittén har dock motsatt sig detta. Det är märkligt, eftersom det finns starka band, såväl lagtekniskt som politiskt, mellan den fysiska riksplaneringen i naturresurslagen och delar av miljöskyddslagen, särskilt 6 § 2 st.

Vi kan inte, lika lite som någon annan, på förhand avgöra vad en översyn av den fysiska riksplaneringen skulle få för resultat. En tänkbar möjlighet är att även regeringens beslutsfattande i den fysiska riksplaneringen, inom ramen för en miljöbalk, skulle bli underkastat starkare miljöhänsynskrav. En annan möjlighet är att regeringens beslutsfattande, trots en reglering inom ramen för en miljöbalk, uttryckligen skulle undantas från vissa eller alla sådana starkare krav. Det sistnämnda vore trots allt hederligare än att låta reglerna bli kvar i annan lagstiftning, närmast undanstuckna. För att inte på detta tidiga

stadium av utredningens arbete låsa sig för hårt till förmån för att regeringens beslutsfattande inte skall underkastas hårdare miljökrav, reserverar vi oss också mot majoritetens skrivning i avsnitt 6.2, om regeringens beslutsfattande enligt miljöskyddslagen.

Ett argument mot en översyn av fjärde kapitlet naturresurslagen är, enligt majoriteten, att helheten i denna lag skulle ryckas sönder om vissa bestämmelser lyftes ut. Detta ställningstagande torde bygga på överväganden om vad som är önskvärt att uppnå politiskt, snarare än på en verklig analys av de lagtekniska konsekvenserna av en översyn. Vi har i kommitténs arbete efterlyst kompletterande utredning rörande de lagtekniska konsekvenserna av en överflyttning av fjärde kapitlet naturresurslagen till en ny, samlad miljölag. Majoriteten har dock motsatt sig sådan kompletterande utredning. Majoriteten har därvid själva undanbett sig det rationella beslutsunderlag som den skulle kunna grunda sitt ställningstagande på.

2.3 Vattenlagen

Vattenlagen är visserligen, som kommitténs majoritet skriver, "ett omfattande lagverk som nyligen kommit till efter ett mycket tidsödande lagstiftningsarbete". Detta medför tyvärr inte med automatik att det är en modern lag. Vi vill tvärtom påstå, att vattenlagen från 1984 i stora delar är en kvarleva från förra seklet i sin syn på naturresurser. Inom rättsvetenskapen brukar man dela in vattenrätten i två delområden: "lukrativ" och "defensiv" vattenrätt. Med begreppet "lukrativ" vattenrätt avses tillvaratagande av vattenkraft. Med "defensiv" vattenrätt avses vattenavledning. Dessa begrepp är mycket talande: enligt den nuvarande inriktningen av politiken skall

man antingen slå mynt av vattnet eller göra sig av med det. Med denna grundsyn på vatten och vattenmiljö är det inte konstigt att det bara finns fyra utbyggda norrlandsälvar kvar, att dricksvattenkvalitén allt oftare sätts i fråga och att lövgrodorna i Skånes våtmarker håller på att dö ut. Riksdagens majoritet har avslagit borgerliga motioner om att vattenlagen skall göras mer miljövänlig. Vi skall nu nämna ett par exempel på vad vi menar med en mer miljövänlig vattenlag, och vad vår syn får för konsekvenser för vårt ställningstagande i frågan om en översyn av vattenlagen.

Tillståndsreglerna i vattenlagen kan sägas bygga på bedömningar av nyttoövervikt. Detta är ett utflöde av den ovan nämnda avvägningsfilosofin inom miljöpolitiken. Vattenföretag - oavsett om det rör utbyggnad av en älvfåra, anläggning av en fiskodling eller ett markavvattningsföretag - orsakar ofta ekologiska konsekvenser. Dessa konsekvenser skiljer sig principiellt inte från dem som t.ex. miljöskyddslagen och naturvårdslagen är avsedda att täcka. Däremot är hänsynstagandet till de ekologiska konsekvenserna vid prövning enligt vattenlagen mycket mindre framträdande än vid prövning enligt andra miljölagar. Bedömningen av nyttoövervikt bygger i vattendomar ofta på en avvägning mellan människors friluftsintressen, som t.ex. fiske, å ena sidan och vinstprognoser för vattenföretaget å andra sidan. Det är vår bestämda uppfattning att en samordning med andra miljölagar skulle stärka vattenlagens miljöprofil.

Det finns vissa vattenföretag som, av gränsdragnings-skäl, inte kräver tillstånd enligt vattenlagen. Ett exempel är fiskodlingar, som endast kräver tillstånd enligt miljöskyddslagen. Detta visar att gränsdragningsproblem uppkommer när nya typer av vattenföretag

eller miljöfarlig verksamhet utvecklas och blir vanligare. Det finns vidare flera typer av vattenföretag, t ex markavvattningsföretag, som är tillståndspliktiga enligt såväl vattenlagen som andra lagar - i exemplet med markavvattningsföretag är även naturvårdslagen tillämplig, men reglerna i vattenlagen är klart mildare.

Uppbyggnaden av vattenlagen kan slutligen komma att behöva ses över i samband med Sveriges närmande till EG. EG har redan fattat beslut om obligatoriska miljökonsekvensutredningar - Environmental Impact Assessments. Det är tveksamt om den svenska vattenlagens nyttoöverbiktens resonemang uppfyller de kraven. De två alternativ som står till buds för en harmonisering på detta område är att inarbeta vattenlagen i en miljöbalk som bygger på miljökonsekvensutredningar eller att införa särskilda regler för miljökonsekvensutredningar i vattenlagen. Vi är mer tilltalade av det första alternativet.

Situationen är alltså inte bra i dag. Skulle de andra lagarna på området - närmast miljöskyddslagen och naturvårdslagens markavvattningsregler - samordnas, utan att vattenlagen berörs, skulle situationen bli än värre. Kravreglerna i de skilda provningarna skulle fortfarande vara olika, och om kraven enligt den nya miljöbalken skärps skulle skillnaderna öka. Just de negativa effekter som föranlett tillsättandet av vår kommitté skulle ytterligare förstärkas. Det är därför ett svaghetstecken från kommitténs majoritet när man erkänner att man inte orkar ta itu med dessa problem.

Vår slutsats är i stället att vattenlagen måste ingå i vår översyn. Det är därvid inte möjligt för oss att på förhand bedöma vilket resultat en sådan översyn skulle leda till. Vattenlagen är omfattande och delvis hete-

rogen. Det är inte säkert att hela vattenlagen lämpligen låter sig infogas i en miljöbalk. De resonemang vi fört ovan syftar på de offentlighetsrättsliga regleringarna i vattenlagen. En mängd regler i vattenlagen är av närmast civilrättslig karaktär och skulle förmodligen lämpligen kunna kvarstå i nuvarande utformning - antingen inom miljöbalken eller som en självständig lagstiftning. Om emellertid kommitténs översyn kommer att omfatta annan civilrättslig lagstiftning, t.ex. miljöskadelagen och enskild talan enligt miljöskyddslagen, bör man överväga att se över delar av vattenlagens civilrättsliga regler i samband härmed. Skulle det visa sig att detta blir oerhört omfattande kan det ifrågasättas om miljöskadelagen skall ingå i den nuvarande översynen.

2.4 Strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet

Majoriteten har i slutet av avsnitt 3 lämnat frågan om huruvida strålskyddslagen skall omfattas av vår översyn öppen. Detta ställningstagande är enligt vår uppfattning något för vagt. Lagen om kärnteknisk verksamhet nämns inte alls. Det är också en brist. Strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet rör dels hantering av radioaktivt material t.ex. inom forskning och hälso- och sjukvård, dels transporter och slutförvaring av kärnbränsle samt drift av kärnkraftverk.

De kravregler som ställs upp i dessa båda lagar har visat sig svåra att ställa på sin spets, framför allt på grund av formella regler om talerätt, sakägarbegrepp och forumfrågor. I sitt remissyttrande över förslaget till lagen om kärnteknisk verksamhet skrev koncessionsnämnden för miljöskydd att situationen

beträffande den då redan befintliga strålskyddslagen härvidlag var "otillfredsställande" samt tydde på "att informationen i strålskydds- och säkerhetsfrågor samt sakägares m.fl. möjligheter att komma till tals i samma frågor varit otillräcklig inom ramen för hit-tillsvarande prövning". Nämnden efterlyste "ökade möjligheter (för) allmänheten att föra talan vid tillståndsprövning på det kärntekniska området i likhet med vad som är fallet på miljöskyddsområdet". Strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet bör enligt vår uppfattning klart ingå i en miljöbalk.

2.5 Det fortsatta reformarbetet

Enligt vår uppfattning bör kommittén även på andra områden av miljölagstiftningen välja lagtekniska lösningar som kan bana väg för ett senare infogande av lagstiftning som vi av praktiska eller andra skäl väljer att nu inte behandla. En miljöbalk kan förberedas med korta kapitel utan materiellt innehåll - t.ex. med en enda paragraf som hänvisar till redan befintlig annan lagstiftning - där i senare reformer denna lagstiftning kan införas. Ett sådant agerande anger en politisk viljeinriktning: att i framtiden söka ytterligare förstärka den miljöbalk vi vill skapa. På kort sikt kan tekniken också medföra en ökad överblick över lagstiftningen. Det skall räcka med att läsa igenom miljöbalken för att få en sammanställning av samtliga regler inom miljörätten - antingen direkt eller via hänvisning till annan lagtext.

Exempel på sådana lagar som på sikt bör arbetas in är de delar av naturresurslagen som vi inte berört ovan och de delar av naturvårdslagen som vi i kommittén valt att inte se över.

3 Miljökvalitetsnormer som komplement till koncessionssystem och miljöavgifter

3.1 Kombination av styrmedel

Det är vår bestämda uppfattning att det går att kombinera olika styrmedel i miljöpolitiken med varandra. Olika styrmedel har olika syften och olika effekter. Att få dem att harmonisera och samverka kräver noggrann eftertanke, men det är egentligen inte svårt. Det koncessionssystem som infördes med miljöskyddslagen 1969 har i stort fungerat tillfredsställande. Även andra koncessionssystem har givit goda erfarenheter. Miljöavgifter är, vilket nu socialdemokraterna slutligen tycks ha accepterat, ett utmärkt komplement till detta. Men inte ens en kombination av koncessionssystem och miljöavgifter är alltid tillräckligt för att sätta gränser för miljöfarlig verksamhet. Det är därför naturligt att söka efter ett ytterligare styrmedel i det miljöpolitiska arbetet - ett styrmedel som förmår sätta gränser för samlade miljöeffekter. Miljökvalitetsnormer är förmodligen det bästa styrmedlet av denna typ.

3.2 Miljökvalitetsnormer och kunskapsbrist

Utredningens socialdemokratiska majoritet konstaterar att kvalitetsnormer skulle vara en tilltalande modell. Men sedan tar man genast tillbaka detta: man skriver att "ett konsekvent användande av lagfästa kvalitetsnormer är (---) svårt att genomföra". Vi delar inte denna pessimistiska och uppgivna inställning. Som vi tidigare hävdat bedömer vi att ett sådant "konsekvent användande" kräver eftertanke, men vi föredrar att lägga tonvikten på de möjligheter detta styrmedel

medför, framför att lägga tonvikten på de svårigheter man kan måla upp. Det fortsatta arbetet i utredningen får visa om miljökvalitetsnormer lämpar sig för stora eller små områden, för enstaka utsläppsämnen eller för hela anläggningars utsläpp, för recipienter av ett visst slag eller för alla recipienter i ett område - eller om alla dessa olika system kan tänkas. Erfarenheter från andra länder bör tas till vara. Det saknas alltså inte infallsvinklar för vad den fortsatta utredningen skall belysa, men vi befarar att kommitténs majoritet i och med det citerade uttalandet ger fel signaler: kraftlöshet och felsökande i stället för handlingskraft och initiativ.

Vidare talar majoriteten om att det råder kunskapsbrist på området, vilket skulle försvåra införandet av miljökvalitetsnormer. Vi delar inte den uppfattningen. Förmodligen menar majoriteten att man inte på alla områden vet exakt var gränsen för "vad naturen tål" går. Av detta drar man sedan slutsatsen att det i så fall inte är någon idé att göra något alls. Vi drar den motsatta slutsatsen: är det så att man på något område inte vet hur mycket naturen tål - eller inte vet huruvida den gränsen är passerad eller inte - är detta ytterligare ett skäl för att vidta skyndsamma och kraftfulla åtgärder. Just i en situation när man inte har kunskap om alla detaljer är det extra viktigt att använda ultimativa styrmedel.

3.3 Miljökvalitetsnormerna i förlängningen

Ett system med miljökvalitetsnormer måste, för att bli verkningsfullt, kombineras med en åtgärdsplan för vad som skall hända när normen inte uppfylls - dvs. när man passerat gränsen för vad naturen tål. Det finns två huvudlinjer för agerandet i sådana "undantagstillstånd". Den ena huvudlinjen bygger på användandet av

planmässiga styrmedel - dvs. man fattar politiska beslut om, t.ex., vilken fabrik som måste minska utsläppen eller lägga ned verksamheten helt, vilka nyetableringar som kan tillåtas eller vilka andra prioriteringar som är nödvändiga. Den andra huvudlinjen bygger på marknadsekonomiska styrmedel. Ett exempel på marknadsekonomiska styrmedel i "undantags-tillstånd" är det resonemang som kommittén för, om utsläppskvoter i en s.k. bubbla. Ett annat mycket närliggande exempel vore en "börs" för utsläppsrättigheter. Kommittén bör förutsättningslöst pröva de olika lösningar som kan tänkas.

4

EG

Kommittémajoriteten har, som vi ser det, i flera viktiga frågor intagit en för statisk och defensiv ståndpunkt. Vi har ovan nämnt flera sådana exempel. Ett ytterligare exempel är majoritetens skrivning om EG-anpassning av miljölagstiftningen. Vi vänder oss mot resonemanget om att nationella föreskrifter inte får komma i strid med EG:s regelsystem på ett sådant sätt att tekniska handelshinder uppstår. Beskrivningen tycks utgå ifrån att EG är en statisk institution som inte kan påverkas. Det är felaktigt. EG är inte något som "drabbar" oss. Sverige kan, och bör, agera gentemot EG - såväl i de förhandlingar om medlemskap som är att vänta som när vi blivit medlemmar i EG. Sverige siktar på att bli en del av EG. Det kommittémajoriteten beskriver är snarast en situation som skulle uppkomma om Sverige inte blir medlem av EG: ett utanförstående land som inte kan påverka, men måste låta sig påverkas.

Man kan dessutom av det ovannämnda resonemanget få känslan av att svenska miljölagar skulle vara avsevärt kraftfullare än EG-ländernas motsvarande lagar, så att risken för handelshinder skulle vara ovanligt stor för just våra regler. Så är inte fallet. En flyktig undersökning av till exempel Tysklands miljölagar ger vid handen att dessa på flera punkter är strängare än Sveriges. Vidare förtjänar det att påpekas att EG ofta tillåter nationella avvikelser som syftar till att skydda hälsa och miljö. Ett exempel på detta är Danmarks regler om returflaskor för öl.

5

Miljökonsekvensbeskrivningar

Kommittén tar ställning för att ett system med miljökonsekvensbeskrivningar skall införas. Det är utmärkt. På riksdagens uppdrag arbetar man just nu inom regeringskansliet med en särskild lag, "MKB-lag", om detta. I utredningsarbetet har vi hittills utgått ifrån att en sådan lag kommer att vara färdig före slutförandet av vårt arbete. Detta innebär två saker. Dels bör regeringskansliet i sitt arbete med "MKB-lagen" förbereda denna så att den lagtekniskt kan infogas i en framtida miljöbalk. Dels bör vi i kommittén förbereda miljöbalken för att kunna innehålla ett kapitel om miljökonsekvensbeskrivningar - enklast genom att helt enkelt lyfta in en befintlig "MKB-lag".

Reservation av Erling Bager och Karin Starrin

Talerätt och miljöombudsman

Talerätten inom miljölagstiftningen bygger hittills nästan uteslutande på begreppet "sakägare". Detta kan sägas vara ett utflöde av miljölagstiftningens historiska utveckling; miljölagstiftningen har från början varit en del av civilrätten. De tidigaste miljölagarna är sådana som reglerar vad man tidigare kallade grannelagsförhållanden. Som en reminiscens från detta arv bygger stora delar av miljölagstiftningen på anknytning till fastighetsägarbegreppet på två sätt. Dels måste ofta ett utsläpp eller annan miljöpåverkan komma från en fastighet för att omfattas av miljölagstiftningen, dels måste ofta den som drabbas av miljöpåverkan äga eller ha en rättighet knuten till en drabbad fastighet för att vara sakägare.

Detta är en i många situationer märklig inskränkning. Ett exempel på de effekter den kan få är att de yrkesfiskare som drabbas värst av t.ex. ett muddringsarbete, eller en dumpning av tippningsmassor eller sprängsten, inte har talerätt om detta sker på allmänt vatten. En annan effekt är att man i många situationer kan misstänka att exploatörer "köpt" sakägarnas - grannarnas - godkännande av miljöpåverkande verksamhet som drabbar ekologiska värden eller naturvärden som ingen äger, men som likväl är omistliga. Oavsett om sådana misstankar och beskyllningar i det enskilda

fallet är grundade eller ogrundade, är det faktum att de uppkommer otillfredsställande. En utvidgad talerätt skulle råda bot på detta.

I det motstånd majoriteten visat mot att utvidga talerätten tycker vi oss kunna skönja en känsla av att det skulle kunna bli besvärligt, ja rentav okontrollerbart, om "vem som helst skulle kunna överklaga vad som helst". Det är inte vår mening att det skall vara så. De två effekter vi beskrivit ovan visar dock att en utvidgning av sakägarbegreppet inte är av enbart teoretisk betydelse. Talerätten för organisationer kan avgränsas enligt tidigare presenterade förslag med en "lista" över taleberättigade ideella och vetenskapliga organisationer.

Likaså visar våra exempel och erfarenheterna av nu gällande miljölagstiftning att det finns behov av en instans som, såväl i den allmänna miljödebatten som i enskilda fall, agerar utifrån ett renodlat miljöperspektiv. Förebild skulle kunna vara ombudsmannen mot etnisk diskriminering, som på mycket kort tid fått en viktig roll för opinionsbildning och praktiskt arbete mot diskriminering. Vi förordar att kommittén i positiv anda utreder möjligheterna för att tillskapa en sådan instans för miljöfrågor. Vi väljer att kalla denna instans för miljöombudsman.

En utvidgad talerätt - dels för privatpersoner och dels för organisationer - i kombination med en institution för bevakande av naturvårdsintressen och ekologiska intressen - i form av en miljöombudsman - skulle stärka miljöarbetet avsevärt.

Reservation av Åsa Domeij

Inledning

Miljöskyddskommittén lägger efter ca ett års arbete fram ett principbetänkande om den framtida miljölagstiftningen. I partimotioner har miljöpartiet tidigare kritiserat att kommittén för det mycket omfattande arbetet bara fått ett år på sig. Nu har regeringen gett kommittén i uppdrag att fortsätta arbetet, vilket ger en chans att ordentligt precisera ett förslag till en framtida miljölagstiftning.

Det principbetänkande som utredningen presenterar är, p.g.a. den korta tiden som stått till förfogande, mycket övergripande och även en hel del ställningstaganden i principiella frågor saknas ännu. I min reservation kommer jag därför inte att beröra detaljfrågor. Jag väljer i stället att driva de frågorna i det fortsatta utredningsarbetet.

Samordning av miljölagstiftningen

Ett av syftena med utredningen är att åstadkomma en samordning av miljölagstiftningen i t.ex. en miljöbalk. En samordning av miljölagstiftningen kommer att göra lagstiftningen lättare att använda och mer överskådlig. Lagstiftningen kommer också att bli mer konsekvent eftersom bl.a. kravregler, ambitionsnivå

och straffregler blir harmoniserade. Principbetänkandet inriktar sig på att det är framför allt de lagar som hör till den rena skyddslagstiftningen som ska arbetas in i en ny miljöbalk. Den lagstiftning som berör planfrågor och utvinning av naturresurser lämnas i huvudsak utanför.

Majoritetens i utredningen menar att endast vissa bestämmelser i naturvårdslagen "i särskild grad tar sikte på skyddet av naturmiljön". Jag delar inte den uppfattningen utan menar att det endast är bestämmelserna om nedskräpning och möjligheterna att skydda områden för friluftssändamål som inte direkt avser att skydda naturmiljön. I betänkandet föreslås att endast de verksamheter i naturvårdslagen som har likheter med miljöskyddslagens bestämmelser om anmälnings- och tillståndsplikt, t.ex. täktverksamhet, arbetas in i miljöbalken.

Eftersom naturvårdslagens huvudsyfte är att skydda naturmiljön och eftersom även miljöskyddslagen gäller för icke anmälnings- och tillståndspliktig verksamhet anser jag att majoritetens argument mot att inte föra in naturvårdslagen i en ny miljöbalk är svaga. Naturvårdslagen och miljöskyddslagen överlappar varandra när det gäller en rad verksamheter. Dessutom kommer troligen naturvårdslagen att kompletteras med bestämmelser om skydd för hotade arters livsmiljöer för att Sverige ska följa sina åtaganden enligt Bernkonventionen. Livsmiljöerna hotas både av miljöfarliga utsläpp som regleras i miljöskyddslagen och ändring av markanvändning som regleras i naturvårdslagen.

Naturresurslagen är i stort sett verkningslös som skydd för naturmiljön. Lagen bygger på en mycket diffus avvägning mellan exploaterings- och bevarandebestånden. Det finns så gott som ingen vägledning för

hur avvägningen ska gå till. De områden som räknas upp som riksintressen för naturvården och ska skyddas kan exploateras om andra intressen bedöms som viktigare. Till de intressen som kan väga tyngre hör t.ex. utveckling av befintliga tätorter. Lagens verkliga syfte är att lämna över makt till regeringen att göra godtyckliga bedömningar.

Utredningsmajoriteten skriver att naturresurslagen inte nu bör överföras till en samlad miljölag. Men argumentationen som följer sedan tyder på att det skulle vara lämpligt att föra över hela eller delar av lagen! Min uppfattning är att de delar av lagen som syftar till skydd av naturmiljön bör föras över till en miljöbalk. Tidpunkten är också ovanligt passande nu när en omfattande översyn av hela miljölagstiftningen skall göras. Det gäller bl.a. 4 kapitlet som behandlar tillståndsplikt för större anläggningar som provas av regeringen. I dag är det oklart vilka kravregler regeringen ska tillämpa. Det är också otillfredsställande att regeringen inte redogör för på vilket sätt tillåtelse- och tillämpningsreglerna har tillämpats och hur olika avvägningar gjorts i regeringens beslut. I fortsättningen bör krav ställas på regeringen att motivera beslut som fattats enligt miljölagstiftningen. De delar av lagen som skyddar exploateringsintressena kan utgå.

Utredningen vill lämna plan- och bygglagen, vattenlagen och minerallagen helt utanför en ny miljöbalk. Jag tycker att detta bör analyseras närmare i det fortsatta utredningsarbetet.

Vattenlagen är, trots att den började gälla 1984, en lag som genomsyras av de exploateringsinriktade värderingar som gällde i den gamla vattenlagen från 1918. I den nya lagen har man försökt föra in mer av miljöhänsyn genom att större hänsyn ska tas till

"allmänna intressen". Tyvärr är det mycket oklart hur dessa nya värderingar ska komma till uttryck i rätts-tillämpningen eftersom lagens formuleringar är vaga. Osäkerheten visade sig tydligt i fallet Ammerån. Det gamla nyttoöverviktsresonemanget där båtnaden, dvs. den företagsekonomiska nyttan, skulle vara större än kostnaden har ersatts av den samhällsekonomiska nytta ska vara större än kostnaden. Det är osäkert hur detta ska tolkas. Ska även samhällsekonomiska kostnader som inte direkt kan mätas i pengar vägas in? Min slutsats är att skyddet för naturmiljön måste förstärkas och förtydligas. I vattenlagen finns bestämmelser i 19 kapitlet om skyddsområde för vattentäkt. Dessa är helt miljörelaterade och utredningen borde redan nu ha tagit ställning för att dessa bör föras in i den nya miljöbalken.

I plan- och bygglagens 5:e kapitel finns bestämmelser om miljö kvalitetsnormer som passar bäst i en miljöbalk. Minerallagen är en exploateringsinriktad lag som innehåller betydligt lägre krav på miljöhänsyn än miljöskyddslagen. Även om det inte skulle visa sig ändamålsenligt att föra in hela vattenlagen och minerallagen i miljöbalken är det viktigt att bl.a. kravreglerna skrivs om så att kravet på miljöhänsyn för verksamheter som regleras i dessa lagar inte kommer att vara sämre än i den övriga miljölagstiftningen. Utredningen pekar på att ändringar i dessa lagar kan bli nödvändiga, men uttalar inte klart att bestämmelserna måste harmoniseras.

Utredningen har lämnat öppet för att även en del annan lagstiftning kan omfattas av samordningen t.ex. strål-skyddslagen, vilket är positivt. Min uppfattning är att samtliga lagar som berör joniserande strålning ska föras in i miljöbalken. Det är naturligtvis konsekvent att föra in atomansvarighetslagen eftersom utredningen

redan har uttalat sig för att miljöskadelagen bör föras in. Det finns ingen anledning att verksamheter som orsakar joniserande strålning ska omfattas av andra bestämmelser än annan miljöfarlig verksamhet.

Miljökvalitetsnormer

Utredningens majoritet förhåller sig avvaktande och alltför kritisk till rättsligt bindande kvalitetsnormer trots att ett grundläggande fel i dagens miljölagstiftning är att kraven i första hand inte utgår från hälsa och miljö. Jag tror att den tveksamheten i första hand beror på att vi har haft alldeles för lite tid till att utreda frågan och att vi inte hunnit konkretisera hur ett system med kvalitetsnormer skulle kunna kombineras med den dämpningsteknik som i dag används inom miljölagstiftningen. Jag tror att det här kommer att klarna i det vidare utredningsarbetet.

Miljökvalitetsnormer ger möjlighet att hantera en rad olika typer av verksamheter som tillsammans orsakar miljöproblemen. För att detta ska fungera bra bör möjligheter att använda sig av bindade genomförandeplaner införas. Förutom att ett sådant system har fördelen att utgå ifrån vad naturen tål, i stället för som i dag i praktiken från vad den genomsnittliga ekonomin inom en bransch tål, kan minskningen av miljöpåverkan göras på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Det beror på att både utsläpp (t.ex. industrier), från rörliga källor (t.ex. bilar) och diffusa utsläpp (t.ex. läckage från jordbruksmark) kan behandlas i ett sammanhang.

Utredningen pekar på att ett problem med kvalitetsnormer är bristen på kunskap om vad naturen tål. Jag menar att detta inte är något problem för att använda

den här typen av lagstiftningsteknik. Normerna måste naturligtvis ändras allt eftersom kunskapen förbättras. Det är ändå bättre med en norm som ligger på en felaktig nivå än ingen norm alls som är fallet i dag. Det har nämligen aldrig varit meningen att ett system med kvalitetsnormer skulle ersätta det dämpningssystem (t.ex. i miljöskyddslagens 5:e paragraf) vi har i lagstiftningen i dag. Utredningsmajoritetens oro över att kvalitetsnormer skulle kunna hindra att utsläppen inte pressas ner under den nivå som man tror att "naturen tål" är därför inte befogad. Miljökvalitetsnormerna ska inte kunna mildra miljökraven utan endast skärpa dem.

Tillåtlighetsreglerna

I ett avsnitt av betänkandet diskuteras olika möjligheter att skärpa tillåtlighetsreglerna. De två huvudvägarna beskrivs som att dels skärpa de nuvarande tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen och dels att betydligt mer än i dag använda generella föreskrifter. Det är bra att utredningen föreslår att generella föreskrifter ska kunna meddelas även om de i det enskilda fallet kan innebära att kravnivån blir högre än om endast de kravregler som finns i miljöskyddslagens 4-6 paragraf skulle tillämpas. I dag hindrar de individuella provingsreglerna att kraven i de generella föreskrifterna som kan utfärdas i miljöskyddsområden ställs tillräckligt högt. Speciellt viktigt är det om ett system med miljökvalitetsnormer införs.

Jag tycker att det är en brist att inte utredningen diskuterat den avvägning mellan miljö och ekonomi som beskrivs i miljöskyddslagens 5:e paragraf. Om miljön ska ges ökad vikt i förhållande till andra intressen bör rimligen även den 5:e paragrafen ändras till mil-

jöns fördel. Tillåtlighetsreglerna bör också skrivas om så att de blir klarare och mer pedagogiska. Även om koncessionsnämnden utarbetar praxis för tolkningen är det viktigt att även de som sysslar med miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig kan tolka lagen och veta vilka krav som ställs. En tydligare lagtext skulle också göra kommunernas tillsyn av ej tillståndspliktig verksamhet lättare.

Om miljöavgifter används finns risk att koncessionsnämnden sänker sina krav med den nuvarande utformningen av den 5:e paragrafen. Miljöavgiftsutredningen diskuterade problemet men konstaterade bara att de avgifter som utredningen föreslog inte borde påverka bedömningen enligt 5:e paragrafen. Det var säkert en riktig bedömning. Men med framtida miljöskatter och miljöavgifter på en högre nivå, t.ex. en hög koldioxidskatt, kommer problemet att bli aktuellt. Kommittén bör arbeta vidare med frågan och komma med förslag som innebär att kraven som ställs i miljölagstiftningen inte kan sänkas p.g.a. miljöskatter och miljöavgifter.

I betänkandet diskuteras också miljöskyddslagens 6:e paragraf. Det föreslås att 6:e paragrafen skulle kunna användas för att ange klara gränser för miljöpåverkan med utgångspunkt i vad miljö och hälsa anses tåla. Här finns en positiv öppning mot införande av kvalitetsnormer. Nyckelbegreppet i paragrafen är "väsentlig olägenhet". Verksamhet som orsakar väsentlig olägenhet ska i normalfallet inte tillåtas. Jag anser att väsentlig olägenhet ska anses vara nådd då den negativa påverkan överstiger vad hälsa och miljö "tål".

Majoriteten förslår att möjligheterna att ge tillstånd enligt 6:e paragrafen till verksamhet som egentligen är otillåtlig begränsas. Men regeringen ska, enligt majo-

riteten, fortfarande kunna ge tillstånd till verksamhet som kommer att orsaka väsentlig olägenhet om det är av synnerlig betydelse för orten eller näringslivet. Jag anser att inte heller denna dispensmöjlighet bör finnas kvar om det inte gäller verksamhet som är av synnerlig betydelse för hela landet.

I avsnittet som handlar om aktsamhetsreglerna uttalar sig utredningen för att den nya miljölagen i viss mån bör få karaktären av ramlag. Hur långt man kan gå i riktning mot ramlag anser jag beror på hur klart och tydligt lagtexten utformas bl.a. när det gäller målsättningar och kravregler. Utrymmet för regeringen att omtolka vad riksdagen egentligen avsett med lagen får inte vara stort. En diffus lagstiftning kommer att leda till att graden av måluppfyllelse blir låg.

Tillsyn och talerätt

Utredningen har inte undersökt om miljö- och hälsoskyddsnämndernas och länsstyrelsernas naturvårdsenheters beroende av kommunen resp. länsstyrelsen är ett problem för en effektiv tillsyn. I betänkandet finns inte heller några formuleringar om att detta ska undersökas vidare i det fortsatta arbetet. Detta är anmärkningsvärt eftersom tillsynsmyndigheternas beroendeförhållanden ofta har påpekats i debatten som ett problem. Den "heurgrenska" utredningen om miljötillsynens organisation (SOU 1987:32) föreslog en mer fristående organisation. Jag anser att utredningen i fortsättningen bör arbeta med förslag som kan ge miljö- och hälsoskyddsnämnderna och miljövårdsenheterna en friare ställning eller alternativt en statlig fristående organisation ända ner på den kommunala nivån.

Ett vidgat sakägarbegrepp med talerätt för miljöorganisationer skulle kunna bli ett viktigt komplement till myndigheternas tillsyn. Men utredningens majoritet är inte intresserad av att ge miljöorganisationer den möjligheten. Majoritetens enda motivering är en hänvisning till ett gammalt uttalande från jordbruksutskottet om att organisationerna i stället kan uppträda som ombud för en person som är sakägare. Jag anser att det under utredningsarbetet bara har framkommit goda skäl för att sakägarbegreppet bör utvidgas. Argumenten för att ge miljöorganisationerna talerätt redovisas inte i betänkandet. Arbetstagarorganisationer har redan talerätt och inga argument har framförts som styrker att miljöorganisationernas talerätt skulle vara mindre viktig. Utredningen har fått en redovisning som tyder på att vilka som är sakägare i själva verket är ganska diffust. Trots att sakägarbegreppet ska tolkas generöst kan det, när det gäller mer storskaliga miljöproblem, vara svårt att hitta enskilda som kan uppträda som sakägare och som kan samarbeta med miljöorganisationerna. I Danmark har miljöorganisationerna redan talerätt och under utredningsarbetet har det inte framkommit något som tyder på att det danska systemet har inneburit några nackdelar. Inom konsumenträtten har konsumentorganisationerna talerätt redan i dag och det borde därför vara naturligt att miljöorganisationerna får den möjligheten inom miljörätten. Miljöförstöringen berör alla människor och egentligen tycker jag att det är omöjligt att hitta människor som inte är berörda av storskaliga miljöproblem. Det bästa vore om alla människor fick talerätt i miljöfrågor, men att ge erkända miljöorganisationer talerätt kan vara ett första steg.

Utredningsmajoriteten går också emot förslaget om att inrätta en särskild miljöombudsman och hänvisar till

att uppgifterna kan lösas inom naturvårdsverkets organisation och att möjligheten att vända sig till JO finns. Det är märkligt att majoriteten inte tycker att det behövs en särskild ombudsman för just det område som allmänheten är allra mest engagerad i. I Sverige har vi ombudsmän inom en rad områden t.ex. konsumentombudsman och diskrimineringsombudsman. De har ett gott anseende hos allmänheten p.g.a. sin fristående ställning. Jag anser att en särskild miljöombudsman bör tillsättas och de exakta uppgifterna bör preciseras i det fortsatta utredningsarbetet.

Sanktionsbestämmelserna

Brott mot miljöskyddslagen kan straffas med maximalt två års fängelse. Enligt andra miljölagar är det maximala fängelsestraffet ännu kortare. Preskriptionstidernas längd hänger normalt samman med den maximala strafflängden. Eftersom de maximala straffen för brott mot miljölagstiftningen är relativt korta är också preskriptionstiderna korta. Detta är ett problem eftersom det kan dröja länge innan miljöbrott upptäcks om skadorna på naturmiljön visar sig långt efter att brottet begicks. Jag tycker inte det finns anledning att förlänga den maximala strafftiden men däremot preskriptionstiden för miljöbrott.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Utredningen föreslår att krav på miljökonsekvensbeskrivningar ska införas, vilket är mycket positivt. Majoriteten vill däremot inte uttala sig för i vilken form reglerna ska knytas till en samlad miljölag. Motivet till detta är att frågan utreds inom regeringskansliet. Jag anser att regler om miljökonse-

kvensbeskrivningar självklart bör lyftas in i en ny miljöbalk. Detta är ett typiskt exempel på regler som kan vara i princip lika för en lång rad olika verksamheter och därför bör de finnas med i en samlad miljöbalk.

Internationella överenskommelser

I principbetänkandet nämns en del internationella miljökonventioner som Sverige ställt sig bakom. Jag tycker att utredningen bör göra en ordentlig kartläggning över samtliga miljökonventioner som Sverige skrivit på och analysera hur väl Sverige följer sina internationella åtaganden. I de fall där de inte följs bör lagstiftningen skärpas. I principbetänkandet konstateras endast, utan att underlag presenterats, att den svenska miljölagstiftningen i princip har anpassats till de internationella överenskommelser som Sverige ställt sig bakom. Jag delar inte majoritetens uppfattning. I vissa fall har Sverige legat långt före i andra fall ligger Sverige långt efter sina internationella åtaganden.

Reservation av Anne-Sofie Mårtensson

Kvalitetsnormer

Miljölagstiftning kan i princip byggas upp på två olika sätt:

Antingen gör man som vi hittills gjort i Sverige, förlitar sig på att miljön blir tillräckligt bra om varje förorenare tvingas dämpa sina utsläpp så mycket som kan anses ekonomiskt försvarbart. Vi ser alla att detta inte räcker. Sedan miljöskyddslagen infördes 1969 har visserligen utsläppen minskat från många punktkällor men miljöproblemen i stort har förvärrats. Dagens lagstiftning saknar spärrar som slår till när den samlade effekten från många och diffusa utsläppskällor gör att havet blir övergött och marken blir allt surare.

Eller så är alternativet att man börjar i andra änden, utgår ifrån "vad naturen tål". Undersöker vilka utsläpp de känsligaste naturtyperna långsiktigt klarar av och sedan fastställer vilken miljö kvalitet vi minst ska ha i olika områden vid en viss tidpunkt. De miljövärdande myndigheterna blir skyldiga att upprätta genomförandeplaner för hur dessa "miljö kvalitetsnormer" ska kunna uppnås. Vid utformandet av generella föreskrifter och vid tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter blir kvalitetsnormerna rättsligt bindande. I den takt riksdagen bestämmer kommer föro-

reningsmängderna att minskas ned till sådana nivåer att även de känsligaste ekosystemen långsiktigt kan överleva.

När vi nu som kommitté fått i uppdrag att förnya miljölagstiftningen är därför vår viktigaste uppgift att bygga ett lagverk vilande på miljökvalitetsnormer.

I kommittébetänkandet uttrycks emellertid en stor tvehägsenhet inför kvalitetsnormbegreppet. Miljökvalitetsnormer ses inte som grunden för lagstiftningsarbetet utan som ett möjligt komplement till andra styrsystem. Och för att göra dem rättsligt bindande och inte till "allmänna planeringssynpunkter" anses ytterligare överväganden behövas.

Inför det fortsatta kommittéarbetet anser jag att ordet miljökvalitetsnormer ska reserveras för rättsligt bindande sådana för att undvika språkförbistring. I den nya miljölagens tillåtlighetsregler ska gränserna för vilken miljöpåverkan som kan accepteras ges av kvalitetsnormer. När så lagstiftningen visar att riksdagen menar allvar med sina miljömål är det dags att skriva in den enskildes rätt till en god miljö i regeringsformens rättighetskapitel.

En samlad miljölagstiftning

Miljöskyddskommitténs majoritet har beslutat sig för att föreslå att den nuvarande miljöskyddslagen, hälso- skyddslagen, renhållningslagen och åtminstone delar av lagen om kemiska produkter ska samlas i en gemensam lag. Jag tycker det är ett bra förslag. Förhoppningsvis kan det leda till att produkternas totala miljö- påverkan, "från vaggan till graven", uppmärksammas mer än hittills.

En akilleshäl är dock att kravreglerna i lagen om kemiska produkter primärt bara gäller kemiska ämnen och beredningar som sådana. För att lagen även ska gälla föremål och andra varor där de kemiska ämnena ingår krävs det att regeringen eller kemikalieinspektionen fattat särskilt beslut om detta. Jag anser att man, i samband med att lagen om kemiska produkter förs in i den nya miljölagen, ska se till att dess tillämpningsområde utvidgas till att gälla även föremål där misstänkt farliga kemikalier ingår.

Det finns inga skäl för att miljöskador orsakade av joniserande strålning ska särbehandlas. Därför anser jag att även de lagar som reglerar detta område, strålskyddslagen, kärntekniklagen och atomansvarighetslagen, ska föras in i den nya miljölagen och anpassas till dennas regler. I dag ger dessa lagar t.ex. sämre möjlighet till insyn för allmänhet och närboende än vad som gäller enligt miljöskyddslagen och brott mot kärntekniklagen får bara åtalas om kärnkraftinspektionen gjort anmälan. Atomansvarighetslagen begränsar innehavarens skadeståndsansvar till 800 miljoner kronor medan miljöskadelagens skadeståndsansvar inte är begränsat.

Det är önskvärt att få med även övriga lagar med stor betydelse för miljön i den nya samlade miljölagen. Detta är dock både komplext och tidskrävande, och det är därför viktigt att vi i väntan på en mer omfattande förändring ser till att lagarna samordnas och inte motverkar miljölagen. I exploateringslagstiftningen: t.ex. vattenlagen, väglagen, skogsvårdslagen, lagen om skötsel av jordbruksmark, ellagen och minerallagen, måste det skrivas in att miljölagen ska tillämpas.

De lagar som reglerar plan- och markfrågor: naturresurslagen, plan- och bygglagen och naturvårdslagen, är väl så viktiga för miljön som den rena miljöskyddslagstiftningen. Dessa lagar måste anpassas till systemet med miljö kvalitetsnormer för att dessa ska ha någon verkan.

Miljökonsekvensbeskrivningar

I den utredning om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) som naturvårdsverket och boverket gjort föreslås att en särskild MKB-lag införs. Jag tycker detta förslag är bra. Konsekvensbeskrivningar avses införas på såväl miljöskyddets område som för planeringsprocesser, t.ex. enligt plan- och bygglagen. Om MKB-bestämmelserna samlas i en enda lag uppnås enhetlighet samtidigt som man slipper lägga ner tid på att införa passande regler i varje aktuell författning.

4 kap. naturresurslagen - ett kryphål

En av de allvarliga bristerna i dagens miljölagstiftning är det kryphål som naturresurslagens (NRL) fjärde kapitel utgör. I detta stadgas att regeringen ska pröva lokaliseringen av stora industrianläggningar innan koncessionsnämnden avgör vilka villkor som ska gälla för verksamheten vid anläggningen. Koncessionsnämnden kan därefter inte påverka valet av plats eller avstyra en verksamhet även om den inser att påverkan på miljön blir mycket allvarlig.

I kommittébetänkandet föreslås ingen förändring jämfört med dagens situation.

Jag anser att miljöskyddskommittén i sitt fortsatta arbete ska pröva om det går att helt slopa bestämmelserna i 4 kap. NRL. Om så inte är lämpligt, anser jag att bestämmelserna ska föras över till den nya miljölagen så att dess regler måste tillämpas vid provningen.

Miljökonventioner

Enligt betänkandet har den svenska miljölagstiftningen i princip utvecklats i takt med att Sverige tillträtt de internationella överenskommelserna på miljöområdet. Tyvärr finns det flera exempel som visar att så inte alltid varit fallet. Exempelvis har den nya sträckningen för väg 100 genom Falsterbo - Fotevikens våtmarksområde kunnat genomdrivas i enlighet med svensk lagstiftning trots att denna exploatering strider mot våtmarkskonventionen.

När vi nu gör en översyn av miljölagstiftningen måste vi samtidigt se till att de konventioner Sverige hittills undertecknat överförs till svensk lag och blir rättsligt bindande. Och vi måste hitta ett system så att när regeringen och riksdagen i fortsättningen skriver under nya miljökonventioner dessa utan dröjsmål transformeras till lagtext om de inte redan täcks av befintliga lagar.

Transportområdet

I kommittédirektiven påpekas att miljöstörningarna från det svenska transportsystemet är omfattande och att detta område ställer särskilda krav på lagstiftningstekniska lösningar. Betänkandet tar inte upp dessa frågor till behandling. I sitt fortsatta arbete

måste dock miljöskyddskommittén ägna stor uppmärksamhet åt hur utvecklingen av trafikapparaten ska kunna styras.

För egen del är jag övertygad om att införande av miljökvalitetsnormer och krav på miljökonsekvensbeskrivningar är särskilt viktiga för just detta område.

Vidgad talerätt

Av våra direktiv framgår att ett av skälen till att denna utredning tillsattes var, att det nu står klart att de allvarligaste miljöproblemen inte längre är lokala utan regionala eller globala. Kväveutsläppen från ett kolkraftverk ger försurningsskador många mil från anläggningen och utsläppen av koldioxid befaras bidra till klimatförändringar för hela klotet. Trots detta vill kommitténs majoritet även fortsättningsvis begränsa allmänhetens talerätt vid tillståndsprovning till att gälla dem som äger en fastighet intill anläggningen, "sakägare".

I Sverige finns flera miljöorganisationer som har många, kunniga och engagerade medlemmar som arbetar ideellt för att skydda naturen och hejda miljöförstöringen. I dag är dessa organisationer hänvisade till att samla in fullmakter från sakägare för att kunna överklaga vid tillståndsprovning enligt miljöskyddslagen. De kan därvid tvingas kompromissa och anpassa sig till sakägarnas lokala intressen, medan de mera principiella aspekterna inte kan tas upp.

Jag anser det därför vara av största vikt att miljöorganisationerna ges rätten att föra talan vid provning enligt den nya miljölagen.

För övrigt måste frågan om hur sakägarnas intressen skall bli tillräckligt väl tillgodosedda uppmärksammas i det fortsatta kommittéarbetet. I dag är situationen för t.ex. fiskare, vars fiskevatten riskerar att förorenas, otillfredsställande.

Sanktioner

I stort delar jag kommitténs uppfattning att ekonomiska sanktioner vid överträdelser av miljöbestämmelser många gånger kan vara väl så effektiva som ådömande av straffansvar. Jag förordar därför att sanktionsavgifter används i enklare fall.

Vissa skrivningar i betänkandet gör mig dock betänksam. Väsentliga överträdelser, som gjorts med uppsåt eller av oaktsamhet, ska enligt min mening kriminaliseras och detta även om det är fråga om "resultatet av kumulerad och anonym vårdslöshet inom företaget". Uttrycket inom citationstecken är enligt betänkandet skäl för att ersätta personligt straffansvar med ekonomiska sanktioner.

Redan i dag finns det fall som visar att det är svårare att väcka åtal vid miljööverträdelser inom stora företag än små. Det är viktigt att den nya miljölagstiftningen strävar efter likhet inför lagen och att inte förarbetena leder rättstillämpningen i fel riktning.

THE FIRST PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE LORD OF THE
TREASURY OF THE KINGDOMS OF GREAT
BRITAIN AND IRELAND, JOHN
MANSFIELD, ESQ. BY
JOHN MANSFIELD, ESQ.

THE SECOND PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE LORD OF THE

THE THIRD PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE LORD OF THE
THE FOURTH PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE LORD OF THE

THE FIFTH PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE LORD OF THE
THE SIXTH PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE LORD OF THE

THE SEVENTH PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE LORD OF THE
THE EIGHTH PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE LORD OF THE

THE NINTH PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE LORD OF THE
THE TENTH PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE LORD OF THE

Reservation av Karin Starrin

PRÖVNING OCH TILLSYN

Krav om tillståndsprövning enligt miljöskyddslagens bestämmelser har funnits i över 20 år, varför nya verksamheter har prövats. Däremot har inte någon heltäckande genomgång gjorts för äldre verksamheter som fanns före miljöskyddslagens tillkomst, vilket jag anser bör göras.

Det har gjorts stora framsteg inom t.ex. teknikutveckling, materielområdet, kemikaliesidan, rutingenomförande etc. Som det står i principbetänkandet så har ändå, trots att möjlighet finns, rena omprövningsärenden varit näst intill obefintliga.

Här anser jag att vi inte kan nöja oss med att tycka att omprövningsreglerna är krångliga. Lagtexten måste formuleras på ett sådant sätt att vi uppnår högsta möjliga miljöskydd.

Reservation av Ivar Virgin

Inledning

Att skydda och förbättra miljön är en av vår tids viktigaste uppgifter. Det finns en betydande samsyn mellan Moderata Samlingspartiet, Folkpartiet och Centerpartiet. Flera av de slutsatser som utredningen drar -- exempelvis behovet av miljökonsekvensbedömningar och kvalitetsnormer -- har vi sedan lång tid ställt oss bakom.

Utveckla bättre styrmedel

Miljöskyddet kommer att förstärkas om verksamma ekonomiska styrmedel utvecklas och om miljökvalitetsnormer av generell karaktär införs. Länsstyrelsernas och koncessionsnämndens prövning av enskilda företags utsläpp kommer att avlastas. Jag ser detta som en avsevärd vinning på miljöområdet. De ekonomiska styrmedlen omfattar ett större antal utsläppskällor. En utveckling i miljövänlig riktning kan därmed påskyndas.

Miljöavgiften syftar till att minska utsläppen. Utsläpp som omfattas av miljöavgifter bör därför endast koncessionsprövas om de har en lokal miljöeffekt.

Ett annat sätt att uppnå kostnadseffektiva utsläppsminskningar kan vara att använda så kallade utsläppsbubblor. Utredningen beskriver dessa överlåtbara utsläppskvoter under rubriken "Styrmedel". Majoriteten nöjer sig med att konstatera att utredningen i det fortsatta arbetet bör ha detta instrument i "åtanke".

Enligt min mening erbjuder denna teknik så stora fördelar att den redan nu bör provas. Lagstiftningen bör därför skyndsamt öppnas för denna möjlighet.

Om en utsläppsnivå inom ett visst område fastställs till vad naturen tål är det i många fall ointressant var i området utsläppen sker. Huvudsaken är att den totala utsläppsnivån inte överskrider.

När utsläppsnivån är fastställd, kan utsläppsrätter fördelas till anläggningarna inom området. Kravet bör vara att den nya, miljömässigt acceptabla utsläppsnivån skall gälla från en viss tidpunkt. Betydande utsläppsminskningar kan åstadkommas på ett kostnadseffektivt sätt.

De anläggningar, som gör så stora investeringar att de sänker utsläppen mer än vad som krävts, skapar utrymme för övriga att bibehålla sina utsläpp och därmed undgå investeringar. De får tillgodoräkna sig en utsläppskvot, som är möjlig att överlåta från de företag, som lyckats minska utsläppen kraftigt. Företagen skall sedan tillåtas handla med dessa överlåtelsebara utsläppsrätter.

Fördelen med systemet är att långtgående utsläppsminskningar kan uppnås till lägre kostnader än eljest. Resurser kan därmed frigöras t.ex. för andra angelägna miljöåtgärder.

I praktiken kan handeln med utsläppsrätter ofta komma att ersättas med en förhandling mellan en rad anläggningsägare. Dessa kan inbördes komma överens om hur utsläppsminskningen skall åstadkommas och om hur kostnaden för denna investering inklusive framtida driftskostnader skall fördelas mellan parterna.

Detta system skulle med fördel kunna användas för att minska kväveutsläppen från kommunala reningsverk i ett visst område. Målsättningen kan, som exempel, vara att de kommunala reningsverkens totala kväveutsläpp i Mälaren skall understiga 200 ton per år från och med 1995. Därefter skall utsläppstillstånd fördelas till respektive reningsverk.

Om vi antar att utsläppen i begynnelseåret är 400 ton måste utsläppen minskas med 200 ton fram till 1995. Om de berörda kommunerna upptäcker att det är möjligt att minska utsläppen kraftigt och samtidigt göra besparingar på kanske tiotals miljoner kronor genom att göra investeringar i ett par reningsverk och där åstadkomma större minskningar än den halvering som är nödvändig i alla reningsverk. Kommunerna kan sedan i förhandlingar komma överens om hur de skall fördela den uppkomna "vinsten".

Möjligheten att använda detta miljöpolitiska instrument kan avsevärt förstärka miljövärden.

Utvidgad talerätt

Majoriteten avvisar en utvidgad talerätt för organisationer, som företräder ideella och vetenskapliga natur- och miljöskyddsintressen. Jag delar denna uppfattning. Detta ställningstagande utgår från den principiella uppfattningen att det är den berörde

medborgaren som skall ha denna talerätt. Ingenting hindrar ju den enskilde att anlita en förening som ombud. Däremot menar jag att de enskildas talerätt bör utvidgas.

Det är viktigt att de medborgare som är berörda av utsläpp erhåller en otvetydig talerätt. Miljöskyddslagens regler i detta avseende bör förtydligas och göras mer generösa. Med denna ändring bör det t.ex. vara självklart att en fiskare som får sina fångstmöjligheter begränsade har rätt att föra talan mot det miljöingrepp som åstadkommit denna begränsning.

Särskilt yttrande av Hans Sundström

Arbetet med den framtida miljölagstiftningen bör enligt min mening ske stegvis med en ökad samordning och enhetlighet som resultat. Det är fullt tillfredsställande att i ett första skede sammanföra de rena s.k. skyddslagarna i en samlad miljölag. Betänkandet bör dessutom ge en tydlig indikation på en framtida samordning med övrig lagstiftning som omfattar skydd för den fysiska miljön. Det innebär att de delar i övrig lagstiftning som kan samordnas bör vara föremål för vidare behandling i ett senare skede. Det är vidare analogt med skrivningen om skyddsorganisationens roll på arbetsmiljö- och yttre miljöområdet, att se om vissa delar av arbetsmiljölagstiftningen kan samordnas med en framtida samlad miljölag.

Särskilt yttrande av Anders Turesson

1 Den samlade miljölagen

Förslaget om att samla vissa lagar till en miljölag är bra. Det är emellertid viktigt att man inte på nuvarande stadium låser sig i fråga om vilka lagar som skall föras in i denna lag. Enligt min uppfattning bör de lagar som hittills föreslagits för sammanföring, nämligen miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen, renhållningslagen och miljöskadelagen mycket väl kunna slås ihop. Dessutom anser jag att man bör överväga att införa ytterligare ett antal lagar i en framtida miljölag.

Till dessa lagar hör främst de som rör joniserande strålning, dvs. kärntekniklagen, strålskyddslagen och atomansvarighetslagen. Ett likartat skydd bör gälla gentemot strålning som gentemot annan miljöpåverkan.

Ett mer omfattande men samtidigt angeläget projekt vore att föra in vattenlagen i miljölagen. I dag finns en besvärande överlappning mellan vattenlagen och miljöskyddslagen. Samtidigt har tillåtlighetsreglerna i de båda lagarna delvis olika utgångspunkter. Vattenlagens tillåtlighetsregler är i viss mån avsedda att möjliggöra en exploatering av vattenområden medan miljöskyddslagen primärt syftar till att skydda miljön. Enligt min uppfattning är tiden nu mogen att öka skyddet av vattendrag och våtmarker. Det finns inte

längre behov av en särskild lag för att underlätta olika former av exploatering av dessa för miljöskyddet och naturvården värdefulla miljöer. Vattenlagen har därmed till stor del spelat ut sin roll. Kommittén anför att vattenlagen inte bör föras in i en samlad miljölag eftersom den är ett omfattande lagverk som nyligen kommit till. Denna beskrivning kan dock i hög grad också passa in på t.ex. lagen om kemiska produkter.

Jag är dock medveten om att införandet av vattenlagen i miljölagen skulle vara ett omfattande arbete. Om miljöskyddskommittén i sitt fortsatta arbete av tids-skal tvekar att ta sig an uppgiften, måste man åtminstone samordna vattenlagens tillåtlighetsregler med den blivande miljölagens. Dessutom borde 19 kap. VL - skyddet för yt- och grundvatten av betydelse för vattenförsörjning - kunna brytas ut och föras in i denna lag. Detta vore logiskt bl.a. för att kapitlet så starkt påminner om hälsoskyddslagens 11 § och därför att kravnivån i 19 kap. VL (prop. 1981/82:130 s. 600).

Även delar av Naturresurslagen (NRL) borde kunna föras till miljölagen. Detta gäller särskilt 4 kap. NRL om provning av stora industrianläggningar. Sannolikt är det så att miljöskyddsaspekterna skulle få större tyngd vid provningen av stora anläggningar om kapitlet fördes in i miljölagen. Dessutom skulle handläggningen bli mindre splittrad och komplicerad. Ett förfarande som innebär att regeringen gör en tillåtlighetsprovning av stora anläggningar innan de provas av koncessionsnämnden leder till en betydande osäkerhet och förvirring hos den allmänhet som har ett intresse av att bevaka sådana ärenden - i all synnerhet som regeringen gör sin provning enligt andra och betydligt friare regler än koncessionsnämnden. Situationen

skulle bli klarare om regeringen och koncessionsnämnden gjorde sina respektive provningar enligt samma lag.

I och för sig är det riktigt som påpekas i betänkandet att hushållningsbestämmelserna i NRL inte i första hand tar sikt på att tillgodose miljöskyddsintressen. Detta borde dock inte vara ett hinder mot att föra in 4 kap. NRL i miljölagen såvida inte toleransnivån för miljöförstöring skiljer sig mellan de båda lagarna, vilket är fallet i dag. I betänkandet föreslår man emellertid att möjligheten att "meddela dispens i de fall olägenheterna kan medföra att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden avsevärt försämrade" slopas, såväl i miljöskyddslagen som vid regeringens provning enligt 4 kap. naturresurslagen. I och med att den yttre gränsen för miljöstörning således samordnas bortfaller, såvitt jag kan se, ett av de främsta motiven till att behålla dagens ordning.

Det långsiktiga målet för lagreformer på miljöområdet måste vara att samla all lagstiftning med anknytning till miljö- och naturvård samt markanvändning i en mark- och miljöbalk. Den lagreform som nu föreslås bör endast betraktas som en etapp på vägen till en sådan balk. Det är därför viktigt att alla lagändringar som nu görs syftar till att underlätta ytterligare sammanslagningar av lagar i framtiden.

2 Miljökvalitetsnormer

Det är ytterst angeläget att det framtida miljöskyddsarbetet utgår från naturens egna toleransnivåer. I lagstiftningen bör detta avspeglas genom att miljökvalitetsnormer läggs till grund för tillståndsprövning och generella föreskrifter. Normerna måste utgå ifrån

vad de känsligaste naturtyperna på lång sikt tål utan att åsamkas irreversibla skador. I de fall det inte är känt var denna toleransnivå ligger bör det vara möjligt att fastställa provisoriska normer. Det är glädjande att kommittén nu föreslår rättsliga bindande kvalitetsnormer på vissa områden. Dock är man enligt min uppfattning alltför upptagen av att beskriva svårigheterna med att införa sådana normer. Dessa bör inte bara vara möjliga att förena med ett individuellt provningssystem, utan i hög grad också kunna vara en grund för systemet.

Ett system med miljökvalitetsnormer kan byggas ut successivt. Normerna kan gälla för olika typer av miljöpåverkan och kan avse större eller mindre geografiska områden.

3 Tillåtlighetsreglerna i miljölagen

Enligt föreningens uppfattning kan tillåtlighetsreglerna i miljölagen utformas klarare och mer pedagogiskt, så att "ribban" framträder tydligare även för allmänheten.

De yttre gränserna för vilken miljöpåverkan som kan accepteras enligt 6 § ML måste göras klarare. Det är därvid viktigt att denna paragraf preciseras genom och kompletteras med miljökvalitetsnormer.

4 Miljöavgifter och kravnivån i tillåtlighetsreglerna

Miljöavgifter återverkar på de ekonomiska villkoren för olika verksamheter. De kan därför påverka bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt och

därmed sänka kravnivån i den kommande miljölagens tillåtlighetsregler. För att inte detta skall bli konsekvensen krävs att det i lagtext och/eller i förarbetena mycket tydligt markeras att miljöavgifterna inte skall beaktas vid bedömningen av olika verksamheters ekonomi.

5 Miljöombudsmannen

Jag anser att det visserligen behövs en granskande myndighet, men att det är osäkert om det föreligger något stort behov av just en miljöombudsman. De skäl som i betänkandet anförs mot en sådan ombudsman är enligt min uppfattning riktiga. Dock är det angeläget att informationen till personer som direkt drabbats av miljöstörning och som vill driva sin sak genom en rättegång förbättras väsentligt. De drabbade bör kunna få tillgång till kvalificerad juridisk rådgivning. Detta kräver dock bättre rättshjälp.

6 Talerätt för miljöorganisationer

Det är viktigt att allmänhetens engagemang för att minska miljöproblemen ökar och att dess möjligheter att tillvarata sina intressen i miljö mål stärks. Att vidga den krets som har talerätt vid tillståndsprövning enligt miljölagen är därför en angelägen reform.

Två skäl brukar anföras mot att ge miljöorganisationer talerätt:

1. Mängden obefogade överklaganden och därmed prövningstiderna skulle öka på ett oacceptabelt sätt.

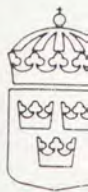
2. Det är svårt att på ett tillfredsställande sätt sälla ut de föreningar som bör ges talerätt. Risken för godtycke är alltför stor.

Dessutom brukar man ofta framhålla att miljöorganisationerna redan i dag i praktiken nästan alltid kan överklaga genom att samla in fullmakter från sakägare. Någon formell talerätt skulle därför inte behövas.

Mot dessa argument kan följande anföras:

1. Om miljöorganisationer ges talerätt kommer förvisso antalet överklaganden att öka. Ökningen kommer dock sannolikt att bli begränsad. En seriös förening överklagar inte ett beslut om den inte är säker på att kunna följa upp sitt överklagande. Detta kräver en ganska stor insats. Samtidigt måste en miljöorganisation, vars arbete helt utförs på ideell grund, göra hårda prioriteringar. Miljöområdet är mycket omfattande. Att bevaka tillståndsprövningar kan aldrig bli annat än en liten del av föreningarnas totala verksamhet. Det är därför osannolikt att dessa föreningar i någon större omfattning kommer att överklaga ärenden som inte faller inom de högst prioriterade områdena för deras verksamhet.
2. Att finna kriterier med vilka man utan besvärande godtycke kan vaska fram de föreningar som skall ges talerätt kan vara en besvärlig uppgift. En lösning kan dock vara att göra en avgränsning mot sammanslutningar som uppstår helt tillfälligt för att enbart driva just den fråga som är under prövning. Sådana sammanslutningar bör kunna sällas bort med ett krav om varaktighet och stadga.

Slutligen är det viktigt att observera att dagens situation, där miljöorganisationer måste ha fullmakt från en sakägare för att kunna föra talan, inte är tillfredsställande. Den innebär att en organisation inte obetingat kan driva en process utifrån de aspekter och intressen som är primära för organisationen. I stället måste den anpassa sig till den fullmaktsgivande sakägarens ofta speciella egenintressen i det ärende som är aktuellt.



Kommittédirektiv

Dir. 1989

Översyn av miljöskyddslagstiftningen

Dir. 1989:32

Beslut vid regeringssammanträde 1989-05-11

Chefen för miljö- och energidepartementet, statsrådet Dahl, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté med parlamentarisk sammansättning tillkallas för att se över miljöskyddslagstiftningen.

Kommittén skall utreda hur de olika lagarna som gäller miljöskydd skall kunna bli effektivare i arbetet för en bättre miljö. Lagarna skall på ett bättre sätt samordnas och bli lättare att överblicka och tillämpa. Förslag skall presenteras till hur skärpta miljökrav skall återspeglas i lagstiftningen.

Översynen skall gälla såväl de allmänna miljörättsliga reglerna i miljöskyddslagstiftningen som de med dessa sammanhängande bestämmelserna om straff och andra sanktioner vid överträdelser. En ambition bör vara att lagstiftningen skall medverka till att utsläppen från industrier och andra miljöstörande anläggningar steg för steg kan minskas till ofarliga nivåer. Kommittén bör ha som en utgångspunkt den individuella prövning som gäller för närvarande enligt miljöskyddslagen (1969:387) i ärenden om tillstånd till och villkor för miljöfarlig verksamhet. Kommittén skall överväga möjligheten att i vissa fall utöka användningen av generella föreskrifter. Kommittén skall också utreda förutsättningarna för regler enligt vilka tillkommande utsläpp inte får medföra ökade belastningar på miljön.

Ändamålet med utredningen skall vara att utforma förslag till en lagstiftning som bidrar till att miljöhänsynen genomsyrar alla samhällssektorer. Lagar och andra föreskrifter skall samordnas så att nya miljöproblem kan förebyggas och gamla avhjälpas effektivare. Utgångspunkten för utformningen av bestämmelserna om sanktioner i den lagstiftning, som syftar till ett bättre miljöskydd, måste vara att reglerna skall ge bättre förutsättningar för en effektiv bekämpning av överträdelser. De ekonomiska konsekvenserna av förslagen både på samhälls- och företagsnivå skall redovisas.

Bakgrund

Skyddet av miljön är i dag en av de mest angelägna samhällsuppgifterna. Påtagliga förbättringar har uppnåtts framför allt i den lokala miljön sedan miljöskyddslagen kom till. Samtidigt har nya problem med delvis annan karaktär än de som var aktuella vid miljöskyddslagens tillkomst uppstått. Dessa har framför allt varit av regional och global karaktär.

En av de viktigaste förutsättningarna för ett framgångsrikt miljövårdsarbete är aktiva insatser från dem som främst påverkar miljön, dvs. olika verksamheter i privat, kooperativ, kommunal och statlig regi. Dessutom krävs insatser av det allmänna. Dessa insatser kan bl. a. ske genom forskning och utbildning samt administrativa och ekonomiska styrmedel.

Bland åtgärderna i miljövårdsarbetet ingår självklart också att se till att lagstiftningen på området är anpassad till tidens krav och fungerar på avsett sätt i miljöpolitiken. Det är också nödvändigt att medborgarna har förtroende för att lagstiftningen är så effektiv som behövs för att de miljöpolitiska målen skall uppnås. En rationell fördelning av uppgifter mellan olika myndigheter på miljöområdet är naturligtvis också väsentlig i sammanhanget.

De viktigaste lagarna på miljövårdsområdet är 1964 års naturvårdslag, 1969 års miljöskyddslag och 1985 års lag om kemiska produkter. Till detta kommer vissa bestämmelser i brottsbalken. Bland anknyttande lagstiftning av betydelse kan särskilt nämnas lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m. Vidare kan erinras om plan- och bygglagen (1987:10) som bl. a. innehåller bestämmelser till skydd för miljön och de boendes och övrigas hälsa.

Lagen (1985:426) om kemiska produkter ersatte 1973 års lag om hälso- och miljöfarliga varor. Naturvårdslagen (1964:822) är för närvarande föremål för en översyn.

Miljöskyddslagen tillkom år 1969 för att förbättra kontrollen över vattenföroreningar, luftföroreningar, buller m. m.

Lagen har sedan den infördes ändrats vid ett flertal tillfällen. År 1981 ändrades bl. a. lagens system för förprovning, tillsyn och påföljder. Då infördes också en särskild sanktionsform – miljöskyddsavgiften.

År 1984 tillkom bl. a. bestämmelser för särskilt föroreningskänsliga områden.

Flera ändringar i miljöskyddslagen träder i kraft den 1 juli 1989, bl. a. i fråga om lagens omprövningsregler, företagens egenkontroll, fördelningen av uppgifter mellan miljöskyddsmyndigheterna samt systemet för överklagande. Vidare skärps påföljden för uppsåtliga brott.

Även om miljöskyddslagen har ändrats vid flera tillfällen, har det utredningsarbete som förekommit inte resulterat i någon samlad, genomgripande översyn.

Sedan miljöskyddslagens tillkomst har miljösituationen förbättrats på väsentliga områden. I åtskilliga fall har miljöfarliga utsläpp på ett påtagligt sätt reducerats eller helt upphört. Detta har inneburit att närmiljön har blivit bättre. Jag tänker här på olika kommunala verksamheter och på utsläppen från vissa tunga industrianläggningar. T. ex. har de industriella utsläppen av kvicksilver i luften och till vattnet minskat med mer än 90 %. Svaveldioxiderna har minskat med 65 %. Många andra typer av s. k. traditionella föroreningar har minskat med mellan 50 och 95 %. Industrins processutsläpp har överlag kunnat begränsas mycket kraftigt.

Miljöproblemen i stort har dock förvärrats. Från att i huvudsak ha orsakats av lokala störningskällor har de numera ofta sitt ursprung i mer storskalig och komplex verksamhet, t. ex. trafiksystem, energisystemet, jord- och skogsbruk samt samhällets varuströmmar i vid mening. Även utsläppen i andra länder har stor betydelse för miljön i Sverige. Detta har bl. a. medfört en diskussion om ens sådana utsläpp som är tillåtna enligt miljöskyddslagen kan accepteras, om utsläppen innebär ökade belastningar på miljön. För en totalbild av miljöförhållandena måste även andra verksamheter som inte alls eller endast ofullständigt regleras enligt miljöskyddslagen beaktas, t. ex. trafiken. Det är nödvändigt att skyddet av miljön uppmärksammas i samhällsplaneringen och i planeringen för utveckling av olika verksamheter.

Skäl för en översyn

I regeringsdeklarationen inför 1988/89 års riksmöte sägs att all miljölagstiftning skall ses över och samordnas samt att förslag skall lämnas till skärpning av miljöskyddslagen.

Utredningen om miljövårdens organisation påtalade i sitt betänkande (SOU 1987:32 s. 444) För en bättre miljö bl. a. att sanktionsreglerna på det miljörättsliga området brister i konsekvens och överblickbarhet med svårigheter vid rättstillämpningen som följd. Det krävs enligt utredningen en genomgripande översyn av hela den svenska miljöstraffrätten.

Som en förberedande åtgärd inför en översyn genomförde justitiedepartementet och miljö- och energidepartementet gemensamt i oktober 1988 en hearing med ett stort antal experter på området. Då kom det fram att det finns en allmän uppfattning att miljöskyddslagstiftningen bör bli föremål för en genomgripande och grundlig översyn. Resultatet bör enligt dessa åsikter bli en bättre samordning av lagstiftningen på området, bl. a. för att underlätta en smidig och effektiv tillämpning.

Jag skall nu beröra några av de frågor som på senare tid har blivit mest diskuterade när det gäller miljöskyddslagstiftningen.

Samordning av lagstiftningen

Krav på hänsyn till miljön finns i flera olika lagar. Dessa krav kan dock vara uttryckta på olika sätt. Det finns dessutom flera lagar som borde innehålla miljökrav men som inte gör det.

Det är enligt min mening nödvändigt att lagstiftningen ger uttryck för de miljöpolitiska mål som har fastställts av statsmakterna. Dessa mål bör formuleras på ett likartat sätt när det gäller alla verksamheter där det finns särskilda skäl att ta hänsyn till risker för skadlig miljöpåverkan.

Vid den nyss nämnda hearingen framfördes allmänt önskemål om en bättre samordning mellan lagarna på miljöskyddsområdet. Även enligt min mening bör uppgiften att lämna förslag till en förenklad och sammanhållen miljöskyddslagstiftning ges hög prioritet.

När det gäller förhållandet mellan miljöskyddslagen och andra lagar har bl. a. nämnts skillnaden mellan kravreglerna i lagen om kemiska produkter och bestämmelserna om tillståndsprövning enligt hälsoskyddslagen (1982:1080) å ena sidan och motsvarande regler i miljöskyddslagen å den andra sidan. Av intresse är även samordningen med arbetsmiljöfrågor enligt arbetsmiljölagen (1977:1160).

Den nuvarande rätten för en lokal arbetstagarorganisation att överklaga beslut enligt miljöskyddslagen infördes för att öka möjligheterna att få frågor om sambandet mellan arbetsmiljö och yttre miljö allsidigt prövade. I sammanhanget kan också nämnas att det enligt 12 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) åligger arbetsgivare att underrätta skyddsombud, skyddskommitté eller arbetstagarorganisation om ansökan eller anmälan enligt miljöskyddsförordningen (1989:364). Det kan finnas ytterligare åtgärder som bör vidtas för att stärka detta samband mellan de olika lagarna som kan beröra miljön på arbetsplatserna.

Naturresurslagen är knuten till miljöskyddslagen på så sätt att hushållningsreglerna i naturresurslagen skall tillämpas vid provning av miljöfarlig verksamhet och att vissa bestämmelser i miljöskyddslagens tillåtlighetsregler inte gäller anläggning eller åtgärd, vars tillåtlighet har prövats enligt 4 kap. naturresurslagen. Regeringen har nyligen uppdragit åt statens naturvårdsverk och plan- och bostadsverket att utreda förutsättningarna och formerna för en mer systematisk användning av miljökonsekvensbeskrivningar som beslutsunderlag i sådana ärenden där en viss åtgärd eller verksamhet får en väsentlig inverkan på miljöförhållandena och hushållningen med naturresurser. I uppdraget ingår särskilt att överväga i vilken utsträckning ändringar i berörda lagregler kan behöva vidtas.

Även annan lagstiftning med särskild anknytning till användning av mark- och vattenresurserna har nämnts i dessa sammanhang. Förhållandet mellan miljöskyddslagen och vattenlagen (1983:291) reglerades genom författnings-

ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1985. Det kan finnas skäl att ytterligare överväga förhållandet mellan dessa båda lagar.

Hanteringen av miljöfarligt avfall regleras för närvarande enligt lagen om kemiska produkter och förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall. Villkoren för de enskilda anläggningarna för avfallsbehandling fastställs dock vid prövning enligt miljöskyddslagen. Vid hearingen framfördes flera krav på en lagstiftning om förbättrad kontroll i fråga om det miljöfarliga avfallet.

Miljöskyddslagens tillåtlighetsregler

Jag anser att industriutsläppen bör nedbringas till ofarliga nivåer. Lagstiftningen är ett viktigt instrument i det sammanhanget. Ett ökat hänsynstagande till miljön kan ske genom en skärpt tillämpning av de nuvarande tillåtlighetsreglerna i 4-7 §§ miljöskyddslagen. Dessa tillåtlighetsregler har medvetet formulerats för att vid tillämpningen ge stora möjligheter att ta hänsyn till olika förekommande intressen. Kommittén bör lämna förslag om hur lagstiftningen bör utformas för att miljökraven skall få ökad tyngd i förhållande till andra intressen. Reglerna bör vara så klara och tydliga att det för de myndigheter och företag som skall tillämpa eller följa lagen är klart vad som gäller i en given situation. För att tillgodose detta bör lagen ändras så att miljökraven i möjlig utsträckning klart kommer till uttryck i lagtexten. En sådan ändring bör också göra lagen lättare att tillämpa i andra sammanhang än vid prövningsförfarandet, t. ex. vid det iakttagande av regeln i 5 § om försiktighetsmått som kontinuerligt måste ske i alla miljöfarliga verksamheter.

Omprövningsreglerna

Utformningen av villkoren i tillståndsbesluten och systemet med utsläppsgränser angivna som gränsvärden eller riktvärden har medfört svårigheter bl. a. vid rättsliga åtgärder mot överträdelser av miljöskyddslagen.

I första hand bör villkoren utformas så att de främjar ett från miljöskyddssynpunkt önskvärt beteende. Med den utgångspunkten kan riktvärden vara väl så ändamålsenliga som gränsvärden från miljöskyddssynpunkt. Det finns dock skäl att överväga om nuvarande praxis i fråga om villkorens utformning ger tillräckliga möjligheter till ingripande vid överträdelser av tillståndsbeslut.

Utformningen av besluten enligt miljöskyddslagen om tillstånd och villkor bygger i hög grad på företagens egna uppgifter. Det är en grundläggande förutsättning för kontrollsystemet enligt miljöskyddslagen att de uppgifter som lämnas av företagen vid tillståndsprövningen är tillförlitliga och korrekta. Enligt min mening förekommer det brister i dessa avseenden.

Brister i företagens uppgiftslämnande medför merarbete för myndighe-

terna och risk för att myndigheterna fattar beslut på oriktiga grunder. Det bör därför övervägas möjligheter att ställa större krav på utredningar och andra uppgifter från den tillståndssökande. Detta gäller särskilt vid sådan omprövning av verksamheten som enligt 24 § initieras av tillsynsmyndigheten.

Med ett ofullständigt beslutsunderlag finns det också risk för att myndigheten föreskriver villkor som är otydliga eller på annat sätt otjänliga.

Frågan om villkorens tydlighet hänger också samman med den tid som har gått från det att kraven i villkoren fastställdes tills en rättslig prövning aktualiseras. Den alltmer hotande miljösituationen kräver en motsvarande anpassning av de miljöfarliga verksamheterna. Det bör övervägas om nuvarande möjligheter till omprövning av villkor är tillfyllest för att anpassa tillstånden till ändrade miljöförhållanden. Företagens roll i omprövningen, t. ex. i utredningshänseende, bör övervägas. Givetvis måste dock i sammanhanget beaktas berättigade krav från industrin i fråga om rimliga planeringsförutsättningar.

Om det finns förutsättningar för omprövning av tillstånd eller villkor för en viss verksamhet, skulle det kunna vara lämpligt om flera verksamheter med t. ex. likartade utsläpp kunde prövas i ett sammanhang.

Utsläppsgränser

Den nuvarande miljöskyddslagen medger inte att regeringen utfärdar normföreskrifter för vissa specificerade verksamheter annat än inom s. k. miljöskyddsområden. Det finns anledning att utreda om det skulle vara till fördel för miljövårdsarbetet att generellt eller för vissa branscher eller för utsläpp av vissa skadliga ämnen införa normregler till stöd för prövningen enligt miljöskyddslagen.

En annan möjlighet är att för ett visst område komplettera gällande tillståndsbeslut med riktvärden för miljö kvalitet som kopplas till den totala utsläppsmängden för vissa förekommande ämnen och för alla miljöfarliga verksamheter inom området. Det bör utredas om det skall finnas möjligheter att införa sådana högsta värden vid sidan av sådana som meddelats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 11 plan- och bygglagen. Syftet bör vara att undvika ökade belastningar på miljön och att den som bedriver en farlig verksamhet skall få ta konsekvenserna om det uppstår olägenheter i miljön.

Miljöskyddsorganisationen

Den 1 juli 1989 träder betydande organisatoriska förändringar i kraft i fråga om åtskilliga myndigheter som har uppgifter inom miljövården.

Den organisationsförstärkning som genomförs innebär att koncessionsnämnden för miljöskydd, naturvårdsverket och länsstyrelserna tillsammans får ca 120 nya tjänster.

Dessutom får kommunerna en ny och viktig roll genom att miljö- och hälsoskyddsnämnden blir obligatorisk tillsynsmyndighet för sådan miljöfarlig verksamhet som inte omfattas av tillståndskrav enligt miljöskyddslagen.

Koncessionsnämnden får som en ny arbetsuppgift att pröva överklagade tillstånds- och tillsynsärenden.

Som en konsekvens av förslagen inom de områden som berörs av översynen kan det bli aktuellt att lägga fram förslag som också berör miljöskyddets organisation.

Inom ramen för samordningen av lagstiftningen bör övervägas om sådan verksamhet hos olika myndigheter som omfattas av samma lagar kan samordnas inom en myndighet så att lagändringarna också kan bidra till att öka effektiviteten i myndigheternas verksamhet.

Frågan om en breddning av allmänhetens inflytande i miljöskyddsfrågorna, t. ex. i form av ett ökat deltagande av ideella organisationer som parter eller på annat sätt i den rättsliga prövningen eller genom att en särskild miljöombudsman tillsätts förtjänar också att övervägas.

Sanktionssystemet

Förutom i brottsbalken – bl. a. i de år 1981 införda bestämmelserna om miljöbrott – finns det regler om straff och andra sanktioner i de olika miljöskyddslagarna. Dessa regler är utformade på varierande sätt och brister många gånger i konsekvens. Detta kan vara en följd av att reglerna inte har tillkommit som ett led i ett genomtänkt sanktionssystem på miljövårdsområdet utan är ett resultat av överväganden i varje enskilt lagstiftningsärende om behovet av sanktioner.

Tillämpningen av sanktionsreglerna är i hög grad beroende av hur den miljörättsliga regleringen i övrigt tillämpas. Särskilt gäller detta utformningen av villkor i tillståndsbeslut. Det har visat sig att oprecisa villkor i praktiken leder till att åklagare i många fall inte väcker åtal därför att gärningarna på objektiva grunder inte med tillräcklig säkerhet kan bedömas som brott.

Även kontrollsystemet är av avgörande betydelse för sanktionsreglernas effektivitet. Om inte kontrollen av villkorens och andra reglers efterlevnad

fungerar, blir upptäcktsrisken för brott liten. Med detta sammanhänger även frågan om tillsynsmyndigheternas effektivitet. Ett väl fungerande samarbete mellan å ena sidan tillsynsmyndigheterna och å andra sidan polis och åklagare är också väsentligt i sammanhanget.

De bestämmelser i brottsbalken som kan tillämpas på miljöbrottslighet har i mycket få fall lett till fällande domar. Detta kan ha sin orsak i att bestämmelserna är utformade så att de kräver att gärningen har framkallat en negativ effekt på miljön eller en risk för en sådan effekt. I praktiken har det ofta varit svårt att entydigt bevisa en sådan konsekvens av en miljöfarlig handling. Det har då legat närmare till hands att tillämpa de speciella straffreglerna i miljöskyddslagstiftningen, som i stället kriminaliserar överträdelser av bestämmelserna i lagarna eller av föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av dessa.

Straffbestämmelserna på miljöområdet har efter hand skärpts, bl. a. genom ändringar i straffskalorna. Trots det blir påföljden – i de fall miljöbrottsligheten leder till fällande dom – nästan alltid bara böter. Orsakerna till detta kan vara många. Man kan emellertid inte bortse från att de vida straffskalorna och det förhållandet att det i ringa fall inte döms till ansvar sannolikt leder till att straffen oftast hamnar långt ner på skalan. Det torde råda enighet om att ringa fall inte skall föranleda ansvar. Detta får emellertid inte leda till att straffmätningen i miljöbrottmål blir så schablonartad att syftet med straffbestämmelserna och de enskilda brottens straffvärde inte beaktas i erforderlig omfattning.

Transportområdet

Miljöstörningarna från det svenska transportsystemet är omfattande och orsakar bl. a. avgaser, buller och trängsel. Vid tillkomsten av miljöskyddslagen framfördes en förmodan att olika slags åtgärder sammantagna skulle leda till en minskning av utsläppen. Utvecklingen har dock inte gått i den riktningen. Det gäller särskilt vägtrafiken. De senaste årens starka trafikökning har lett till att de positiva effekterna av införda avgasbestämmelser har begränsats.

Vissa miljöproblem, som beror på trafiken, kan kontrolleras med stöd av gällande lagstiftning. Drivmedlens sammansättning kan regleras enligt lagen om kemiska produkter och krav på fordonens avgasutrustning kan fastställas med stöd av bilavgaslagen (1986:1386). Fordonskatalogeringen (1972:595) och andra trafikförfattningar innehåller bestämmelser om fordonsutrustning, fordonskontroller, bullernivåer, m. m.

Genom en ändring i väglagen (1971:948), som trädde i kraft den 1 juli 1987, gäller att den arbetsplan som skall upprättas inför byggandet av en väg

skall innehålla en särskild miljökonsekvensbeskrivning. Enligt riksdagens beslut skall frågan om en koncessionsprövning av nya väganläggningar omprövas under 1989. Regeringen har nyligen uppdragit åt vägverket att i samråd med statens naturvårdsverk och kommunförbundet redovisa en utvärdering av erfarenheterna av de nya bestämmelserna i 15 och 16 §§ väglagen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Vidare kan vissa av de miljöproblem som trafiken för med sig kontrolleras med stöd av miljöskyddslagen. Det gäller användningen av vägar liksom av andra fasta anläggningar, t. ex. flygets fasta anläggningar.

Miljöstörningar uppkommer inte bara i samband med vägtrafiken. Fartyg, flygplan och tåg bidrar också med utsläpp, t. ex. i samband med drivmedelsförbränningen. Lagstiftningen inom dessa områden är beträffande miljökraven inte enhetlig och olikartade bestämmelser gäller för de olika trafikslagen. För luftfarten har t. ex. koncessionsprövning av flygplatser införts men inte för sjöfartens och tågtrafikens anläggningar.

För att få en samlad bild av de åtgärder som kan komma att krävas för att förbättra miljösituationen inom olika trafikslag har regeringen i enlighet med förslag i den trafikpolitiska propositionen 1988 beslutat ge trafikverken i uppdrag att presentera förslag med miljöförbättringar som syfte. Dessa underlag kan på sikt ge förutsättningar för förändringar i trafikens miljölagstiftning.

Ett särskilt problem som dock faller utanför trafikverkens uppdrag är hur man vid etablering av större produktionsanläggningar skall kunna beakta miljöeffekterna av transporter till och från anläggningen.

Lagstiftning är inte det enda styrmedlet i fråga om trafikens miljöproblem. Riksdagen fattade våren 1988 beslut om trafikens kostnadsansvar, dvs. hur skatter och avgifter bör utformas inom transportsektorn. Som grundprincip gäller att de avgifter som tas ut av trafiken som ersättning för utnyttjande av infrastrukturen skall utformas så att de täcker de samhälls-ekonomiska kostnader som trafiken ger upphov till, således även kostnader för miljöpåverkan.

Miljöskyddsarbetet såvitt avser trafiken måste dock liksom allt annat miljöarbete intensifieras. Pågående utredningar har också annonserat behov av ytterligare skärpningar av miljökraven. Detta ställer särskilda krav på lagstiftningstekniska lösningar med möjligheter till snabba anpassningar till de förändringar som sker. Vid en genomgång av all miljöskyddslagstiftning är det en angelägen uppgift att harmonisera den lagstiftning som avser trafikens miljöfrågor med annan miljölagstiftning så att likartade utgångspunkter finns för de olika samhällssektorerna.

Lagstiftningen för trafikens miljöanpassning bör vara konsekvent och innehålla för trafikslagen särskilt anpassade regler om tillståndsprövning av

trafikens anläggningar, regler för fordonens miljöutrustning och kontrollen av dessa samt likformiga regler för sanktioner. Vidare bör liksom tidigare inriktningen vara att åstadkomma nya miljöregler för trafiken som harmoniserar med lagstiftningen i andra länder.

Min slutsats

De frågeställningar angående miljölagstiftningen som jag nu har redogjort för berör de grundläggande principerna för lagstiftningen och är av sådan karaktär att de bör föranleda en genomgripande översyn av denna.

Formerna för en översyn

Jag anser att översynen bör utföras av en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Utredningsuppdraget

Kommittén bör kartlägga den lagstiftning som innehåller bestämmelser med miljöskyddande syfte och de straffbestämmelser som anknyter till denna lagstiftning.

Kommittén bör arbeta förutsättningslöst för att åstadkomma skärpningar av de regler som gäller för närvarande enligt miljöskyddslagen och en samordning av all anknytande lagstiftning, vad gäller kravet på skärpt miljöhänsyn, med beaktande av de olika samhällssektorernas särskilda förutsättningar i sammanhanget. Möjligheterna till en samordning av reglerna i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter med sikte på ingripande mot en viss produkt som ett alternativ eller komplement till ingripande mot en verksamhet som sådan bör särskilt uppmärksammas. Kommittén bör överväga om en ändrad lagstiftning och allmänna effektivitetskrav kan ställa krav på ändrade uppgifter för berörda myndigheter.

Kommittén bör också utreda om den nuvarande miljöskyddslagstiftningen är en lämplig lagteknisk lösning för att komma till rätta med trafikens miljöproblem eller om andra lagtekniska lösningar bör komma till användning. En förutsättning för utredningens arbete i denna del är givetvis att den tidigare nämnda kartläggningen även omfattar sådana bestämmelser som berör kopplingen mellan trafiken och miljöproblemen.

Kommittén bör i sitt arbete ta del av de synpunkter som har kommit fram vid den av justitiedepartementet och miljö- och energidepartementet genomförda hearingen.

I den utsträckning det behövs med hänsyn till utredningsuppdraget i övrigt bör kommittén inhämta kunskaper om och redogöra för innehållet i andra länders lagstiftning. Vid utformningen av förslag till ny lagstiftning bör kommittén också beakta hur förslagen förhåller sig till miljölagstiftningen och gällande produktkrav i de andra nordiska länderna och inom EG.

Kommittén bör också kartlägga de internationella avtal och åtaganden som finns på miljöområdet och hur den svenska lagstiftningen förhåller sig till dessa. Även andra internationella förpliktelser, t. ex. på handelns område, bör beaktas i arbetet.

På grund av uppdragets art och omfattning vill jag inte binda kommittén vid någon särskild lagteknisk lösning i fråga om ändringarna i lagstiftningen. Jag vill dock nämna två olika nyordningar som har diskuterats.

Ett sätt att åstadkomma en samordning skulle vara att samla all väsentlig lagstiftning som syftar till miljöskydd i en övergripande miljölag/miljöbalk, dock utan att en sådan samlad lagstiftning leder till en direkt styrning av omfattningen och inriktningen av en viss näring, t. ex. jordbruksnäringen. En annan ordning som har diskuterats är en särskild miljöstrafflag, med t. ex. skattebrottslagen (1971:69) som förebild. I dessa fall skulle de särskilda miljölagarna kunna finnas kvar eller läggas samman endast i mindre utsträckning. Frågan om samordning av kravreglerna kvarstår emellertid i ett sådant läge.

När det gäller sanktionssystemet bör kommittén särskilt överväga hur samspelet bör vara mellan de miljörättsliga reglerna och sanktionsreglerna för att insatserna mot överträdelser skall kunna göras bättre. I dessa överväganden bör ingå en grundlig genomgång och analys av straffreglernas roll inom miljölagstiftningen och i vilken utsträckning överträdelser av miljöreglerna skall vara kriminaliserade eller leda till andra sanktioner. Vad jag med det sistnämnda närmast syftar på är att det många gånger kan vara effektivare med andra sanktioner än straff och att dubbla sanktionsformer vid tillämpningen kan skapa en osäkerhet om vilken form som skall väljas, något som sannolikt försämrar effektiviteten.

En annan viktig fråga är vilka som skall drabbas av sanktioner när det gäller överträdelser som gjorts av ett företag. Kommittén bör överväga om nuvarande regler om ansvar för juridiska personer och deras ställföreträdare är lämpligt utformade för miljövårdsområdet.

Kommittén skall bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Detta skall avse både samhällsekonomiska och företagsekonomiska effekter.

Tidsplan, arbetsformer, m. m.

Kommittén bör före den 1 februari 1991 i ett principbetänkande redovisa den kartläggning som gjorts samt ett principiellt ställningstagande angående den framtida miljölagstiftningen.

Regeringen får därefter överväga hur det fortsatta utredningsarbetet bör bedrivas.

I den utsträckning särskilda frågor gör det nödvändigt med skyndsamma lagändringar bör dock förslag till sådana ändringar presenteras för sig.

För arbetet skall vidare gälla regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (Dir. 1984:5) samt regeringens direktiv till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (Dir. 1988:43).

Kommittén bör samråda med pågående utredningar som har samband med kommitténs arbete, bl. a. miljöavgiftsutredningen (ME 1988:03), utredningen (ME 1988:04) om en översyn av naturvårdslagen och arbetsmiljökommissionen (A 1988:03). Motsvarande gäller det av mig tidigare nämnda uppdraget till naturvårdsverket och plan- och bostadsverket avseende miljökonsekvensbeskrivningar.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag, efter samråd med chefen för justitiedepartementet, att regeringen bemyndigar chefen för miljö- och energidepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst tretton ledamöter med uppdrag att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

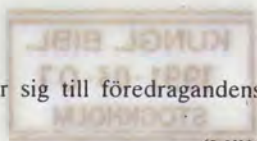
att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna för kommittén skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag Utredningar m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Miljö- och energidepartementet)



Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. M.

KUNGL. BIBL.
1991-03-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]

Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.

Sekretariatets kartläggning och analys. [5]



KUNGL. BIBL.

1991-03-01

STOCKHOLM