



MILJÖBALK

SOU 1993:27 • Huvudbetänkande av Miljöskyddskommittén

Ref RB 0cc



Statens offentliga utredningar

1993:27

Miljö- och naturresursdepartementet

Miljöbalk

Del 2

Huvudbetänkande av Miljöskyddskommittén
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Innehåll

Del 2

SPECIALMOTIVERING

<i>1. Förslaget till miljöbalk</i>	7
--	---

FÖRSTA AVDELNINGEN ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

1	Mål och grundläggande principer	7
2	Tillämpningsområde och definitioner	15
3	Allmänna aktsamhetsregler	26
4	Allmänna bestämmelser om föreskrifter	42

ANDRA AVDELNINGEN HUSHÅLLNING MED MARK OCH VATTEN M.M.

5	Grundläggande hushållningsbestämmelser	50
6	Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet	52
7	Tillåtlighetsprövning av stora anläggningar m.m.	57
8	Miljökvalitetsnormer	61
9	Miljökonsekvensbeskrivningar och annat planeringsunderlag	67

TREDJE AVDELNINGEN NATURVÅRD OCH BEVARANDE AV BIOLOGISK MÅNGFALD

10	Skydd för naturområden m.m.	73
----	-------------------------------------	----

11	Skydd för växt- och djurlivet m.m.	82
12	Vissa arbetsföretag i naturen	87
13	Gemensamma naturvårdsbestämmelser	90

FJÄRDE AVDELNINGEN
SÄRSKILDA AKTSAMHETSREGLER M.M.

14	Miljöfarlig verksamhet	91
15	Kemiska produkter	101
16	Biotekniska produkter	107
17	Hälsoskydd	115
18	Avfall	121
19	Strålning	130

FEMTE AVDELNINGEN
UTREDNING, PRÖVNING OCH TILLSYN

20	Tillstånd till en viss verksamhet eller åtgärd m.m.	135
21	Omprövning och upphävande av tillstånd	146
22	Tillsyn	156
23	Avgifter	166
24	Överklagande	170

SJÄTTE AVDELNINGEN
PÅFÖLJDER

25	Ansvar	174
26	Förverkande	195
27	Miljöskyddsavgift	196

SJUNDE AVDELNINGEN
ERSÄTTNING M.M.

28	Ersättning för intrång	202
29	Skadestånd	208
30	Miljöskadeförsäkring	213

2.	<i>Förslaget till lag om ändring i regeringsformen</i>	216
----	--	-----

3. Förslaget till lag om ändring i brottsbalken 218

 13 Om allmänfarliga brott 218

 36 Om förverkande av egendom, företagsbot
 och annan särskild rättsverkan av brott 219

RESERVATIONER 221

SÄRSKILDA YTTRANDEN 259

BILAGOR

Bilaga 1 Direktiv och tilläggsdirektiv

Bilaga 2 Statens naturvårdsverks rapport
Utvärdering av möjligheterna och effekterna av att
införa ett system med generella föreskrifter

Specialmotivering

1. Förslaget till miljöbalk

Miljöbalken upptar ett mycket stort antal bestämmelser. Många av dem motsvarar bestämmelser i gällande rätt, antingen direkt eller så att någon nu gällande bestämmelse har fått bilda mönster för en bestämmelse med ett mer generellt tillämpningsområde. Vår strävan har varit att i specialmotiveringen dels redovisa varifrån de olika bestämmelserna hämtats, dels redogöra för och motivera de nyheter vi föreslår. I fråga om skälen för föreslagna förändringar hänvisas dock i betydande utsträckning till de allmänna motiveringarna.

Vi kommenterar däremot inte bestämmelser som vi avser skall tillämpas på samma sätt som för närvarande. Det är naturligt att, vid den typ av samordning av olika lagar som vi föreslår, mycket i rätts-tillämpningen är avsett att förbli oförändrat. I många frågor kan läsaren alltså utgå från att någon ändring av rättstillståndet inte är avsedd.

FÖRSTA AVDELNINGEN

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

1 kap. Mål och grundläggande principer

1 § *Ändamålet med miljöbalken är att*

- *tillförsäkra nu levande och kommande generationer av människor en hälsosam och god miljö att leva i,*
- *bevara biologisk mångfald och upprätthålla goda livsbetingelser för alla i landet och dess omgivande vatten naturligt förekommande växt- och djurarter,*
- *bevara levande landskap samt*

- skapa förutsättningar för en på lång sikt hållbar utveckling av samhället.

I paragrafen anges samhällets övergripande mål för miljölagstiftningen. De berör såväl människan som naturen och samhället och är inriktade på att skapa långsiktigt goda miljöförhållanden.

En grundtanke i arbetet med miljöbalken är att vi som lever nu inte får söka komma undan miljöproblemen genom att lasta över dem på framtiden och lämna efter oss en utarmad och förstörd natur. Denna grundtanke genomsyrar samtliga fyra punkter. Det är sålunda inte endast nu levande utan även kommande generationer av människor som skall tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i. Livsbetingelserna för det biologiska livet skall upprätthållas och levande landskap bevaras till gagn för framtidens värld. Utvecklingen i samhället skall styras in i banor som är långsiktigt hållbara.

Miljöbalken är inriktad på åtgärder som utförs i vårt eget land. Målsättningen att skapa att hälsosam och god miljö är dock inte inskränkt till den svenska miljön. Miljöförstörelsen är global och Sveriges bidrag kan få återverkningar över hela jorden. Även problem som växthuseffekten och uttunnningen av ozonskiktet skall alltså angripas med stöd av miljöbalken.

Målen att upprätthålla en fullgod biologisk mångfald (andra punkten) och bevara levande landskap (tredje punkten) avser dock växt- och djurliv och natur i Sverige. När det är fråga om insatser för att bevara det biologiska livet räknar vi in Östersjön och de närmast Sverige belägna delarna av Västerhavet. Dessa marina miljöer är och har varit utsatta för kraftig påverkan från Sverige. Vårt land har därför tillsammans med övriga kuststater ansvar för att deras känsliga ekosystem fungerar eller restaureras.

Att nå en på lång sikt hållbar utveckling av samhället är en global målsättning i så måtto att den har slagits fast av världssamfundet vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Det beskrivs närmare i avsnitt 2.2. Att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling innebär inte bara att miljöförstörelsen måste hejdas utan i hög grad även att en långsiktigt god hushållning med naturens resurser måste säkerställas.

2 § I syfte att uppfylla det ändamål som anges i 1 § innehåller miljöbalken bestämmelser som avser att

- skydda människorna, naturen och miljön i övrigt mot störningar som kan orsaka skador eller olägenheter,
- bevara, vårda och förbättra tillståndet i naturen och miljön i övrigt samt
- använda mark, vatten och fysisk miljö i övrigt så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt på lång sikt god hushållning tryggas.

I paragrafen anges inriktningen av balkens regler. De tre punkterna är jämställda och alltså inte rangordnade. Följande större lagar i nu gällande rätt fyller de syften som anges och har förts samman i förslaget till miljöbalk.

Naturvårdslagen (1964:822)

Miljöskyddslagen (1969:387)

Renhållningslagen (1979:596)

Hälsoskyddslagen (1982:1080)

Lagen (1985:426) om kemiska produkter

Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser

Strålskyddslagen (1988:220)

Det finns även andra lagar som bidrar till att nå de syften som anges i paragrafen. Vissa av dem har inordnats i balken. En fullständig genomgång görs i kapitel 4 i den allmänna motiveringen. Balken har en huvudsaklig - men långt ifrån uteslutande - inriktning på frågor som rör yttre miljö, alltså natur och övrig utomhusmiljö. Samtliga de ovan uppräknade lagarna innehåller regler som rör den yttre miljön. Tre av dem reglerar även problem i inomhusmiljö, nämligen hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och strålskyddslagen.

De två sistnämnda lagarna griper även in på arbetsmiljöområdet, vilket därför i väsentliga avseenden berörs av miljöbalken trots att själva arbetsmiljölagen har lämnats utanför.

Miljöbalken täcker, som framgår av paragrafen, tre områden med nära anknytning till varandra. Det är fråga om

- att skydda människor och miljö mot yttre störningar,
- att vårda och förbättra natur och annan miljö samt
- att hushålla med naturens resurser.

Här följer några grundläggande anmärkningar till var och en av de tre punkterna.

1. Att skydda

Skyddsobjekt är människan, naturen och miljön i övrigt. Det är att märka att miljöbalken i den utformning vi föreslår utgör den centrala och övergripande lagstiftningen vad gäller skyddet av naturen och miljön i övrigt. Ett huvudsyfte med att arbeta fram en miljöbalk har varit just att samordna all lagstiftning som reglerar detta.

När det däremot gäller åtgärder för människors hälsa och välbefinnande behandlar balken endast vissa aspekter. Stora problemområden som är ytterst väsentliga i det sammanhanget lämnas i huvudsak utanför. Som exempel kan nämnas sjukvårds-, livsmedels- och trafik-säkerhetsfrågor. Vårt arbete har heller inte haft till syfte att åstadkomma ett samlat lagverk till skydd för människors hälsa.

Det direkta skydd för människan som miljöbalken är avsedd att ge gäller påverkan av störningar som kan orsaka skador eller olägenheter. Begreppet störning kan i detta fall definieras som "oönskad inverkan av yttre faktor". Miljöbalken reglerar således den del av det legala skyddsnetet kring människan vilket fångar upp yttre faktorer som kan påverka henne negativt och som inte är önskade av den enskilda människan.

Störningar är t.ex. luftföroreningar, gifter, skadlig strålning, buller, stank och liknande påverkan från omgivningen som är skadlig eller obehaglig. En påverkan utifrån som människan själv önskar är ingen störning för människan ifråga och regleras i princip inte i miljöbalken. Påverkan av röken från den egna cigaretten kan tas som ett exempel.

I detta avseende är dock reglerna om strålskydd speciella. Även strålning som en människa anser önskvärd, t.ex. för att behandla en cancertumör, omfattas av miljöbalkens regler. Strålskyddsreglerna avviker från vad som annars gäller även så till vida att de skall tillämpas bl.a. inom sjukvården och i fråga om livsmedel. Vidare omfattar de även åtgärder mot skadlig strålning som härrör från naturliga källor. Som regel avser miljöbalken annars att skydda mot störningar som orsakas av människors verksamheter och åtgärder.

Begreppen skador och olägenheter har valts för att klargöra att det skydd som balken erbjuder gäller både mot störningar som direkt kan skada människan, dvs. påverka hennes hälsa negativt, och mot sådana som utan att direkt skada ändå påverkar hennes välbefinnande. I detta avseende går vi längre i strävan att skydda människan än vad som gäller enligt hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och strålskyddslagen, vilka endast är avsedda att skydda mot störningar som

kan vara skadliga (se vårt förslag till definitionen av hälsoskydd i 2 kap. 9 §).

Vad som här har uttalats om innebörden av olika begrepp i paragrafens första punkt när det gäller skyddet för människor gäller i allt väsentligt även i fråga om skydd för naturen och den övriga miljön.

2. Att vårda och förbättra

För att åstadkomma en god miljö i vår egen tid och för kommande generationer räcker det inte med att fortlöpande skydda natur och miljö mot människans påverkan. Vårt samhälle har en stor mängd allvarliga miljösynder som måste åtgärdas för att inte livsbetingelserna i framtiden skall försämrats allvarligt för såväl människor som det biologiska livet i övrigt. Några spektakulära exempel är den allmänna försurningen av mark och vatten, som kräver kontinuerliga och kostsamma uppehållande åtgärder, och övergödningen av Östersjön och övriga kusthav, vilken kan komma att kräva åtgärder inte endast i form av utsläppsbegränsningar utan även aktiva vårdinsatser.

Även åtgärder av dessa slag skall kunna bedrivas med stöd av miljöbalken, liksom sådana former av aktiv naturvård, som i dag regleras i naturvårdslagen och som kan väntas få allt större betydelse i och med att betoningen på att bevara en fullvärdig biologisk mångfald blir allt tydligare (se avsnitt 11.2 i den allmänna motiveringen).

3. Att hushålla

Balkens inriktning när det gäller hushållning är i huvudsak densamma som kommer till uttryck i portalstadgandet i naturresurslagen. Någon egentlig ändring i sak i tillämpningen av hushållningsreglerna i naturresurslagen är heller inte avsedd. I stället för att "främja" en god hushållning har vi dock här angett som mål att "trygga" en sådan.

I likhet med naturresurslagen omfattar miljöbalken således ett större fält än vad som i traditionell mening utgör miljöområdet. Balken skall tillämpas även i frågor om samhällsplanering och samhällsekonomi. Hushållning innebär bl.a. att "tänka efter före" och undvika miljöproblem genom god samhällsplanering. Att ta detta vidare grepp kring miljöproblemen stämmer överens med den syn på hur dessa problem skall angripas som har vuxit fram internationellt och kommit till uttryck i bl.a. Brundtlandkommissionens rapport *Vår gemensamma framtid* och i Agenda 21 (se närmare i avsnitt 2.2.2 och 2.2.4).

3 § Åtgärder enligt 2 § skall bygga på följande principer.

1. Skador skall i första hand förebyggas. Därvid skall redan risken för skador beaktas.

2. Vad som utvinns ur naturen skall kunna användas och slutligt tas om hand utan att denna skadas.

3. Den som kan orsaka eller som orsakar skador och olägenheter skall betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa dem.

Paragrafen anger de huvudprinciper som bör gälla i allt miljöarbete. De har behandlats i kapitel 5 i den allmänna motiveringen. Här följer några kortfattade anmärkningar till de tre punkterna.

1. Den inledande principen att skador skall förebyggas finns bl.a. formulerad i Romfördraget (artikel 130 r mom. 2 i den europeiska enhetsakten). Det förebyggande arbetet måste drivas på alla plan från övergripande samhällsplanering till åtgärder för att undvika enskilda utsläpp.

Inom denna huvudprincip rymms andra principer som har fått stort genomslag i miljödebatten, såsom *principen om bästa tillgängliga teknik* och *utbytesprincipen*. Den förstnämnda vägleder i frågor om val av processteknik, driftsmetoder och andra förfaranden. Den sistnämnda tillämpas vid val av ämnen och produkter och innebär att farliga ämnen skall bytas ut mot mindre farliga. Båda syftar till att förebygga skador.

I vårt förslag till miljöbalk kommer de till uttryck i form av allmänna aktsamhetsregler i 3 kap. 4 och 5 §§. Utbytesprincipen är i gällande rätt formulerad i 5 § lagen om kemiska produkter. Principen om bästa tillgängliga teknik innebär en skärpning av de krav som ställs på miljöfarliga verksamheter enligt 5 § miljöskyddslagen. Vi har utvecklat den på grundval av bl.a. uppgifter om pågående lagstiftning inom EG.

Den s.k. *försiktighetsprincipen* uttrycks i första punktens andra mening. Även den syftar till att förebygga skador. Den har emellertid inte, som principen om bästa tillgängliga teknik och utbytesprincipen, karaktär av teknisk hjälpregel utan är i högsta grad grundläggande och övergripande. I själva verket torde den vara en förutsättning för att ett effektivt förebyggande miljöarbete skall kunna bedrivas, oavsett om det gäller att skydda människor och miljö från gifter och föroreningar, att bevara en vital biologisk mångfald eller att verka för god hushållning. Den utgör en av grundprinciperna i FN:s Rio-deklaration (se

avsnitt 2.2.3). I gällande svensk rätt förekommer principen i flertalet av de lagar som vi föreslår skall ingå i miljöbalken. I balken genomryrar den de allmänna aktsamhetsregler som har samlats i 3 kap.

2. I punkten uttrycks *kretsloppsprincipen*. Den innebär i korthet att produkter som framställs skall vara miljöanpassade så att de så långt möjligt kan återanvändas eller materialet i dem återvinnas. Att praktiskt utveckla denna princip är ett väsentligt led i strävandena att uppnå miljöbalkens mål vad gäller såväl god miljö som hållbar utveckling.

I den allmänna motiveringen har principen behandlats i avsnitt 5.4.1 och i kapitel 8. Den kommer i förslaget till miljöbalk mer konkret till uttryck som en allmän aktsamhetsregel i 3 kap. 8 § och i reglerna om avfall i 18 kap.

3. Principen att förorenaren betalar utvecklades av den internationella ekonomiska samarbetsorganisationen OECD i början av 1970-talet. Internationellt går den under benämningen *Polluter Pays Principle* (PPP). Samma tankegångar låg dock bakom redan den svenska miljöskyddslagen som infördes 1969.

I dag får principen anses vara vedertagen såväl här hemma som internationellt när det gäller störningar från en verksamhet som skadar omgivningen. Den är införd i Romfördraget (artikel 130 r mom. 2) och återfinns bland de grundläggande principerna i Rio-deklarationen.

4 § Att skydda och vårda naturen och miljön i övrigt, att förebygga ohälsa samt att hushålla med naturens resurser är angelägenheter för var och en. Enskilda, företag, kommuner och myndigheter har, var inom sin verksamhet, ansvar för att nya skador förebyggs och för att skador som redan har uppkommit avhjälpas.

Här uttrycks den under de senaste decennierna tydligt framträdande insikten att det behövs insatser av alla människor för att arbetet med att stoppa miljöförstörelsen och förbättra miljön skall bli framgångsrikt. I dag har vi i Sverige kommit till rätta med huvuddelen av de stora utsläpp till luft och vatten från industrier och samhällen som under större delen av 1900-talet har betraktats som miljöförstörelsen källor. Nu fortsätter förstörelsen till stor del på grund av andra källor. Dessa är i många fall inbyggda i själva samhällsmaskineriet, i mönstren för produktion, konsumtion och kommunikation eller - med andra ord - i vårt sätt att leva.

De ohållbara mönstren för produktion och konsumtion i framför allt industriländerna karaktäriseras i Agenda 21 som den viktigaste orsaken till den fortsatta förstöringen av miljön på jorden och till slöseriet med naturresurser. Olika åtgärder som föreslås i Agendan tar sikte på att öka medvetenheten hos allmänheten om dess roll i miljöarbetet (se närmare avsnitt 2.2.4).

Ett led i att sprida miljömedvetandet till alla delar av samhället är att utveckla det s.k. sektorsansvaret. Det har kommit till uttryck i andra meningen i paragrafen. Innebörden är att varje sektor i samhället har ansvar för att lösa miljöproblem som uppstår inom den egna sektorn. Det gäller ansvar såväl för att vidta åtgärder som för att stå kostnaderna för dessa.

Sektorsansvaret har slagits fast av riksdagen i 1988 års miljöbeslut (se avsnitt 2.4 i den allmänna motiveringen). I vårt betänkande diskuteras det framför allt i samband med frågan om jordbrukets och skogsbrukets inverkan på naturen i avsnitt 11.3. Som där anförs torde principen om sektorsansvaret för att fungera i verkligheten fordra att det finns ett övergripande miljöorgan som har uppsikt över och företar revision av de olika sektorernas insatser för miljön.

5 § Naturen är tillgänglig för alla enligt allemansrätten.

Paragrafen motsvarar 1 § första stycket andra meningen naturvårdslagen. Allemansrätten är av avgörande betydelse för människornas möjligheter att få avkoppling och rekreation i naturmiljö. Indirekt har den därigenom sannolikt stor betydelse för allmänhetens engagemang i frågor om natur och miljö, ett engagemang som torde öka möjligheterna att nå framgång i miljöarbetet ju starkare det är.

Allemansrätten är en sedvanerätt. Vi anser inte att den bör regleras närmare i lag. Den kan förenklat beskrivas som en rätt för envar att i viss utsträckning nyttja mark och vatten som andra äger. Nyttjandet får dock inte innebära att ägaren eller någon annan som har särskild rätt till fastigheten tillfogas nämnvärd skada eller olägenhet.

I förslaget till miljöbalk finns utöver denna paragraf vissa bestämmelser med ursprung i naturresurslagen och naturvårdslagen som syftar till att skydda allemansrättens, dvs friluftslivets, intressen. Se 5 kap. 6 §, 10 kap. 9-14 §§ och 22 kap. 5 §.

2 kap. Tillämpningsområde och definitioner

Tillämpningsområde

1 § *Denna balk är, om ej annat föreskrivs, tillämplig på verksamheter, på hantering av kemiska eller biotekniska produkter eller av varor och på andra åtgärder som kan befaras påverka människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser.*

Bestämmelserna i 5, 6, 8 och 9 kap. skall också tillämpas enligt vad som är föreskrivet i plan- och bygglagen (1987:10), vattenlagen (1983:291), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, väglagen (1971:948), lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1978:160) om vissa rörledningar, luftfartslagen (1957:297), minerallagen (1991:45), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Bestämmelserna i 8 och 9 kap. skall tillämpas även i fråga om verksamheter som omfattas av bestämmelserna i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen (1979:429) samt vid utfärdande av föreskrifter med stöd av dessa lagar.

I första stycket anges balkens tillämpningsområde. I princip är den tillämplig på all mänsklig verksamhet som kan befaras få hälso- eller miljöfarliga effekter eller äventyra hushållningen med naturresurser. Det vida tillämpningsområdet får till följd att bl.a. boende och annat nyttjande av bostäder och lokaler faller under balken, antingen som verksamhet eller som annan åtgärd.

Undantag kan förekomma i både utvidgande och inskränkande riktning. Så är exempelvis vissa bestämmelser om kemiska och biotekniska produkter i 15 och 16 kap. tillämpliga oavsett om det finns farhågor om hälso- eller miljöfarliga effekter.

Andra stycket motsvarar delvis 1 kap. 2 § naturresurslagen. Det bör framhållas att, förutom de hushållningsbestämmelser som för närvarande finns i naturresurslagen, också de i balken intagna bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar nu görs tillämpliga även på de s.k. NRL-anknutna lagarna, däribland plan- och bygglagen.

Tredje stycket saknar motsvarighet i dag. I kapitel 11 i den allmänna motiveringen har påpekats att såväl ändrade brukningsmetoder som introduktion av för landet främmande arter inom jord- och skogsbruket kan få både oväntade och oönskade följder. I detta stycke upp-tas därför en bestämmelse om att balkens regler om miljö kvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar skall tillämpas även i fråga om verksamheter som regleras i skötsellagarna. Eftersom föreskrifter, motiverade från bl. a. miljöskyddssynpunkt, kan meddelas med stöd av bemyndiganden i skötsellagarna, stadgas i stycket att anknytningen gäller också vid utfärdande av sådana föreskrifter.

Undantag från tillämpningsområdet m. m.

2 § *Denna balk är inte tillämplig på hantering av sådana kemiska eller biotekniska produkter som omfattas av livsmedelslagen (1971:511), läkemedelslagen (1992:859) eller lagen (1985:295) om foder, om ej annat följer av föreskrift enligt 8 kap. 1 §. Om det från hälso- eller miljöskyddssynpunkt är särskilt påkallat får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer dock föreskriva att bestämmelserna i balken skall tillämpas även på sådana produkter.*

I fråga om kemiska produkter som omfattas av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor är bestämmelserna i denna balk inte tillämpliga för att förebygga hälso- eller miljöskador på grund av explosion eller brand.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i den utsträckning det kan ske utan att syftet med balken åsidosätts, föreskriva undantag från tillämpningen av balkens bestämmelser i fråga om kemiska eller biotekniska produkter, radioaktiva ämnen eller tekniska anordningar som kan alstra strålning.

Första stycket motsvarar 3 § första stycket lagen om kemiska produkter. Biotekniska produkter har lagts till. Andra stycket motsvarar i sak 3 § andra stycket samma lag. Tredje stycket motsvaras närmast av 3 § strålskyddslagen. Se även 4 § lagen om kemiska produkter och 3 § andra stycket hälsoskyddslagen.

Från miljöskyddslagens tillämpningsområde undantas i dag störning i radiomottagningsapparat. Inte heller är lagen tillämplig i fråga om joniserande strålning eller beträffande elektriska och magnetiska verk-

ningar av elektriska anläggningar, varom särskilda bestämmelser gäller.

Undantaget för störning i radiomottagningsapparat synes obehövt och har därför fått utgå i balken. Eftersom bestämmelser om strålning nu tas in i balken, fordras heller inget undantag i fråga om joniserande strålning.

Vad däremot gäller verkningar från elektriska anläggningar synes åtskillnad böra göras mellan rent elektriska verkningar (inverkan av elektrisk ström) och sådana verkningar som är att hänföra till icke-joniserande strålning (lågfrekventa elektriska och magnetiska fält). Som exempel på verkningar av det förstnämnda slaget kan nämnas att en person som kommer i kontakt med en ledning får elektrisk ström genom kroppen med brännskador eller hjärtflimmer som följd eller att brand uppstår på grund av kortslutning. Verkningar av det senare slaget kan exemplifieras med sådana elektriska och magnetiska fält som uppkommer kring högspänningsledningar.

Sådana verkningar som är att hänföra till icke-joniserande strålning täcks självfallet in av balkens regler, eftersom dessa omfattar bl.a. sådan strålning.

I dag gäller att ingripanden enligt hälsoskyddslagen kan göras även i fråga om hälsofarliga verkningar från elektriska anläggningar. I denna lag görs nämligen inte något undantag för verkningar från elektriska anläggningar. För att det även i fortsättningen skall vara möjligt för bl.a. kommuner att med stöd av balkens bestämmelser ingripa mot sådana elektriska verkningar som kan befaras få hälsoeffekter har det nuvarande undantaget beträffande verkningar från elektriska anläggningar fått utgå. I stället har i balken - se följande paragraf - intagits en erinran om att bestämmelser om sådana verkningar finns även i ellagen.

3 § Bestämmelser om elektriska och magnetiska verkningar av elektriska anläggningar finns även i lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

I fråga om viss miljöfarlig verksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsöversörensavtalet d. 16 sept. 1971 mellan Sverige och Finland.

I första stycket upptas den erinran som nämnts i specialmotiveringen till 2 §.

Andra stycket motsvarar 2 § första stycket andra meningen miljöskyddslagen. Gränsälvöverenskommelsen ersätter inom sitt geografiska tillämpningsområde i väsentliga delar bl. a. balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Det är dock att märka att överenskommelsen gäller bara sådan miljöfarlig verksamhet som avser vattenförorening. Ett företag som ger upphov till olägenheter av skilda slag, t.ex. förorening av både vatten och luft, måste således prövas enligt såväl gränsälvöverenskommelsen som miljöbalken. Enligt gränsälvöverenskommelsen prövas tillstånds- och ersättningsfrågor av en särskild kommission. Denna handhar också vissa tillsynsuppgifter och andra administrativa funktioner.

4 § Med avseende på den kulturpräglade naturmiljön är balken tillämplig i den mån skydd ej gäller enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Paragrafen motsvarar 3 a § första stycket naturvårdslagen. Balkens räckvidd är i paragrafen bestämd i förhållande till det skydd som kulturminneslagen avser att tillskapa. Denna lagtekniska lösning tillkom på förslag av lagrådet i samband med att bestämmelsen fördes in i naturvårdslagen. Lagrådet ville visserligen inte bestrida att det kunde finnas skäl för ett förtydligande vad gällde naturvårdslagens tillämpning på den kulturpräglade miljön men såg framför allt ett behov av att bestämma naturvårdslagens räckvidd i förhållande till det skydd som kulturminneslagen avser att tillskapa och som är särskilt utformat med hänsyn till kulturobjektens särart.

Olägenheter, som balken avser att motverka, kan drabba även kulturminnen t.ex. i den formen att byggnader vittrar sönder genom inverkan av luftföroreningar. Att miljöbalken är tillämplig i den situationen följer av bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, utan att det behöver påpekas i paragrafen.

Hushållning med energi

5 § Vad som i balken sägs om hushållning med naturresurser gäller även hushållning med energi.

Energi är definitionsmässigt inte någon naturresurs, i vart fall inte någon primär sådan. Däremot är i många fall de tillgångar ur vilka energi utvinns att hänföra till naturresurser, t.ex. forsar, gasfyndigheter och skogar. Energiutvinning påverkar därför naturresurserna. För att klargöra att balkens bestämmelser om hushållning omfattar också energi som sådan upptas i paragrafen en bestämmelse som i hushållningshänseende jämställer energi med naturresurser.

Miljöpåverkan

6 § Var och en som bedriver eller ämnar bedriva en verksamhet, hanterar eller ämnar hantera en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller vidtar eller ämnar vidta någon annan åtgärd sägs vid tillämpningen av denna balk utöva eller ämna utöva miljöpåverkan, om verksamheten, hanteringen eller åtgärden kan befaras påverka människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser.

Paragrafen saknar motsvarighet i dag. Den kan dock sägas ge uttryck för vissa grundläggande huvudprinciper som i dag återfinns i miljöskyddslagen dvs. att bestämmelserna omfattar såväl befintliga som planerade verksamheter m.m. samt att också risken för olägenheter skall beaktas. I sistnämnda hänseende bör även fortsättningsvis departementschefens uttalande i 1969 års proposition till nuvarande miljöskyddslag äga sin giltighet. Departementschefen uttalade härvid, som framgår även av avsnitt 5.4.1 i den allmänna motiveringen, att det var nödvändigt att lagen gav de tillämpande myndigheterna möjlighet att beakta den fara från allmän hälsosynpunkt eller andra allmänna synpunkter som kunde vara förbunden med hittills okända eller otillräckligt utforskade föroreningsämnen. Den osäkerhet som kunde råda rörande ett ämnes farlighet skulle inte gå ut över allmänheten utan borde drabba den som släppte ut ämnet i luften eller i vattnet. Man behövde således inte vänta med ett ingripande till dess skador inträffat. Den som ville släppa ut ett otillräckligt känt ämne som man hade grundad anledning anta var skadligt måste kunna visa att olägenhet inte behövde befaras.

Begreppet "utöva miljöpåverkan" har en mycket vidsträckt betydelse och kan sägas innefatta allt mänskligt handlande som kan utöva påverkan på hälsa, miljö eller naturresurser. Begreppet överensstäm-

mer sålunda med balkens tillämpningsområde enligt 1 § första stycket.

Miljöfarlig verksamhet

7 § *Med miljöfarlig verksamhet avses i denna balk sådan användning av mark, byggnad eller anläggning som kan befaras medföra*

1. *förorening av luft, mark, vattenområde eller grundvatten, dock ej genom joniserande strålning, eller*

2. *störning för omgivningen genom buller, skakning, ljus eller annat sådant, dock ej genom joniserande strålning, om störningen inte är ringa eller helt tillfällig.*

Paragrafen motsvarar delvis 1 § miljöskyddslagen. Det får anses alltså jämt finnas behov av särskilda bestämmelser om de företeelser som nu regleras i miljöskyddslagen, särskilt med avseende på tillståndsprövning och tillsyn. Definitionen är närmast en inkörspport till bestämmelserna om tillåtligheten av miljöfarlig verksamhet i 14 kap. Begreppet är därför liksom för närvarande knutet till användning av mark, byggnad eller anläggning. Andra miljöstörningar får fångas in av allmänna aktsamhetsregler och generella föreskrifter i förening med tillsynen. Sådana störningar omfattas av den övergripande definitionen miljöpåverkan i 6 §.

Sådan användning av mark, byggnad eller anläggning som kan befaras medföra förorening eller störning genom joniserande strålning faller enligt definition inte under begreppet miljöfarlig verksamhet. Om detta undantag inte görs skulle verksamhet med joniserande strålning kunna komma att regleras genom bestämmelserna i såväl förevarande kapitel som i kapitlet om strålning. En sådan dubbelreglering bör undvikas främst av det skälet att det för strålning gäller strängare bestämmelser än för miljöfarlig verksamhet. Att undantaget inte omfattar också icke-joniserande strålning beror på att störningar från sådan strålning redan i dag faller in under miljöfarlig verksamhet. Sålunda är buller och ljus exempel på icke-joniserande strålning.

Avloppsvatten

8 § *Med avloppsvatten avses i denna balk*

1. *spillvatten eller annan flytande orenlighet,*

2. vatten som använts för kylning vid driften av fabrik eller annan inrättning,

3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som ej sker för viss eller vissa fastigheters räkning,

4. vatten som avleds för avvattning av begravningsplats.

Definitionen av avloppsvatten i förevarande paragraf överensstämmer med nuvarande definition i 3 § miljöskyddslagen.

Hälsoskydd

9 § *Med hälsoskydd avses i denna balk åtgärder för att hindra uppkomsten av olägenheter för människor och för att undanröja sådana olägenheter.*

Med olägenhet enligt första stycket avses en störning som från medicinsk, hygienisk eller annan synpunkt kan påverka människors hälsa eller välbefinnande och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Paragrafen motsvarar delvis 1 § hälsoskyddslagen. Begreppet "sanitär olägenhet" har dock utmönstrats.

Avsikten är att ge hälsoskyddsbegreppet ett vidare innehåll än vad det har enligt hälsoskyddslagen. I det moderna samhället finns nämligen en rad aktiviteter som visserligen är störande men som för den skull inte leder till olägenheter av sådan styrka att dessa kan anses vara skadliga. Många gånger kan det vara fråga om verkningar som inskränker sig till att påverka människors välbefinnande, t.ex. svaga lågfrekventa ljud från värmepumpsanläggningar. Det går därför inte att dra någon klar gräns mellan hälsoskadliga och andra störande effekter.

Definitionen i andra stycket avser alla former av störningar som kan påverka människors hälsa eller välbefinnande. Störningar som är ringa eller helt tillfälliga faller dock utanför.

Huruvida en störning skall anses ringa beror på hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Emellertid kan det härvidlag finnas betydande skillnader mellan olika människor. Många människor lider av överkänslighetsreaktioner. Störningar som ger upphov till sådana reaktioner hos många människor är att betrakta som störning enligt förevarande paragraf. Ett hänsynstagande till människor som är känsligare än "normalt" skall alltså göras vid bedömningen av vad som är

att betrakta som en störning. Det nu sagda får betydelse i fråga om bl.a. allergiker.

För att inte falla utanför definitionen i andra stycket måste störningen ha viss varaktighet. Hit räknas förutom fasta störningar även regelbundna störningar samt störningar som återkommer vid flera tillfällen om än inte med någon regelbundenhet.

Strålning

10 § Balken gäller såväl joniserande som icke-joniserande strålning.

Med joniserande strålning avses gammastrålning, röntgenstrålning, partikelstrålning eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning.

Med icke-joniserande strålning avses optisk strålning, radiofrekvent strålning, lågfrekventa elektriska och magnetiska fält och ultraljud eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning.

Paragrafen motsvarar 2 § strålskyddslagen. Begreppet strålning omfattar exempelvis radon och gammastrålning i bostäder.

11 § Begreppet verksamhet med strålning avser i denna balk

1. tillverkning, införsel, transport, saluförande, överlåtelse, upplåtelse, förvärv, innehav och användning av eller annan därmed jämförlig befattningsmed radioaktiva ämnen,

2. användning av eller annan därmed jämförlig befattningsmed tekniska anordningar som kan alstra strålning.

Paragrafen motsvarar 5 § strålskyddslagen.

Kemiska produkter

12 § Med kemiska produkter avses i denna balk kemiska ämnen och beredningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att balkens bestämmelser om kemiska produkter skall tillämpas på varor, som innehåller eller har behandlats

med en sådan produkt och som på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människor eller i miljön.

Paragrafen motsvarar delvis 1 § första stycket första meningen och andra stycket lagen om kemiska produkter.

Biotekniska produkter

13 § Med biotekniska produkter avses i denna balk

1. sådana växter, djur, mikroorganismer eller virus som har fått sitt genetiska material ändrat på ett sätt som går utöver det naturliga genutbytet,

2. sådana mikroorganismer, virus, nematoder, insekter eller spindeldjur som framställts särskilt i bekämpningssyfte eller i annat tekniskt syfte, även om de inte har fått sitt genetiska material ändrat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att balkens bestämmelser om biotekniska produkter skall tillämpas på varor, som innehåller eller har behandlats med en sådan produkt och som på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människan eller i miljön.

Som vi anført i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3) bör i miljöbalken föras in ett kapitel om biotekniska produkter. Detta kapitel omfattar i första hand genetiskt modifierade organismer.

Som Genteknikberedningen framhållit kan användningen av genetiskt modifierade organismer i vissa fall innebära risker för människors hälsa och miljön. Detta innebär att de som använder sådana organismer utövar miljöpåverkan enligt den definition vi föreslår i 6 §. Därmed blir automatiskt de allmänna aktsamhetsreglerna i miljöbalken gällande för användningen liksom övriga allmänt tillämpliga bestämmelser i balken. Det medför dock fördelar att föra in hantering av biotekniska produkter i de allmänna aktsamhetsreglerna och i andra bestämmelser i balken som behandlar hantering av produkter och varor, på samma sätt som nu sker i fråga om kemiska produkter. Detta förutsätter att begreppet biotekniska produkter definieras i förevarande kapitel.

Som bioteknisk produkt betecknas i första punkten alla växter, djur, mikroorganismer eller virus som är genetiskt modifierade.

Genteknik är att betrakta som ett metodområde inom biotekniken och grundar sig på upptäckten av strukturen hos deoxiribonukleinsyra, DNA. Denna är bärare av den genetiska information som finns i allt levande. Omkring mitten av 1970-talet vanns kunskap om att konstruera s.k. hybrid-DNA med vars hjälp det är möjligt att föra över enskilda arvsanlag från en individ, ras eller art till en annan. Förfarandet kallas hybrid-DNA-teknik eller rekombinant-DNA-teknik. På detta sätt är det möjligt att t.ex. "omprogrammera" en mikroorganism så att den producerar vissa läkemedelssubstanser.

Traditionellt förädlingsarbete bedrivs på så sätt att individer vars egenskaper bäst svarar mot uppställda krav väljs ut. Egenskaperna förstärks sedan genom korsning och urval. Detta gäller såväl djur som växter. De individer som uppstår vid detta förädlingsarbete har arvt sina egenskaper från båda "föräldrarna". För mikroorganismer, som förökar sig genom delning, är förfarandet tekniskt sett ännu enklare.

Med hjälp av genteknik öppnas helt nya möjligheter att bedriva ett systematiskt förädlingsarbete på molekylär nivå. Härigenom kan organismer utrustas med en kombination av egenskaper som normalt inte förekommer i naturen.

Eftersom hybrid-DNA-tekniken eller rekombinant-DNA-tekniken var den första gentekniska metoden och fortfarande utgör den viktigaste delen av gentekniken har termen kommit att användas som en synonym till genteknik över huvud taget. Detta har ibland kunnat ge upphov till missförstånd. Mycket arbete har därför i olika länder lagts ned på att finna heltäckande och praktiskt användbara definitioner.

Med genetiskt modifierad organism avses inom EG en organism i vilken det genetiska materialet har ändrats på ett sätt som inte förekommer naturligt genom parning eller naturlig rekombination. Metoder som enligt EG-direktiv anges leda till genetisk modifiering är bl.a.

- rekombinant-DNA-tekniker som utnyttjar olika vektorsystem för att föra in genmaterialet,

- direkt införande i en organism av arvs massa som färdigställts utanför organismen genom bl.a. mikroinjektion, makroinjektion eller mikroinkapsling,

- cellfusions- (inkl. protoplastfusion) eller hybridiseringsmetoder där levande celler med nya kombinationer av arvs massa bildas genom fusion av två eller flera celler på ett sätt som inte förekommer naturligt.

Det av Genteknikberedningen valda och av oss övertagna uttrycket "har fått sitt genetiska material ändrat på ett sätt som går utöver det naturliga genutbytet" överensstämmer med EG:s definition.

I andra punkten definieras som biotekniska produkter, oavsett om de är genetiskt modifierade eller inte, vissa organismer som nu är upptagna i 1 § lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Denna lag avser sådana mikroorganismer, virus, nematoder, insekter eller spindeldjur som framställts särskilt för att förebygga eller motverka att skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön orsakas av djur, växter, mikroorganismer eller virus. Lagen gäller oavsett om organismerna är genetiskt modifierade eller ej.

Med uttrycket "bekämpningssyfte" avses i den av oss föreslagna lydelsen detsamma som i nuvarande lag anges med uttrycket "förebygga eller motverka att sanitär olägenhet eller skada på egendom förorsakas av djur, växter, mikroorganismer eller virus".

Vi föreslår vidare att i andra punkten införs organismer av samma slag som nu behandlas i lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, under förutsättning att de särskilt framställts i annat tekniskt syfte, t.ex. för miljösanering eller metallutvinning. De typer av organismer som Genteknikberedningen vill reglera i lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel är samma typer av organismer som omfattas av lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel men som används för annat ändamål, t.ex. för miljösanering eller metallutvinning. Redan används sålunda bakterier för oljesanering, för destruktion av bekämpningsmedelsrester, som fryspunktnedläggande medel och som kärnor för bildning av snö-/iskrystaller i snökanoner. Bakterier har exempelvis används vid sanering av kreosot vid Blekholmstorget i Stockholm.

Genteknikberedningen vill dock tillämpa lagen endast beträffande de organismer av nu angivet slag och för nu angivet ändamål som avses att användas utan åtgärder för inneslutning. Detta undantag behöver enligt vår mening inte göras i definitionen. Syftet kan i stället uppnås genom att krav på tillstånd eller godkännande inte uppställs för organismer som används på sådant sätt, om undantaget framstår som motiverat.

Hantering

14 § *Med hantering av en kemisk eller bioteknisk produkt eller av en vara avses i denna balk konstruktion, tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse, import, export och därmed jämförliga förfaranden med den kemiska eller biotekniska produkt eller den vara som är i fråga.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 § lagen om kemiska produkter. Biotekniska produkter har lagts till och import och export har förts in under begreppet hantering.

Miljönämnd

15 § *Med miljönämnd avses i denna balk en nämnd som i en kommun fullgör kommunens uppgifter i fråga om skyddet av hälsan, naturen eller miljön i övrigt.*

Paragrafen motsvarar delvis 4 § första meningen hälsoskyddslagen.

Avsikten är självfallet inte att påverka kommunernas organisation eller beteckning av sina nämnder utan endast att i bestämmelser i balken kunna kortfattat utpeka den nämnd som i det aktuella fallet har ansvaret för den kommunala uppgift som är i fråga.

3 kap. Allmänna aktsamhetsregler

En närmare motivering till de förslag till allmänna aktsamhetsregler som upptas i förevarande 3 kap. miljöbalken har lämnats i 5 kap. i den allmänna motiveringen.

De allmänna aktsamhetsreglerna skall täcka miljöbalkens hela ämnesområde. De blir därför tillämpliga i fråga om ett stort antal sinsemellan olikartade företeelser. Det är önskvärt att de anger högt satta mål för miljöarbetet. På vissa områden kan det vara svårt att leva upp till dessa mål. Förhållandet bör inte medföra att de allmänna kraven på aktsamhet sätts lägre än som är eftersträvansvärt i miljöarbetet sett som helhet. I stället får undantag föreskrivas i de fall så är oundgängligen nödvändigt. I andra fall måste särskilt stränga aktsam-

hetskrav ställas, t.ex. i fråga om strålskydd. Om avvikelser från de allmänna aktsamhetsreglerna görs i de särskilda aktsamhetsregler som tas upp i andra kapitel i miljöbalken - se särskilt 14-19 kap. - följer av grundläggande lagstiftningsprinciper att undantaget gäller framför den allmänna regeln.

De allmänna aktsamhetsreglerna skall kompletteras av de miljökvalitetsnormer som vi föreslår skall kunna meddelas enligt 8 kap. I den mån aktsamhetsreglerna har karaktären av dämpningsregler och alltså tillåter en försämring av miljön så länge man gör vad som är möjligt för att begränsa försämringen skall miljökvalitetsnormerna kunna åberopas som hinder mot en sådan försämring. I avsnitten 7.5.3 och 7.5.5 i den allmänna motiveringen föreslår vi att myndigheterna inom de områden i landet där miljökvalitetsnormer överskrids skall vara skyldiga att utarbeta åtgärdsplaner för att komma till rätta med förhållandena. Dessa åtgärdsplaner skall kunna ligga till grund för generella föreskrifter och omprövning av villkor i tidigare meddelade tillståndsbeslut.

De aktsamhetsregler som vi föreslår skall gälla för den som utövar miljöpåverkan enligt definitionen i 2 kap. 6 §. Även om de centrala aktsamhetsreglerna är hämtade från miljöskyddslagen gäller de inte enbart för fasta anläggningar och liknande utan också för s.k. diffusa störningskällor, t.ex. för trafik. De blir vidare tillämpliga också på verksamhet, hantering eller åtgärd som i olika hänseenden regleras i andra lagar, under förutsättning att det samtidigt är fråga om miljöpåverkan. I exempelvis jord- och skogsbruket skall därför aktsamhetsreglerna i förevarande kapitel iakttagas.

Aktsamhetsreglerna skall iakttagas vid all tillämpning av balkens bestämmelser. De skall alltså läggas till grund för föreskrifter när sådana utfärdas av regeringen och andra myndigheter. Likaså skall de läggas till grund för tillståndsprövning. Vidare har tillsynsmyndigheterna att meddela de förelägganden eller förbud som kan behövas för att bestämmelserna i ett enskilt fall skall efterlevas.

Införandet av en rad allmänna aktsamhetsregler som i stort sett omfattar alla människor bör enligt vår uppfattning föranleda att reglerna inte straffsanktioneras. När det gäller enskilda personer och företag föreslås sålunda inga direkta sanktioner till upprätthållande av efterlevnaden. Aktsamhetsreglerna anger grunderna för hälso- och miljöskyddet. Avsikten är att aktsamhetsreglerna skall ges sådan allmängiltig utformning att de kan läggas till grund också för utbildning, undervisning och opinionsbildning och att de därigenom kommer att

genomsyra det allmänna medvetandet. Med stöd av aktsamhetsreglerna kan emellertid utfärdas generella föreskrifter av bindande karaktär, som kan vara straffsanktionerade.

1 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall skaffa sig den kunskap som behövs för att kunna göra det med minsta möjliga risk för att människors hälsa eller miljön skadas eller för att en långsiktigt god hushållning med naturresurserna äventyras.

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i dag. Jämför dock 6 § första stycket och 7 § första stycket lagen om kemiska produkter samt 7 § strålskyddslagen.

En grundläggande förutsättning för allt hälso- och miljöskyddsarbete är att man har kunskaper både om vilka problemen är och såvitt möjligt också om hur de kan lösas. Det krävs alltså forskning, utbildning och undervisning på området. Förevarande paragraf syftar på den kunskap som behövs vid den praktiska tillämpningen av balkens bestämmelser.

Bestämmelsen riktar sig till alla och envar. Den anger den allmänna målsättningen att var och en skall skaffa sig den kunskap som han behöver för att undvika att skada hälsa och miljö. För den enskilde betyder detta bl.a. att han bör studera bruksanvisningar och varningstexter till miljöfarliga varor som han använder. Bestämmelsen är lika litet som övriga aktsamhetsregler i kapitlet direkt straffsanktionerad. I den mån fråga är om skyldighet att verkställa undersökningar som skall användas vid tillståndsprövning eller tillsyn kan överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av balken föranleda ansvar för försvårande av miljökontroll enligt 25 kap. 7 §. I övrigt är underlåtenhet att skaffa sig kompetens eller kunskap inte straffsanktionerad i balken men kan betraktas som en försvårande omständighet, ifall fråga uppkommer om åtgärder som skadat eller kunnat skada hälsa eller miljö.

Särskilda bestämmelser om utredningsskyldighet ges i andra kapitel i balken. Bestämmelserna i exempelvis kapitlen om kemiska och biotekniska produkter föranleds av att utredningsskyldigheten för kemiska och biotekniska produkter skall gälla oavsett om det finns några konkreta farhågor beträffande deras hälso- och miljöskadlighet eller ej. Bestämmelser i kapitlet om strålning behandlar ledningsansvaret för att

de som är sysselsatta i verksamhet med strålning skall ha tillräcklig kunskap och utbildning.

2 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall lämna upplysningar om sina åtgärder till myndigheter och genom märkning eller på annat sätt lämna information till enskilda, allt i den mån det behövs för att myndigheter eller enskilda skall kunna bedöma riskerna för att människors hälsa eller miljön skadas eller för att en långsiktigt god hushållning med naturresurserna äventyras.

Paragrafen motsvarar närmast 8 § första stycket och 9 § lagen om kemiska produkter. Liknande informationsskyldighet kan, efter åläggande av marknadsdomstolen, utkrävas av näringsidkare enligt 3 § marknadsföringslagen (1975:1418) samt enligt 5 och 7 §§ produktsäkerhetslagen (1988:1604).

Paragrafen tar sikte på två olika typer av upplysnings- och informationsskyldighet. Dels är det fråga om den upplysningsskyldighet som gäller för främst alla näringsidkare, som i en eller annan form utövar miljöpåverkan i den mening som avses i 2 kap. 6 §, att lämna upplysningar till prövningsmyndigheterna i tillståndsärenden eller till tillsynsmyndigheterna, allt enligt föreskrifter eller efter anmodan. Det kan också vara fråga om att i katastrofsituationer omedelbart påkalla räddningstjänstens och miljömyndigheternas uppmärksamhet. Dels åsyftas en informationsskyldighet mot allmänheten när det gäller de risker som är förenade med olika åtgärder. Sådan information kan lämnas exempelvis i form av märkning, annan produktinformation eller miljödeklarationer. Det kan emellertid också vara fråga om direkta varningar till allmänheten i katastrofsituationer i den mån det anses förenligt med säkerhetens krav att anförtro sådan information åt enskilda. Aktsamhetsregeln lägger ett ansvar också på enskilda personer. När det gäller enskilda är naturligen möjligheten att begära information mycket begränsad. Den kan exempelvis röra uppgifter till tillsynsmyndigheten angående innehav av farliga kemikalier eller information till grannar om användning av bekämpningsmedel, när sådan användning är tillåten för enskilda personer. I princip bör emellertid en informationsskyldighet om hälso- och miljörisiker åvila alla och envar. Genom bestämmelsen inskräps att hälso- och miljöfaror är något man skall informera om och varna för.

Det förtjänar tilläggas att också EG numera synes lägga stor vikt vid åtgärder för att informera allmänheten, exempelvis om mätdata från kontroll av miljöfarlig verksamhet.

Bestämmelsen är i likhet med den i 1 § av allmän karaktär. Ej heller denna bestämmelse föreslås bli direkt straffsanktionerad men den kan läggas till grund för föreskrifter, som är straffsanktionerade, eller förelägganden av tillsynsmyndigheten.

Liksom beträffande utredningsskyldighet och av samma anledning finns särskilda bestämmelser om informationsskyldighet i kapitlen om kemiska och biotekniska produkter och tillsyn.

I olika sammanhang har berörts frågan om förenligheten av en informationsskyldighet med grundlagarnas föreskrifter om yttrande- och informationsfrihet (se t.ex. prop. 1988/89:23 med förslag till produktsäkerhetslag, s. 42). Klart är att ingen myndighet kan föreskriva exempelvis att en utgivare av en tidning eller ett radioprogram skall ta in information i tidningen eller programmet. Det skulle strida mot censurförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Men inget hindrar att en näringsidkare åläggs att göra vad som är möjligt för honom exempelvis för att genom massmedia informera om någon plötslig miljöfara från hans verksamhet.

I 22 kap. 13 § föreslår vi en särskild bestämmelse om rätt för tillsynsmyndighet att meddela föreläggande för den som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan att lämna de upplysningar som behövs för tillsynen. Ett sådant föreläggande skulle också kunna meddelas med stöd av förevarande paragraf. Av praktiska skäl har vi dock valt att införa en särskild upplysningsparagraf i tillsynsavsnittet.

3 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall välja en plats som är lämplig för verksamheten, hanteringen eller åtgärden samt

- *vidta de skyddsåtgärder,*
- *tåla de begränsningar av sitt handlande,*
- *iakta de försiktighetsmått i övrigt och*
- *sörja för sådan kontroll av att föreskrivna krav och villkor är*

uppfyllda

som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser.

Har någon genom att utöva miljöpåverkan orsakat skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön gäller vad som sägs i första stycket också i fråga om skyldighet för honom att avhjälpa skadan eller olägenheten. En sådan skyldighet kvarstår även efter det att verksamheten, hanteringen eller åtgärden har upphört.

Första stycket har närmast sin förebild i 5 § första stycket miljöskyddslagen och 5 § första stycket första meningen lagen om kemiska produkter.

Första stycket upptar den centrala aktsamhetsregeln i miljöbalken. De följande bestämmelserna i 4-6 §§ har närmast karaktären av hjälpregler för tillämpningen av 3 §.

Sammanläggningen av ett antal aktsamhetsregler av sinsemellan skiftande karaktär till en gemensam allmän aktsamhetsregel medför en skärpning i förhållande till nuvarande ordning, eftersom de nya reglerna - som framhållits också i inledningen till detta kapitel - blir gällande för var och en som utövar miljöpåverkan. Sistnämnda begrepp skall, som vi tidigare redovisat i specialmotiveringen till 2 kap. 6 §, ha en vidsträckt betydelse och i princip omfatta allt mänskligt handlande som kan negativt påverka hälsa, miljö eller naturresurser. Detta överensstämmer exempelvis med den nuvarande utbytesregeln i lagen om kemiska produkter. Denna regel omfattar alla och envar.

Av väsentlig betydelse både från hushållningssynpunkt och för att motverka negativa effekter för hälsa och miljö är valet av plats för en verksamhet, en hantering eller en åtgärd. Platsvalet anges därför främst bland försiktighetsmåten. Bestämmelser om platsval finns också i 5 kap. 1 § och 14 kap. 1 §. Den förstnämnda bestämmelsen är hämtad från naturresurslagen, den sistnämnda bestämmelsen från miljöskyddslagen. Bestämmelserna i 5 kap. är i första hand tillämpliga inom samhällsplaneringsområdet och bestämmelsen i 14 kap. avser lokalisering av miljöfarlig verksamhet. Den här aktuella lokaliseringsregeln har en vidare räckvidd eftersom den omfattar alla som utövar miljöpåverkan. Det närmare samspelet mellan de angivna bestämmelserna belyses i 5 kap. i den allmänna motiveringen och i 14 kap. i specialmotiveringen.

Vidare skall den som utövar miljöpåverkan iaktta skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt. Dessa krav återfinns också i 5 § första stycket miljöskyddslagen. Härtill läggs också en

skyldighet att sörja för sådan kontroll att det framgår om ställda miljökrav blivit uppfyllda.

I propositionen (1969:28) med förslag till miljöskyddslag uttalade departementschefen i specialmotiveringen till 5 § första stycket miljöskyddslagen (s.265) att de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kunde bli aktuella kunde vara av mycket skiftande slag. Föreningar i vattnet kunde förebyggas genom reningsåtgärder som hindrade att skadliga ämnen släpptes ut. I fråga om andra störningsformer kunde tekniska anordningar av olika slag bidra till att förebygga eller minska olägenheter, t.ex. isoleringsåtgärder för att minska buller. Vidare kunde olika anordningar i själva driften av ett företag eliminera störningar eller medverka till att de hölls på en låg nivå. I regel ansågs det ligga närmast till hands att utföra skyddsåtgärderna på eller i anslutning till den störande anläggningen. Det kunde emellertid också tänkas fall där det vore lämpligare med förebyggande åtgärder på en fastighet som hade olägenhet av störningen. I fråga om skyldigheten att vidta begränsningar av verksamheten kunde detta bestå i att man skar ned omfattningen av denna eller avstod från en särskilt farlig del av denna. Begränsningen kunde emellertid också ske på det sättet att verksamheten inskränktes eller avbröts under viss tid av dygnet eller under vissa väderleksförhållanden. Vi anser att dessa uttalanden kan vara vägledande också vid tillämpningen av den aktsamhetsbestämmelse som vi föreslår.

En skillnad i vårt förslag i förhållande till gällande rätt är att också kravet på hänsynstagande till hushållningsfrågorna förs in i aktsamhetsreglerna. Begreppet hushållning har här en betydligt vidare innebörd än hushållningsbegreppet i naturresurslagen. Hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen, som är mer markinriktade, bör i balken föras in under andra avdelningen - dvs. bland paraplyreglerna. Dessa bestämmelser avses bli gällande även i lagar som inte kommer att ingå i miljöbalken, t.ex. plan- och bygglagen. Hushållningsbegreppet i den nu föreslagna lagbestämmelsen i balken knyter an till den allmänna bestämmelsen i 1 kap. 3 § som kan sägas ge uttryck för den s.k. hushållningsprincipen.

I avsnitt 5.4.1 i den allmänna motiveringen har vi redovisat varför vi föreslår att det som skall krävas i fråga om försiktighetsmått är vad som behövs för att skydda människors hälsa och miljön eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser. I begreppet ryms ett visst mått av skälighetsprövning. Detta mått preciseras ytterligare i de följande paragraferna i kapitlet, vilka som förut anförts har

karaktären av hjälpregler till den grundläggande aktsamhetsbestämmelsen. Skälighetsprövningen kan dock inte drivas längre än vad stoppreglerna i 7 § medger.

Även andra stycket har sin förebild i 5 § första stycket miljöskyddslagen. I andra stycket slås fast att det gäller samma ansvar för avhjälpande som för förebyggande av miljöskador och vidare att skyldigheten kvarstår även efter det att verksamheten, hanteringen eller åtgärden avslutats. Också denna bestämmelse har motiverats i avsnitt 5.4.1 i den allmänna motiveringen.

I tillståndsbeslut kan enligt 20 kap. 8 § andra stycket villkor meddelas om ställande av säkerhet som kan trygga även återställningsåtgärder.

4 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan och som därvid använder eller ämnar använda utrustning av något slag är skyldig att tillämpa bästa tillgängliga teknik för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter samt för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser. Med bästa tillgängliga teknik avses en teknik som motsvarar utvecklingens senaste nivå och som från tekniska och ekonomiska synpunkter är möjlig att använda vid den typ av verksamhet, hantering eller åtgärd som är i fråga.

Paragrafen motsvarar närmast 5 § andra stycket miljöskyddslagen.

Andra stycket i 5 § miljöskyddslagen har närmast karaktären av hjälpregel till huvudregeln i första stycket. Hjälpregeln är så konstruerad att omfattningen av åliggandena enligt huvudregeln i första stycket skall bedömas med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.

Begreppet *tekniskt möjligt* som används i miljöskyddslagen har i vårt förslag ersatts med begreppet *bästa tillgängliga teknik*. Skälen härför har redovisats i avsnitt 5.4.1 i den allmänna motiveringen.

Tillgodoseendet av allmänna och enskilda intressen bör enligt vår uppfattning kunna ske inom ramen för prövning enligt 3, 6 och 7 §§.

Som redovisats i avsnitt 5.4.1 i den allmänna motiveringen pågår för närvarande inom EG arbete på ett nytt direktiv rörande samordning av förebyggande åtgärder och kontroll av föroreningar, Integrated Pollution Prevention and Control (IPC). Som framgår av den allmänna motiveringen anser vi att detta arbete bör beaktas i våra förslag. I

arbetet på detta direktiv används begreppet "best available techniques" - BAT. Begreppet är avsett att ersätta ett äldre, i olika EG-direktiv flitigt använt begrepp BATNEEC - "best available technologies not entailing excessive costs".

Enligt det för närvarande föreliggande utkastet avses med bästa tillgängliga teknik den senaste utvecklingen i fråga om förfaranden, processer och driftsmetoder som anvisar den praktiska tillämpbarheten av en särskild teknik för att förhindra, eller när detta inte är möjligt, så långt möjligt minska utsläppen till miljön sedd som helhet. Teknik betyder både den använda teknologin och det sätt på vilket anläggningen konstrueras, byggs, leds och drivs samt tas ur bruk. Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Tillgänglig innebär att tekniken är utvecklad eller utprövad i en skala som tillåter dess införande i den industriella omgivning som är i fråga, vare sig tekniken är använd eller framställd inom medlemsstaten i fråga eller ej, så länge som den är rimligt tillgänglig (reasonably accessible) för företagaren. Bäst är den teknik som är mest effektiv när det gäller att uppnå den högsta praktiska nivån för skydd av miljön sedd som helhet. Detta innebär dock inte att det endast finns ett tekniskt system som får användas av företagaren.

Den syn på begreppet bästa tillgängliga teknik som börjar växa fram inom EG har stora likheter med myndigheternas tillämpning av den nuvarande aktsamhetsregeln i miljöskyddslagen. Framför allt synes man inom EG under senare tid ha närmat sig den svenska uppfattningen att man vid prövning av miljöfarlig verksamhet bör söka anlägga en helhetssyn på frågan om vad som kan krävas i fråga om skyddsåtgärder för att olägenheterna av verksamheten skall bli så små som möjligt. Införlivandet av begreppet bästa tillgängliga teknik i svensk miljölagstiftning bör således inte innebära några nämnvärda förändringar i förhållande till vad som nu gäller vid prövning av miljöfarlig verksamhet. Prövningsmyndigheten bör exempelvis i framtiden, liksom för närvarande, kunna förelägga en sökande i ett tillståndsärende att utreda möjligheterna att applicera viss känd teknik på verksamheten i fråga för att begränsa störningarna i omgivningen. Ett sådant föreläggande bör också i viss utsträckning kunna omfatta krav på utredning av förutsättningarna för modifieringar av känd teknik. Bestämmelser härom finns intagna i 20 kap. 6 § andra stycket.

Begreppet bästa tillgängliga teknik innebär emellertid också att hänsyn måste tas till råvaror och energiförbrukning, så att den teknik

som utnyttjar mindre miljöfarliga råvaror eller exempelvis återvunna produkter eller som är energisnål kan vara bättre för miljön än en teknik som gör det möjligt att något minska utsläppen. Begreppet bästa tillgängliga teknik bör vidare innefatta inte enbart produktionsanordningar i sig utan även metoder för produktion som utbildning och arbetsledning. Införandet av modernare process- och reningsteknik ställer större krav på en ändamålsenlig organisation och en klarare ansvarsfördelning inom företagen.

För att kunna anses vara tillgänglig måste tekniken tillämpas någonstans och i princip - men ej nödvändigtvis i det aktuella fallet - vara möjlig att använda i tekniskt och ekonomiskt hänseende. Om det råder en monopolsituation på leverantörssidan - t.ex. på grund av patenträttigheter - kan tekniken ändå anses tillgänglig under förutsättning att den är i rimlig mån möjlig för användaren att förvärva.

Införandet av en bestämmelse med krav på användning av bästa tillgängliga teknik som en hjälpregel till den grundläggande aktsamhetsregeln i 3 § leder i likhet med denna till en skärpning av miljökraven genom att bestämmelsen blir tillämplig på alla som utövar miljöpåverkan, under förutsättning att han därvid använder sig av utrustning i någon form.

Självfallet måste - i enlighet med den praxis som utvecklats inom svenskt miljöarbete - viss hänsyn tas till om det är fråga om en nyttillkommande verksamhet eller en befintlig anläggning. För befintliga verksamheter torde i allmänhet krävas viss övergångstid för att införa bästa tillgängliga teknik. Det kan nämnas att i flera EG-direktiv finns olika tekniska krav i fråga om nya resp. befintliga anläggningar (jfr kapitel 6 i den allmänna motiveringen, t.ex. EG-direktiven 84/360 och 89/369). Direktiven avseende befintliga anläggningar har formen av övergångsbestämmelser. Detta måste exempelvis beaktas vid utfärdandet av generella föreskrifter på grundval av kravet om bästa tillgängliga teknik.

De allmänna aktsamhetsreglerna skall, som närmare redovisats i kap. 5, ligga till grund för såväl föreskrifter och tillståndsbeslut som myndigheternas ingripanden med stöd av tillsynsbestämmelserna i miljöbalken. Det finns dock anledning att anta att bestämmelsen om bästa tillgängliga teknik i första hand kommer att tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet. Frågan om bästa tillgängliga teknik kommer härvid att ligga till grund för prövningen av frågan om skyddsåtgärder med utgångspunkt från 3 kap. 3 § och 14 kap. 2 § miljöbalken. Det finns anledning att i sammanhanget erinra om att tillståndsprövningen

av miljöfarlig verksamhet i likhet med vad nu gäller i första hand skall syfta till att reglera vilka skyddsåtgärder, försiktighetsmått m.m. som skall vidtas till skydd för omgivningen. Tillståndsmyndigheten bör emellertid, som vi redogjort för i 5 kap. i den allmänna motiveringen, försäkra sig om att verksamheten inte strider mot andra bestämmelser i miljöbalken.

Det är angeläget att understryka att det inte alltid är tillräckligt att beträffande miljöfarliga anläggningar iaktta kravet på bästa tillgängliga teknik. Stoppregeln i 7 § kan hindra en verksamhet, även om bästa tillgängliga teknik tillämpas. Även krav på tillämpning av miljökvalitetsnormer enligt 8 kap. - eventuellt närmare preciserade genom föreskrifter enligt 4 kap. - kan få samma effekt. Sådana krav kan gälla även för särskilt känsliga eller belastade områden.

Vid utfärdandet av tekniska branschföreskrifter för miljöfarlig verksamhet torde tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen innebära att man utifrån begreppet bästa tillgängliga teknik fastlägger vad som normalt bör kunna krävas av en verksamhet av visst slag. Dessa krav bör dock, som vi redovisat i kap. 6 i den allmänna motiveringen, kunna modifieras med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

Vid individuell prövning skall kravet på bästa tillgängliga teknik enbart bedömas med utgångspunkt från förhållandet i det aktuella ärendet. Man har anledning att förmoda att denna bedömning inte sällan kan leda till strängare krav i fråga om teknisk standard än vad som skulle kunna meddelas i form av generella branschföreskrifter. En annan fråga som framförallt inställer sig vid individuell prövning är om kravet på bästa tillgängliga teknik skall appliceras på varje anläggningsdel eller varje form av miljöpåverkan för sig. Enligt vår uppfattning bör man också vid den individuella prövningen anlägga en helhetssyn på vad som kan krävas i fråga om bästa tillgängliga teknik. Syftet med tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet måste alltid i första hand vara att söka åstadkomma att olägenheterna i omgivningen till en sådan verksamhet blir så små som möjligt.

5 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan skall undvika sådana kemiska eller biotekniska produkter och sådana varor som till påtaglig fördel för människors hälsa, miljön eller en långsiktigt god hushållning med naturresurser kan ersättas med kemiska eller biotekniska produkter eller med varor som är mindre farliga eller som medför mindre förbrukning av naturresurser.

Paragrafen ger uttryck för den s.k. utbytesprincipen - eller substitutionsprincipen - som för närvarande finns intagen i 5 § första stycket andra meningen lagen om kemiska produkter.

I likhet med 5 § andra stycket miljöskyddslagen har 5 § första stycket andra meningen lagen om kemiska produkter karaktären av hjälpregel till den allmänna aktsamhetsregeln i respektive paragraf. Tidigare har vi föreslagit att miljöskyddslagens ovan nämnda hjälpregel om skyldighet att tillämpa bästa möjliga teknik förs in som en hjälpregel till den grundläggande aktsamhetsregeln i 3 § dock med den ändringen att ordet "möjliga" ersatts med ordet "tillgängliga". På samma sätt anser vi att den nämnda hjälpregeln i lagen om kemiska produkter i fråga om skyldighet att utbyta farliga kemiska produkter mot mindre farliga sådana bör föras in som en hjälpregel till den grundläggande aktsamhetsregeln i 3 §. Den bör emellertid tillämpas inte bara beträffande kemiska produkter utan också beträffande biotekniska produkter samt i fråga om varor i allmänhet. Vid tillämpningen av utbytesprincipen bör också hushållningsfrågorna tillmätas betydelse.

Bestämmelsen är tillämplig såväl då någon tidigare använt en produkt som då någon sådan användning inte förekommit utan man står inför ett val vid påbörjandet av en hantering. Principen - som inte nämnts i lagtexten - skulle därför lika gärna kunna betecknas produktvalsprincipen. Beteckningen utbytesprincipen beskriver dock enligt vår mening bättre den värdering det är frågan om.

Såvitt angår kemiska produkter är bestämmelsen väsentligen oförändrad i förhållande till gällande rätt. Det tillägget har gjorts att ett utbyte skall vara till påtaglig fördel för de ändamål som bestämmelsen skall skydda. Avsikten härmed är att alltför bagatellartade förbättringar inte skall beaktas. Detta torde inte innebära någon förändring i förhållande till gällande rätt.

Man kan exempelvis tänka sig att det finns möjlighet att antingen byta ut utrustning av visst slag med tillämpning av principen om bästa tillgängliga teknik eller att byta ut en i processen ingående kemisk produkt enligt utbytesprincipen; väljs den första åtgärden medför det inte någon "påtaglig fördel" för hälso- och miljöskyddet att också vidta den andra.

Den tillämpning som Kemikalieinspektionen gett bestämmelsen bör också fortgå väsentligen oförändrad enligt de synpunkter som anförts i 5 kap. i den allmänna motiveringen. Liksom övriga aktsamhetsregler i 3 kap. är bestämmelsen inte straffsanktionerad utan den får precise-

ras i föreskrifter eller villkor, som i sin tur kan vara straffsanktionerade, eller i tillsynsbeslut som kan förenas med vite.

6 § Är det uppenbart att ett visst försiktighetsmått som krävs enligt 3-5 § är alltför kostsamt i förhållande till den nytta det medför för miljön får ett mindre kostsamt försiktighetsmått väljas.

Paragrafen motsvarar närmast 5 § tredje stycket miljöskyddslagen. Den hänför sig emellertid inte enbart till miljöfarlig verksamhet utan till alla de miljökrav som kan ställas enligt 3-5 §§ i kapitlet.

Paragrafen innebär i och för sig en sänkning av ambitionsnivån i förhållande till de föregående kravreglerna. Denna sänkning är dock bara marginell. Innebörden är att försiktighetsmått som är orimligt kostsamma i förhållande till den nytta för miljön som de medför inte behöver komma till användning. Någonstans går en gräns, där marginalnyttan för miljön inte uppväger de kostnader som läggs ned på försiktighetsmåten. Det måste emellertid starkt understrykas att stoppreglerna i 7 § bör gälla oavsett kostnaderna - eller med andra ord: oavsett hur kostsamt det kan bli att hålla sig inom de gränser för miljöpåverkan som stoppreglerna anger måste antingen så ske eller verksamheten, hanteringen eller åtgärden underlåtas.

7 § Om en verksamhet, hantering eller åtgärd kan befaras leda till att människors hälsa skadas, även om försiktighetsmått enligt 3-6 §§ används, eller till att en miljökvalitetsnorm enligt 8 kap. 2 § andra stycket överträds, får verksamheten, hanteringen eller åtgärden inte utövas eller vidtas.

Detsamma gäller om det kan befaras att det uppkommer en påtaglig skada på miljön eller att en långsiktigt god hushållning med naturresurser påtagligt äventyras. Är i sådant fall verksamheten, hanteringen eller åtgärden av synnerlig betydelse för näringslivet eller sysselsättningen eller annars från allmän synpunkt, får den dock komma till stånd efter prövning enligt 20 kap. 4 § andra stycket, under förutsättning att den skada som kan befaras uppkomma på miljön inte är av allvarlig art.

Första stycket är en s.k. stoppregel, som skärpts i förhållande till vad som gäller för närvarande. Bestämmelsen motsvaras i vissa delar av

6 § första stycket och andra stycket första meningen miljöskyddslagen. Andra stycket innehåller dels en stoppregel dels en dispensregel. Även dessa regler innebär skärpningar i förhållande till vad som gäller för närvarande. Bestämmelserna har vissa motsvarigheter i 6 § första och andra styckena miljöskyddslagen.

I 6 § miljöskyddslagen finns intaget två störningsnivåer som inte får överskridas 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 näringslivet m.m.

Liksom de ovan redovisade tillåtlighetsreglerna gäller bestämmelserna i 6 § miljöskyddslagen såväl nyanläggningar som befintliga anläggningar. De skall sålunda tillämpas vid både tillståndsprövning och tillsyn. Underställningsregeln är emellertid inte tillämplig vid tillsynsbeslut enligt 40 §.

Förslaget i förevarande paragraf innebär att fara för skada på människors hälsa aldrig skall accepteras. Detsamma gäller överträdelser av bindande miljökvalitetsnormer. Sådana kan enligt 8 kap. 2 § andra stycket främst förekomma till följd av Sveriges internationella förpliktelser. Hit kommer vid en framtida svensk anslutning till EG bestämmelser som står i överensstämmelse med olika standarddirektiv att höra. Däremot kan miljöfarlig verksamhet få komma till stånd om den visserligen kan befaras medföra någon skada på miljön, under förutsättning att denna inte är "påtaglig". Det är självfallet svårt att ange ett uttryck som illustrerar vad som kan tillåtas. Uttrycket "påtaglig" har vi valt efter mönster av naturresurslagen. Endast sådana åtgärder faller under stoppregeln som kan ha en bestående inverkan eller som tillfälligt kan ha en betydande negativ påverkan. Det är alltså bara oväsentliga skador som accepteras. Motsvarande gäller hushållningen med naturresurser, under förutsättning att en sådan hushållning inte äventyras på ett påtagligt sätt.

I 6 § andra stycket andra meningen miljöskyddslagen ges regeringen en möjlighet att dispensera från stoppregeln i första meningen, om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller annars från allmän synpunkt. Även den av oss föreslagna stoppregeln - som är avsedd att vara väsentligt strängare än den nuvarande - bör förses med en dispensmöjlighet. Förutsättningen för

dispens bör kunna uttryckas så att verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller sysselsättningen eller annars från allmän synpunkt. I fråga om möjligheten att meddela dispens bör skillnad göras allt efter skadans art. När den angivna förutsättningen föreligger bör dispens få meddelas även om det skulle medföra att hushållningen med en viss naturresurs påtagligt äventyras. Det är här fråga om en avvägning där andra allmänna intressen bör kunna få väga över, om regeringen bedömer det vara nödvändigt. I fråga om skador på miljön däremot bör dispens kunna få meddelas bara om den skada som kan befaras uppkomma inte är av allvarlig art. Och vad slutligen angår hälsofarliga verksamheter bör dispens över huvud taget inte kunna få meddelas från den av oss föreslagna stoppregeln.

Den nuvarande stoppregeln för det fall att ett stort antal människor får sina levandsförhållanden väsentligt försämrade behövs inte och skulle leda tanken helt fel. Miljöfarlig verksamhet skall enligt våra förslag stoppas långt under den sålunda angivna nivån.

Det bör i anslutning till det sist sagda framhållas, att i den mån levnadsförhållandena påverkas av bebyggelseplaneringen, frågan är att bedöma enligt plan- och bygglagen och inte enligt vårt förslag.

När bestämmelserna i 6 § utformades i samband med tillkomsten av miljöskyddslagen förelåg ingen samtidig prövning av stora naturresurskrävande företag. Bestämmelser härom infördes i byggnadslagen först år 1973. Numera finns dessa bestämmelser i naturresurslagen.

Tillkomsten av bestämmelserna om regeringsprövning enligt byggnadslagen resp. naturresurslagen innebär i princip att prövningen av de stora nyetableringsfallen enligt 6 § andra stycket sattes ur spel eftersom tillståndsprövningen då överfördes till annan lagstiftning. Vid den prövning regeringen i dag skall göra av stora naturresurskrävande företag gäller således 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 senare prövning enligt miljöskyddslagen.

Aktsamhetsreglerna i miljöbalken bör vara tillämpliga vid prövning av stora anläggningar som nu behandlas i 4 kap. naturresurslagen.

Befintliga verksamheter måste tillåtas fortgå under en viss övergångstid efter balkens ikraftträdande, utan hinder av den nya stoppregeln. Som vi ser det nu bör denna övergångstid omfatta fem år eller i fråga om tillståndsgivna anläggningar tiden intill dess omprövning blir möjlig enligt de bestämmelser vi nu föreslår. Våra förslag till

utformning av övergångsbestämmelserna kommer vi att redovisa i ett betänkande under sommaren 1993.

Vad gäller andra stycket kan erinras om 2 kap. 12 § 1918 års vattenlag där det stadgades att dispens inte kunde meddelas för i princip otillåtliga vattenföretag som inverkade på klimatet eller det allmänna hälsotillståndet.

8 § Vid tillämpningen av 1-7 §§ i fråga om hanteringen av en vara skall så långt möjligt varans hela livslängd beaktas vid bedömningen av risken för att hälsa och miljö skadas eller för att en långsiktigt god hushållning med naturresurser äventyras. Hänsyn skall tas också till möjligheterna att begränsa mängden avfall och avfallets hälso- och miljörisker.

Möjligheterna att, sedan en vara tjänat ut, återanvända denna eller att ur varan återvinna ämnen, material och energi skall beaktas i alla led av hanteringen och särskilt vid tillskapandet och tillverkningen av varan.

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i dag. Jämför dock 3 § och 8 § första meningen renhållningslagen. (Se även 1 kap. 3 § andra stycket 2 och 6 kap. 43 § den nya danska lagen om miljöskydd.)

Bestämmelsen ger vissa anvisningar beträffande tillämpningen av aktsamhetsreglerna i 3 kap. vid sådana former av miljöpåverkan som består i hanteringen av varor, därvid kanske främst tillverkningen av sådana. Miljöbalken är tillämplig också på produktion av varor, när tillverkningsproceduren eller varorna utgör miljöpåverkan, dvs. när de kan befaras påverka människors hälsa, miljön eller hushållningen med naturresurser.

Vid hanteringen av varor skall den s.k. *kretsloppsprincipen* beaktas. Denna har behandlats i den allmänna motiveringen i såväl 5 som 8 kap. För dess genomförande föreslås också bestämmelser i kapitlet om avfall, 18 kap.

Paragrafen ger uttryck för att en varas miljöpåverkan m.m. skall beaktas under alla faser i en produkts livstid, dvs. ända från konstruktion - inbegripet hänsynstagande till råvaruutvinning och energiförbrukning och tillverkning - till slutligt omhändertagande. Vidare ger paragrafen uttryck för principen om återanvändning och återvinning.

9 § *Vid verksamheter, hantering av varor eller andra åtgärder som innebär användning av energi skall möjligheterna att spara eller återvinna energi beaktas.*

Såvitt möjligt skall energi från förnyelsebara källor användas.

Paragrafen saknar motsvarighet i dag.

Bestämmelsen innebär en specificering av hushållningsprincipen, sådan denna kommit till uttryck i bl.a. 3 §, såvitt angår hushållningen med energi. Den tar sikte på såväl energianvändning som energiproduktion. I sistnämnda hänseende skall förnyelsebara energikällor prioriteras.

Bestämmelsen innebär att också energifrågorna skall beaktas i frågor som omfattas av balkens regelsystem. Den aktuella paragrafen kan, i likhet med 8 §, ses som en kompletterande bestämmelse till de övriga aktsamhetsreglerna. Den har, också i likhet med 8 §, getts en mindre tvingande utformning än de övriga aktsamhetsreglerna i balken.

Med tanke på den betydelse sättet att framställa och använda energi har för miljön inte minst i fråga om inverkan på klimatet har det varit naturligt för oss att införa en särskild lagregel härom i miljöbalken. Även om lagbestämmelsen getts ett vitt tillämpningsområde torde bestämmelsen i första hand komma att tillämpas vid utfärdande av föreskrifter och vid prövning av miljöfarlig verksamhet. I det senare fallet innebär det att energifrågorna skall beaktas vid prövningen av skyddsåtgärder enligt den allmänna försiktighetsregeln i 3 § och bästa tillgängliga teknikregeln i 4 §. Det kan i sammanhanget nämnas att EG under senare tid konstaterat att energifrågorna måste beaktas inom ramen för prövningen av vad som kan anses vara bästa tillgängliga teknik. Många reningstekniker kräver nämligen betydande energiresurser, exempelvis avfallsförbränningsanläggningar, indunstningsanläggningar, destillationsanläggningar m.m.

Av samma skäl som ovan föreslår vi att det i ett andra stycke tas in en bestämmelse om skyldighet att såvitt möjligt använda förnyelsebara energikällor.

4 kap. Allmänna bestämmelser om föreskrifter

Bestämmelserna i 4 kap. har närmare motiverats i kapitlet om generella föreskrifter i den allmänna motiveringen, 6 kap. Det är att märka

att vi föreslår bemyndiganden för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter också i andra kapitel i balken. Förevarande kapitel ger bemyndiganden att meddela föreskrifter i andra fall än som framgår av sådana särskilda bemyndiganden.

Områden där föreskrifter kommer att stödja sig på förevarande kapitel torde främst bli miljöfarlig verksamhet och hantering - däri inbegripet tillverkning - av andra varor än kemiska och biotekniska produkter. Föreskrifter angående gränsvärden för emissioner, t.ex. utsläpp och buller, från varor för att tillgodose hälso- och miljöskyddets krav kan sålunda också grundas på bestämmelserna i förevarande 4 kap. Detta torde bl.a. vara nödvändigt vid en svensk anslutning till EG, för genomförande av EG-direktiv angående produkters miljöegenskaper. Ett sådant existerande direktiv gäller buller från vissa jordbruksmaskiner. Arbete pågår inom EG-kommissionen med att gå vidare och även behandla utsläpp av luftföroreningar. Dagens bilavgaslag kan inte rymma dessa regler.

1 § Föreskrifter som meddelas med stöd av denna balk skall grundas på de principer som anges i 1 kap. 1 och 3 §§, på de aktsamhetsregler som anges i 3 kap. och på kvalitetsnormer enligt 8 kap.

Förevarande paragraf, som saknar motsvarighet i gällande rätt, är från strängt lagstiftningstekniska synpunkter överflödigt. Den som utfärdar föreskrifter med stöd av en bemyndigandebestämmelse i en lag måste naturligtvis i fråga om föreskrifternas innehåll låta sig ledas av övriga bestämmelser i lagen. Eftersom miljöbalken i vårt förslag ges en så utpräglad karaktär av ramlag är det emellertid angeläget för oss att understryka att föreskrifternas innehåll måste vara strängt anpassat till de materiella bestämmelser som balken innehåller. Därvid skall framhållas, att föreskrifter som utfärdas med stöd av balken skall grundas inte bara på principer enligt 1 kap. och aktsamhetsregler enligt 3 kap. utan också på miljökvalitetsnormer enligt 8 kap.

Föreskrifter skall kunna grundas också på riktlinjer och principer som riksdagen antagit och på internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig. Vi utgår från att sådana riktlinjer eller internationella åtaganden överensstämmer med miljöbalkens aktsamhetsregler och miljökvalitetsnormer. Om miljöbalkens regler inte stämmer överens med riksdagens riktlinjer eller Sveriges internationella åtaganden, bör miljöbalkens regler ändras.

2 § Om det behövs för att

- genomföra miljö kvalitetsnormer enligt 8 kap.,
- annars genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen antagit

eller

- uppfylla internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter till skydd för människors hälsa eller miljön eller till främjande av en långsiktigt god hushållning med naturresurser.

Om det är av särskild betydelse för att förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även i andra fall än som sägs i första stycket eller särskilt anges i denna balk meddela föreskrifter om

- skyddsåtgärder,
- begränsningar av en verksamhet,
- upplysningskyldighet,
- märkning och annan information,
- kontroll av att föreskrivna krav eller villkor är uppfyllda,
- försiktighetsmått i övrigt.

Föreskrifter enligt första eller andra stycket som begränsar möjligheten att använda ett tillstånd som meddelats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken får meddelas endast av regeringen. Föreskrifter enligt första eller andra stycket får ej avse sådana frågor om användningen av mark och vatten som behandlas i 5 och 6 kap.

Paragrafen som helhet saknar motsvarighet i dag. Jfr dock 5 § andra stycket, 6 § andra stycket, 7 § andra meningen, 8 § andra stycket, 9 § samt 12 § lagen om kemiska produkter och 6 § andra stycket lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Se även 8 a § andra stycket, 38 a § och 38 b § miljöskyddslagen, 13 § hälsoskyddslagen, 3 § andra stycket renhållningslagen och 12 § första stycket strålskyddslagen. Paragrafen har till viss del mönster i 4 kap. 1 § arbetsmiljölagen.

Bemyndigandena i första stycket avser situationer där det knappast kan råda tvivelsmål om att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bör ha möjlighet att meddela föreskrifter. Det första bemyndigandet avser fall när det behövs för att genomföra miljö kvali-

tetsnormer enligt 8 kap. Sådana skall grundas på vad människan eller naturen tål. Även om ej heller detta låter sig fastställas med någon absolut objektivitet bör det dock kunna beskrivas med sådant vetenskapligt underlag att de flesta torde kunna acceptera föreskrifter som syftar till att anpassa hälso- och miljöskyddet till sådana kvalitetsnormer.

Det andra bemyndigandet avser föreskrifter som behövs för att genomdriva riktlinjer och principer som riksdagen antagit. Självfallet måste sådana riktlinjer och principer ha samma ändamål som föreskrifterna, nämligen att skydda människors hälsa eller miljön eller att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurserna. Riksdagen har i skilda sammanhang antagit sådana riktlinjer som exempelvis har gått ut på att utsläpp av svavel eller kväve skall vid viss tidpunkt ha nedbringats till vissa mängder, ofta ställt i förhållande till tidigare utsläpp. Sådana riktlinjer har inte haft någon direkt materiell rättsverkan, något som ofta varit ägnat att förvåna både riksdagens ledamöter och medborgarna. Det är, som ofta framhållits förut i detta betänkande, önskvärt att riksdagen skall kunna ägna sig åt att fastlägga de övergripande målen för hälso- och miljöskyddet, medan arbetet på att tillskapa de detaljföreskrifter som behövs för genomförandet bör kunna anförtros de administrativa myndigheterna.

Det tredje bemyndigandet enligt första stycket torde vara än mer naturligt att acceptera än de tidigare. Det avser föreskrifter som behövs för att uppfylla internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig. Med Sveriges tillträde till EES och än mer vid ett senare medlemskap i EG kommer det att bli fråga om ett stort antal detaljföreskrifter som inte heller rimligen skall behöva underkastas riksdagens prövning. Om det är fråga om nya överenskommelser som är av större vikt, skall de enligt 10 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen underställas riksdagens prövning även om det i miljöbalken finns bemyndiganden att genomföra dem medelst förordningar.

I fråga om normer med sådant innehåll som avses i andra stycket kan lämpligheten av att de utfärdas av regeringen eller i än högre grad att de utfärdas av underordnad myndighet synes mer tveksam. Anledningen härtill är att bemyndigandet täcker ett så vidsträckt fält, nämligen hela balkens tillämpningsområde. Inte heller sådana föreskrifter kan emellertid alltid meddelas av riksdagen. Det får dock förutsättas att andra föreskrifter än sådana som avses i första stycket meddelas i lag, om ej med hänsyn till att föreskrifterna är detaljerade eller ofta ändras övervägande skäl talar för att de tas upp i författning av lägre

valör. Motsvarande bedömning bör göras i frågan om de bör meddelas av regeringen eller underordnad myndighet. För att ange att huvudregeln skall vara att lagform används anges i paragrafen att föreskrifter får meddelas av regeringen eller underordnad myndighet om detta är av särskild betydelse för att tillgodose de ändamål som föreskrifterna skall skydda.

Föreskrifter enligt andra stycket föreslås kunna avse skyddsåtgärder, begränsningar av en verksamhet, upplysningsskyldighet eller kontroll av att föreskrivna krav eller villkor är uppfyllda samt försiktighetsmått i övrigt. Skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt är sådant som nu omfattas av 5 § miljöskyddslagen. Försiktighetsmått i övrigt inrymmer exempelvis gränsvärden för utsläpp; gränsvärden för belastning är däremot att behandla som miljö kvalitetsnormer enligt 8 kap. Buller från trafikmedel är att betrakta som en emission i likhet med utsläpp av avgaser. Föreskrifter kan därför även avse gränsvärden för buller. Möjligen kan man på sikt tänka sig att genom sådana föreskrifter göra bilavgaslagen överflödig och samtidigt skapa förutsättningar för en enhetlig lagteknisk lösning för alla trafikslag. Som förut antytts underlättas dessutom införandet av kommande EG-direktiv för andra produkter.

Bemyndigandena har betydligt vidare tillämpningsområde än miljöfarliga verksamheter. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om upplysningsskyldighet och kontroll har visst mönster i arbetsmiljölagen. Upplysningsskyldigheten enligt förevarande förslag avses dock kunna gälla både mot myndigheter, exempelvis tillstånds- och tillsynsmyndigheter, och mot allmänheten.

Bemyndigandena i paragrafen förutsätter till den del de tar sikte på hushållningen med naturresurser måhända en ändring i 8 kap. 7 § regeringsformen. Vi lägger fram förslag till sådan ändring.

I tredje stycket anges vissa begränsningar i förordnandemakten. Först anges att föreskrifter som begränsar möjligheten att använda ett tillstånd som meddelats enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken endast får meddelas av regeringen. Det synes inte lämpligt att låta exempelvis Naturvårdsverket utfärda föreskrifter som påverkar villkor i meddelade tillståndsbeslut. Verket har i dag bara rätt att hos tillståndsmyndigheten påkalla omprövning om man vill ha ett villkor ändrat i ett tillståndsbeslut. Rimligen bör verket analogt med detta bara kunna hemställa hos regeringen om att den utfärdar föreskrifter, om sådana föreskrifter kommer att påverka rätts-

kraften i meddelade tillståndsbeslut. Vi har i avsnitt 6.5.2 i de allmänna motiveringarna närmare utvecklat dessa frågeställningar.

För förebyggande av missförstånd bör understrykas att det självfallet är möjligt att utfärda föreskrifter för andra verksamheter än dem som har tillstånd enligt miljöbalken och att tillståndsgivna verksamheter i föreskrifterna undantas från tillämpningsområdet. Det kanske t.o.m. i flertalet fall är lämpligt att så sker. Detta förhållande behöver emellertid inte särskilt anges i lagtexten.

De nuvarande hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen medger ej utfärdande av föreskrifter. Sådana föreskrifter skulle också kunna inkräkta på kommunernas planmonopol. De bör därför ej heller i fortsättningen få meddelas. Detta anges i tredje stycket andra meningen.

3 § Föreskrifter enligt 2 § får även avse förbud mot en verksamhet, mot hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller av en vara eller mot någon annan åtgärd. Sådant förbud får dock inte avse en verksamhet, hantering eller åtgärd var tillstånd lämnats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Paragrafen har motsvarighet i 7 § andra stycket och 8 § miljöskyddslagen, 12 § lagen om kemiska produkter och 15 § strålskyddslagen.

Genom första meningen medges att föreskrifter som avse i 2 § får avse även förbud mot en verksamhet, en hantering eller någon annan åtgärd. De motsvarande bestämmelserna i 8 § miljöskyddslagen och 12 § lagen om kemiska produkter anger som förutsättning för att föreskrifter om förbud skall få meddelas att det skall vara "av särskild betydelse" ur vissa synpunkter. Uttrycket används redan som förutsättning enligt 2 § andra stycket och förutsättningarna enligt 2 § första stycket torde ändå vara tillräckligt kvalificerade. Uttrycket upprepas därför inte här.

Förbud bör inte genom föreskrifter få meddelas mot en verksamhet som erhållit tillstånd med stöd av balken. Detta anges i andra meningen. Frågor om förbud mot sådan verksamhet får prövas enligt omprövningsreglerna.

4 § Föreskrifter som avses i 2 och 3 §§ får meddelas för verksamheter, för hantering av kemiska eller biotekniska produkter eller av

varor eller för åtgärder att gälla i allmänhet eller inom en viss näringsgren. Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett mark- eller vattenområde (miljöskyddsområde) får föreskrifter som avses i 2 och 3 §§ meddelas även för ett sådant område.

Andra meningen har sin motsvarighet närmast i 8 a § första och andra styckena miljöskyddslagen.

Första meningen öppnar möjlighet att meddela föreskrifter för viss bransch. Sådana branschföreskrifter har behandlats närmare i den allmänna motiveringen i 6 kap.

Andra meningen ger möjlighet att meddela särskilda föreskrifter för ett visst område, här benämnt miljöskyddsområde.

Om en åtgärdsplan upprättats med stöd av 8 kap. 4 § för att miljö kvalitetsnormer skall kunna uppfyllas inom visst område kan särskilda föreskrifter för området meddelas med stöd av förevarande paragraf.

Föreskrifter enligt paragrafen kan avse även förbud enligt 3 §. Enligt 8 § miljöskyddslagen får regeringen meddela förbud för delar av landet mot utsläpp av avloppsvatten. Förbudet är i första hand tänkt att kunna användas i fjällområdena. Föreskrift om sådant förbud kan meddelas med stöd av förevarande paragraf. Som framgår av 3 § kan förbudet dock inte avse tillståndsgiven verksamhet.

5 § I föreskrifter som meddelas med stöd av ett bemyndigande i denna balk får föreskrivas att en myndighet eller en kommun får i särskilda fall medge undantag från föreskrifterna.

Paragrafen är ny. Den har emellertid viss motsvarighet i 8 a § tredje stycket miljöskyddslagen.

I vissa fall bör som vi framhåller i avsnitt 6.5.2 i den allmänna motiveringen finnas möjlighet att om särskilda skäl föreligger bevilja dispens från en föreskrift. Detta bör i så fall framgå av föreskriften i fråga. I och för sig torde en sådan ordning kunna tillämpas utan särskild lagbestämmelse därom. Av pedagogiska skäl och med tanke på underordnade myndigheter som utfärdar föreskrifter har vi dock funnit lämpligt att i balken införa en bestämmelse i ämnet. Självfallet kan en dispensmöjlighet inte utnyttjas om exempelvis bindande EG-direktiv lägger hinder i vägen.

6 § *Regeringen får bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter enligt 2 § andra stycket och 3 §, om det är av särskild betydelse för att inom kommunen förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Sådana föreskrifter får ej begränsa möjligheten att använda ett tillstånd som meddelats enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.*

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 13 § hälsoskyddslagen.

Det är bara regeringen som med stöd av paragrafen får överlåta åt en kommun att meddela sådana föreskrifter som regeringen bemyndigats meddela enligt 2 § andra stycket och 3 §. Att kommun inte kan meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket torde vara naturligt. Det är en grannliga uppgift att avgöra hur långt kommunernas möjligheter att meddela föreskrifter bör sträcka sig. Som framgår av paragrafen skall det vara av särskild betydelse att kommunen får meddela föreskrifter för att inom kommunen förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Det får förutsättas att sådana bemyndiganden som avses i paragrafen bara meddelas i frågor av lokal natur där behövlig kompetens kan antas vara tillgänglig för kommunerna.

Enligt andra meningen i paragrafen får kommunen inte genom att meddela föreskrifter inkräkta på tillstånd som givits med stöd av balken.

7 § *I krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen meddela föreskrifter som avviker från denna balk.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak 26 § hälsoskyddslagen i lydelse fr.o.m. den 1 juli 1993. Se även 64 § miljöskyddslagen och 4 § strålskyddslagen.

Miljölagstiftningen måste kunna anpassas till de ändrade förhållanden som krig eller krigsfara kan föra med sig. Detta gäller även sådana situationer då beredskapen måste höjas utan att läget för den skull är så allvarligt att krig eller krigsfara föreligger här i landet. Det kan t.ex. vara fråga om att inkalla personal till beredskapsövning. För beredskapen i sådana lägen är det viktigt att regeringen har vittgående befogenheter för att snabbt kunna meddela särskilda föreskrifter.

Med stöd av bemyndigandet kan regeringen meddela särskilda föreskrifter för hela totalförsvaret i frågor som avses i balken. Enligt 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen skall i lag med ifrågavarande bemyndigande noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Ramen för bemyndigandet har anpassats härtill. Det är således att märka att det för meddelande av avvikande föreskrifter krävs inte bara att dessa behövs med hänsyn till försvarsberedskapen utan även att det råder om än inte krig eller krigsfara så i varje fall särskilda förhållanden som kräver en höjd försvarsberedskap.

Vid övriga förhållanden skall miljöbalkens bestämmelser tillämpas fullt ut också beträffande totalförsvarets anläggningar och verksamhet. Som exempel kan nämnas att kvalitetsnormer avseende buller bör gälla även flygvapnets plan. Enda skillnaden bör vara att i vissa hänseenden andra myndigheter än de civila svarar för tillsynen av hälso- och miljöskyddet inom totalförsvaret. Härom ankommer det enligt vårt förslag på regeringen att bestämma.

Med totalförsvaret avses såväl det militära försvaret som den civila delen av försvaret. I den civila delen ingår civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och övrigt totalförsvaret. Till det senare räknas bl.a. hälso- och sjukvården, polisväsendet och telekommunikationerna.

ANDRA AVDELNINGEN

HUSHÅLLNING MED MARK OCH VATTEN M.M.

5 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser

I våra tilläggsdirektiv har uttryckligen angetts att vårt uppdrag inte omfattar att överväga det sakliga innehållet i 2 och 3 kap. naturresurslagen. Vi har inte funnit anledning att ägna dessa kapitel någon formell översyn, fränsett ändringar beträffande hänvisningar till andra lagrum. Vi föreslår att de med nyss nämnda förbehåll överförs till 5 och 6 kap. i miljöbalken i oförändrat skick. I olika sammanhang, särskilt i 5 kap. i den allmänna motiveringen, har vi behandlat tillämpningen av bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i sitt nya sammanhang i miljöbalken. De behöver emellertid inte i sig nu förses med någon specialmotivering och de lämnas därför här okommenterade.

1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

2 § Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

3 § Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

4 § Jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse.

Brukningensvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

5 § Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

6 § Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

7 § Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

8 § Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

9 § Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

10 § Om ett område enligt 5-8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller en del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot hushållningsbestämmelserna i 6 kap.

6 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet

De anmärkningar som gjorts under rubriken till 5 kap. har motsvarande tillämpning i fråga om 6 kap. Dock har de ändringar som före-

slagits i 3 kap. 6 § naturresurslagen genom prop. 1992/93:80 om utökat älvskydd beaktats.

1 § De områden som anges i 2-6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2-6 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i detta kapitel utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 5 kap. 7 § andra stycket.

2 § Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil

Kustområdet i Halland

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö

Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde

Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland

Öland

Gotland

Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne

Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet

Vänern med öar och strandområden

Vättern med öar och strandområden

Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp

Området Dalsland - Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmen vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr

Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun

Mälaren med öar och strandområden

Området Malingsbo - Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg

Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär

Siljan och Orsasjön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungon och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik

Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik

Vindelåddalen

Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Treriksröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Broffjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 7 kap. 1 § första stycket 1-11 inte komma till stånd.

4 § Inom kustområdena och skärgårdarna från Broffjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 7 kap. 1 § första stycket 1-7 och 10-11 komma till stånd endast på platser där anläggningar som skall prövas enligt 7 kap. 1 § första stycket redan finns.

5 § Inom fjällområdena Långfjället-Rogen, Sylarna-Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken-Borgafjällen, Marsfjällen-Vardofjällen, Artfjället, Tärna-Vindelfjällen, Sarek-Mavas, Kebnekaise-Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennärningen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

6 § Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i nationalälvarna Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven med tillhörande vattenområden samt i följande vattenområden:

I Dalälven

Västerdalälven uppströms

Hummelforsen och Österdalälven uppströms

Trängslet

I Ljusnan

Voxnan uppströms Vallhaga

I Ljungan Ljungan uppströms Storsjön samt Gimån uppströms Holmsjön

I Indalsälven Åreälven, Ammerån, Storån-Dammån samt Hårkan

I Ångermanälven Lejarälven, Storån uppströms Klumpvatt-
net, Långselån-Rörströmsälven, Saxån,
Ransarån uppströms Ransarn samt Vojmån
uppströms Vojmsjön

Vapstälven

Moälven

Lögdeälven

Öreälven

I Umeälven Tärnaån, Girjes- och Juktån uppströms
Fjosoken

Sävarån

I Skellefteälven källflödena uppströms Sädvajaure respek-
tive Riebnes samt Malån

Byskeälven

Åbyälven

I Luleälven Stora Luleälven uppströms Akkajaure, Lilla
Luleälven uppströms Skalka och Tjaktja-
jaure samt Pärälven

Råneälven

Emån

Bräkneån

Mörrumsån

Fylleån

I Enningdalsälven Enningdalsälven uppströms riksgränsen till
Norge

Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraft-
ändamål får inte heller utföras i följande älvsträckor:

I Klarälven sträckan mellan Höljes och Edebäck

<i>I Dalälven</i>	<i>Västerdalälven nedströms Skiffsforsen samt Dalälven nedströms Näs bruk</i>
<i>I Ljusnan</i>	<i>sträckan mellan Hede och Svegssjön samt sträckan mellan Laforsen och Arbråsjöarna</i>
<i>I Ljungan</i>	<i>sträckan mellan Havern och Holmsjön samt sträckan nedströms Viforsen</i>
<i>I Indalsälven</i>	<i>Lången nedströms Landösjön</i>
<i>I Ångermanälven</i>	<i>Faxälven mellan Edsele och Helgumsjön</i>
<i>I Umeälven</i>	<i>Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta</i>

Första och andra styckena gäller inte vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

7 kap. Tillåtlighetsprövning av stora anläggningar m.m.

I kapitlet motsvarar 1-5 §§ 4 kap. 1-5 §§ naturresurslagen. Ansvarsbestämmelserna i 4 kap. 6 § naturresurslagen ersätts av de samordnade ansvarsbestämmelserna i 25 kap.

Vi har i vårt förslag genomgående placerat bestämmelser med krav på tillstånds- eller tillåtlighetsprövning i anslutning till de materiella regler som skall tillämpas vid prövningen. Bestämmelserna i förevarande kapitel om regeringens tillåtlighetsprövning av vissa större företag anknyter till de föregående kapitlen om hushållning med den fysiska miljön. Vi har till en början övervägt att placera bestämmelserna i 14 kap. om miljöfarlig verksamhet. Vi har emellertid övergett den tanken, eftersom de nuvarande bestämmelserna i naturresurslagen avser en tillåtlighetsprövning som främst tar sikte på hushållningen med mark och vatten. Regeringen har alltså att göra en avsevärt vidare prövning än vad reglerna i miljöskyddslagen syftar till. Härtill kommer att de tvångsmedel regeringen kan tillgripa om ett tillståndsbeslut - enligt vårt förslag tillåtlighetsbeslut - skulle gå en kommun emot finns intagna i plan- och bygglagen. Regeringens prövning behöver inte heller nödvändigtvis omfatta anläggningar av särskilt miljöfarlig karak-

tär utan kan avse verksamheter som i andra avseenden är av betydelse i ett långsiktigt eller nationellt perspektiv.

1 § Regeringen skall pröva tillåtligheten av följande slag av nya anläggningar:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. förbränningsanläggningar om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 megawatt,
9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,
10. anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen härrör från andra inrättningar och mer än 10 000 ton miljöfarligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt slutligt omhändertas vid anläggningen,
11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 6 kap. 5 §,
12. vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön.

Regeringen skall också pröva tillåtligheten av verksamhet eller åtgärd som består i att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § naturresurslagen, dock med den ändringen att tillståndsprövningen hos regeringen ersatts med en tillåtighetsprövning (jfr rubriken till 4 kap. naturresurslagen och 11 kap.

1 § vattenlagen). Avsikten är dock inte att åstadkomma några sakliga ändringar i det nuvarande prövningssystemet bortsett från att regeringens prövning ej längre kommer att resultera i ett tillståndsbeslut. I fråga om miljöfarlig verksamhet som också omfattas av tillståndsplikt enligt 14 kap. 5 § ankommer det på Koncessionsnämnden att pröva tillståndsfrågan. I likhet med nuvarande förhållanden bör det inte vara möjligt för Koncessionsnämnden att vägra tillstånd till en anläggning som regeringen vid sin prövning funnit vara tillåtlig.

Bestämmelsernas inplacering i miljöbalken medför emellertid den förändringen att de allmänna aktsamhetsreglerna i balken blir tillämpliga också på regeringens prövning. Detta medför att stoppregeln i 3 kap. 7 § blir tillämplig i fråga om sådana företag som nu faller under naturresurslagen. För närvarande gäller däremot att miljöskyddslagens stoppregler i 6 § miljöskyddslagen inte har gällt för de företag som prövats av regeringen enligt naturresurslagen. I sak torde detta inte innebära någon ändring, eftersom det knappast torde vara politiskt möjligt för regeringen att tillåta verksamheter som rent faktiskt medför skador för människors hälsa eller miljön.

Vi föreslår i kap. 10 i den allmänna motiveringen att regeringen obligatoriskt skall pröva ytterligare en grupp av anläggningar, nämligen vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön. Av sistnämnda rekvisit framgår att det endast är fråga om trafikanläggningar med mycket kraftig miljöpåverkan. Vi har i avsnitt 10.10.2 i den allmänna motiveringen närmare redovisat vilka anläggningar som bör omfattas av kraven på obligatorisk regeringsprövning.

2 § Om en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd, som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, får regeringen i ett visst fall förbehålla sig prövningen av anläggningens eller åtgärdens tillåtlighet.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § första stycket naturresurslagen. Andra stycket av samma lagrum kan tas in i verkställighetsföreskrifter till balken.

3 § *Regeringens beslut vid prövning enligt 1 eller 2 § är bindande för andra myndigheters prövning enligt denna balk.*

Om regeringen vid prövning enligt första stycket finner att en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd får komma till stånd kan regeringen föreskriva särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Paragrafen motsvaras delvis av 4 kap. 5 § naturresurslagen och 19 § miljöskyddslagen. Inskränkningen till "bygden" i sistnämnda paragraf har dock tagits bort.

Att regeringens beslut är bindande innebär att själva tillåtlighetsfrågan är avgjord i och med samma beslut. Har regeringen funnit att företaget kan tillåtas, har Koncessionsnämnden eller annan myndighet som prövar tillståndsfrågan att meddela tillstånd. Om såsom i allmänhet torde bli fallet regeringen också prövar frågan om lokaliseringen av företaget, skall också regeringens beslut om lokaliseringen vara bindande för den fortsatta prövningen. Däremot är prövningsmyndigheterna skyldiga att i full utsträckning pröva villkoren för verksamhetens bedrivande på den bestämda platsen. Det kan tänkas att Koncessionsnämnden, som i allmänhet torde vara den myndighet som prövar tillståndsfrågor vari regeringen avgjort företagets tillåtlighet, fastställer så kostsamma villkor att företagaren - eventuellt efter att ha överklagat beslutet till regeringen men ej fått någon ändring till stånd - avstår från att utnyttja tillståndet.

4 § *Regeringen får tillåta en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd som avses i 1 eller 2 § endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt att så sker.*

I fråga om en anläggning som sägs i 1 § första stycket 6, om den avser mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller en anläggning som sägs i 1 § första stycket 7, 8, 9 eller 10 eller en väg, järnväg eller farled som sägs i 1 § första stycket 12 får, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd, regeringen tillåta anläggningen även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt detta. Vad nu sagts gäller inte, om en lämplig plats för anläggningen anvisats inom annan kommun som kan antas godta en placering där eller, i annat fall, om en annan plats bedöms vara lämpligare.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 3 § naturresurslagen. I denna anges som materiell förutsättning för tillstånd att hinder inte möter på grund av de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. i lagen eller med hänsyn till andra allmänna planeringssynpunkter. Det blir nu balkens bestämmelser om förutsättningar för tillstånd som blir gällande. I dessa ingår bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 5 och 6 kap. i balken men också aktsamhetsreglerna i 3 kap., i fråga om miljöfarlig verksamhet lokaliseringsregeln i 14 kap. 1 § och bestämmelsen i 20 kap. 7 § att tillstånd inte får meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Att regeringen beaktar allmänna planeringssynpunkter kan förutsättas och någon särskild bestämmelse härom behövs inte.

I paragrafen upptas bestämmelserna om det s.k. kommunala vetot. Vi föreslår, om ock under stor tvekan, att det kommunala vetot inte skall gälla i fråga om vissa trafikanläggningar som vi föreslår skall prövas av regeringen, nämligen vägar, järnvägar eller farleder som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön. Något kommunalt veto gäller inte i dag för trafikanläggningar. Det undantag vi föreslår avser endast sådana fall när det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd. Undantaget är således starkt motiverat och tillika synnerligen begränsat. Eftersom kommunikationsleder självfallet inte kan byta plats vid kommungränserna synes det omöjligt med ett kommunalt veto i fråga om objekt som är synnerligen angelägna från nationell synpunkt. Ett undantag synes därför nödvändigt för att man skall kunna genomföra ett krav på regeringsprövning, som från alla andra synpunkter är starkt motiverat.

5 § Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall medge undantag från kravet på prövning enligt 1 §.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 4 § naturresurslagen.

8 kap. Miljökvalitetsnormer

Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i förevarande kapitel har motiverats i 7 kap. i den allmänna motiveringen.

1 § Om det behövs för att

1. genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen antagit till skydd för människors hälsa eller miljön eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser,

2. uppfylla internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig i fråga om skydd för hälsa eller miljö eller hushållning med naturresurser,

3. i övrigt förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser

får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om kvalitetskrav på luft, vatten eller mark, om nivåer för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning samt om skyddsavstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostäder eller lokaler för undervisning eller barnomsorg (miljökvalitetsnormer).

I fråga om hälso- eller miljöskyddet skall sådana föreskrifter grundas på bedömningar av vad människor kan utsättas för utan fara för olägenheter eller vad miljön kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

Paragrafen saknar svensk motsvarighet i dag. Första stycket 1 och 2 har en nära motsvarighet i 2 kap. 14 § första och andra stycket i den danska lagen om miljöskydd.

Förutsättningarna enligt första stycket för att miljökvalitetsnormer skall få fastställas överensstämmer nära med dem som enligt 4 kap. 1 § gäller för att föreskrifter skall meddelas. Det anges dock inte för något fall att det skall vara av särskild betydelse att miljökvalitetsnormer meddelas. Att utfärda sådana normer kommer säkerligen att vara förenat med sådan omgång att man inte behöver befara att några normer kommer att meddelas i oträngt mål.

Miljökvalitetsnormer skall anges i föreskrifter. Dessa skall utfärdas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Det får förutsättas att regeringen fastställer alla kvalitetsnormer av principiell betydelse. Sedan det uppkommit en viss praxis rörande utformningen av miljökvalitetsnormer bör dock uppgiften i åtskilliga fall kunna överlåtas till den centrala myndighet som har uppsikt över rättsområdet.

Miljökvalitetsnormer får ange krav på den miljömässiga kvaliteten hos alla former av recipienter, här sammanfattade med uttrycket luft, vatten eller mark. Dessutom får anges nivåer för vissa belastningar

som inte kan direkt hänföras till någon recipient men som ändå kan påverka människans hälsa eller välbefinnande, nämligen buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning. Sådana kvalitetsnormer kan avse såväl inomhus- som utomhusmiljö. Slutligen får anges skyddsavstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostäder eller lokaler för undervisning eller barnomsorg.

Av andra stycket framgår att miljökvalitetsnormer i fråga om hälso- eller miljöskydd skall grunda sig på vetenskapliga kriterier. Frågan har närmare utvecklats i avsnitt 7.5.2 i den allmänna motiveringen. Föreskrifter om miljökvalitetsnormer skall alltså ange de värden som från vetenskaplig synpunkt är godtagbara, även om det för närvarande saknas utsikter att uppnå dem. De skall å andra sidan inte ange något idealtillstånd utan vad människan eller miljön kan tåla. Såvitt angår människan utgår bedömningen från vad hon kan utsättas för utan olägenheter enligt den definition som ges i 2 kap. 9 §. Miljökvalitetsnormerna bör sålunda anvisa en från principiella synpunkter lägsta godtagbara nivå för vad som är miljömässigt motiverat i fråga om hälso- och miljöskyddsåtgärder. Det förhållandet att miljökvalitetsnormer ej överskrids innebär således ingen befrielse från att vidta skyddsåtgärder. Även i en sådan situation skall såväl de allmänna som de särskilda aktsamhetsreglerna i miljöbalken iakttas.

2 § Miljökvalitetsnormer skall av myndigheter och kommuner läggas till grund för planering, meddelande av föreskrifter, prövning av tillståndsärenden och tillsyn.

Om miljökvalitetsnormer meddelas för att Sveriges internationella förpliktelser skall uppfyllas eller särskilda skäl eljest föreligger får föreskrivas att de skall vara bindande.

Paragrafen saknar motsvarighet i dag.

Som framgår av första stycket skall miljökvalitetsnormerna läggas till grund för planering. I det hänseendet får de särskild betydelse för kommunerna. De skall alltså iakttas vid utarbetandet av såväl över- siktsplaner som detaljplaner och områdesbestämmelser. Vid vårt arbete med följdlagstiftning till miljöbalken kommer vi att överväga möjligheter för länsstyrelsen att till prövning uppta detaljplaner, områdesbestämmelser och bygglösa som inte överensstämmer med föreskrifter om miljökvalitetsnormer.

Vidare skall miljö kvalitetsnormer läggas till grund för generella föreskrifter. Med stöd av 4 kap. kan generella föreskrifter meddelas för olika former av verksamhet, hantering eller åtgärder. Sådana föreskrifter skall, förutom på allmänna principer och aktsamhetsregler, även grundas på miljö kvalitetsnormer. Föreskrifterna kan då, om det krävs för att miljö kvalitetsnormerna skall bli uppfyllda, vara strängare än som följer av de allmänna aktsamhetsreglerna.

Miljö kvalitetsnormer skall också läggas till grund för myndigheternas tillståndsprovning och tillsyn. Givetvis skall aktsamhetsreglerna iakttas även inom områden där kvalitetsnormen uppfylls. De fungerar då som dämpningsregler för att hälso- och miljö tillståndet skall bli så bra som möjligt.

I detta sammanhang finns det anledning för oss att behandla, hur normerna skall förhålla sig till miljö farlig verksamhet. Av betydelse är härvid dels om miljö kvalitetsnormerna är av bindande eller icke bindande karaktär, dels om det är frågan om nytillkommande eller befintliga miljö farliga verksamheter.

Skillnaden mellan bindande och icke bindande normer torde i och för sig i praktiken inte bli så stor, eftersom inte heller de bindande normerna lär kunna ges sådan utformning att det går att göra dem straffsanktionerade utan förmedling av föreskrifter om deras genomförande. Typexempel på kvalitetsnormer som måste göras bindande är sådana som följer av internationella åtaganden, t.ex. sådana normer enligt EG-direktiv som vi skall tillämpa enligt EES-avtalet eller på grund av svensk anslutning till EG.

I fråga om nytillkommande miljö farlig verksamhet som skall tillståndsprovras kan två situationer tänkas uppkomma då förekomsten av miljö kvalitetsnormer kan utgöra ett hinder för en etablering, nämligen dels då verksamheten avses bli lokaliserad inom ett område där miljö kvalitetsnormer i något avseende redan är överskridna och där tillkomsten av verksamheten påtagligt skulle försvåra möjligheterna att innehålla kvalitetsnormen, dels då den tillkommande verksamheten i sig kan förväntas leda till att en kvalitetsnorm överskrids. Oavsett om miljö kvalitetsnormen är bindande eller ej bör i redovisade fall tillstånd ej lämnas. Det bör dock vara möjligt för en företagare att skaffa sig utrymme för en ny verksamhet om de av denna föranledda utsläppen kan kompenseras genom skyddsåtgärder eller andra åtgärder vid befintliga verksamheter inom området. I de fall de tillkommande utsläppen är av försumbar betydelse i förhållande till övriga utsläpp inom ett område där miljö kvalitetsnormer redan är överskridna bör den till-

kommande verksamheten kunna accepteras under förutsättning att aktsamhetsreglerna i övrigt medger detta.

Miljökvalitetsnormer skall också vara tillämpliga på befintliga miljöfarliga verksamheter. Om tillkomsten av en miljökvalitetsnorm innebär att denna redan när den träder i kraft överskrids inom ett område på grund av utsläpp från befintliga verksamheter inom området torde krävas rimlig tid för att genomföra sådana åtgärder att normen kan innehållas. Många gånger torde det - exempelvis när utsläpp från utländska källor är huvudorsaken till att en miljökvalitetsnorm överskrids - överhuvudtaget inte vara möjligt att inom överskådlig tid innehålla normen. Kvalitetsnormen kommer i sådant fall ha karaktären av målsättningsvärde som man skall eftersträva att på sikt uppfylla.

I 4 § föreslås bestämmelser om upprättande av åtgärdsplaner för sådana områden i landet där miljökvalitetsnormer överskrids. Sådana åtgärdsplaner bör kunna ligga till grund för omprövning av villkor i tidigare meddelade tillståndsbeslut samt utfärdande av generella föreskrifter. Genomförandet av dessa planer måste som ovan antytts många gånger få sträcka sig över längre tidsperioder. Nedfallet av kväve över södra Sverige ligger exempelvis sannolikt långt över den gräns som kan tänkas bli fastställd som kvalitetsnorm. Åtgärdsplanen skall dock klarlägga alla möjligheter att med tänkbara tekniska eller andra lösningar och inom rimliga ekonomiska ramar pressa ner de lokala utsläppen så långt som möjligt.

Om bindande kvalitetsnormer överskrids påkallar detta skyndsamma åtgärder från myndigheternas sida. Detta innebär exempelvis att det i sådant fall bör vara möjligt väcka fråga om omprövning av villkor i tillståndsbeslut utan föregående åtgärdsplan. Om det följer av Sveriges internationella åtaganden att kvalitetsnormer skall börja gälla omedelbart kan det föranleda att regeringen meddelar föreskrifter som blir gällande även för tillståndsgivna verksamheter. Denna fråga har närmare berörts i avsnitt 6.5.2 i den allmänna motiveringen.

3 § Miljökvalitetsnormer får avse

- högsta belastning av mark, vatten eller luft med kemiska eller biotekniska produkter,
- lägsta tillåtna förekomst i mark eller vatten av någon viss organism som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljön,
- högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning,

- kortaste avstånd mellan miljöfarlig verksamhet och bostäder eller lokaler för undervisning eller barnomsorg.

Paragrafen saknar motsvarighet i dag. Den anger vilka parametrar som får användas i miljökvalitetsnormer.

Exempel på kvalitetsnormer kan med fördel hämtas ur de EG-direktiv som innehåller bestämmelser i ämnet. I exempelvis vissa vattenvårdsdirektiv anges de högsta koncentrationer som får finnas av vissa ämnen, såsom kvicksilver, kadmium och hexaklorcyklohexan i olika typer av vattenområden, såsom inlandsytvatten och flodmynningar. I fråga om kvicksilver anges dessutom högsta tillåtna koncentration i fiskkött.

Möjligheten att utfärda miljökvalitetsnormer för strålning omfattar bl.a. normer för radon i bostäder.

Vi föreslår inte införandet av några gröna kvalitetsnormer, av typen att vatten skall ha sådan beskaffenhet att där kan finnas sådan flora och fauna som skulle vara normal utan människans påverkan. Sådana kvalitetsnormer blir enligt vår mening för vaga och svåra att tillämpa. Motsvarande resultat kan emellertid nås, om man kräver förekomst i viss utsträckning av viss eller vissa organismer som utgör lämpliga indikatorer på miljösituationen.

4 § Om det behövs för att miljökvalitetsnormer skall kunna uppfyllas inom ett område som omfattar flera kommuner, skall länsstyrelsen upprätta en åtgärdsplan som underlag för myndigheternas och kommunernas planering.

Avser behovet enligt första stycket flera län, upprättas planen av Statens naturvårdsverk, som också har den allmänna uppsikten över tillämpningen av miljökvalitetsnormer.

Paragrafen är ny.

I paragrafen regleras vissa frågor om genomförande av miljökvalitetsnormer. Sådana frågor behandlas i avsnitt 7.5.5 i den allmänna motiveringen.

Så länge en miljökvalitetsnorm bara berör en enskild kommun bör det ankomma på kommunen att själv ta ställning till genomförandet. Om kvalitetsnormen berör flera kommuner inom ett län eller flera län måste genomförandet samordnas. Som vi förordat i nyssnämnda avsnitt bör, om kvalitetsnormen överskrids, en åtgärdsplan tas fram för

genomförandet. Vi föreslår att detta skall ankomma på länsstyrelsen om det är fråga om flera kommuner i samma län och på Naturvårdsverket, om det är fråga om flera län. Naturvårdsverket föreslås också få den allmänna uppsikten över tillämpningen av miljö kvalitetsnormer.

En åtgärdsplan medför i sig inga rättsverkningar utan tjänar till underlag för myndigheternas och kommunernas planering. Den kan emellertid läggas till grund för föreskrifter samt tillstånds-, omprövnings- och tillsynsbeslut.

Frågor om utformningen av åtgärdsplaner kan, om så skulle finnas behövt, regleras i verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen.

5 § Om det kan antas att bindande miljö kvalitetsnormer med avseende på högsta tillåtna halt i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly kan komma att överskridas, skall kommunen mäta förekomsten i luften av föroreningarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat.

Paragrafen motsvarar 14 a § hälsoskyddslagen i lydelse enligt SFS 1992:1544.

9 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat planeringsunderlag

Kapitlets fem första paragrafer motsvarar i väsentliga delar 5 kap. naturresurslagen. Detta kapitel infördes efter förslag i prop. 1990/91:90 En god livsmiljö. Emellertid föreslår vi vissa ändringar i lagtexten i fråga om omfattningen av skyldigheten att upprätta miljökonsekvensbeskrivningar. Vidare föreslår vi att i lagtexten uttryckligen skall regleras skyldigheten att i konsekvensbeskrivningar redovisa alternativ till huvudförslaget inbegripet ett s.k. nollalternativ. Vi har behandlat frågan om miljökonsekvensbeskrivningar i avsnitt 13.2 i den allmänna motiveringen.

I kapitlet har vidare införts motsvarigheter till 6 kap. 1 och 2 §§ naturresurslagen. Bestämmelserna i 6 kap. 3 § naturresurslagen ersätts av de allmänna tillsynsbestämmelserna i 22 kap. miljöbalken.

Upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar

1 § En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd eller i en anmälan som görs enligt denna balk eller enligt en föreskrift meddelad med stöd av balken.

Om en verksamhet, hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller av en vara eller någon annan åtgärd kan befaras medföra betydande påverkan på människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser, skall vid tillämpningen av denna balk eller en lag som anges i 2 kap. 1 § andra eller tredje stycket en miljökonsekvensbeskrivning upprättas innan verksamheten, hanteringen eller åtgärden kommer till stånd, även om det ej följer av första stycket.

Första stycket motsvarar till viss del 5 kap. 1 § naturresurslagen. Andra stycket är nytt.

Paragrafen anger de fall då en miljökonsekvensbeskrivning är obligatorisk enligt miljöbalken, till skillnad från de fall då det ankommer på regeringen att föreskriva att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas. Bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter tas upp i 2 §.

Den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 1 § naturresurslagen avser endast ansökningar om tillstånd enligt 4 kap. samma lag, Enligt 13 § första stycket 2 miljöskyddslagen skall en ansökan om tillstånd enligt den lagen innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt första stycket i förevarande paragraf skall miljökonsekvensbeskrivningar ingå i alla tillståndsansökningar och alla anmälningar som görs enligt föreskrifter med stöd av balken. Detta innebär bl.a. att miljökonsekvensbeskrivningar blir obligatoriska vid tillståndsprövningar och anmälningar som nu sker enligt naturvårdslagen.

Andra stycket i paragrafen föreskriver skyldighet att - vid tillämpningen av balken eller de lagar som anges i 2 kap. 1 § andra eller tredje stycket, dvs. de NRL-anknutna lagarna samt skogsvårdslagen och skötsellagen - upprätta miljökonsekvensbeskrivning i de fall en verksamhet, hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller av en vara eller någon annan åtgärd kan befaras medföra betydande påverkan på människors hälsa eller miljön eller äventyra en långsiktigt god hushållning med naturresurser. Vid tillkomsten av 5 kap. naturresurslagen avböjde statsmakterna att göra kravet på miljökonsekvensbeskrivning beroende av något sådant kvalitativt rekvisit. Denna inställ-

ning har emellertid, i anledning av EG-direktiv, modifierats vid tillkomsten av bestämmelser i plan- och bygglagen om skyldighet att i vissa fall upprätta miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt vår mening är det lämpligt att i miljöbalken ställa ett principiellt krav på miljökonsekvensbeskrivningar i fall av betydande hälso- eller miljöpåverkan. Vi utgår från att bestämmelsen främst kommer att få betydelse vid den kommunala planeringen, där krav på miljökonsekvensbeskrivningar bara bör gälla för planer som verkligen har betydelse för miljön och där det synes mindre lämpligt att kommunernas skyldigheter i frågan regleras genom regeringsföreskrifter. I övrigt torde flertalet situationer där miljökonsekvensbeskrivningar behövs komma att täckas in av föreskrifter som meddelas med stöd av 2 §.

Våra förslag i första och andra styckena av förevarande paragraf förutsätter att miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas i vissa fall även om den verksamhet, hantering eller åtgärd som är i fråga inte förutsätter tillstånd efter prövning av en myndighet. Vid tillståndsprövning är sanktionen, om en miljökonsekvensbeskrivning inte upprättats eller är undermålig, att tillstånd inte beviljas. Vad angår bebyggelseplanering avser vi att i samband med vårt arbete på följdlagstiftning till denna balk överväga om det behövs någon sanktion - i form av länsstyrelseprövning - ifall konsekvensbeskrivning saknas när sådan skall ha upprättats. I andra fall får tillsynsmyndigheten ingripa och ställa krav på en miljökonsekvensbeskrivning, exempelvis efter en anmälan om en miljöfarlig verksamhet. Skulle undantagsvis verksamheten, hanteringen eller åtgärden inte heller vara underkastad tillsyn, inträder inte någon sanktion. Paragrafen utgör för sådant fall en principförklaring om behovet av miljökonsekvensbeskrivningar vid åtgärder som kan vara av ingripande betydelse för miljön.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att vid tillämpningen av denna balk eller någon av de lagar som anges i 2 kap. 1 § andra eller tredje stycket en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas också i andra fall än som sägs i 1 § eller annars särskilt föreskrivs i någon av de angivna lagarna.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 kap. 2 § naturresurslagen.

Särskilda föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar finns, utom i naturresurslagen, i 13 § miljöskyddslagen, 5 kap. 18 § plan- och bygglagen, 13 kap 19 § vattenlagen, 12 a § lagen om allmänna vatten-

och avloppsanläggningar, 15 § väglagen, 3 § lagen om kommunal energiplanering, 4 kap. 2 § minerallagen och 25 § naturvårdsförordningen (1976:484); bestämmelserna i plan- och bygglagen och va-lagen är EES-anknutna och träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Vidare har regeringen i förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar meddelat föreskrifter om krav på miljökonsekvensbeskrivningar i vissa fall vid tillämpningen av lagen om vissa torvfyndigheter, lagen, innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen om vissa rörledningar, luftfartslagen, lagen om kontinentalsockeln samt lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

Vi förutsätter att regeringen kommer att utnyttja bemyndigandet i förevarande paragraf för att utfärda föreskrifter om krav på miljökonsekvensbeskrivningar i de fall så framstår som behövligt, utom beträffande planläggning enligt plan- och bygglagen; i sistnämnda hänseende utgår vi från att 1 § andra stycket eller särskilda bestämmelser i plan- och bygglagen är tillräckliga. I övriga fall synes det lämpligt att genom föreskrifter i förordning undanröja de gränsdragningsproblem som kan föranledas av kravet på betydande påverkan i 1 § andra stycket.

Vad särskilt angår jord- och skogsbruket kan det visserligen tänkas att enstaka större företag kan föranleda sådan miljöpåverkan att en miljökonsekvensbeskrivning blir obligatorisk enligt 1 § andra stycket. Som regel kan emellertid krav på miljökonsekvensbeskrivningar inte bli aktuella vid enskilda jord- eller skogsbruksföretag. Vad som kan föranleda krav på miljökonsekvensbeskrivningar inom jord- eller skogsbruket torde främst vara införandet av nya brukningsmetoder eller nya växt- eller trädslag. Vi utgår från att regeringens föreskrifter kommer att ta sikte på sådana situationer.

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar

3 § En miljökonsekvensbeskrivning skall möjliggöra en samlad bedömning av den inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med naturresurser som den planerade verksamheten, hanteringen eller åtgärden kan medföra.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 5 kap. 3 § naturresurslagen. Om detaljföreskrifter är erforderliga i fråga om en beskrivnings innehåll

får sådana, i enlighet med lagrådets uttalande vid tillkomsten av 5 kap. naturresurslagen, utfärdas såsom verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen. Så har nu skett i 12-14 §§ förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Vi förslår dock i följande paragraf att kravet på redovisning av alternativ blir lagfäst.

Kravet i 1 § första stycket på miljökonsekvensbeskrivningar vid tillämpningen av balken är mycket omfattande. En miljökonsekvensbeskrivning skall emellertid inte innehålla mer än vad som behövs i det enskilda fallet. Vid anmälan beträffande någon mindre anläggning som är anmälningspliktig från hälsoskyddssynpunkt kan redogörelsen för anläggningens inverkan på hälsa och miljö i regel göras mycket kortfattad.

4 § En miljökonsekvensbeskrivning skall också, i den utsträckning det kan behövas, möjliggöra en bedömning enligt 3 § för det fallet att verksamheten, hanteringen eller åtgärden kommer till stånd på annan plats eller i annan utformning än som planeras liksom för det fallet att någon förändring inte genomförs.

Paragrafen är ny. Den motsvarar dock i huvudsak 12 § första stycket förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Av paragrafen framgår att en miljökonsekvensbeskrivning när så kan behövas skall ha ett sådant innehåll att det går att bedöma konsekvenserna av alternativ, inkl. det alternativet att inget görs.

Kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar

5 § En miljökonsekvensbeskrivning skall bekostas av den som ansvarar för verksamheten eller som skall vidta åtgärden i fråga.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 4 § naturresurslagen.

Planer och planeringsunderlag m.m.

6 § I mål eller ärende enligt denna balk som berör frågor omushållning med naturresurser skall den handläggande myndigheten se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (1987:10) och sådant

planeringsunderlag som behövs för att belysa hushållningsfrågan finns tillgängliga i målet eller ärendet.

Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa.

Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa denna balk.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § naturresurslagen.

7 § Regeringen får i visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen i sin planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) avser att genomföra en åtgärdsplan enligt 8 kap 4 § eller annars uppfylla miljö kvalitetsnormer enligt 8 kap. eller tillgodose ett intresse som rör hushållningen med naturresurser. Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning.

Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 2 § naturresurslagen.

I sistnämnda paragraf föreskrivs att regeringen i visst fall får besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med naturresurser; statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning. När vi nu föreslår att naturresurslagen förs in i miljöbalken, bör även den nu återgivna bestämmelsen tas in i balken. Samma möjlighet för regeringen bör föreligga även i fråga om genomförandet av miljö kvalitetsnormer, vare sig det finns en åtgärdsplan eller inte. Vi föreslår att regler i de båda ämnena samordnas i förevarande paragraf.

I vårt fortsatta arbete med följdlagstiftningen till balken avser vi att överväga om det behövs några bestämmelser i plan- och bygglagen för det fall att en kommun i sin planering inte iakttar miljö kvalitetsnormer.

TREDJE AVDELNINGEN**NATURVÅRD OCH BEVARANDE AV BIOLOGISK MÅNGFALD****10 kap. Skydd för naturområden m.m.**

I kapitlet har samlats de bestämmelser i naturvårdslagen som gäller olika former av skydd för markområden. Av redaktionella skäl har vi i detta kapitel även placerat bestämmelser om vilthägn.

Nationalpark

1 § Mark som tillhör staten kan avsättas till nationalpark i syfte att bevara större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligen oförändrat skick.

Paragrafen motsvarar 4 § naturvårdslagen.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker.

Paragrafen motsvarar 5 § första stycket naturvårdslagen.

Naturreservat och naturvårdsområde

3 § Naturområden kan av länsstyrelsen förklaras som naturreservat eller naturvårdsområde, om det behövs för att bevara växt- och djurliv eller värdefulla natur- och kulturlandskap, för att tillgodose behoven av områden för friluftsliv eller av andra särskilda skäl.

Skyddsformen naturreservat skall därvid användas, om de åtgärder som behövs för att uppnå syftet leder till att pågående markanvändning försvåras avsevärt inom ett område. Markägaren har då rätt till ersättning enligt vad som framgår av 28 kap.

I andra fall skall skyddsformen naturvårdsområde användas.

Paragrafen motsvarar 7 § och 19 § första stycket naturvårdslagen. De har förts samman i en bestämmelse eftersom det endast är graden av intrång i markägarens rättigheter som skiljer de båda skyddsformerna från varandra.

De båda skyddsinstitutet naturreservat och naturvårdsområde är viktiga instrument i arbetet med att skydda naturens växt- och djurliv i syfte att upprätthålla en fullvärdig biologisk mångfald. De används på så sätt redan nu, men utan att detta intresse är uttryckligen angivet i lagen som grund för att upprätta ett skyddsområde. Betydelsen av att upprätthålla den biologiska mångfalden har framhållits i avsnitt 11.2 i den allmänna motiveringen. Här i paragrafen markeras detta på så sätt att skydd för växt- och djurliv anges som en särskild - och främsta - grund för att bilda skyddsområden.

Hänvisningen till ersättningsreglerna har tagits in i lagtexten för att göra skillnaden tydlig mellan de båda skyddsformerna.

4 § I beslut om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde skall grunden för beslutet anges. Vidare skall meddelas föreskrifter om de inskränkningar i rätten att förfoga över eller nyttja fastigheter som behövs för att uppnå syftet med skyddet. Om det senare visar sig behövas nya grunder eller ytterligare inskränkningar får länsstyrelsen meddela beslut om detta.

Paragrafen motsvarar 8 § och huvuddelen av 19 § andra stycket naturvårdslagen.

I de nuvarande bestämmelserna ges ett antal exempel på inskränkningar i ägares och andra rättsinnehavares rättigheter som får föreskrivas om det behövs för att uppnå syftet med ett naturreservat respektive ett naturvårdsområde. De har inte förts över till den föreslagna paragrafen. Bestämmelsen i 3 § andra stycket har innebörden att inskränkningar som avsevärt försvårar pågående markanvändning endast får förekomma i fråga om naturreservat. Den ger tillsammans med bestämmelsen i 5 § om vad ägaren är skyldig att tåla i ett naturreservat ramen för länsstyrelsens befogenheter i detta avseende.

För naturvårdsområde får meddelas föreskrifter om inskränkningar av mindre långtgående natur. De exempel som ges i 19 § andra stycket naturvårdslagen bör vara vägledande även framgent (förbud eller föreskrifter i fråga om bl.a. byggnad, plantering och avverkning samt skyldighet att tåla röjning, plantering m.m.)

5 § *Om det behövs för att tillgodose ändamålet med ett naturreservat, får länsstyrelsen förplikta ägaren att tåla sådana intrång som att inom området*

- vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar anläggs,
- gallring, röjning, slätter, plantering, avspärrning eller dylik åtgärd företas,
- allmänheten bereds tillträde till mark där den annars inte skulle ha rätt att vistas.

Paragrafen motsvarar 9 § naturvårdslagen.

6 § *När en fråga om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde har väckts, får länsstyrelsen för en viss tid, högst tre år, meddela förbud mot att utan tillstånd vidta sådana åtgärder som berör det tilltänkta skyddsområdet och strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Om det finns särskilda skäl får förbudet förlängas till att gälla i ytterligare högst tre år.*

Paragrafen motsvarar 11 § samt hänvisningen till denna i 19 § andra stycket andra meningen naturvårdslagen.

7 § *Länsstyrelsen får helt eller delvis upphäva beslut enligt 3-6 §§ när synnerliga skäl föreligger.*

Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från föreskrifter som har meddelats för ett naturreservat eller ett naturvårdsområde.

Om ett beslut enligt första eller andra stycket meddelas för att lämna rum för ett arbetsföretag, får länsstyrelsen föreskriva att den som utför företaget skall bekosta en särskild undersökning av det skyddade området eller särskilda åtgärder för att bevara det eller på annat sätt gottgöra intrånget.

Paragrafen motsvarar 12 § samt hänvisningen till denna i 19 § andra stycket andra meningen naturvårdslagen.

Naturminne

8 § *Ett särpräglat naturföremål, som behöver skyddas eller vårdas särskilt, får av länsstyrelsen förklaras som naturminne. Förklaringen får omfatta även det område på marken som krävs för att bevara naturföremålet och ge det erforderligt utrymme, allt efter föremålets art och betydelse.*

Vad som i 4-7 §§ har föreskrivits om naturreservat skall i tillämpliga delar gälla även för naturminne.

Paragrafen motsvarar 13 § naturvårdslagen.

Strandskydd

9 § *Strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag. Det har till syfte att främja allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsbetingelser på land och i vatten för växt- och djurlivet.*

Strandskyddsområde omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utvidga det till högst 300 meter från strandlinjen när det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan förordna att strandområde som uppenbarligen saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skall omfattas av strandskydd.

Paragrafen motsvaras i naturvårdslagen av 15 § första och andra styckena. Enligt nämnda lagrum syftar dock strandskyddet enbart till att tillgodose friluftslivets intresse. Här har grunden för strandskyddet utvidgats till även gälla livsbetingelserna för det biologiska livet. Skälet till detta är i korthet att strävan att bevara en fullödlig biologisk mångfald har blivit en alltmer central aspekt i naturvårdsarbetet och att stränder som biotoper är sällsynt rika på arter. En fylligare bakgrund har getts ovan i kapitel 11 i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.5.1).

Ändringen innebär att strandskyddsområdet på en viss plats får utvidgas om det t.ex. främjar strävandena att bevara livsmiljön för någon djur- eller växtart som är sällsynt i trakten. För att strandskyddet enligt regeln i tredje stycket skall kunna upphävas för ett visst

område krävs att området uppenbarligen saknar betydelse såväl för friluftslivet som för den biologiska mångfalden. Om det inte är känt att någon hotad eller sällsynt art lever inom området får frågan om undantag bedömas med hänsyn till områdets allmänna betydelse som biotop eller ståndort.

10 § En kommunal myndighet får i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) bestämma om strandskyddet inom planområdet. Om det finns särskilda skäl får det strandskyddade området härvid minskas i omfattning eller strandskyddet helt upphävas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, om det finns särskilda skäl, förordna att strandskyddet skall upphävas för ett strandområde som omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Om detaljplan eller områdesbestämmelser upphävs inträder strandskydd enligt 9 §.

I paragrafen, som delvis motsvarar 15 § tredje stycket naturvårdslagen, regleras rätten att besluta om strandskydd inom områden som omfattas av rättsligt bindande planläggning enligt plan- och bygglagen (PBL).

Regeln att en kommun får bestämma om strandskyddet inom område som omfattas av detaljplan är ny. Den innebär att strandskyddets geografiska omfattning regleras genom en bestämmelse i planen. Om en sådan bestämmelse saknas i planen sker ingen förändring av strandskyddet genom planläggningen. Syftet är att samordna naturvårdens regler med plan- och bygglagens för att undgå vissa problem som i onödan har drabbat enskilda människor, bl.a. då bygglov beviljats i detaljplanelagt område utan att frågan om strandskydd har prövats enligt naturvårdslagen.

Nu undviks detta genom att strandskyddsprövningen byggs in i planärendet. Det förutsätter att bl.a. följande ändringar görs i PBL.

- I det samråd som äger rum mellan länsstyrelse och kommun under planläggningen skall länsstyrelsen ge råd om hur frågan om strandskydd bör hanteras (5 kap. 22 § PBL).
- Skälen för den reglering av strandskyddet som väljs skall redovisas i planbeskrivningen (5 kap. 26 § andra stycket PBL). För att strandskyddet skall få inskränkas eller upphävas inom planområdet

krävs, såsom anges i bestämmelsen, att särskilda skäl föreligger.

- Länsstyrelsen skall enligt 12 kap. 1 § PBL kunna överpröva detaljplaner i vilka syftet med miljöbalkens strandskyddsbestämmelser inte har tillgodosetts.

Det bör understrykas att den här föreslagna nyordningen inte avser att förändra strandskyddets ställning. Strändernas karaktär av skyddade zoner behålls. Som framgår av andra meningen i paragrafens första stycke fordras att särskilda skäl föreligger för att strandskyddet skall minskas. Det är samma förutsättning som enligt gällande rätt och enligt 13 § nedan generellt gäller för att dispens från strandskyddsbestämmelser skall få lämnas.

Länsstyrelsen får som statligt kontrollorgan en nyckelroll när det gäller att upprätthålla strandskyddet inom detaljplaneområden, på samma sätt som den nu har i frågor som berör riksintressen. Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. PBL får överklagas till regeringen av kommunen och av enskilda. Frågan om en central statlig myndighet, t.ex. naturvårdsverket, skall kunna överklaga eller på annat sätt föra upp länsstyrelsens ställningstaganden till regeringen övervägs för närvarande av en utredning (M 1992:03) som ser över PBL.

Även tredje stycket är nytt. Rättsläget har varit oklart i denna fråga.

11 § Inom strandskyddsområde gäller följande.

- 1. Ny byggnad får inte uppföras.*
- 2. Befintlig byggnad får inte ändras för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än den tidigare har använts till.*
- 3. Grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten för bebyggelse av nu angivet slag får inte utföras.*
- 4. Tippingar och utfyllnader får inte företas.*
- 5. Åtgärder som försämrar livsbetingelserna för växt- och djurarter skall undvikas.*

Inte heller andra anläggningar eller anordningar inom strandskyddsområde får utföras på sådant sätt att mark tas i anspråk som tomt eller allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt.

Första och andra styckena gäller inte

- 1. anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål,*

2. företag till vilka tillstånd har lämnats enligt denna balk eller enligt vattenlagen (1983:291) eller
3. vilthägn som har prövats enligt 14 §.

Paragrafen motsvarar 16 § första och tredje styckena naturvårdslagen. De två sista punkterna i första stycket är nya och syftar till att bibehålla det allmänt sett mycket rika växt- och djurlivet i strandområden. Jämför 9 § och specialmotiveringen till denna samt avsnitt 11.5.1 i den allmänna motiveringen. Som framgår redan av lydelsen av 9 § första stycket avser detta skydd de *livsbetingelser* som utgör förutsättning för växt- och djurlivet. Primärt gäller det således inte de exemplar av växt- och djurarter som vid ett visst tillfälle lever på platsen utan den miljö som dessa är beroende av för sin överlevnad. Bestämmelser som direkt syftar till att skydda arter finns i 11 kap. 5-8 §§ och i jaktlagstiftningen.

Även punkt 3 i tredje stycket är ny. Den syftar till att undvika dubbelprövning av vilthägn. Jämför motiveringen till 14 § nedan.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att bestämmelserna i 11 § första och andra styckena inte skall gälla sådana byggnader, anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

Paragrafen motsvarar 16 § fjärde stycket naturvårdslagen.

13 § Länsstyrelsen får medge dispens från bestämmelserna i 11 § första och andra styckena när särskilda skäl föreligger. Om dispens medges, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller på annat sätt användas för det avsedda ändamålet.

De befogenheter som länsstyrelsen har enligt första stycket tillkommer inom detaljplanelagt område i stället den kommunala myndighet som prövar ansökningar om bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10).

Ett beslut om dispens upphör att gälla om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

De första och tredje styckena i paragrafen motsvarar 16 a § naturvårdslagen.

Andra stycket är nytt. Regeln motiveras av att kommunerna enligt 10 § föreslås få rätt att besluta om strandskydd inom område som omfattas av detaljplan. Det är rimligt att samma myndighet har att besluta om strandskyddets omfattning och om enskilda undantag från skyddet.

Vilthägn

14 § Vilthägn får inte utan tillstånd uppföras på områden där allmänheten får färdas fritt.

Vid tillståndsprövningen skall behovet av skydd för friluftslivet och naturmiljön beaktas. Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs till skydd för dessa intressen.

Tillstånd till vilthägn inom strandskyddsområde får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

Paragrafen motsvarar 24 a § naturvårdslagen. Den är dock förkortad, eftersom regler om tillståndsprövning och om omprövning enligt miljöbalken är samlade i särskilda kapitel (20-21 kap.). Reglerna i sistnämnda kapitel tillämpas här på följande sätt.

- Prövningsmyndighet utses enligt 20 kap. 1 § av regeringen.
- Ett tillstånd får återkallas enligt vad som anges i 21 kap. 1 § och 3 § andra stycket.
- Förutsättningarna för att bestämma nya och ändrade villkor regleras i 21 kap. 2 §. Punkt 5 är här närmast aktuell.

En allmängiltig bestämmelse om att tillstånd får förenas med villkor finns i 20 kap. 8 §. När det är fråga om ett vilthägn är det framför allt friluftslivets och naturvårdens intressen som berörs. Hänsyn till friluftslivets intresse behandlas inte i nämnda paragraf. Därför är det lämpligt att införa en särskild regel om intresseavvägning och villkor i ärenden om vilthägn. Paragrafens andra stycke fyller denna funktion.

Tredje stycket gäller prövning av vilthägn inom strandskyddsområde. I 11 § tredje stycket 3 ovan har vilthägn undantagits från de särskilda bestämmelser som gäller för byggande m.m. i strandskydds-

områden. Syftet är att undvika dubbelprövning. Ett vilthägn i strandskyddsområde skulle annars fordra både tillstånd enligt 14 § och dispens enligt 13 §. Hela prövningen bör enligt vår uppfattning ske inom ramen för tillståndsförfarandet. Bedömningen när det gäller intrång i strandskyddsintressena bör följa samma principer som om det vore fråga om dispensförfarande i ett strandskyddsärende. För att tillstånd skall lämnas måste således särskilda skäl föreligga.

Ordningsföreskrifter

15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om allmänhetens uppträdande som behövs för att trygga ändamålet med skydd av områden och platser som föreskrivs med stöd av detta kapitel.

Paragrafen motsvarar 5 § andra stycket, 10 § och 16 § andra stycket naturvårdslagen samt de hänvisningar till de båda sistnämnda lagrummen som finns i 13 § andra stycket och 19 § andra stycket i samma lag.

Delegation

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att de befogenheter som enligt detta kapitel tillkommer länsstyrelsen i stället skall tillkomma en kommunal myndighet.

Paragrafen motsvarar delvis 43 § tredje stycket. Den innebär en saklig ändring vad gäller delegering av rätten att besluta i frågor om naturreservat, naturvårdsområde och naturminne. I dessa frågor behåller enligt gällande rätt länsstyrelsen sin kompetens vid sidan av kommunen, något som avviker från de allmänna principer som annars gäller för delegation. När bestämmelsen tillkom kritiserades den av lagrådet, som ansåg det vara svårt att överblicka de svårigheter som ett sådant "dubbelkommando" kunde medföra (prop. 1985/86:90 s. 366 f). Vi har inte funnit några bärande skäl för att i dessa frågor behålla en ordning som avviker från gängse principer.

11 kap. Skydd för växt- och djurlivet m.m.*Markavvattning*

1 § Åtgärder som utförs för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning), får inte vidtas utan tillstånd.

Tillstånd får lämnas om särskilda skäl talar för att företaget kommer till stånd och dess påverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och på omgivningen kan antas bli obetydlig. Kan påverkan av något slag antas bli påtaglig, får tillstånd lämnas endast om synnerliga skäl föreligger.

Paragrafen syftar, såsom framgår av andra stycket, till att skydda växt- och djurliv samt omgivning. Den motsvarar 18 c § första stycket naturvårdslagen men har skärpts väsentligt i natur- och miljöskyddets intresse genom de prövningsregler som har införts som ett andra stycke.

En allmän bakgrund har getts i avsnitt 11.5.3 i den allmänna motiveringen. Som framgår av framställningen där har våtmarker utomordentligt stor betydelse såväl för att upprätthålla den biologiska mångfalden i landskapet som för vattenvården och bör därför i största möjliga utsträckning bevaras.

Reglerna i andra stycket är formulerade från den utgångspunkten. Normalt sett skall en våtmark inte dikas ut. Även i sådana fall där man inte har anledning att befara någon nämnvärd påverkan på växt- och djurlivet i trakten eller på omgivningen skall sökanden visa att han har särskilda skäl för att företa en utdikning. Om påverkan av något slag kan antas bli påtaglig måste sökanden visa att det finns synnerliga skäl för att företa markavvattning.

Tillståndsgivningen bör vara mycket restriktiv i de delar av landet som är fattiga på våtmarker. I de våtmarksrika delarna av framför allt norra Sverige torde tillstånd kunna ges i något större utsträckning. Det följer av att påverkan på växt- och djurliv eller omgivning generellt sett blir större i de våtmarksfattiga delarna.

Avgörande för hur prövningsreglerna i övrigt kommer att verka är hur frågorna om särskilda respektive synnerliga skäl bedöms. Även i detta avseende är det svårt att göra uttalanden som gäller för hela landet, eftersom inte bara naturen utan även befolknings- och närings-

strukturer och ekonomiska förhållanden i övrigt skiljer sig åt i olika regioner. Att dika ut våtmarker för att få ny mark för skogsbruk - t.ex. att göra om ett våtmarksimpediment till produktiv skogsmark - torde praktiskt taget aldrig kunna anses som särskilt skäl i Syd- eller Mellansverige. I vissa delar av Norrland däremot, där våtmarksarealerna är vidsträckta och samtidigt regionalpolitiska hänsyn har särskilt stor betydelse, är detta inte uteslutet.

En grundprincip när det gäller skogsbruk bör dock vara att markavvattning inte skall vara tillåten i byggesfasen. Enligt gällande rätt räknas inte *skyddsdikning* som markavvattning och vi föreslår ingen förändring i det avseendet. Med skyddsdikning avses åtgärder som hindrar grundvattnet från att stiga efter en slutavverkning och därigenom skyddar späda plantor från att dränkas (se närmare i slutet av avsnitt 11.5.3). Skyddsdikning får således företas utan tillstånd. Däremot är det inte tillåtet att "förstärka" en skyddsdikning för att permanent förändra de naturliga förutsättningarna för skogsbruket på platsen. Tillstånd bör inte heller ges för markavvattningsföretag i sådana syften. Det är skogsbrukets metoder som bör anpassas efter markens naturliga förutsättningar och inte tvärtom.

Att förhindra försumpning av växande skog i väntan på att den skall bli mogen att avverka, bör däremot i vissa fall kunna betraktas som ett särskilt skäl för att företa markavvattning.

Reglerna i 18 c § första stycket naturvårdslagen om villkor och om tidsgräns täcks i vårt förslag till miljöbalk av allmänt giltiga bestämmelser (se 20 kap. 8 § och 10 § andra stycket).

I miljöbalken har vi valt att generellt ge regeringen befogenheten att bestämma vilka myndigheter som skall pröva frågor om tillstånd (20 kap. 1 §). Enligt gällande rätt prövas ansökningar om tillstånd till markavvattning av länsstyrelsen. Vi anser att så bör gälla även i framtiden.

2 § För detaljdränering genom täckdikning krävs tillstånd endast om det är sannolikt att företaget medför menlig inverkan på naturmiljön. Tillstånd får då lämnas endast om särskilda skäl föreligger.

Tillstånd behövs inte för markavvattning i samband med täkt av torv som drivs med tillstånd enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m.

Tillstånd behövs inte heller för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge.

Paragrafen motsvarar 18 c § andra stycket naturvårdslagen. Andra meningen i första stycket innebär en skärpning, analog med den som kommer till uttryck i 1 § andra stycket.

3 § Regeringen får förbjuda markavvattning i särskilt skyddsvärda våtmarksområden.

Paragrafen motsvarar i viss mån 18 d § naturvårdslagen men är här avsedd att användas endast för att bereda ett särskilt starkt skydd för de från naturvårdssynpunkt mest värdefulla våtmarkerna. Enligt vårt förslag skall redan 1 § fungera som ett mycket starkt skydd för våtmarker i allmänhet och även för de speciellt värdefulla. Syftet med 3 § är att ytterligare förstärka detta skydd när det gäller våtmarker som bedöms ha så högt naturvårdsvärde att inga som helst former av markavvattning bör förekomma där. Det finns då heller ingen anledning att öppna möjlighet till dispens mot ett sådant förbud.

Ett förbud med stöd av paragrafen skall gälla även markavvattning som annars skulle kunna bedrivas med stöd av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Skydd för vissa biotoper

4 § Arbetsföretag som kan skada naturmiljön får inte utföras inom sådana mindre mark- eller vattenområden (biotoper) som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer vilka biotoper som skall omfattas av första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotoper som avses i första stycket. Innan en åtgärd vidtas skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Paragrafen motsvarar 21 § naturvårdslagen.

Fredande av växt- och djurarter

5 § Finns det risk för att en växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom hela eller en del av landet ta bort eller skada en växt av den arten där den växer vilt.

Paragrafen motsvarar 14 § första stycket naturvårdslagen.

6 § Finns det risk för att en djurart kan komma att försvinna, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom hela eller en del av landet döda, skada eller fånga vilt levande djur av den arten, om det inte sker till försvar mot angrepp på person eller egendom, samt att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon.

Särskilda bestämmelser gäller beträffande djur, vars dödande eller fångande är att hänföra till jakt eller fiske.

Paragrafen motsvarar 14 § andra stycket naturvårdslagen. Det bör noteras att andra stycket innebär att bl. a. vilda fåglar och däggdjur inte skyddas enligt denna bestämmelse utan enligt jaktlagstiftningen.

7 § Om det behövs för att uppfylla internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig, får regeringen även beträffande andra arter än sådana som omfattas av 5 eller 6 § meddela förbud av samma innebörd som enligt dessa bestämmelser.

Paragrafen ger möjlighet att på ett enkelt sätt omsätta internationella konventioner om skydd för växter och djur till gällande svensk rätt även när det gäller arter som inte är direkt hotade här i landet. Den saknar motsvarighet i gällande rätt.

8 § Behövs utöver förbud enligt 5-7 § eller fredning enligt jaktlagstiftningen särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

Paragrafen motsvarar 14 § tredje stycket naturvårdslagen.

Utsättande av främmande arter

9 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utsättande i naturmiljö av växt- och djurarter utanför deras naturliga utbredningsområden. Sådana föreskrifter får innehålla bestämmelser om att tillstånds- eller anmälningsplikt eller särskilda villkor skall gälla.*

Paragrafen är ny. Riskerna med att införa främmande arter i den svenska naturen behandlas i avsnitt 11.6 i den allmänna motiveringen. Bestämmelsen omfattar arter som över huvud taget inte förekommer naturligt i Sverige eller som har försvunnit från landet, men också svenska arter som flyttas till platser utanför deras naturliga utbredningsområden. Termen utsättande innefattar även utplantering.

Spridning av bekämpningsmedel

10 § *Det är förbjudet att över skogsmark sprida bekämpningsmedel som är avsedda för att bekämpa lövsly. Inte heller får enskilda trädstammar behandlas med bekämpningsmedel.*

Paragrafen motsvarar 1 § lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark.

11 § *En myndighet som regeringen utser får, om inte annat följer av 12 §, medge undantag från 10 § ifall kravet enligt 7 § skogsvårdslagen (1979:429) på återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Vid bedömningen skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, spridningens inverkan på livsbetingelserna för växt- och djurlivet och andra allmänna intressen.*

Ett medgivande om undantag skall förenas med de villkor som behövs till skydd för naturmiljön.

Paragrafen motsvarar 2 § lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. Bedömningsgrunden att hänsyn skall tas till spridningens inverkan på den biologiska mångfalden är ny. I begreppet "andra allmänna intressen" ingår bl.a. hänsyn till arbetarskyddets krav och bedömningar om läget på arbetsmarknaden i regionen.

12 § En kommun kan besluta att undantag enligt 11 § inte får medges i fråga om områden inom kommunen, om detta framstår som påkallat med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller annat kommunalt intresse.

Paragrafen motsvarar 3 § lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark.

12 kap. Vissa arbetsföretag i naturen

1 § Tåkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter får inte ske utan tillstånd. För husbehov får dock markinnehavare bedriva sådana tåkter utan tillstånd, om inte annat följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 §.

Första stycket gäller inte

1. tåkt i vattenområde som företas med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller där tillstånd fordras enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,

2. tåkt av torv för vilken bearbetningskoncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Paragrafen motsvarar 18 § första stycket naturvårdslagen. Förbehållet om föreskrifter för husbehovståkter syftar på den bemyndiganderegeln om tillståndsprövning av husbehovståkter som vi föreslår nedan i 4 §.

Vi har i miljöbalken valt att generellt ge regeringen befogenhet att bestämma vilka myndigheter som skall pröva frågor om tillstånd. Enligt gällande rätt prövas tåktansökningar av länsstyrelsen. Med hänsyn till hushållningsaspekternas stora betydelse i dessa frågor bör enligt vår uppfattning denna ordning behållas.

2 § När en ansökan om tillstånd prövas, skall behovet av täktmaterialet vägas mot de skador på växt- och djurlivet och på naturmiljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka och mot intresset av en långsiktigt god hushållning med naturresurserna. Om täkten kan befaras försämra livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är sällsynt eller hotad, får tillstånd lämnas endast om det allmänna behovet av täktmaterialet är synnerligen stort.

Vid prövning av täkter skall även bestämmelserna i 14 kap. gälla i tillämpliga delar.

Paragrafen saknar motsvarighet i naturvårdslagen. Första stycket utgörs av en avvägningsregel. Den sammanfattar i huvudsak vad som redan gäller i praxis, dock med mer tyngd på intresset av att bevara en fullvärdig biologisk mångfald.

Hänvisningen i andra stycket till reglerna för miljöfarlig verksamhet markerar att den dubbla prövning som i dag sker av täkter - enligt både miljöskyddslagen och naturvårdslagen - bör samordnas.

Det bör för tydlighetens skull anmärkas att också balkens allmänna och i övrigt allmängiltiga bestämmelser skall tillämpas vid prövningen. När det gäller avvägningen mellan olika intressen har sålunda hushållningsbestämmelserna från naturresurslagen stor betydelse. Bland dessa finns regeln om att företräde skall ges åt sådan användning av ett markområde som medför en från allmän synpunkt god hushållning (se 5 kap. 1 § i förslaget till miljöbalk).

Vidare tillämpas bestämmelserna om tillståndsprövning och omprövning i 20-21 kap. vid prövning av täkter. Stora delar av den omfångsrika 18 § naturvårdslagen har bildat mönster för bestämmelser i dessa båda kapitel (se 20 kap. 8 och 9 §§ och 21 kap. 3 §).

Bestämmelser om utredningsskyldighet i samband med ansökan om tillstånd finns i 20 kap. 6 §. Utredningen bör innefatta även täktplan och materialbehov.

Slutligen kan i detta sammanhang nämnas att 9 kap. 1 och 2 §§ öppnar möjlighet att föreskriva att miljökonsekvensbeskrivningar skall göras innan täkter företas. I de fall täkter är tillståndspliktiga såsom miljöfarliga verksamheter blir miljökonsekvensbeskrivningar obligatoriska enligt vårt förslag (se 9 kap. 1 § första stycket).

3 § Innehavaren av marken är skyldig att tåla att sådana åtgärder vidtas som länsstyrelsen föreskriver som villkor för en täktverksamhet.

Paragrafen motsvarar 18 § tredje stycket naturvårdslagen.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att täkt för markinnehavarens husbehov av sådana material som anges i 1 § inte får ske utan tillstånd.

Paragrafen är ny. Enligt gällande rätt är täkter för husbehov generellt undantagna från krav på tillstånd. Gränsdragningen mellan en kommersiell täkt och en husbehovstäkt har klargjorts av regeringsrätten i en dom i januari 1993 (mål nr 5639-1991). I domen uttalas att täkt för husbehov kan ske på varje slag av fastighet. Avgörande för om täkten har skett för husbehov är enligt domen om det utbrutna materialet har använts inom fastigheten för dess eget behov och inte för avsalu.

Även husbehovstäkter kan emellertid orsaka avsevärda ingrepp i landskapet och innebära dålig hushållning med naturresurser. I enskilda fall har en länsstyrelse möjlighet att enligt 20 § naturvårdslagen (motsvarande 5 § nedan) sätta upp restriktioner för eller förbjuda en täkt för husbehov om den kan komma att ändra naturmiljön väsentligt. Naturvårdsproblemen i samband med täkter är emellertid allmän- giltiga och det blir som helhet ineffektivt att behöva använda myndig- heternas resurser till att ingripa i varje enskilt fall. Därför är det enligt vår uppfattning ändamålsenligt att införa en generell möjlighet att utfärda föreskrifter om tillståndsplikt.

Som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.5.2) bör detta inte leda till att allmän tillståndsplikt införs för alla husbehovstäkter. Allmänt sett orsakar givetvis små täkter mindre skador än stora. En viktig grund för reglering bör därför vara täkternas storlek. Det kan även övervägas att införa olika regler för olika slags fastigheter; enligt motiven till naturvårdslagen avsågs med husbehovstäkt i första hand den förbrukning som behövs för att sköta en jordbruks- eller skogs- fastighet. Vidare kan behovet av reglering vara olika i olika delar av landet.

5 § Kan arbetsföretag, som inte omfattas av tillståndstvång enligt 1 eller 4 § eller enligt 11 kap. 1 eller 2 §, komma att väsentligt ändra naturmiljön skall anmälan för samråd göras till den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock inte företag för vilka tillstånd har lämnats enligt vattenlagen (1983:291).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag. Sådana föreskrifter får begränsas till att avse en del av landet.

Myndighet hos vilken anmälan för samråd skall göras har samma befogenheter som enligt 22 kap. 2 § tillkommer tillsynsmyndighet.

Paragrafen motsvarar 20 § naturvårdslagen. I analogi med principen i 22 kap. att regeringen bestämmer vilka myndigheter som skall vara tillsynsmyndigheter enligt balken så har här i första stycket frågan om vem som är samrådsmyndighet lämnats öppen.

Samrådsmyndigheten får, som framgår av hänvisningen i tredje stycket till 22 kap. 2 §, meddela de förelägganden och förbud som behövs för att balkens bestämmelser skall efterlevas.

13 kap. Gemensamma naturvårdsbestämmelser

1 § Innan länsstyrelsen fattar beslut om att bilda naturreservat eller naturvårdsområde eller avgör annat viktigt ärende enligt 10-12 kap. skall den samråda med kommunen.

Paragrafen motsvarar 43 § första stycket naturvårdslagen.

2 § Innan beslut fattas i ett ärende enligt 10-12 kap. får den beslutande myndigheten utföra förberedande undersökningar av marken om det behövs.

Den som har fått i uppdrag av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i naturvårdssyfte inventera naturresurser har rätt att undersöka den mark som inventeringen avser.

Vid undersökningar enligt första eller andra stycket skall onödigt intrång undvikas.

Paragrafen motsvarar 42 § första-tredje styckena naturvårdslagen. I tredje stycket har regeln om att minimera eventuell skada utgått, eftersom den framgår av den allmänna aktsamhetsregeln i 3 kap. 3 §. En bestämmelse om rätt att få tillträde till mark som skall undersökas finns i 22 kap. 14 § andra stycket.

Bestämmelser om ersättning för intrång finns i 28 kap.

3 § I samband med beslut om tillstånd enligt 10-12 kap. till bebyggelse, täkt eller annat arbetsföretag får länsstyrelsen föreskriva att företaget skall bekosta en särskild undersökning av det berörda området eller på annat sätt gottgöra intrånget i naturvårdsintresset.

I 10 kap. 7 § tredje stycket finns en motsvarande bestämmelse som tillämpas när länsstyrelsen medger undantag från föreskrifter för naturreservat eller naturvårdsområde för att lämna rum för ett arbetsföretag.

FJÄRDE AVDELNINGEN

SÄRSKILDA AKTSAMHETSREGLER M.M.

14 kap. Miljöfarlig verksamhet

I förevarande kapitel har upptagits vissa bestämmelser hämtade från miljöskyddslagen vilka rör tillåtligheten av miljöfarlig verksamhet. I övrigt har miljöskyddslagens bestämmelser fördelats på balkens olika avdelningar, varvid de centrala aktsamhetsreglerna återfinns i 3 kap. medan frågor om tillståndsprövning, omprövning, tillsyn, överklagande, avgifter, ansvar, miljöskyddsavgifter och miljöskadeförsäkring behandlas i de särskilda kapitlen rörande dessa ämnen.

Aktsamhetsregler

1 § För miljöfarlig verksamhet skall, med beaktande även av bestämmelserna i 5, 6 och 8 kap., väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

Paragrafen motsvarar 4 § miljöskyddslagen.

Av lagtexten framgår att vid lokaliseringsprövningen hänsyn skall tas till hushållningsbestämmelserna och bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalkens andra avdelning.

Innebörden av den föreslagna lagtexten är att lokaliseringsprövningen skall ske med hänsynstagande till många olika intressen. Huvudregeln är dock att lokaliseringsprövningen skall styras av miljöskyddsintressena. Den från miljöskyddssynpunkt lämpligaste platsen

skall således i princip väljas för en miljöfarlig verksamhet såvida kostnaderna för ett sådant platsval inte blir oskäligt höga. Prövningen av lokaliseringsfrågan torde i allmänhet inte kunna ske utan en samtidig prövning av vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått m.m. som kan krävas med stöd av de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. miljöbalken. Möjligheterna att vidta skyddsåtgärder av olika slag vid en planerad miljöfarlig verksamhet kan nämligen många gånger vara av avgörande betydelse för om en viss plats skall kunna godtas eller inte.

Miljökvalitetsnormer fastställda med stöd av bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken skall ses som komplement och hjälpregler vid myndigheternas prövning av frågor av lokaliseringskaraktär. Miljökvalitetsnormer kan vara av bindande eller icke bindande karaktär. De föreslås vara tillämpliga på såväl befintliga som nyttillkommande verksamheter. I fråga om befintliga verksamheter torde det många gånger krävas viss tid innan miljökvalitetsnormer kan uppfyllas. Nya miljöfarliga verksamheter bör i princip inte tillåtas på en viss plats om tillkomsten kan antas leda till att miljökvalitetsnormer - vare sig de är bindande eller ej - överskrids.

Om prövningsmyndigheten med anledning av en ansökan om att få uppföra miljöfarlig verksamhet av visst slag på viss plats funnit att den föreslagna platsen kan godtas från miljöskyddssynpunkt, ankommer det också på myndigheten att försäkra sig om att verksamheten inte strider mot hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens andra avdelning. Dessa bestämmelser utgörs dels av grundläggande hushållningsregler, dels av hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet. De grundläggande hushållningsreglerna inleds med en lokaliseringsparagraf enligt vilken mark och vatten skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt till föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Följer av dessa bestämmelser att annan lokalisering bör väljas får tillstånd inte ges. Frågan har behandlats i avsnitt 5.4.3 i den allmänna motiveringen.

Prövningsmyndigheten bör också försäkra sig om att den tilltänkta verksamheten överensstämmer med kommunernas planering. Vi har i 20 kap. 7 § fört in nuvarande regel i miljöskyddslagen om att ett tillstånd enligt miljöbalken inte får strida mot fastställda detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Vid valet av plats skall alltså hänsyn tas till dels bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 5 och 6 kap., dels till miljökvalitetsnormer enligt 8 kap. Detta följer i och för sig redan av dessa

reglers placering i miljöbalken. Det är emellertid viktigt att de iakttas vid lokaliseringsprövningen och därför är en erinran om dem på sin plats.

Det bör framhållas att den här aktuella lokaliseringsparagrafen inte har samma betydelse vid tillåtlighetsprövning enligt 7 kap. miljöbalken. Miljöskyddsaspekterna har då inte samma styrka eftersom regeringen vid denna prövning har att beakta också andra intressen av exempelvis regionalpolitisk eller sysselsättningsmässig karaktär. Regeringens beslut får dock inte strida mot stoppreglerna i 3 kap. 7 §.

En fråga som uppmärksammas är om en sökande i ett tillstånds- ärende är skyldig att lämna förslag till alternativa lokaliseringsplatser. Frågeställningen behandlades av departementschefen i samband med ändring av miljöskyddslagen år 1981. Härvid uttalades att Koncessionsnämnden inte med stöd av gällande bestämmelser kunde avkräva en sökande en lika omfattande utredning rörande miljöeffekterna av en alternativ lokalisering som när det gällde den förläggningsplats som föreslagits. Om frågan om alternativ lokalisering kom upp i ett ärende - t.ex. efter invändning från Naturvårdsverket - hade Koncessionsnämnden befogenhet att avkräva sökanden ett utredningsmaterial som var så utförligt att nämnden kunde bilda sig en uppfattning om den av sökanden valda platsen kunde godtas. Kunde sökande inte visa att den förläggningsplats han hade valt var lämplig med hänsyn till befarade olägenheter, riskerade han att få sin tillståndsansökan ogillad.

Är det fråga om en tillståndsprövning krävs numera att det upprättas en miljökonsekvensbeskrivning. För att kunna genomföra en samlad bedömning av frågan, hur olägenheterna skall kunna minskas så mycket som möjligt, bör prövningsmyndigheten kunna kräva redovisning av alternativa förslag till lokalisering. Vi föreslår i 9 kap. 4 § en uttrycklig bestämmelse om att miljökonsekvensbeskrivningar skall redovisa också alternativ lokalisering av den planerade verksamheten.

2 § Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet är skyldig att iaktta de aktsamhetskrav som anges i 3 kap. på sådant sätt att miljö kvalitetsnormer enligt 8 kap. såvitt möjligt kan uppfyllas och så att olägenheter i omgivningen förebyggs eller avhjälpas.

Paragrafen är ny.

Av lagtexten framgår att miljö kvalitetsnormer skall beaktas inte endast i samband med lokalisering av miljöfarlig verksamhet utan också vid tillämpningen av de allmänna aktsamhetsreglerna.

Paragrafen kan sägas ge en sammanfattning av de förutsättningar som enligt de allmänna bestämmelserna i balken skall gälla för att en miljöfarlig verksamhet skall anses tillåtlig. Bestämmelserna i paragrafen skall iakttas vare sig verksamheten är tillståndspliktig eller inte.

I 3 kap. är det särskilt 3 och 4 §§ som är tillämpliga på miljöfarliga verksamheter. Avsteg från de grundläggande kraven i 3 kap. 3 § kan med hänsyn till omgivningen i något avseende behöva göras för att störningarna skall bli så små som möjligt. Så kan ske med stöd av 3 kap. 6 §. En tänkbar situation är att omgivningen kring en miljöfarlig verksamhet i något avseende är påverkad av utsläpp. För att komma till rätta med dessa förhållanden kan krävas särskilda skyddsåtgärder eller miljöinsatser. Sådana åtgärder eller insatser kanske inte är ekonomiskt genomförbara om inte kraven på skyddsåtgärder i andra avseenden mildras. Samma kan förhållandet vara i fråga om sådana samordnade lösningar för att uppfylla miljö kvalitetsnormer inom särskilt utsatta områden som vi föreslagit i kap. 7 i den allmänna motiveringen och som behandlas i 3 och 6 §§ nedan.

Under inga förhållanden får dock sådana avsteg göras från den grundläggande aktsamhetsregeln att stoppreglerna i 3 kap. 7 § åsidosätts.

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. Kraven på skyddsåtgärder måste således bedömas från olika perspektiv - ett mer lokalt och ett mer storskaligt. De ämnen som ger upphov till de storskaliga miljöproblemen - t.ex. CFC och s.k. växthusgaser - ger många gånger inte upphov till några nämnvärda lokala föroreningsproblem. De föroreningar åter som skapar sådana problem är inte sällan ointressanta i ett större sammanhang.

Den individuella prövningen måste på ett mer formbundet sätt göras beroende av de övergripande miljöbeslut som fattas av statsmakterna - framför allt då beträffande de gränsöverskridande och storskaliga miljöproblemen. Generella föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigande i miljöbalken bör bli bindande även för myndigheternas prövning av frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Av särskild vikt är att miljö kvalitetsnormer som är bindande på grund av att de

följer av Sveriges internationella förpliktelser - som kan bli fallet vid en framtida svensk anslutning till EG - iakttas strikt.

Även miljö kvalitetsnormer som inte är bindande enligt 8 kap. 2 § andra stycket skall vara vägledande vid tillståndsprovning och i övrigt för den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet. Vad som direkt kan krävas av denne skall visserligen framgå av aktsamhetsreglerna och av generella föreskrifter; de senare kan i sig vara grundade på kvalitetsnormer. Men miljö kvalitetsnormer ger anvisning om vilket miljö tillstånd som är eftersträvansvärt och därmed i sin tur om vad som behövs för att aktsamhetsreglerna skall iakttas.

Samtidigt måste uppmärksammas att miljö kvalitetsnormer anger minimikrav. Är miljö förhållandena bättre än vad miljö kvalitetsnormen anger måste aktsamhetsreglerna ändå tillämpas så att olägenheter förebyggs eller avhjälpas.

3 § Föreligger hinder för en miljöfarlig verksamhet på grund av att en miljö kvalitetsnorm enligt 8 kap. inte är uppfylld och vidtar den som utövar eller ämnar utöva verksamheten sådana åtgärder att olägenheterna av annan miljöfarlig verksamhet upphör eller minskar, får förstnämnda verksamhet komma till stånd, om sammantaget möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i väsentlig mån.

Paragrafen saknar motsvarighet i dag.

Den föreslagna bestämmelsen anknyter till vad som anförts i den allmänna motiveringen under avsnitten 5.4.3, 7.5.3 och 7.5.5.

Lagtexten ligger nära bestämmelser om överlåtbara utsläppsrätter enligt bl.a. amerikansk rätt. Någon form av handel är det visserligen inte fråga om men genom att exempelvis överta och lägga ner en miljö störande industri kan en företagare skaffa sig utrymme för att få in sin industri i ett område där i princip vidare miljö störande verksamheter inte får komma till stånd, därför att en miljö kvalitetsnorm har överskridits. Detta kan beaktas vid tillståndsprovningen. För att tillstånd skall meddelas bör krävas att miljö tillståndet förbättras väsentligt. En förutsättning är sålunda att miljö nettot förbättras.

Det framstår som onödigt att i paragrafen uttryckligen nämna kostnadsfördelarna som förutsättning för en samverkan, eftersom det är självklart att samverkan inte kommer till stånd om det inte är ekonomiskt fördelaktigt för de deltagande verksamheterna.

Stoppreglerna i 3 kap. 7 § blir tillämpliga också vid samverkan enligt förevarande paragraf. Även om samverkan är fördelaktig från global eller regional synpunkt, får den inte medföra påverkan på omgivningen till något av de berörda företagen som överskrider vad som är tillåtet enligt 3 kap. 7 §. Den som är bosatt intill en miljöstörande industri skall inte utsättas för större störningar än som normalt högst är tillåtet, även om detta skulle medföra fördelar för miljön sedd som helhet.

En förutsättning för att arrangemang av angiven typ skall kunna godtas är självfallet att tillstånden kan utformas på sådant sätt att företagen genom villkor i tillståndsbesluten blir formellt bundna av den samverkan de ingått i. Detta förutsätter att villkoren för samtliga berörda företag prövas samtidigt. Skulle något av företagen upphöra eller annars bryta sig ur samverkan måste villkoren för samtliga företag omprövas. När det gäller skyldighet att vidta externa åtgärder för utsläppsrening, exempelvis restauration av våtmarker, kan dock frågan prövas för varje verksamhet för sig. Detta är inte heller någon principiellt nytt; redan vid miljöskyddslagens tillkomst förutsatte departementschefen att skyddsåtgärder kunde vidtas utanför den miljöfarliga verksamheten.

Tillståndsprövning

4 § Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet kan på ansökan få tillstånd till verksamheten efter prövning enligt denna balk.

Paragrafen motsvarar 9 § miljöskyddslagen.

Enligt nuvarande regler står det ett företag, oberoende av om tillståndsplikt föreligger eller inte, fritt att ansöka om tillstånd. Detta gäller också befintliga verksamheter. Genom en sådan ansökan kan en företagare få ett rättskraftigt tillstånd, vilket i olika sammanhang kan vara av betydelse. Enligt nuvarande ordning kan vidare en företagare, om han drabbas av ett föreläggande eller förbud av en tillsynsmyndighet, möta detta med en tillståndsansökan.

Vi föreslår att den nuvarande ordningen skall bestå. Möjligheten att efter ansökan och prövning enligt balken få tillstånd regleras i förevarande paragraf. Enligt 20 kap. 17 § kan Koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan har

avgjorts eller Koncessionsnämnden föreskriver något annat. Bestämmelser om skyldighet att söka tillstånd tas upp i den närmast följande paragrafen.

5 § Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt eller för främjande av en långsiktigt god hushållning med naturresurser, får regeringen föreskriva att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar eller verksamheter inte får anläggas eller bedrivas,

2. vissa slag av inrättningar eller deras användning eller vissa slag av verksamheter inte får ändras på ett sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som i annat avseende är av betydelse från störnings-synpunkt

utan att tillstånd lämnats av eller anmälan gjorts hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Om en verksamhet, som omfattas av krav på tillstånd enligt föreskrift som meddelats med stöd av första stycket, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet från hälso-skydds-, miljöskydds- eller hushållnings-synpunkt, får regeringen även i annat fall än som avses i 7 kap. 2 § förbehålla sig prövningen av verksamhetens tillåtlighet.

Första stycket motsvarar närmast 10 § och 17 § första meningen miljöskyddslagen.

I första stycket bemyndigas regeringen att föreskriva krav på tillstånd till eller anmälan rörande miljöfarlig verksamhet. Första punkten omfattar såväl fabriker och andra inrättningar som utsläppande av avloppsvatten och utsläppande eller uppläggande av fast avfall eller annat fast ämne; dessa olika föroreningskällor regleras nu i skilda punkter i miljöskyddslagens motsvarande bestämmelser. Andra punkten reglerar ändringar av inrättningar lika väl som av andra verksamheter.

I miljöskyddslagen anges direkt i 10 § att tillstånd skall lämnas av Koncessionsnämnden. Därefter tas i 17 § upp en bestämmelse om att länsstyrelsen kan sättas i Koncessionsnämndens ställe. Konstruktionen gör bestämmelserna svårlästa; bl.a har ifrågasatts om straffbestämmelsen i 45 § är tillämplig på underlåtenhet att söka tillstånd av länsstyrelsen vilket dock är fallet. Enligt vår mening bör i miljöbalken endast

anges att frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Andra stycket saknar motsvarighet i miljöskyddslagen. Det har dock en motsvarighet i 4 kap. 2 § naturresurslagen, som täcks av 7 kap. 2 § i balken, och likaså i 11 kap. 3 § vattenlagen. Det synes ändamålsenligt att regeringen skall kunna förbehålla sig prövningen av särskilt stora och betydelsefulla företag också ur ren miljöskyddssynpunkt. När vi fann lämpligt att ta upp frågor om regeringens tillämpning av bestämmelserna om hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt i ett särskilt kapitel framstod det som önsvärt att ha en motsvarande bestämmelse i förevarande kapitel.

Bestämmelsen i andra stycket innebär att regeringen, om den meddelar föreskrift om att den själv skall pröva en verksamhet, har att göra en tillåtlighetsprövning. Tillstånd till verksamheten meddelas därefter av - i praktiken - Koncessionsnämnden, som också fastställer villkoren för verksamheten. Nämnden måste därvid rätta sig efter regeringens beslut och kan alltså inte avslå ansökningsen, men är däremot oförhindrad att uppställa de villkor den finner befogad. Företagaren har sedan att rätta sig efter dessa villkor, om de inte efter överklagande ändras av regeringen, eller avstå från verksamheten.

6 § Om det medför ökade möjligheter att uppfylla miljö kvalitetsnormer enligt 8 kap. eller annars fördelar från hälso- eller miljösynpunkt, får den som utövar eller ämnar utöva en miljöfarlig verksamhet tillåtas att gemensamt med någon annan som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet vidta åtgärder för att förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Lagtexten avser fall då flera olika verksamheter helt eller delvis koncentrerar försiktighetsmått till någon eller några av verksamheterna. I stället för att lägga ner kostnader på den egna verksamheten får alltså företaget bekosta försiktighetsmått vid det andra företaget, om de förebyggande åtgärderna blir mer kostnadseffektiva där. Tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan alltså innebära att exempelvis ett företag A får göra lika stora utsläpp som företag B trots att företag A har lättare att rena utsläppen än företag B, mot att som villkor för tillstånd ställs upp att företag A skall medverka till reningsåtgärderna på företag B. I enlighet med vad vi har föreslagit i kap. 7 bör det också vara möjligt att åstadkomma mer kostnadseffektiva miljölösningar utanför de

berörda företagen än vad som kan uppnås genom åtgärder vid de enskilda föroreningskällorna, t.ex. genom återskapande av våtmarker och grönzoner längs vattendrag för att minska utläckaget av närsalter. Ett villkor i ett tillstånd för ett miljöstörande företag kan då vara att det medverkar till sådana åtgärder.

Undersökningar och kontroll

7 § Den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningen.

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

Paragrafen motsvarar 43 § andra och tredje styckena miljöskyddslagen. Den föreslagna lagtexten har emellertid mer utformats som en aktsamhetsregel.

Med stöd av 22 kap. 2 § kan tillsynsmyndigheten förelägga den som utövar miljöfarlig verksamhet m.m. att utföra för tillsynen behövliga undersökningar.

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

Beslut som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra undersökning som avses i 7 § första stycket andra meningen.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som

utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om ersättning väcks vid fastighetsdomstol som anges i 28 kap. 14 §.

Paragrafen motsvarar 51 § miljöskyddslagen

9 § Den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att utöva kontroll över verksamheten.

Paragrafen motsvarar 38 a § första meningen miljöskyddslagen. Andra meningen i samma paragraf, som innehåller bemyndigande för regeringen eller underordnad myndighet att meddela närmare föreskrifter om kontrollen, har en mer generellt utformad motsvarighet i 4 kap. 2 § andra stycket.

Paragrafen är av central betydelse när det gäller miljöfarlig verksamhet. Den statliga och kommunala tillsynen förslår inte till att ha uppsikt över all den miljöfarliga verksamhet som finns i riket. Skyddet mot skador på och olägenheter för hälsa och miljö måste därför i stor utsträckning bygga på företagens egenkontroll. Denna är också i företagens eget intresse, eftersom de kan drabbas av sanktioner av olika slag om deras skyddsåtgärder inte fungerar.

Tillsynsmyndigheten kan också, om det behövs, meddela föreläggande om undersökning och kontroll av miljöfarlig verksamhet och dess verkningar enligt ett särskilt kontrollprogram. Den nuvarande 39 a § miljöskyddslagen har vi bedömt överflödig.

10 § Om en miljöfarlig verksamhet är av sådan art att den inte får bedrivas utan att tillstånd lämnats, skall den som utövar verksamheten varje år avge en särskild miljörapport till länsstyrelsen eller miljönämnden.

I miljörapporten skall de åtgärder redovisas som vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultatet av dessa åtgärder.

Paragrafen motsvarar 38 b § miljöskyddslagen. Andra stycket andra meningen och tredje stycket, som innehåller bemyndiganden att meddela föreskrifter om miljörapporternas innehåll och utformning, ersätts av mer generella regler i 4 kap. 2 § andra stycket. Fjärde stycket ersätts av bestämmelser i 22 kap. om tillsyn.

Enligt våra förslag bör tillståndsplikt kunna ersättas av anmälnings-skyldighet och/eller generella föreskrifter. Det kan därför väntas att ett större antal från miljösynpunkt riskabla verksamheter i framtiden inte kommer att vara tillståndspliktiga. Tillsynen av dem kan givetvis även fortsättningsvis förutsätta att tillsynsmyndigheten får regelbundna rapporter angående tillståndet ur miljöskyddssynpunkt hos dessa företag. Dessa frågor får då regleras inom ramen för kontrollprogram med stöd av 9 § eller genom föreskrifter meddelade med stöd av 4 kap. 2 § andra stycket.

Tillsynsmyndigheten bör liksom nu kunna förelägga den som underlåtit att komma in med miljörapport att göra så men bör också kunna förelägga företagare att fullständiga en bristfällig miljörapport.

15 kap. Kemiska produkter

I kapitlet finns bl.a. bestämmelser om utrednings- och informations-skyldighet som går längre än motsvarande allmänna aktsamhetsregler. Detta beror på att utredning av och information om kemiska produkter skall ske oavsett om det finns konkreta farhågor om hälso- eller miljö-farliga effekter eller ej.

Utredning

1 § Det åligger den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt att genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljö-skador som produkten kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 § första stycket lagen om kemiska produkter.

Eftersom det inte är möjligt att helt undvara alla produkter som har något slag av farliga egenskaper, krävs att hanteringen av kemiska produkter sker så att skador på människor eller i miljön kan undvikas. En förutsättning för detta är dock att de som hanterar produkterna känner till i vilket avseende dessa är farliga. I paragrafen stadgas därför att tillverkare och importörer av kemiska produkter skall sörja för utredning och bedöma vilka egenskaper en produkt har. Det är att

märka att utredningsskyldigheten är fortlöpande och således inte upphör då produkten släpps ut på marknaden.

Vilken utredning om en produkt som får anses tillfredsställande beror på en rad olika omständigheter. T.ex. måste kraven ställas högt då det gäller att använda produkten på ett nytt sätt även om ett ämne är väl utrett i andra sammanhang. Höga krav måste också ställas i fråga om nya ämnen. Den närmare innebörden av kravet på utredning bestäms självfallet också av den vid varje tidpunkt rådande vetenskapliga kunskapsnivån.

Kunskapskrav

2 § Den som yrkesmässigt hanterar en kemisk produkt skall ha tillgång till den kemiska och toxikologiska kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper.

Paragrafen har sin huvudsakliga motsvarighet i 7 § första meningen lagen om kemiska produkter.

Bestämmelsen riktar sig till alla som hanterar kemiska produkter förutsatt att hanteringen sker yrkesmässigt. Kravet på kompetens måste emellertid kunna göras gällande med olika styrka beroende på i vilket led hanteringen sker.

Tillverkare och importörer av kemiska produkter skall i den omfattning som behövs med hänsyn till arten och omfattningen av verksamheten ha tillgång till kemisk och toxikologisk kompetens. Tillverkare och importörer av kemiska produkter skall vidare hålla sig underrättade om forskning och teknisk utveckling av betydelse för skyddet av hälsa och miljö.

Den som yrkesmässigt överlåter en kemisk produkt bör ha det kunnande som behövs med hänsyn till produktens egenskaper. Återförsäljare skall lämna korrekt risk- och skyddsinformation till köparna. Särskilt större återförsäljare måste ha god kännedom om vad som gäller om t.ex. klassificering och märkning av produkter efter deras farlighet. Normalt bör återförsäljare kunna få informationsbehovet tillgodosett genom den produktinformation som tillverkare och importörer är skyldiga att lämna om varje produkt. Om ytterligare kunskaper erfordras för att en återförsäljare t.ex. skall kunna tillgodose köparnas behov av information, kan sådana kunskaper byggas upp hos återförsäljaren. Enligt 7 § kan för hantering av särskilt farliga produk-

ter uppställas krav på tillståndsprovning. Vid en sådan provning får samhället möjlighet att uppställa villkor och provningen bör därför ha en tydlig inriktning på kunskapskrav.

Företag som hanterar kemiska produkter behöver kunskaper om de risker som följer med hantering av produkterna. Kunskapernas nivå bör motsvara lägst den nivå som behövs för att förstå innebörden av de begrepp som används för att ange en produkts hälso- och miljöfarlighet. Företagen behöver också yrkeshygienisk och omgivningshygienisk sakkunskap för att bedöma vilka hälso- eller miljörisker som hanteringen av kemiska produkter kan föra med sig.

Stora företag med omfattande kemikaliehantering bygger ofta upp en egen kompetens för att inhämta och bedöma information från leverantörerna eller från annat håll. Så är fallet inom bl.a. företagshälsovården som normalt inrymmer medicinsk och skyddsteknisk men ofta även yrkeshygienisk sakkunskap. Användarföretag liksom tillverkare och importörer som saknar egna resurser för att bedöma riskerna vid hantering av kemiska produkter måste anlita sakkunskap från utomstående.

Produktinformation

3 § Den som tillverkar, importerar eller överlåter en kemisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation).

Paragrafens innehåll motsvarar 8 § första stycket lagen om kemiska produkter.

Produktinformation enligt denna paragraf skall kunna innehålla sådana upplysningar som inte är av ren varningskaraktär men som ändå är av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Som exempel kan nämnas uppgifter om en produkts identitet, tillverkarens eller importörens namn och resultatet av gjord bedömning. För en brukare kan nämligen sådana uppgifter vara av intresse även beträffande sådana produkter som leverantören inte bedömt som hälso- eller miljöfarliga. Syftet med informationen bör dock i första hand vara att sprida kunskap om de risker som hanteringen av en kemisk produkt kan innebära.

Produktinformation kan lämnas även på annat sätt än genom märkning, t.ex. genom att ett informationsblad bifogas produkten. Informa-

tionen kan avse både hälso- och miljörisker. Beroende på om mottagaren är en konsument eller en näringsidkare kan olika krav ställas på informationen. Exempelvis är det viktigt att information som riktar sig till konsumenter är lättbegriplig.

Föreskrifter

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter i de hänseenden som anges i 1-3 §§.

Denna fristående bemyndiganderegler saknar motsvarighet i dag. Jfr dock 6 § andra stycket, 7 § andra meningen och 8 § andra stycket lagen om kemiska produkter.

Som exempel på föreskrifter som enligt denna paragraf kan meddelas i frågor som avses i 1 § kan nämnas bestämmelser med precisering av hur en utredning skall genomföras och redovisas. Det kan vara fråga om vilka ämnen eller föreningar som ger produkten farliga egenskaper, arten och graden av dessa egenskaper, lämpliga skyddsåtgärder och vilka åtgärder som behövs för att ta hand om avfall från produkten.

Vad gäller frågor som avses i 2 § kan med stöd av förevarande paragraf uppställas ytterligare krav på kompetens som behövs för en säker hantering inom ett företag utöver vad som är möjligt enligt t.ex. arbetsmiljölagstiftningen.

Paragrafen ger regeringen möjlighet att också meddela närmare föreskrifter om vad produktinformationen skall innehålla och hur den skall utformas.

Beträffande kemikaliekontrollen i marknadsföringsledet har Kemikalieinspektionen med stöd av lagen om kemiska produkter utfärdat ett stort antal föreskrifter. Åtskilliga sådana har också utfärdats av Arbetskyddsstyrelsen med stöd av arbetsmiljölagen. Sammantaget finns det således ett stort antal generella föreskrifter som rör andra kemiska risker än risker för den yttre miljön i användarledet.

Uppgiftsskyldighet

5 § Den som yrkesmässigt hanterar en kemisk produkt skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen

eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma produktens och hanteringsens hälso- eller miljörisker.

Paragrafen motsvarar 9 § lagen om kemiska produkter.

Uppgiftsskyldigheten enligt förevarande paragraf gäller alla som yrkesmässigt hanterar en kemisk produkt. Det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter angående omfattningen av uppgiftsskyldigheten. Genom tillämpningsföreskrifter kan också anges tidpunkten då uppgiftsskyldigheten inträder liksom vem som i ett visst fall är skyldig att lämna uppgifter. Den uppgiftsskyldighet som kan föreskrivas med stöd av paragrafen kan omfatta alla de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att överblicka och bedöma tänkbara hälso- och miljörisker, inte bara till följd av användningen av varje enskild produkt för sig utan av hela användningen i samhället.

Det är att märka att uppgiftsskyldighet enligt paragrafen avser sådana uppgifter "som kan behövas" och således inte "som behövs". Denna skillnad är avsiktlig och har sin grund i att det skulle bli näst intill en omöjlig uppgift för i första hand den centrala kemikaliemyndigheten att visa att en uppgift behövs för det fall tvist skulle uppkomma beträffande uppgiftsskyldighetens omfattning.

Uppgifter som kan samlas in med stöd av paragrafen kan vara sådana som läggs till grund för den centrala kemikaliemyndighetens produktregister. Stadgandet ger emellertid också utrymme för insamling av sådana uppgifter som kan behövas för exempelvis kartläggning av ett problemområde utan att insamlingen för den skull har något direkt samband med produktregistret.

Det bör påpekas att uppgifter som behövs för tillsyn inte skall inhämtas med stöd av denna paragraf. För inhämtande av sådana uppgifter skall i stället balkens bestämmelser om tillsyn komma till användning.

Förhandsanmälan

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som avser att tillverka eller importera en kemisk produkt, som inte tidigare varit i bruk i Sverige, senast vid en viss tidpunkt till den myndighet som regeringen bestämmer skall göra

anmälan om tillverkningen eller importen samt redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter.

Paragrafen har sin motsvarighet i 10 § lagen om kemiska produkter.

Det är angeläget att samhället har möjlighet att ta ställning till nya kemikalier i god tid. För att tillgodose detta behov upptas i förevärande paragraf ett bemyndigande som gör det möjligt att föreskriva krav på förhandsanmälan vad gäller nya kemiska produkter. Krav på en sådan anmälan skall inte kopplas samman med villkor enligt 7 § andra stycket för att få hantera eller importera en kemisk produkt.

Tillstånd och villkor

7 § Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en kemisk produkt inte får hanteras utan att tillstånd lämnats av den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva även annat särskilt villkor för hantering av en kemisk produkt.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 11 § lagen om kemiska produkter.

Vid tillståndsprovning skall prövningsmyndigheten bedöma risken med produkten eller hanteringen av denna och därvid göra en avvägning mellan risk och nytta. Avvägningen skall givetvis göras mot bakgrund av balkens syfte, nämligen omsorgen om människors hälsa, miljön och naturresurserna.

Om tillstånd meddelas kan tillståndsmyndigheten också föreskriva villkor som direkt tar sikte på att förebygga skador. Som framgått av den allmänna motiveringen är tillståndsbeslut inom detta område inte förbundna med någon rättskraft. Detta innebär att villkor kan ändras och att tillstånd kan återkallas när helst det finns skäl för detta. T.ex. kan ett återkallande bli aktuellt om en produkts sammansättning ändras eller nya risker som inte tidigare varit kända upptäcks.

Med stöd av andra stycket kan föreskrifter utfärdas om t.ex. krav på anmälan eller godkännande av kemiska produkter. Även föreskrifter av helt eller delvis nytt slag kan meddelas. Som exempel kan nämnas skärpta krav vad gäller företagens hantering på så sätt att den som

överlåter en kemisk produkt också blir skyldig att återta denna som ett led i avfallshanteringen.

Förbud

8 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering av en kemisk produkt.

Paragrafen motsvarar av 12 § lagen om kemiska produkter.

Om en kemisk produkt kan medföra en särskilt betydande risk för människors hälsa eller för allvarlig miljöskada är det möjligt att med stöd av denna paragraf omedelbart ingripa med ett generellt förbud mot produkten. En förutsättning måste dock vara att krav på tillstånd eller annat särskilt villkor enligt 7 § inte bedöms vara en tillräckligt ingripande åtgärd för att undanröja den akuta hälso- eller miljörisken. Ett förbud kan avse både en enstaka kemisk produkt och sådana produkter av ett visst slag.

Som exempel på fall där förbud kan bli aktuellt kan nämnas produkter som på kortare eller längre sikt kan befaras vara cancerframkallande, fosterskadande eller ärftlighetsändrande. Det kan också vara produkter vars befarade skadeverkningar i det enskilda fallet inte behöver vara av allvarligt slag men där genom den utbredda användningen skadeverkningarna kan drabba många människor eller miljön, t.ex. kosmetiska och hygieniska medel samt bekämpningsmedel.

Eftersom ett förbud är den mest ingripande åtgärden vad gäller hanteringen av kemiska produkter, bör föreskrifter härom normalt meddelas av regeringen.

16 kap. Biotekniska produkter

I kapitlet behandlas biotekniska produkter, inbegripet genetiskt modifierade organismer. Motiveringen till att vi behandlar ämnet i ett särskilt kapitel i balken finns i kap. 12 i den allmänna motiveringen. Där redovisas också grunderna för de förslag vi lägger fram i förevärande kapitel. En definition av begreppet biotekniska produkter finns i 2 kap. 13 §.

Kapitlet företer stora likheter med föregående kapitel, som handlar om kemiska produkter. Exempelvis finns i båda kapitlen vissa bestämmelser om utrednings- och informationsskyldighet som går längre än motsvarande allmänna aktsamhetsregler. Detta beror på att utredning av och information om biotekniska produkter skall ske oavsett om det finns konkreta farhågor om hälso- eller miljöfarliga effekter eller ej.

Inledande bestämmelser

1 § Vid hantering av biotekniska produkter som fått sitt genetiska material ändrat på ett sätt som går utöver det naturliga genutbytet skall riskerna för skador på människor och miljö beaktas och hänsyn tas till etikens grunder. Om det enligt föreskrift som meddelats med stöd av denna balk krävs tillstånd till hanteringen av en sådan produkt, får tillstånd lämnas endast om produkten är godtagbar i dessa avseenden.

Kapitlet inleds med en paragraf som behandlar frågor rörande genetiskt modifierade produkter. Det rör sig visserligen om specialfrågor på bioteknikens område. Med tanke på den stora betydelse som gentekniken kan väntas få ter det sig emellertid motiverat att skjuta fram just dessa frågor. Bestämmelsen i första meningen har dessutom karaktär av aktsamhetsregel och bör också av den anledningen komma först.

Paragrafen handlar således i sin helhet om genetiskt modifierade organismer. Enligt definitionen i 2 kap. 13 § kan det också röra sig om varor, ifall föreskrift meddelats om att balkens bestämmelser om biotekniska produkter skall tillämpas på varor som innehåller eller har behandlats med en bioteknisk produkt och som på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människor eller miljön. Som framgår av lagtexten skall dock paragrafen tillämpas bara om den biotekniska produkten i sig är en genetiskt modifierad organism.

I första meningen anges att, utöver riskerna för skador på människor och miljön, så skall vid hanteringen av genetiskt modifierade organismer också hänsyn tas till etikens grunder. Detta är det enda ställe i balken där ett sådant krav ställs. Eftersom användningen av genetiskt modifierade organismer ifrågasätts av många människor på etiska grunder, är det rimligt att prövningen också innefattar etiska överväganden. Hur man skall förfara anges i avsnitt 12.3 i den allmänna motiveringen.

I andra meningen anges förutsättningarna för att tillstånd skall få lämnas, när sådant krävs. Utöver att produkten är etiskt godtagbar skall självfallet de allmänna aktsamhetsreglerna i balken beaktas vid tillståndsprovningen.

Utredning

2 § Det åligger den som tillverkar eller importerar en bioteknisk produkt att genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador och etiska problem som produkten kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Paragrafen har sin motsvarighet i 1 § i 15 kap om kemiska produkter.

Hanteringen av biotekniska produkter skall ske så att skador på människor eller i miljön eller etiska problem kan undvikas. En förutsättning för detta är dock att de som hanterar produkterna känner till i vilket avseende dessa är farliga eller om andra problem kan uppkomma. I paragrafen stadgas därför att tillverkare och importörer av biotekniska produkter skall sörja för utredning och bedöma vilka egenskaper en produkt har. Det är att märka att utredningsskyldigheten är fortlöpande och således inte upphör då produkten släpps ut på marknaden. Vilken utredning om en produkt som får anses tillfredsställande beror på en rad olika omständigheter. Den närmare innebörden av kravet på utredning bestäms självfallet också av den vid varje tidpunkt rådande vetenskapliga kunskapsnivån.

Det är särskilt att märka att mikroorganismer och andra levande organismer kan vara svåra att begränsa till ett visst geografiskt område. Det är därför från risksynpunkt viktigt att känna till överlevnaden av biotekniska produkter i miljön och deras inverkan på den ekologiska balansen. En annan riskfaktor är att användningen av biotekniska produkter såsom exempelvis biologiska bekämpningsmedel kan orsaka negativa hälsoeffekter på människan. Exponering för mikroorganismer i bl.a. arbetsmiljön kan t.ex. orsaka luftvägsallergier eller infektioner, om det rör sig om patogena organismer.

Kunskapskrav

3 § *Den som yrkesmässigt hanterar en bioteknisk produkt skall ha tillgång till den biologiska och ekologiska kunskap och de kunskaper om etiska problem som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper.*

Paragrafen har sin motsvarighet i 2 § i 15 kap, som handlar om kemiska produkter.

Bestämmelsen riktar sig till alla som hanterar biotekniska produkter förutsatt att hanteringen sker yrkesmässigt. Kravet på kompetens måste emellertid kunna göras gällande med olika styrka beroende på i vilket led hanteringen sker.

Tillverkare och importörer av biotekniska produkter skall i den omfattning som behövs med hänsyn till arten och omfattningen av verksamheten ha tillgång till biologisk och ekologisk kompetens samt kunskap om vilka etiska problem som hanteringen kan medföra. Tillverkare och importörer av biotekniska produkter skall vidare hålla sig underrättade om forskning och teknisk utveckling av betydelse för skyddet av hälsa och miljö.

I fråga om de kunskapsnivåer som kan krävas av näringsidkare i olika led och funktioner och om metoder att skaffa sig sådan kunskap kan hänvisas till specialmotiveringen till 15 kap. 2 §.

Produktinformation

4 § *Den som tillverkar, importerar eller överlåter en bioteknisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation). Har produkten fått sitt genetiska material ändrat på ett sätt som går utöver det naturliga genutbytet skall uppgift lämnas om att så skett.*

Paragrafen har sin motsvarighet i 3 § i 15 kap., som handlar om kemiska produkter. I fråga om de allmänna krav som kan ställas på produktinformation och sättet att lämna den kan därför hänvisning göras till specialmotiveringen till nämnda paragraf.

Kraven sträcker sig emellertid längre än som gäller i fråga om kemiska produkter. I andra meningen föreskrivs nämligen att om en bioteknisk produkt fått sitt genetiska material ändrat på annat sätt än

genom det naturliga genutbytet skall uppgift lämnas om att så skett. Bestämmelsen kan enligt definitionen i 2 kap. 13 § bli tillämplig också på varor som innehåller eller har behandlats med en bioteknisk produkt, enligt vad som framgår av förevarande paragraf dock endast om den biotekniska produkten i sig är genetiskt modifierad.

Tillägget i paragrafen innebär sålunda att det genom märkning eller på annat sätt, t.ex. ett informationsblad, skall framgå att det genetiska materialet har modifierats. Under förutsättning att en inskränkning sker i fråga om undantaget för livsmedel enligt 2 kap. 2 § skulle i en framtid informationen kunna ta sig uttryck i en uppgift på ett köttpaket att köttet härrör från ett transgent djur.

En möjlighet att föreskriva undantag från informationsskyldigheten medges i 5 §. Ett sådant undantag kan föranledas av att ett förfarande är ofarligt och dessutom blivit så vanligt att ingen reagerar på det och därför inte heller behöver informeras om det.

Föreskrifter

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter i de hänseenden som anges i 2-4 §§. I sådana föreskrifter får undantag medges från kravet i 4 § andra meningen.

Denna bemyndiganderegeln har sin motsvarighet i 4 § i 15 kap., som handlar om kemiska produkter. Här kan därför hänvisas till specialmotiveringen till sistnämnda paragraf. Andra meningen utgör dock ett tillägg. Den har motiverats under 4 §.

Uppgiftsskyldighet

6 § Den som yrkesmässigt hanterar en bioteknisk produkt skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma de hälso- eller miljörisker eller etiska problem som är förknippade med produkten och hanteringen.

Paragrafen har sin motsvarighet i 5 § i 15 kap., som handlar om kemiska produkter. Här kan hänvisas till specialmotiveringen till den paragrafen.

I likhet med vad som föreskrivs för kemiska produkter gäller uppgiftsskyldigheten enligt denna paragraf alla som yrkesmässigt hanterar en bioteknisk produkt. Den uppgiftsskyldighet som kan föreskrivas med stöd av paragrafen kan omfatta alla de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att överblicka och bedöma tänkbara hälso- och miljörisker samt etiska problem, inte bara till följd av användningen av varje enskild produkt för sig utan av hela användningen i samhället.

Det är att märka att uppgiftsskyldigheten enligt paragrafen avser sådana uppgifter "som kan behövas" och således inte "som behövs". Denna skillnad är avsiktlig och har sin grund i att det skulle bli näst intill en omöjlig uppgift för tillsynsmyndigheterna att visa att en uppgift behövs för det fall tvist skulle uppkomma beträffande uppgiftsskyldighetens omfattning.

Uppgifter som samlas in med stöd av paragrafen skulle kunna läggas till grund för ett register över biotekniska produkter. Eftersom det inte ankommer på oss att ta slutlig ställning till organisationsfrågorna, har vi ingen uppfattning om huruvida ett sådant register bör inrättas och var det i så fall skulle förläggas. Stadgandet ger emellertid också utrymme för insamling av sådana uppgifter som kan behövas för exempelvis kartläggning av ett problemområde inom biotekniken.

Förhandsanmälan

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som avser att tillverka eller importera en bioteknisk produkt, som inte tidigare varit i bruk i Sverige, senast vid en viss tidpunkt till den myndighet som regeringen bestämmer skall göra anmälan om tillverkningen eller importen samt redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter.

Paragrafen har sin motsvarighet i 6 § i 15 kap., som handlar om kemiska produkter. Här kan hänvisas till specialmotiveringen till den paragrafen.

Tillstånd och villkor

8 § *Om det behövs från hälso- eller miljösynpunkt eller av etiska skäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en bioteknisk produkt inte får hanteras utan att tillstånd lämnats av den myndighet som regeringen bestämmer eller, om det är tillräckligt, utan att anmälan skett till en sådan myndighet.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva även annat särskilt villkor för hantering av en bioteknisk produkt.

Om det föreligger särskilda skäl får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i det enskilda fallet besluta om undantag från kravet på tillstånd. Beslut som nu sagts får innehålla krav på anmälan innan en hantering av produkten äger rum.

I paragrafen föreslås att regeringen får meddela föreskrifter om krav på tillstånd för hantering av biotekniska produkter och även föreskriva annat särskilt villkor för hanteringen. De allmänna aktsamhetsreglerna utgör förutsättning för prövningen. Som framgår av 1 § skall vid prövningen hänsyn tas också till etikens grunder. Ett tillstånd bör kunna avse endast en viss typ eller vissa typer av användning. Det bör alltså vara möjligt att exempelvis ge tillstånd till hanteringen av en genetiskt modifierad organism enbart för försöksutsättning. På samma sätt som nu gäller i fråga om kemiska bekämpningsmedel bör tillståndet också kunna ges formen av ett godkännande av produkten.

Som framgår av paragrafen kan tillståndsplikten ersättas av en anmälningsskyldighet. Av de skäl som anförts i den allmänna motiveringen för kravet på tillståndsplikt följer emellertid att åtminstone till en början tillstånd regelmässigt skall krävas i vart fall för utsättning av genetiskt modifierade organismer i naturen.

Giltigheten av ett tillstånd eller ett godkännande bör vara begränsad till tiden. I likhet med vad som nu gäller för bl.a. biologiska bekämpningsmedel bör giltighetstiden vara högst fem år.

Det särskilda behovskriteriet i lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel får anges som förutsättning för tillstånd i de särskilda föreskrifter som utfärdas om sådana bekämpningsmedel. Även andra förutsättningar för godkännande som kan stödjas på balkens aktsamhetsregler, på de grundläggande principerna för balken eller på miljö kvalitetsnormer (se 4 kap. 1 §) får självfallet tas in i föreskrifterna.

Anses en viss typ av hantering av en genetiskt modifierad organism inte vara i behov av krav på tillstånd, exempelvis därför att det är fråga om innesluten användning, får sådan hantering i föreskrifterna undantas från kravet på godkännande. Där bör också tas in undantag för sådana organismer som till följd av EG-direktiv inte skall vara underkastade krav på godkännande eller som har godkännande i EG-land vilket skall gottas även i Sverige.

Tredje stycket har mönster i 5 § första stycket andra meningen lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Någon anledning att såsom i nämnda lag bemyndiga regeringen att föreskriva generella undantag behövs inte, eftersom de grundläggande föreskrifterna kan utformas med angivande av undantagen.

För tillståndsprovningen blir 20 kap. tillämpligt. Prövningsmyndighet blir därvid den myndighet som regeringen bestämmer. Hur vi ser på valet av tillståndsmyndighet har vi redovisat i avsnitt 12.3 i den allmänna motiveringen. Ett tillstånd kan återkallas eller omprövas enligt de regler vi förestår i 21 kap.

Användningen av genetiskt modifierade organismer kommer att stå under tillsyn av hälso- och miljömyndigheterna enligt de bestämmelser vi föreslår i 22 kap. Eftersom tillsynen särskilt är motiverad av ekologiska hänsyn är det naturligt att den centrala uppsikten över området tillkommer Naturvårdsverket. Detta har vi närmare motiverat i avsnitt 12.3 i den allmänna motiveringen.

Förbud

9 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljösynpunkt eller från etisk synpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering av en bioteknisk produkt.

Paragrafen ha sin motsvarighet i 8 § i 15 kap., som handlar om kemiska produkter. Här kan hänvisas till specialmotiveringen till den paragrafen.

Förbud mot en bioteknisk produkt kan meddelas på grund av att faran för att den skall komma lös i naturen och påverka den ekologiska balansen framstår som särskilt stor. Men eftersom även etiska principer ligger till grund för provningen enligt kapitlet, kan ett förbud meddelas också på etiska grunder. Till förfaranden som man kan tänka

sig kommer att drabbas av förbud är framställning av s.k. mosaikdjur, dvs. djur som är sammansatta av arvsmassa från två olika arter.

17 kap. Hälsoskydd

Aksamhetsregler

1 § Var och en är, såvitt angår hälsoskyddet, skyldig att iakttta de akksamhetskrav som anges i 3 kap. på sådant sätt att miljö kvalitetsnormer enligt 8 kap. så långt möjligt kan uppfyllas och så att olägenheter för människors hälsa förebyggs eller avhjälps.

Paragrafen är ny. Innehållet motsvarar 14 kap. 2 §.

I 2 kap. Tillämpningsområde och definitioner definieras begreppen hälsoskydd och olägenhet för människors hälsa. De grundläggande akksamhetsreglerna till skyddet av människors hälsa, liksom till skydd för övriga ändamål som behandlas i miljöbalken, finns samlade i 3 kap.

I paragrafen läggs fast att man vid tillämpningen av de allmänna akksamhetsreglerna i miljöbalken i fråga om skyddet av människors hälsa samtidigt skall tillse att miljö kvalitetsnormer i möjligaste mån kan innehållas och att olägenheter för människors hälsa förebyggs eller avhjälps.

De allmänna akksamhetsreglerna skall tillämpas och miljö kvalitetsnormerna iakttas vid såväl prövning som tillsyn enligt miljöbalken. Miljö kvalitetsnormerna är dock, till skillnad från de allmänna akksamhetsreglerna, avsedda att i första hand tillämpas av myndigheterna.

I specialmotiveringen till 8 kap. 4 § anges att länsstyrelsen eller Naturvårdsverket skall sörja för att en åtgärdsplan tas fram i de fall miljö kvalitetsnormer inom ett visst geografiskt område överskrids. Behovet av åtgärdsplaner sammanhänger givetvis med det aktuella områdets storlek och antalet miljö påverkande verksamheter inom detsamma. I det fall överskridandet orsakas av en källa - antingen det nu är fråga om den yttre miljön eller bostäder, lokaler m.m. - bör detta givetvis föranleda direkta åtgärder från tillsynsmyndigheternas sida. Ett ingripande skall ske med stöd av akksamhetsreglerna i miljöbalken eller av generella föreskrifter. Miljö kvalitetsnormerna anger därvid det tillstånd som på sikt skall uppnås vid tillämpningen av

aktsamhetsreglerna och kan också läggas till grund för generella föreskrifter.

Bland de många faktorer som i positiv eller negativ riktning påverkar människors hälsa är inomhusmiljön, dvs. tillståndet i de bostäder och lokaler där människor vistas, en av de grundläggande. Skyddet av inomhusmiljön har en central plats i hälsoskyddslagen. När nu denna förs in i miljöbalken bör enligt vår mening skyddet av inomhusmiljön ges en central ställning i balken. Vi föreslår därför i detta kapitel bl.a. ett antal bestämmelser om bostäders och lokalers skick och utnyttjande. Därvid har vissa bestämmelser i den nuvarande hälsoskyddsförordningen (1983:616) synt oss vara av sådan betydelse att de bör införas direkt i balken.

Bestämmelserna bör sammanföras med vissa bestämmelser i hälsoskyddslagen av liknande karaktär under en gemensam rubrik. Samtidigt bör vissa mer udda bestämmelser i den nuvarande hälsoskyddslagen, t.ex. rörande värmepumpar, utmönstras ur lagtexten.

Genom att hälsoskyddsbestämmelserna i miljöbalken mer fokuseras mot inomhusmiljöfrågorna skapas förutsättningar för att hälsoskyddsreglerna i tillämpningen skall kunna särskiljas från bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Detta förenklar också utformningen av besvärreglerna i miljöbalken.

Tidigare har vi föreslagit att den nuvarande ordningen med särskilda aktsamhetsregler för miljöfarlig verksamhet skall bibehållas i miljöbalken. Liksom för närvarande skall dessa regler anknytas till användningen av mark på sätt som kan skapa olägenheter i avseende på hälsa och miljö i omgivningen. Vi har också föreslagit att den nuvarande anknytningen av hälsoskyddsbestämmelserna till användning av fast och lös egendom utgår. Detta innebär att reglerna i fråga om skyddet av hälsan kan användas i de fall reglerna för miljöfarlig verksamhet inte är tillämpliga.

Sammanläggningen av de nuvarande aktsamhetsreglerna i miljölagarna till allmänna regler i miljöbalken torde i flertalet fall inte leda till några problem i fråga om besvärsordningen eftersom reglerna ofta omfattar helt skilda områden, t.ex. strålskydd eller naturvård. Införandet av gemensamma aktsamhetsregler kommer emellertid att leda till att gränsen mellan miljöskydd och hälsoskydd suddas ut. Detta kan leda till oklarheter i fråga om besvärsordningen om nuvarande regler bibehålls.

Den lämpligaste ordningen för att åstadkomma en klar skiljelinje mellan ett administrativt överprövningsförfarande och ett domstolsför-

farande via länsstyrelsen som första instans torde i förevarande fall vara att låta frågor om olägenheter för människors hälsa orsakade av störningar från fasta anläggningar och verksamheter i omgivningen prövas i administrativ ordning, dvs. av länsstyrelserna, Koncessionsnämnden och regeringen, medan frågor om olägenheter för människors hälsa i övrigt, exempelvis i bostäder, lokaler m.m., prövas domstolsvägen med länsstyrelserna som första besvärinstans. De ändringar som vi nu föreslår underlättar en sådan ordning. Det kan vidare konstateras att vissa bestämmelser i hälsoskyddslagen, t.ex. om värme-pumpar, lika väl skulle ha kunnat placeras bland bestämmelserna i miljöskyddslagen och att föreskrifter om sådana anordningar kan stödjas på de generella bemyndigandena i 4 kap. i balken.

Vad ovan anförts utesluter inte i och för sig att vissa frågor av markanvändningskaraktär, t.ex. anordnande av enskilda avlopp, även fortsättningsvis kan regleras med stöd av hälsoskyddsbestämmelserna i balken.

2 § En bostad får inte brukas så att störningar uppkommer som kan utsätta någon för olägenheter för hälsan.

Lagtexten motsvarar 4 § hälsoskyddsförordningen. De exempel på störningar som anges i denna paragraf, orenlighet och störande ljud, synes överflödiga och bör utgå.

3 § I syfte att hindra uppkomsten av olägenheter för hälsan skall bostäder och lokaler för undervisning eller barnomsorg särskilt

1. ge betryggande skydd mot värme, kyla, drag, fukt, buller, luftföroreningar och andra liknande störningar,

2. vara i betryggande grad fria från strålning,

3. ha tillfredsställande luftväxling genom anordning för ventilation eller på annat sätt,

4. hållas tillfredsställande uppvärmda, samt,

i fråga om bostäder,

5. ge de boende möjligheter att upprätthålla en god personlig hygien,

6. ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av god beskaffenhet till dryck, matlagning, personlig hygien och andra hushållsändamål.

Lagtexten är hämtad från 3 § hälsoskyddsförordningen. Bl.a. på grund av de under senare år uppmärksammade miljöproblemen i daghem, förskolor m.m. har ordet barnomsorg införts i första stycket. Med anledning av den uppmärksammade förekomsten av radon i byggnadsmaterial har tillförts en ny punkt i vilken behandlas frågor om strålning. De sex punktsatserna har vidare indelats i två avsnitt varav det senare endast omfattar frågor om hälsoskydd i bostäder.

4 § Byggnader och lokaler skall hållas fria från ohyra. Åtgärder skall vidtas mot skadedjur som kan vålla olägenhet för människors hälsa. Är det av särskild betydelse med hänsyn till skyddet av hälsan skall kommunen sörja för att åtgärderna vidtas.

Lagtexten är hämtad från 10 § hälsoskyddslagen. Den är endast tillämplig i fall där ohyra eller skadedjur kan vålla olägenhet för människors hälsa. Skador på trädgårdsväxter, prydnadsbuskar m.m. omfattas således inte av bestämmelsen. I fråga om kommunernas skyldighet att vidta egna åtgärder för att bekämpa skadedjur begränsas denna, enligt förarbetena till hälsoskyddslagen, till de fall i vilka det inte kan anses rimligt att enskild person skall stå för åtgärden.

5 § I syfte att hindra uppkomsten av olägenheter för hälsan är var och en som upplåter byggnader för bostäder eller allmänna ändamål skyldig att utföra sådana undersökningar som behövs. Tillsynsmyndigheten kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen.

Det åligger den som upplåter byggnad för angivna ändamål att ersätta kostnad för undersökning som avses i första stycket andra meningen med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

Paragrafen är ny. Den har sin förebild i 43 § andra och tredje styckena miljöskyddslagen. Paragrafen motsvaras i fråga om miljöfarlig verksamhet av 14 kap. 7 §.

I nuvarande hälsoskyddslag saknas bestämmelser om undersökningsskyldighet. Vi anser att de problem med avseende på inomhusmiljön som uppmärksammats under senare år - och som vi redogjort för i avsnitten 7.5.2 och 14.3.3 i den allmänna motiveringen - ställer

krav på en utökad undersökningsskyldighet. Enligt vår uppfattning finns det ingen anledning att i fråga om undersökningsplikt ha olika regler i fråga om hälsoskydd och miljöskydd. Undersökningsplikten enligt förevarande paragraf bör omfatta dem som upplåter byggnader för bostäder och allmänna ändamål såsom vård, undervisning, hygienisk verksamhet, hotell m.m.

Övriga bestämmelser

6 § Avloppsvatten skall avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar inrättas.

Paragrafen är hämtad från 7 § 1 stycket hälsoskyddslagen. Med anordningar avses samtliga delar som ingår i en avloppsanläggning såsom rörledningar, slamavskiljare, tankar, infiltrationsanläggningar och liknande.

En definition av avloppsvatten finns i 2 kap. 8 §.

7 § Husdjur och andra djur som hålls i fångenskap skall förvaras och skötas så att olägenheter för människors hälsa ej uppkommer.

Lagtexten är hämtad från 11 § 1 stycket hälsoskyddslagen.

Föreskrifter

8 § Om det behövs för att skydda människors hälsa, får regeringen föreskriva att vissa slag av verksamheter eller inrättningar inte får anläggas eller bedrivas utan att tillstånd lämnats av eller anmälan gjorts till den eller de kommunala myndigheter som kommunen bestämt.

Lagtexten har sin förebild i 7 § andra - fjärde styckena, 7 a § andra - fjärde styckena och 12 § hälsoskyddslagen.

9 § Regeringen får föreskriva att vissa slag av djur inte utan särskilt tillstånd av miljönämnden får hållas inom områden med detaljplan, om sådana bestämmelser behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana bestämmelser.

Lagtexten är hämtad från 11 § andra stycket hälsoskyddslagen.

Med stöd av denna bestämmelse har regeringen i hälsoskyddsförordningen (1983:616, 10 §) meddelat föreskrifter om hållande av djur inom område med detaljplan.

10 § Vid meddelande av kommunala föreskrifter till skydd för människors hälsa skall tillses, att därigenom inte läggs onödigt tvång på allmänheten eller annars görs obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

Lagtexten motsvarar 2 § andra stycket hälsoskyddslagen. Eftersom hälsoskyddsbestämmelserna i stor utsträckning rör bostäder, kan det vid tillämpningen av dessa uppkomma särskilda risker för den personliga integriteten. Som närmare framgår av 15 kap. i den allmänna motiveringen föreslår vi att myndigheternas tillträdesrätt till bostäder begränsas till att avse kontroll av hälsoskyddet. Denna tillträdesrätt bör utnyttjas med återhållsamhet. Samma bör gälla utfärdandet av sådana kommunala föreskrifter som kan innebära en obefogad inskränkning i den enskildes frihet m.m. Även om onödigt intrång och obefogade inskränkningar i den enskildes frihet självfallet aldrig får åstadkommas genom samhällets lagstiftning, har vi funnit det motiverat att särskilt erinra om det i förevarande sammanhang.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vattnets beskaffenhet i badanläggningar och i strandbad som är upplåtna för allmänheten. Detsamma gäller kontrollen av sådant vatten.

Lagtexten är hämtad från 8 § hälsoskyddslagen.

12 § Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen, om luftföroreningarna i kommunen innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där. Regeringen eller kommunen får också meddela närmare föreskrifter om vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föroreningarna skall mätas.

Första meningen motsvarar 1 § lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud.

Andra meningen motsvarar 2 § samma lag. Med stöd av bemyndigandet i nämnda lag har regeringen i förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud föreskrivit att Göteborgs kommun får meddela föreskrifter om tillfälliga bilförbud samt meddelat ett antal andra föreskrifter. Av dessa kan nämnas sådana som avser förutsättningar för att meddela förbud, förbudsområden, undantag från förbud, beredskapsplan och särskilda tillstånd. De ämnen som i vissa koncentrationer innebär akuta hälsorisker är enligt förordningen kolmonoxid, kvävedioxid och svaveldioxid.

13 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får även i andra fall än som sagts förut i detta kapitel meddela föreskrifter till skydd för människors hälsa.

Lagtexten motsvarar 13 § hälsoskyddslagen. Med stöd av denna lagregel har i nuvarande hälsoskyddsförordning meddelats närmare bestämmelser om kommunala föreskrifter (11 §). Med stöd av dessa bestämmelser får exempelvis kommunerna meddela föreskrifter om tomgångskörning av motordrivna fordon. Sådana föreskrifter får också omfatta förbud mot camping inom särskilt utsatta områden. Miljöbalken bör ge möjlighet att även i andra fall än som anges i 12 § reglera trafiken inom vissa områden samt förbjuda trafik med vissa typer av fordon.

18 kap. Avfall

Bestämmelserna i detta kapitel har utformats med iakttagande av de ändringar i renhållningslagen som föreslagits i lagrådsremiss den 17

december 1992 om införande av producentansvar m.m., jämte lagrådets yttrande över det remitterade förslaget till ändring i renhållningslagen.

För vissa bestämmelser i renhållningslagen, särskilt om renhållning av allmänna platser och vägar, finns inget naturligt utrymme i miljöbalken. I arbetet med följdlagstiftning kommer vi att ta ställning till var de skall placeras i lagstiftningen. I nödfall får de tas in i en särskild lag.

Inledande bestämmelser

1 § Med avfall jämställs i detta kapitel sådana restprodukter som lämnas till någon annan för återanvändning, återvinning av ämnen eller material, utvinning av energi eller för destruktion eller annat slutligt omhändertagande.

Med hushållsavfall avses i detta kapitel restprodukter och orenlighet, som härrör från hushåll, samt därmed jämförligt material.

Med miljöfarligt avfall avses restprodukter och annat avfall som på grund av sitt innehåll av kemiska ämnen och sina egenskaper i övrigt kan befaras medföra skada på människan eller i miljön.

Restprodukter som uppkommer i en verksamhet är i denna regelmässigt att betrakta som avfall som utövaren av verksamheten vill bli kvitt. Det kan gälla hushållssopor eller industriavfall, t.ex. spillolja. Emellertid har utvecklats och utvecklas fortfarande tekniker som gör det möjligt att nyttiggöra innehållet i restprodukterna. Detta kan ske genom att en produkt eller delar av den kan återanvändas eller att ämnen eller material kan återvinnas ur den. Det kan också vara fråga om att utvinna energi som finns bunden i produkten. I regel sker ett sådant nyttiggörande i en verksamhet som bedrivs av någon annan än den hos vilken restprodukten uppkommit. Detta får till följd att restprodukter som i en verksamhet varit att betrakta som avfall är att anse som närmast en råvara i en annan. Detta synsätt kan leda till komplikationer. Som exempel kan nämnas att transportmonopolet beträffande miljöfarligt avfall inte ansetts tillämpligt på sådant avfall som haft ett ekonomiskt värde för annan än den hos vilken avfallet uppkommit.

För att undgå problem av nu nämnt slag slås i första stycket fast att sådana restprodukter som en gång blivit att betrakta som avfall behåller denna karaktär oavsett om produkterna kan nyttiggöras i något

hänseende eller ej. När de kommer till återanvändning eller materialet återvinns upphör däremot självfallet karaktären av avfall. Återvunnet material blir att jämställa med råvaror.

Uttrycket "lämnas till någon annan för återanvändning" syftar på en definitiv överlåtelse. Det förhållandet att ett företag anlitar ett annat företag för regenerering eller upparbetning eller liknande åtgärd och därefter återfår egendomen omfattas inte av bestämmelsen. Exempel på egendom som kan hanteras på sådant sätt är katalysatorer samt bränslestavar för kärnkraftverk.

Andra stycket motsvarar delvis 1 § första stycket renhållningslagen.

Tredje stycket är nytt och överensstämmer i huvudsak med det förslag till definition som MFA-utredningen lämnat i betänkandet (SOU 1992:141) Miljöfarligt avfall - nya regler. Begreppet miljöfarligt avfall omfattar restprodukter, dvs. rester och överblivet material samt annat avfall. I vissa fall omhändertas det miljöfarliga avfallet slutligt i anslutning till den anläggning där det uppkommit. I andra fall tas det slutligt om hand av annan än producenten. Det saknar därvid betydelse om innehavaren vill överlåta eller överlämna det till annan eller om han enligt bestämmelse i lag eller annan författning eller på grund av villkor i ett tillståndsbeslut är skyldig att överlåta eller överlämna avfallet till annan, oavsett om det sker mot ersättning eller inte. I ett villkor kan exempelvis anges den största mängd av ett visst slags avfall som får innehas. Överlåtelse eller överlämnande kan ske för t.ex. återanvändning, återvinning, destruktion eller deponering. Genom detta synsätt blir det avfallets egenskaper från hälso- och miljösynpunkt som blir avgörande för hur avfallet skall behandlas och inte huruvida det har ett ekonomiskt värde.

2 § Med hantering avses i detta kapitel uppsamling, förvaring, bortforsling och slutligt omhändertagande.

Med producent avses i detta kapitel den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning. Vad nu sagts gäller även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljö-vårdssynpunkt.

Första stycket motsvarar i sak 1 § andra stycket renhållningslagen.

Andra stycket är nytt. Begreppet producent omfattar den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar en vara eller förpackning samt

hela försäljningskedjan från grossist till detaljist. Med producent avses även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt. Exempel på sådant avfall är processavfall och bygg- och rivningsavfall. I fråga om förpackningsavfall avses med producent för i Sverige tillverkade förpackningar den som tillverkar förpackningsmaterialet, förpackningstillverkaren eller den som för försäljning förpackar eller innehar en vara.

Den kommunala renhållningsskyldigheten

3 § *Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 5 §, svara för*

1. *att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälso- och miljöskydd som enskilda intressen,*

2. *att hushållsavfall från kommunen slutligt tas om hand.*

När kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till hälso- och miljöskyddet. Kommunen skall vidare beakta att bortforslingen anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse.

I planer och beslut enligt andra stycket skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall som uppkommit hos dem.

Första stycket motsvarar i allt väsentligt 4 § första stycket och 5 § renhållningslagen. Undantag kan föreskrivas beträffande kommunens ansvar för såväl bortforsling som slutligt omhändertagande av hushållsavfall.

Andra stycket motsvarar delvis 4 § andra stycket renhållningslagen. En nyhet är att hänsyn nu skall tas även till nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfall.

Tredje stycket är nytt. I dag gäller enligt 9 § tredje stycket renhållningslagen att kommunens renhållningsordning skall innehålla föreskrifter under vilka förutsättningar undantag kan medges från renhållningsordningens bestämmelser. I förevarande stycke stadgas i stället att förutsättningarna för att själv få ta hand om hushållsavfall

skall anges i planer och beslut enligt andra stycket. Som framgår av 8 § andra stycket skall de i förevarande stycke angivna förutsättningarna även tas in i kommunens renhållningsordning.

En bestämmelse om dispens i enskilda fall finns intagen i 10 § andra stycket.

4 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en myndighet eller en kommun får i fråga om annat avfall inom en kommun än hushållsavfall meddela föreskrifter om

- 1. att avfallet skall forslas bort genom kommunens försorg,*
- 2. att kommunen skall se till att avfallet slutligt tas om hand.*

Paragrafen motsvarar i sak 6 § renhållningslagen. Den blir nu tillämplig även på sådana restprodukter som avses i 1 § första stycket.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en producent att se till att avfallet av en vara eller av en förpackning eller avfallet från sådan verksamhet som han bedriver forslas bort, återanvänds, återvinns eller tas om hand på sådant sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Föreskrifter enligt första stycket får även avse skyldighet att

- 1. märka en vara eller en förpackning,*
- 2. lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om producentansvar. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om producentansvar för det avfall som blir av en vara eller förpackning sedan den förbrukats eller tjänat ut. Ansvar kan således föreskrivas för den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller förpackning och som enligt definitionen i 2 § andra stycket är att anse som producent. Producentansvar kan föreskrivas endast för den typ av varor och förpackningar som producentens verksamhet omfattar. Likaså kan producentansvar föreskrivas beträffande annat avfall än sådant som blir av varor eller förpackningar, t.ex. avfall från byggarbetsplatser, under förutsättning att det

skett i yrkesmässig verksamhet och att avfallet fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt.

Det ansvar som kan föreskrivas med stöd av paragrafen är av såväl fysisk som ekonomisk natur vad gäller insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande. Ansvaret kan också inskränkas till något av dessa led. I de fall kommunen har kvar ansvaret för bortforsling och slutligt omhändertagande kan det ekonomiska ansvaret för detta utkrävas av producenten genom avgifter. Bestämmelser om sådana finns i 23 kap.

Genom bemyndigandet kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer successivt införa producentansvar på områden där detta är lämpligt och praktiskt möjligt. Regeringen eller myndigheten kan också föreskriva hur ett visst avfall som bortforslas skall tas om hand, t.ex. genom att en viss procentuell mängd skall återanvändas eller utnyttjas för återvinning eller energiutvinning eller komposteras.

Bemyndigandet är inte avsett att tillämpas i fråga om avfall som omfattas av sådana föreskrifter som avses i 4 §. För bortforsling av returpapper genom kommunens försorg skall dock föreskrifter kunna meddelas med stöd av bemyndigandet i förevarande paragraf.

Syftet med den uppgiftsskyldighet som kan föreskrivas med stöd av andra stycket är att kunna kontrollera hur lagstiftningen efterlevs. Det är att märka att föreskrifter om märkning och uppgiftsskyldighet vad gäller producentansvar skall meddelas med stöd av förevarande paragraf och inte med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 2 § andra stycket.

6 § Är det av betydelse från återanvändnings- eller återvinningssynpunkt eller med hänsyn till hälso- och miljöskyddet, får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en myndighet eller en kommun meddela föreskrifter om att visst slag av avfall i avvaktan på bortforsling skall förvaras skilt från annat avfall och meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för ändamålet.

Paragrafen motsvarar i sak 8 § renhållningslagen. Med stöd av paragrafen kan föreskrifter meddelas som möjliggör källsortering. T.ex. kan föreskrivas att glas skall förvaras avskilt från övrigt hushållsavfall för att på så sätt lättare kunna tas om hand.

7 § När avfall skall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt tas om hand av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderätts-havaren.

Skall avfall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg får inte någon annan än den som kommunen eller producenten anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen.

Paragrafen motsvarar delvis 7 § renhållningslagen. Den har kompletterats så att den omfattar även avfall som skall forslas bort genom producentens försorg. Förbudet i första stycket har utsträckts så att det gäller även nyttjanderättshavare.

Kommunal renhållningsordning m.m.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om avfallshanteringen inom en kommun. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter.

För varje kommun skall finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om avfallshantering som gäller för kommunen samt en avfallsplan. I renhållningsordningen skall anges sådana förutsättningar som avses i 3 § tredje stycket. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en renhållningsordning skall upprättas och antas och om det närmare innehållet i avfallsplanen.

Första stycket har tillkommit i avsikt att bringa bestämmelserna om renhållningsordning i bättre överensstämmelse med bemyndiganderegler i 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen.

Andra stycket första meningen motsvarar delvis 9 § tredje stycket första meningen renhållningslagen. Andra stycket andra meningen motsvarar 9 § andra stycket första meningen renhållningslagen.

Tredje stycket motsvaras delvis av 9 § andra stycket andra meningen renhållningslagen. Bemyndigandet i förevarande paragraf har med stöd av 8 kap. 7 § 1 och 4 regeringsformen utsträckts till att omfatta även föreskrifter om hur en renhållningsordning skall upprättas

och antas. Bestämmelser i dessa hänseenden finns för närvarande i 10-13 §§ renhållningslagen.

9 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en myndighet eller en kommun får föreskriva att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall skall lämna kommunen de uppgifter som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning.

Paragrafen motsvarar i sak 9 a § renhållningslagen.

10 § Kommunen är skyldig att, utöver vad som följer av renhållningsordningen, forsla bort hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Kommunen får i ett enskilt fall tillåta en fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själv ta hand om avfall som uppkommit hos honom och som annars skall tas om hand av kommunen, om han kan göra detta på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt betryggande sätt och det föreligger särskilda skäl för ett sådant undantag.

Frågor om bortforsling enligt första stycket och undantag enligt andra stycket prövas av miljönämnden.

Första stycket motsvarar 14 § renhållningslagen.

Kommunen har nu möjlighet att i enskilt fall medge undantag från renhållningsordningens föreskrifter. Vi föreslår i 3 § att i fråga om hushållsavfall undantag från skyldigheten att låta kommunen ta hand om avfallet i princip skall regleras genom generella föreskrifter. Det torde dock inte vara möjligt för kommunen att förutse alla tänkbara behov av undantag. I andra stycket ges därför en möjlighet till undantag i enskilt fall. Möjligheten gäller alla slag av avfall som enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken skall tas om hand av kommunen.

Dumpning

11 § Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon får inte avfall dumpas, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Dumpning får inte heller ske från svenskt fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Avfall

som är avsett att dumpas i det fria havet får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen.

Första stycket gäller inte sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som avses i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Regeringen får genom föreskrifter medge undantag från första stycket, om dumpning kan ske utan olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Under samma förutsättning får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna tillstånd till dumpning i särskilt fall.

Paragrafen motsvaras av bestämmelser i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Första stycket motsvarar 1 §, andra stycket 2 § och tredje stycket 3 § första stycket första meningen i nämnda lag. Det är att märka att bestämmelserna i första stycket gäller även den ekonomiska zonen. Vad denna omfattar framgår av 1 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Avfall från verksamhet med strålning

12 § Den som bedriver eller har bedrivit verksamhet med strålning skall svara för att det i verksamheten uppkomna radioaktiva avfallet hanteras och, när det behövs, slutförvaras på ett från strålskyddssynpunkt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller kasserade strålkällor som använts i verksamheten.

Om det är påkallat från strålskyddssynpunkt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att den som bedriver eller har bedrivit verksamhet med strålning skall svara för att det i verksamheten uppkomna radioaktiva avfallet hanteras eller slutförvaras på särskilt angivet sätt.

Paragrafen motsvarar 13 § strålskyddslagen.

13 § Den som bedriver eller har bedrivit verksamhet med en teknisk anordning som kan alstra strålning skall, i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, svara för att anordningen oskadliggörs, när den inte längre skall användas i verksamheten.

Paragrafen motsvarar 14 § strålskyddslagen.

Tillstånd

14 § Om det behövs från hälso-, miljö- eller strålskyddssynpunkt eller av hänsyn till hushållningen med naturresurser får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att hushållsavfall och annat avfall inte får införas till eller utföras ur riket utan att tillstånd lämnats av den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar delvis 1 § tredje stycket renhållningslagen. Möjligheten att föreskriva tillståndsplikt enligt renhållningslagen har för-
anletts av ratificeringen av Baselkonventionen om gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall. Stadgandet har nu byggts ut med en ram för bemyndigandet. Tillståndsplikt kan enligt förevarande paragraf föreskrivas för alla typer av avfall. Genom att föreskriva krav på tillstånd kan samhället skaffa sig kontroll över att avfall inte förs över landets gränser på ett sätt som inte är miljömässigt godtagbart. Likaså kan genom tillståndsplikt kontrolleras att avfall som kan nyttiggöras för t.ex. återvinning eller energiutvinning inte förs ut ur landet.

19 kap. Strålning

Hela kapitlet är nytt. 1-7 §§ motsvarar 6-12 §§ strålskyddslagen, 8-14 §§ motsvarar 15-21 §§, 15 § motsvarar 22 § andra stycket, 16 § motsvarar 23 § och 17 § motsvarar 25 § strålskyddslagen. Ändringar i förhållande till gällande lydelse i strålskyddslagen har gjorts endast i 13 och 14 §§ nedan. Därför förekommer specialmotiveringar endast till sistnämnda paragrafer.

Övriga bestämmelser i strålskyddslagen har samordnats med andra regler i miljöbalken. 1-5 §§ strålskyddslagen är inordnade i bestämmelserna i balkens första avdelning (se 1 kap. 1 och 2 §§, 2 kap. 2 § tredje stycket och 10-11 §§ samt 4 kap. 7 §). 13-14 §§ strålskyddslagen motsvaras av 18 kap. 12-13 §§. Reglerna om tillståndsprövning m.m. i 22, 24 och 26-28 §§ strålskyddslagen täcks av miljöbalkens regler om prövning och omprövning (20-21 kap.). Slutligen återfinns regler om tillsyn, avgifter, överklagande, ansvar och

förverkande i 22-26 kap. miljöbalken. Bestämmelsen om sekretess i 41 § strålskyddslagen motsvaras närmast av 22 kap. 21 §.

Allmänna skyldigheter

1 § *Den som bedriver verksamhet med strålning skall med hänsyn till verksamhetens art och de förhållanden under vilka den bedrivs*

1. *vidta de åtgärder och iakta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skada på människor, djur och miljö,*

2. *kontrollera och upprätthålla strålskyddet på den plats och i den lokal och övriga utrymmen där strålning förekommer,*

3. *väl underhålla tekniska anordningar samt mät- och strålskyddsutrustning som används i verksamheten.*

2 § *Den som bedriver verksamhet med strålning skall svara för att den som är sysselsatt i verksamheten har god kännedom om de förhållanden, villkor och föreskrifter under vilka verksamheten bedrivs samt blir upplyst om de risker som kan vara förenade med verksamheten.*

Den som bedriver verksamheten skall förvissa sig om att den som är sysselsatt i verksamheten har den utbildning som behövs och vet vad han skall iakta för att strålskyddet skall fungera tillfredsställande.

3 § *Den som är sysselsatt i verksamhet med strålning skall använda de skyddsanordningar och vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att strålskyddet skall fungera tillfredsställande.*

4 § *Den som tillverkar, till landet inför, överlåter eller upplåter ett radioaktivt ämne skall genom märkning eller på annat lämpligt sätt lämna uppgifter som är av betydelse från strålskyddssynpunkt.*

5 § *Den som tillverkar, till landet inför, överlåter eller upplåter en teknisk anordning som kan alstra strålning eller som innehåller ett radioaktivt ämne, skall svara för att anordningen, när den avlämnas för att tas i bruk eller förevisas i marknadsföringssyfte, är försedd med nödvändig strålskyddsutrustning samt även i övrigt erbjuder en betryggande säkerhet mot skada på människor, djur och miljö. Han skall genom märkning eller på annat lämpligt sätt lämna uppgifter som är av betydelse från strålskyddssynpunkt.*

6 § Den som installerar eller utför underhållsarbete på en anordning som avses i 5 § skall svara för att den strålskyddsutrustning som hör till anordningen sätts på plats och att i övrigt de åtgärder vidtas som behövs från strålskyddssynpunkt och som föranleds av arbetet.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som krävs till skydd mot eller för kontroll av strålning i de hänseenden som anges i 1-6 §§.

I fråga om radioaktiva ämnen finns även bestämmelser i lagen (1981:289) om radioaktiva läkemedel och lagen (1982:821) om transport av farligt gods.

Förbud och provning m.m.

8 § Om det är påkallat från strålskyddssynpunkt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva förbud mot att

1. tillverka, till landet införa, transportera, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda eller ta annan därmed jämförlig befattning med material som innehåller radioaktivt ämne,

2. tillverka, till landet införa, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, installera, underhålla eller ta annan därmed jämförlig befattning med en teknisk anordning som kan alstra strålning och som inte omfattas av tillståndsplikt enligt denna balk.

9 § Den som är under 16 år får inte sysselsättas i arbete som är förenat med joniserande strålning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter i fråga om arbetstagare under 18 år som utför sådant arbete.

10 § Om ett arbete av visst slag medför särskild risk från strålskyddssynpunkt för vissa arbetstagare, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att särskilda villkor skall gälla för arbetets utförande eller förbjuda att arbetet utförs av sådana arbetstagare.

11 § Den som är sysselsatt eller skall sysselsättas i arbete med joniserande strålning är skyldig att underkasta sig sådan läkarundersökning som behövs för att bedöma om han skulle löpa särskild risk för skada

vid exponering för joniserande strålning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får inskränka denna skyldighet och i övrigt meddela närmare föreskrifter om läkarundersökningen.

Endast den som genomgått läkarundersökning enligt första stycket får sysselsättas i arbete med joniserande strålning. Den som vid läkarundersökningen bedömts löpa särskild risk för skada vid exponering för joniserande strålning får inte utan medgivande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer sysselsättas i arbete med joniserande strålning.

Om någon, som arbetar med joniserande strålning eller på grund av sin sysselsättning kan ha utsatts för joniserande strålning, visar tecken på skada som kan misstänkas vara föranledd av sådan strålning, skall han genom arbetsgivarens försorg ges tillfälle att snarast genomgå läkarundersökning.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om mät- och skyddsutrustningar samt om provning, kontroll och besiktning som är av betydelse från strålskyddssynpunkt.

Tillståndsplikt m.m.

13 § Tillstånd krävs för att

1. tillverka, till landet införa, transportera, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha eller använda ett radioaktivt ämne,

2. tillverka, till landet införa, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, installera eller underhålla en teknisk anordning som kan och är avsedd att sända ut joniserande strålning eller sådan del av anordningen som är av väsentlig betydelse från strålningssynpunkt.

Paragrafen motsvarar 20 § 1 och 2 strålskyddslagen. Punkt 3 i den nuvarande lydelsen har flyttats till 14 § och i denna paragraf tagits in som en första punkt.

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på tillstånd för att

1. tillverka, till landet införa, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, installera eller underhålla andra tekniska anord-

ningar än sådana som avses i 13 § 2 och som kan alstra joniserande strålning,

2. tillverka, till landet införa, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, installera eller underhålla en teknisk anordning som kan alstra icke-joniserande strålning eller sådan del av anordningen som är av väsentlig betydelse från strålningssynpunkt.

Paragrafen motsvarar 20 § 3 och 21 § strålskyddslagen. Till följd av att 20 § 3 strålskyddslagen har förts över till lagrummet omfattar bemyndigandet nu anordningar som kan alstra såväl joniserande som icke-joniserande strålning.

15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får genom föreskrifter meddela tillstånd till verksamhet med strålning för sjukvårdshuvudmän, vissa yrkesgrupper eller vissa vårdinrättningar, institutioner eller företag.

16 § Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för verksamhet enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, om inte annat föreskrivits i tillstånd som meddelats enligt den lagen.

I fråga om tillstånd att tillverka, till landet införa eller saluföra radioaktiva läkemedel finns även bestämmelser i lagen (1981:289) om radioaktiva läkemedel.

17 § Den som inte har tillstånd när det krävs enligt 13 eller 14 § får endast efter medgivande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ta hand om ett oförtullat radioaktivt ämne eller en oförtullad teknisk anordning på det sätt som avses i 8 § första stycket tullagen (1987:1065). I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

FEMTE AVDELNINGEN

UTREDNING, PRÖVNING OCH TILLSYN

20 kap. Tillstånd till en viss verksamhet eller åtgärd m.m.

I kapitlet finns vissa grundläggande regler om förfarandet vid prövning av frågor om tillstånd och godkännande.

Som närmare utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.1.1) skall frågor om tillstånd och godkännande även i fortsättningen prövas i administrativ ordning av förvaltningsmyndigheter. Förvaltningslagens bestämmelser blir därför tillämpliga i fråga om förfarandet hos prövningsmyndigheterna.

Miljöskyddslagen innehåller bestämmelser om Koncessionsnämndens sammansättning. Lagen innehåller även detaljerade regler vad gäller förfarandet i nämnden. Dessa regler skall - med vissa smärre avvikelser - också tillämpas på länsstyrelsen då denna är prövningsmyndighet.

Förevarande kapitel behandlar emellertid frågor om tillståndsprövning hos flera prövningsmyndigheter. Det framstår då inte som lämpligt att reglera enbart Koncessionsnämndens sammansättning och förfarande i balken. Nämndens domstolsliknande karaktär - i fråga om såväl sammansättning som förfarande - medför å andra sidan att regler om Koncessionsnämnden inte heller bör meddelas i administrativa föreskrifter. Det bästa synes vara att meddela bestämmelser om nämnden i en särskild lag. Vi avser därför att i samband med följdlagstiftningen lägga fram förslag till lag (0000:000) om Koncessionsnämnden för miljöskydd. Vi får då också överväga om ytterligare förfarandeforeskrifter behöver föras in i denna lag. I denna kan eventuellt tas in också bestämmelser om förfarandet hos länsstyrelsen vid prövning av frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Vad angår förfarandet hos andra förvaltningsmyndigheter blir i första hand förvaltningslagens bestämmelser tillämpliga. Vi ser i övrigt inte något behov att meddela ytterligare bestämmelser om förfarandet i lag.

1 § Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, länsstyrelsen, miljönämnden eller annan myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om tillstånd,

godkännande, anmälan eller villkor som avses i 10 kap. 14 §, 11 kap. 1 och 2 §§, 12 kap. 1 och 4 §§, 14 kap. 4 och 5 §§, 15 kap. 6 och 7 §§, 16 kap. 7 och 8 §§, 17 kap. 8 §, 18 kap. 11 § tredje stycket och 14 § samt 19 kap. 13 och 14 §§ enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i dag. I vissa av balkens kapitel har tagits in bestämmelser enligt vilka regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på tillstånd, godkännande, anmälan eller annat villkor. Däremot sägs i de berörda kapitlen inget om vilken myndighet som skall svara för prövningen. Enligt förevarande stadgande bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter i vilka ansvaret för denna prövning läggs fast. Regeringen kan också delegera denna rätt till en myndighet. Med hänsyn till de sakområden som prövningen avser kan förutses vissa myndigheter som i första hand torde komma i fråga för prövningsuppgifterna. Dessa myndigheter har därför angetts i lagtexten.

2 § Bestämmelser om Koncessionsnämndens sammansättning och om förfarandet i nämnden finns i lagen (0000:000) om Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Vid prövning av frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet gäller utöver vad som föreskrivs i detta kapitel i tillämpliga delar bestämmelserna i lagen om Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Paragrafen är ny och har behandlats i inledningen till kapitlet. Det är att märka att förfarandereglerna i lagen om Koncessionsnämnden bara gäller vid sådan tillståndsprövning som avser miljöfarlig verksamhet.

3 § Skall regeringen enligt 3 kap. 7 § andra stycket, 7 kap. 1 eller 2 § eller 14 kap. 5 § andra stycket pröva tillåtligheten av en anläggning, en verksamhet eller en åtgärd eller enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar pröva frågan om framdragandet eller begagnandet av en rörledning, får frågan om tillstånd eller godkännande enligt denna balk inte avgöras, innan sådan prövning har skett.

Paragrafen motsvarar i vissa delar 9 § andra stycket miljöskyddslagen. Bestämmelsen har dock anpassats till att regeringens nuvarande roll

som tillståndsmyndighet i stället förändras till att avse tillåtlighet vid prövning enligt balken. Det bör anmärkas att regeringens tillåtlighetsprövning kan omfatta även annat än miljöfarlig verksamhet.

4 § En prövningsmyndighet som avses i 1 § får underställa regeringen frågan om tillåtligheten av en verksamhet, en hantering eller en åtgärd, om verksamheten, hanteringen eller åtgärden är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet samt myndigheten finner det behövt.

Finner prövningsmyndigheten att en verksamhet, en hantering eller en åtgärd bör tillåtas med stöd av 3 kap. 7 § andra stycket skall frågan om verksamhetens, hanterings eller åtgärdens tillåtlighet alltid underställas regeringen.

Är länsstyrelsen prövningsmyndighet får den hänskjuta en fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet till Koncessionsnämnden, om det finns särskilda skäl.

Första stycket är nytt. Enligt 7 kap. 2 § har regeringen möjlighet att i vissa fall förbehålla sig tillåtlighetsprövningen även beträffande andra anläggningar och åtgärder än som anges i kapitlet. Det kan emellertid hända att det i ett ärende vid sammanträde eller besiktning framkommer uppgifter eller görs iakttagelser som leder till att regeringen borde ha förbehållit sig tillåtlighetsprövningen om omständigheterna hade varit kända tidigare. I sådana fall kan prövningsmyndigheten med stöd av förevarande stadgande hänskjuta tillåtlighetsfrågan till regeringen. En förutsättning för hänskjutande är dock att åtgärden i fråga är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet och att prövningsmyndigheten finner hänskjutandet behövt. T.ex. kan myndigheten finna att tillåtlighetsfrågan är av övervägande politisk art eller att den är av betydelse för rättstillämpningen. Att besluta om att hänskjuta tillåtlighetsfrågan till regeringen tillkommer prövningsmyndigheten exklusivt och beslutet kan inte överklagas. Regeringen kan således inte vägra att ta upp den hänskjutna frågan utan är i detta avseende bunden av prövningsmyndighetens beslut.

Andra stycket motsvarar delvis 16 § miljöskyddslagen. En nyhet i balken är att dispens beträffande i princip otillåtliga företag bara kan meddelas av regeringen. I ärenden där prövningsmyndigheten finner att förutsättningar för dispens är för handen måste därför frågan om tillåtligheten alltid underställas regeringen.

Tredje stycket motsvarar delvis 5 § andra stycket miljöskyddsförordningen. Bestämmelsen blir tillämplig endast i fråga om miljöfarlig verksamhet. Särskilda skäl för ett hänskjutande kan vara att ett tillståndsärende hos länsstyrelsen har samband med ett ärende hos Koncessionsnämnden eller att nämndens avgörande behövs för rättstillämpningen. Beträffande det senare kan det t.ex. vara önskvärt att få ett avgörande från Koncessionsnämnden i fråga om exempelvis villkor. Liksom är fallet enligt andra stycket tillkommer det länsstyrelsen exklusivt att besluta om hänskjutande och beslutet därom kan inte överklagas. För det fall ett hänskjutande är motiverat enbart från tillåtlighetssynpunkt bör det ske till regeringen med stöd av första stycket om förutsättningar enligt detta föreligger. Det bör framhållas att länsstyrelsen inte kan hänskjuta en tillståndsfråga i ett besvär-ärende utan endast i sådana ärenden där den är första instans.

5 § I ärende om tillstånd där frågan om tillåtlighet skall prövas av regeringen skall prövningsmyndigheten sörja för erforderlig utredning och med eget yttrande överlämna frågan till regeringen.

Paragrafen motsvarar delvis 16 § miljöskyddslagen. Även sådana tillståndsärenden där frågan om tillåtligheten skall prövas av regeringen skall alltid anhängiggöras hos prövningsmyndigheten. Däremot kan som förut anförts tillåtlighetsprövningen göras av regeringen med tillämpning av hushållningsbestämmelserna utan att fråga är om miljöfarlig verksamhet. I så fall kan ärendet anhängiggöras direkt hos regeringen. Sedan prövningsmyndigheten genom skriftväxling, inhämtande av remissvar, sammanträde eller besiktning berett ärendet skall myndigheten i yttrande till regeringen redogöra för sin inställning i tillåtlighetsfrågan och för de eventuella villkor som kan bli aktuella. Då regeringen tagit ställning till den hänskjutna frågan skall ärendet återlämnas till prövningsmyndigheten för fortsatt handläggning. Denna myndighet får då ta ställning till om beslut jämte eventuella villkor kan meddelas utan ytterligare utredning eller ej. För det fall regeringen i sitt beslut föreskrivit särskilda villkor kan prövningsmyndigheten finna det erforderligt att t.ex. hålla nytt sammanträde innan beslut meddelas i ärendet. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan och frågan om särskilda villkor är självfallet bindande för prövningsmyndigheten vid dennas fortsatta prövning.

6 § *En ansökan eller anmälan skall innehålla de uppgifter som behövs för prövningen eller bedömningen.*

Prövningsmyndigheten får förelägga sökanden eller den anmälände att göra de undersökningar eller utredningar som myndigheten anser behövliga för prövningen eller bedömningen. I föreläggandet får vite sättas ut.

Första stycket saknar direkt motsvarighet i dag. Här ges den grundläggande bestämmelsen att en ansökan eller anmälan skall innehålla de uppgifter som behövs för prövningen eller bedömningen. Eftersom bestämmelsen är tillämplig beträffande all prövning enligt balken, är det inte möjligt att i denna meddela närmare bestämmelser om vilka uppgifter en ansökan eller anmälan skall innehålla. Sådana bestämmelser får i stället meddelas genom i första hand föreskrifter. Vad gäller prövning av miljöfarlig verksamhet är det också möjligt att ta in bestämmelserna i den lag om Koncessionsnämnden som vi avser att föreslå.

Med stöd av andra stycket kan prövningsmyndigheten kräva in andra än obligatoriska uppgifter som myndigheten anser behövliga för prövningen eller bedömningen. Som exempel kan nämnas undersökning av möjligheterna att applicera viss känd teknik på en miljöfarlig verksamhet eller utredning av förutsättningarna för att modifiera en känd teknik för att därigenom begränsa störningarna av verksamheten. I ärenden om tillstånd till täktverksamhet kan prövningsmyndigheten med stöd av paragrafen förelägga sökanden att t.ex. upprätta täktplan och göra materialbehovsanalyser.

Den som lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan eller anmälan kan ådra sig ansvar enligt 25 kap. 7 § för försvårande av miljökontroll.

7 § *Tillstånd enligt denna balk får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.*

Detsamma gäller beslut i frågor om naturreservat, naturvårdsområde och naturminne samt sådana arbetsföretag som avses i 11 kap. 1 och 2 §§ och 12 kap.

Första stycket motsvarar 4 a § första stycket miljöskyddslagen. Bestämmelsen blir tillämplig främst i fråga om prövning av miljöfarlig verksamhet och med sådan förenade anläggningar.

Andra stycket motsvarar i sak 3 § andra stycket naturvårdslagen. Beträffande arbetsföretag som avses i 12 kap. är bestämmelsen tillämplig på beslut som gäller tillstånd till såväl kommersiella täkter som husbehovstäkter, förutsatt att det för de senare har föreskrivits tillståndsplikt med stöd av 12 kap. 4 §.

Det bör här erinras om att då regeringen prövar frågor om tillåtligheten av sådana anläggningar och åtgärder som avses i 7 kap. 1 eller 2 § den inte får frångå ett s.k. kommunalt veto utom för vissa särskilt angivna anläggningar. Bestämmelser om kommunalt veto finns i 7 kap. 4 §.

8 § Ett tillstånd eller ett godkännande skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan av verksamheten, hanteringen eller åtgärden på människors hälsa eller miljön och för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser.

Ett tillstånd eller ett godkännande får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för villkor enligt första stycket. Vid ingrepp i naturen av beaktansvärd omfattning skall sådan säkerhet krävas, om ej särskilda skäl föranleder annat. Visar sig säkerheten otillräcklig, får prövningsmyndigheten föreskriva att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs. Staten, kommuner och landstingskommuner behöver inte ställa säkerhet.

Första stycket motsvarar delvis 18 § andra stycket andra meningen naturvårdslagen. Se även 26 § strålskyddslagen. Bestämmelsen, som gäller även med avseende på beslut innefattande godkännande, har preciserats att gälla sådana villkor som behövs från hälso-, miljö- eller hushållningssynpunkt. Häri ligger självfallet också omsorgen om naturmiljön och strålskyddet.

Andra stycket motsvarar i huvudsak 18 § andra stycket tredje-sjätte meningarna naturvårdslagen. Också bestämmelserna om säkerhet gäller i fråga om godkännande. I allmänhet ankommer det på prövningsmyndigheten att avgöra om säkerhet skall ställas eller inte. I fråga om ingrepp i naturen av beaktansvärd omfattning är dock huvudregeln att säkerhet alltid skall ställas, om inte särskilda skäl talar däremot. En säkerhet kan ställas för att exempelvis nödvändiga återställningsåtgärder kommer att vidtas. Den kan bestå i att medel sätts in på ett spärrat bankkonto eller att en bankgaranti ställs.

9 § Tillstånd eller godkännande skall vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, om inte särskilda omständigheter föranleder annat.

Paragrafen motsvarar 18 § fjärde stycket naturvårdslagen. Bestämmelsen har emellertid nu getts generell räckvidd. För att tillstånd eller godkännande skall kunna vägras krävs för det första att den som söker tillstånd eller godkännande tidigare har meddelats sådant. Det måste vidare konstateras att skyldighet som fastställts genom villkor i tidigare tillstånd eller godkännande inte har fullgjorts. Det kan t.ex. vara fråga om att återställningsåtgärder inte har vidtagits. Självfallet är bestämmelsen inte tillämplig om det i ett villkor utsatts en tidsfrist för vidtagande av en viss åtgärd och fristen inte löpt ut. Möjligheten att meddela nytt tillstånd eller godkännande trots att skyldighet enligt tidigare villkor inte fullgjorts bör utnyttjas bara i rena undantagsfall.

10 § I ett beslut om tillstånd eller godkännande skall noggrant anges den verksamhet, hantering, åtgärd eller produkt som tillståndet eller godkännandet avser och de villkor som skall gälla.

I beslutet skall fastställas en viss tid, högst tio år, inom vilken den med tillståndet avsedda verksamheten, hanteringen eller åtgärden skall ha satts i gång eller vidtagits eller inom vilken godkännandet skall ha tagits i anspråk.

Paragrafen motsvarar delvis 18 § miljöskyddslagen. Den görs nu tillämplig även på beslut som innefattar godkännande.

11 § Prövningsmyndigheten får överlåta åt en tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

Paragrafen motsvarar delvis 20 § andra stycket miljöskyddslagen. Många villkor är av detaljkaraktär och det krävs ibland tidsödande undersökningar för att kunna fastställa dem slutligt. Enligt förevarande paragraf kan den myndighet som meddelar tillstånd eller godkännande enligt balken överlåta åt en tillsynsmyndighet att fastställa sådana villkor. Vad däremot gäller villkor som är av grundläggande betydelse för tillståndets eller godkännandets bestånd skall sådana alltid fastställas av prövningsmyndigheten. Sålunda bör villkor som reglerar t.ex.

valet av principlösning av en reningsfråga aldrig överlåtas att fastställas av tillsynsmyndigheten. Det bör anmärkas att prövningsmyndigheten då den inte kan fastställa detaljvillkoren genast bör utnyttja möjligheten att överlämna frågan till tillsynsmyndigheten i stället för att tillgripa prövotidsförfarande enligt 13 §.

12 § Om åtgärder enligt 14 kap. 6 § skall företas gemensamt för flera miljöfarliga verksamheter får frågan om tillstånd till två eller flera verksamheter prövas i ett och samma beslut.

I ett sådant beslut får som villkor för en verksamhet uppställas att en annan verksamhet uppfyller visst villkor.

Paragrafen är ny. Den är tillämplig endast beträffande miljöfarlig verksamhet. Enligt 14 kap. 6 § får i vissa fall den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet tillåtas att gemensamt med någon annan som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet vidta åtgärder för att förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. För att underlätta prövningen i dessa fall ges i förevarande paragraf möjlighet att pröva frågan om tillstånd till verksamheterna i ett och samma beslut. För det fall prövningen av den ena verksamheten tillkommer länsstyrelsen och av den andra Koncessionsnämnden kan länsstyrelsen hänskjuta sitt tillståndsärende till nämnden med stöd av 4 § tredje stycket.

Om en verksamhet som avses i ett tillstånd enligt första stycket är beroende av villkor i ett annat tillståndsbeslut, kan med stöd av andra stycket i förevarande paragraf som villkor i det förstnämnda beslutet föreskrivas att den verksamhet som avses i det senare beslutet uppfyller visst villkor. Anpassningen av villkoret för denna senare verksamhet får då ske med stöd av omprövningsreglerna i 21 kap.

13 § Om det när tillstånd till miljöfarlig verksamhet lämnas ej tillräckligt säkert kan bedömas vilka villkor som bör gälla i visst avseende, får avgörandet i denna del uppskjutas till dess erfarenhet av verksamheten vunnits.

I samband med uppskov enligt första stycket skall provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas, om det är nödvändigt för att motverka olägenhet.

Uppskjuten fråga skall avgöras så snart det kan ske.

Paragrafen motsvarar 21 § miljöskyddslagen. Förfarandet med uppskov bör tillämpas mycket restriktivt. Normalt skall eftersträvas att alla villkor blir fastställda redan i tillståndsbeslutet. I de fall förfarandet med uppskov ändå anses böra tillgripas kan uppskovet avse visst eller vissa villkor eller villkoren i deras helhet. De frågor som uppskjutits kan sedan behandlas allteftersom erfarenheter vunnits, om prövningsmyndigheten finner detta lämpligt. Ett uppskov kan antingen vara tidsbegränsat eller löpa tills vidare.

Om uppskov tillgrips måste tillståndsmyndigheten se till att omgivningen inte utsätts för onödiga olägenheter. I andra stycket stadgas därför att det vid uppskov skall meddelas provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått för att förebygga eller begränsa olägenheter i omgivningen.

Det är viktigt att prövningsmyndigheten följer en uppskjuten fråga så att denna tas upp och avgörs så snart det är möjligt.

14 § I ärenden om tillstånd till en verksamhet eller en åtgärd får tillståndsmyndigheten på ansökan besluta att vissa arbeten får påbörjas utan hinder av att tillståndsfrågan inte har blivit slutligt avgjord. Ett sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får meddelas endast om särskilda skäl föreligger och det är uppenbart att tillstånd kommer att lämnas.

I ärenden där regeringen skall pröva frågan om tillåtlighet får medgivande enligt första stycket inte lämnas innan denna fråga avgjorts.

I ett igångsättningsmedgivande skall noggrant anges de villkor som skall gälla i avvaktan på den slutliga prövningen.

Paragrafen motsvarar delvis 21 a § miljöskyddslagen. Bestämmelsen har här gjorts tillämplig på verksamheter och åtgärder i allmänhet. Den är således tillämplig även beträffande arbetsföretag i naturen. Det är viktigt att medgivande enligt första stycket lämnas endast i sådana fall då det står utom all tvekan att tillstånd kommer att lämnas till den verksamhet eller åtgärd som avses.

I ärenden där frågan om tillåtlighet prövas av regeringen, antingen till följd av direkt bestämmelse i balken, efter förbehåll eller efter hänskjutande kan tillståndsfrågan aldrig avgöras innan regeringen gjort sin prövning. I andra stycket stadgas därför att igångsättningsmedgivande inte får meddelas innan tillåtlighetsfrågan avgjorts.

Villkor enligt tredje stycket skall alltid fastställas av tillståndsmyndigheten. Denna kan alltså inte överlämna åt tillsynsmyndigheten att fastställa sådana villkor.

15 § Beslut i frågor om igångsättningsmedgivande, tillstånd och godkännande enligt denna balk blir gällande när beslutet har vunnit laga kraft.

Om det finns särskilda skäl till det får prövningsmyndigheten förordna att beslut som avses i första stycket skall gälla med omedelbar verkan.

Paragrafen motsvarar delvis 49 § första stycket miljöskyddslagen. I första stycket slås som en utvidgad huvudprincip fast att beslut om igångsättningsmedgivande, tillstånd och godkännande skall ha vunnit laga kraft för att få tas i anspråk. En klagoberättigad part behöver således i normala fall inte agera i själva verkställighetsfrågan, om han vill föra talan mot beslutet. Detta måste betraktas som en fördel från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

Andra stycket lämnar prövningsmyndigheten möjlighet att meddela s.k. verkställighetsförordnande. Miljöskyddslagens bestämmelser om förutsättningarna för att meddela sådant förordnande har förtydligats. Det måste föreligga särskilda skäl för ett förordnande. Ett sådant skäl kan vara att arbeten snabbt behöver komma i gång därför att sökanden har en färdig arbetsorganisation samtidigt som det inte rests några beaktansvärda invändningar i tillåtlighetshänseende. Det är viktigt att bestämmelsen tillämpas restriktivt.

16 § Den som har fått tillstånd enligt denna balk till miljöfarlig verksamhet kan ej genom beslut i särskilt fall på grund av bestämmelse i balken åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på en fråga som prövats av tillståndsmyndigheten vidta försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om ej annat följer av 21 kap. 1 eller 2 §.

Paragrafen motsvarar delvis 22 § miljöskyddslagen. Rättskraftsregeln tar sikte endast på beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och endast med avseende på frågor som prövats i ett sådant beslut. Avsikten är således inte att beslut om tillstånd eller godkännande med

avseende på hälsoskydd eller kemikalier eller verksamhet med strålning skall omfattas av någon rättskraft enligt förevarande paragraf. Inte heller skall ett beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet hindra ett beslut av en tillsynsmyndighet i fråga om exempelvis hanteringen av kemiska produkter eller hälsoskydd eller strålning inom verksamheten, om inte en sådan fråga behandlats vid tillståndsprövningen. Det torde bli sällsynt att så varit fallet. Vi har dock förordat att i mer flagranta fall prövningsmyndigheten skall ta ställning exempelvis till förekomsten av kemikalier i varor. I så fall vinner beslut i den delen rättskraft och kan ändras bara efter omprövning enligt 21 kap. 2 §.

I avsnitt 14.4.6 i den allmänna motiveringen behandlar vi frågor om omprövning genom generella föreskrifter och hur dessa kan påverka redan meddelade tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

17 § Har en tillsynsmyndighet med stöd av 22 kap. 2 § första stycket förbjudit en miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna balk, får prövningsmyndigheten bestämma att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan har avgjorts eller prövningsmyndigheten föreskriver något annat.

Förordnande enligt första stycket får meddelas endast om sökanden ställer säkerhet för kostnader och skada.

Paragrafen motsvarar i sak 50 § första stycket miljöskyddslagen. I första stycket behandlas den situationen att en tillsynsmyndighet meddelat förbud mot eller föreskrivit försiktighetsmått med avseende på en icke tillståndsprövad miljöfarlig verksamhet och utövaren därefter begär tillstånd till verksamheten. Prövningsmyndigheten får i ett sådant fall förordna om inhibition av verkställigheten av beslutet i tillsynsärendet till dess frågan om tillstånd avgjorts eller myndigheten föreskriver något annat.

Förordnande om inhibition av verkställigheten av tillsynsmyndighetens beslut får enligt andra stycket meddelas endast om sökanden i tillståndsärendet ställer säkerhet för de kostnader och den skada som kan uppkomma.

18 § Ett tillstånd eller ett godkännande får begränsas till att avse viss tid. För att tidsbegränsa ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet krävs dock särskilda skäl.

Sådana tillstånd och godkännanden som avses i 15 kap. 7 §, 16 kap. 8 §, 17 kap. 8 § och 18 kap. 14 §, får gälla under högst fem år.

Första stycket första meningen motsvarar delvis 24 § strålskyddslagen och 18 § första stycket andra meningen miljöskyddslagen. Andra stycket motsvarar delvis bl.a. 20 § andra meningen förordningen om kemiska produkter och 5 § andra meningen förordningen om bekämpningsmedel.

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet bör endast i undantagsfall tidsbegränsas. Särskilda skäl kan vara att sökanden begärt det eller att en befintlig verksamhet är olämpligt lokaliserad och därför inte på sikt bör tillåtas fortgå på den aktuella platsen. Däremot bör det inte komma i fråga att tidsbegränsa ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet, som i och för sig är tillåtlig, av den anledningen att verkningarna inte kan bedömas. I sådana fall bör i stället ett uppskovsförfarande tillämpas.

I andra stycket anges vissa typer av tillstånd och godkännanden som mot bakgrund av verksamheternas art och farlighet alltid bör tidsbegränsas.

21 kap. Omprövning och upphävande av tillstånd

Frågor om omprövning och upphävande av tillstånd behandlas i 14 kap. i den allmänna motiveringen. Där beskrivs också - i avsnitten 14.3.1-14.3.3 - olika förutsättningar för omprövning och upphävande av tillstånd enligt gällande rätt.

1 § Om ett tillstånd enligt denna balk eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av balken har lämnats till en verksamhet, till hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller till någon annan åtgärd, får tillståndet återkallas helt eller delvis av den myndighet som meddelat tillståndet (tillståndsmyndigheten),

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet,

2. om för verksamheten gäller föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller villkor som uppställts med stöd av balken eller sådan

föreskrift och föreskrifterna eller villkoren i något väsentligt avseende inte iakttas,

3. om det genom verksamheten, hanteringen eller åtgärden uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades,

4. i fråga om tillstånd till hantering av en kemisk eller bioteknisk produkt, av en vara eller av avfall, om tillståndshavaren i något väsentligt hänseende åsidosätter vad som åligger honom enligt balken, enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller enligt villkor som ställts upp enligt balken eller sådana föreskrifter eller om han av annan anledning bedöms som olämplig att hantera sådana kemiska eller biotekniska produkter eller varor eller sådant avfall som tillståndet avser,

5. i fråga om strålskydd, om det i annat fall finns synnerliga skäl.

Skall en annan myndighet än den som meddelat tillståndet pröva frågan om tillstånd för viss verksamhet, hantering eller åtgärd, när frågan om omprövning eller upphävande av tillståndet tas upp, gäller vad som i detta kapitel sägs om tillståndsmyndigheten i stället förstnämnda myndighet.

Paragrafen motsvarar delvis 23 § miljöskyddslagen. Den har emellertid motsvarigheter också i 24 a § naturvårdslagen, 28 § strålskyddslagen, 21 § förordningen om kemiska produkter och 11 § förordningen om miljöfarligt avfall.

I 23 § miljöskyddslagen föreskrivs att Koncessionsnämnden under vissa angivna förutsättningar får förbjuda verksamheten samt att i sådant fall tillståndet får återkallas helt eller delvis. Förevarande paragraf, som gäller alla typer av tillstånd, går direkt på återkallelsen av tillståndet. Bedrivs tillståndspliktig verksamhet sedan tillståndet återkallats, inträder bl.a. straffsanktion. Vidare kan tillsynsmyndigheten ingripa med förbud mot verksamheten och förena förbudet med vite.

Första stycket 4 har motsvarighet i 21 § förordningen (1985:835) om kemiska produkter och delvis också i 11 § förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall. Visar det sig att tillståndshavaren är olämplig för den verksamhet etc. som tillståndet avser bör tillståndet kunna återkallas. Förutsättningarna för återkallelse uttrycks på olika sätt i skilda författningar. De torde emellertid utan risk för obefogade begränsningar kunna hänföras antingen till ett väsentligt åsidosättande av balken eller föreskrifter eller villkor - dit kan även krav på säkerhet

för återställningsåtgärder hänföras - eller till olämplighet hos innehavaren.

2 § Tillståndsmyndigheten får ändra eller upphäva gällande villkor för en verksamhet, för hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller för någon annan åtgärd eller meddela nya villkor för verksamheten, hanteringen eller åtgärden,

1. när tio år eller den kortare tid som följer av Sveriges internationella förpliktelser har förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft,

2. om verksamheten, hanteringen eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 8 kap. inte uppfylls och normen är bindande enligt 8 kap. 2 § andra stycket eller det följer av en åtgärdsplan enligt 8 kap. 4 § att omprövning skall ske,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,

4. om för verksamheten, hanteringen eller åtgärden gäller föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller villkor som uppställts med stöd av balken eller sådan föreskrift och föreskrifterna eller villkoren har åsidosatts på ett sätt som varit av mer än ringa betydelse,

5. om det genom verksamheten, hanteringen eller åtgärden uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet meddelades och ett återkallande av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljöskyddssynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av bästa tillgängliga teknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten, hanteringen eller åtgärden,

9. om det i övrigt behövs med hänsyn till strålskyddet.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

Första stycket får tillämpas även på tillstånd som har meddelats enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, om det behövs med

hänsyn till strålskyddet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har i sådana fall den ställning som enligt första stycket tillkommer tillståndsmyndighet. Om tillståndet avser en kärnteknisk anläggning, skall dock villkor som i avsevärd mån kan påverka utformningen av anläggningen eller driften vid denna alltid underställas regeringens prövning.

Första och andra styckena motsvarar delvis 24 § miljöskyddslagen men har också motsvarighet i 24 a § naturvårdslagen.

I första stycket 1 beaktas att vissa EG-direktiv har krav på omprövning av tillstånd efter förhållandevis kort tid, ofta fyra år. Blir sådana direktiv bindande för Sverige till följd av EES-avtalet eller en anslutning till EG måste den kortare tiden iakttas.

Tioårstiden är hämtad från miljöskyddslagen. Tillstånd till miljöfarlig verksamhet har en i princip obegränsad giltighetstid. Många andra tillstånd enligt balken har som framgår av 20 kap. kortare giltighetstid. Att för dessa fastslå någon viss kortare tid efter vilken omprövning får ske framstår inte som motiverat. Övriga förutsättningar för omprövning blir i stället tillämpliga.

I första stycket 2 har införts en möjlighet till omprövning på grund av innehållet i miljökvalitetsnormer som vi har föreslagit i 7 kap. i den allmänna motiveringen. För att omprövning skall få ske förutsätts dels att miljökvalitetsnormen inte uppfylls, dels att den antingen är bindande eller att det har upprättats en åtgärdsplan som visar att omprövning bör ske. Lokala kvalitetsnormer som inte föranlett någon åtgärdsplan kan därför leda till omprövning bara om någon av de andra förutsättningarna i paragrafen är uppfylld.

Vi föreslår att i första stycket 7 en hänvisning till bästa tillgängliga teknik skall ersätta vad som nu sägs i 24 § första stycket 6 miljöskyddslagen om ny process- eller reningsteknik. Vad som vid tillkomsten av den bestämmelsen (se avsnitt 14.3.1 i den allmänna motiveringen) framhölls om att en förutsättning för omprövning bör vara att en betydande minskning av störningen kan uppnås bör alltså vara tillämpligt. Avsikten är sålunda inte att varje ändring i fråga om bästa tillgängliga teknik skall föranleda omprövning.

Första stycket 9 motsvarar 26 § strålskyddslagen och tredje stycket 27 § samma lag.

3 § Visar det sig i fråga om tillstånd till täktverksamhet eller annat arbetsföretag i naturen att föreskrivna villkor inte i den utsträckning som behövs begränsar eller motverkar företagets menliga inverkan på naturmiljön, får tillståndsmyndigheten förena tillståndet med de ytterligare villkor som behövs. Har i fråga om täkttillstånd tio år förflutit från det att tillståndet vann laga kraft, får tillståndsmyndigheten i stället för att ändra eller upphäva villkor upphäva tillståndet helt eller delvis.

Tillstånd till vilthägn får, även om det inte finns skäl till det enligt 1 §, återkallas om behov av hägnet inte längre föreligger.

Första stycket motsvarar närmast 18 § sista stycket naturvårdslagen, som dock endast avser täkttillstånd. Möjligheten att föreskriva ytterligare villkor till skydd för naturmiljön bör dock gälla också andra arbetsföretag i naturen, främst tillstånd till markavvattning.

Andra stycket motsvarar delvis 24 a § andra stycket sista meningen naturvårdslagen.

4 § Ett tillstånd att släppa ut avloppsvatten i ett visst vattenområde får, om det finns särskilda skäl, omprövas av tillståndsmyndigheten när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft.

Paragrafen motsvarar 25 § miljöskyddslagen. Ibland finns det behov av att kunna få till stånd en samordnad lösning beträffande olika förorenande utsläpp till ett visst vattenområde. En sådan samordning är möjlig enligt förevarande paragraf. Meningen är dock inte att ett tillstånd skall kunna återkallas helt så att något utsläpp inte får ske över huvud taget. Däremot kan tillståndsmyndigheten anvisa en annan lösning på utsläppsfrågan. T.ex. kan föreskrivas att utsläppet skall göras till en annan recipient, antingen direkt till denna genom anläggande av en ny ledning eller via ett avloppsreningsverk som släpper ut det renade vattnet till recipienten.

5 § Har en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara godkänts enligt en föreskrift som meddelats med stöd av denna balk får den myndighet som meddelat godkännandet återkalla detta, om de villkor som gäller för godkännandet har åsidosatts på ett sätt som varit av

mer än ringa betydelse eller om sådana ändrade förhållanden inträder att produkten eller varan inte längre bör vara godkänd. Vad som sägs i 1 § andra stycket äger därvid motsvarande tillämpning.

Om ett återkallande av godkännandet framstår som en alltför ingripande åtgärd, får den myndighet som meddelat godkännandet i stället ändra eller upphäva gällande villkor eller meddela nya villkor för godkännandet.

Vad som i 6, 8, 10, 11 och 13 §§ sägs om tillstånd, tillståndshavare och tillståndsmyndighet gäller även om godkännande, den vars kemiska eller biotekniska produkt eller vara godkänts och den myndighet som lämnat godkännandet.

Första stycket motsvarar delvis 10 § första stycket förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel. Andra stycket motsvarar delvis 24 § första stycket 2 och 4 miljöskyddslagen. Tredje stycket är nytt.

Om förevarande kapitel skulle behandla olika frågor om återkallelse av tillstånd men förbigå frågor om återkallelse av godkännande av kemiska eller biotekniska produkter eller av varor skulle detta kunna vara ägnat att föranleda missförstånd. Frågor om återkallelse av godkännande av produkter har dessutom sådan betydelse för rättighetshavaren att det synes rimligt att de är lagreglerade.

6 § *Frågor som avses i 1-5 §§ prövas efter framställning av tillsynsmyndigheten. Är denna samtidigt tillståndsmyndighet, får en sådan fråga tas upp utan någon särskild framställning.*

I fall då framställning görs enligt 2 § första stycket 1, får tillsynsmyndigheten begära omprövning även av sådana villkor som kommit till i samband med tillstånd som meddelats senare än det tillstånd som framställningen i första hand avser.

Vid prövning av frågor som avses i 2 § första stycket 1 eller 4 § får tillståndsmyndigheten, om prövningen föranleder detta, ompröva också beslut varigenom villkor har ändrats, upphävts eller tillkommit enligt 2 § första stycket 2-9 eller 9 §, även om tio år inte har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

Första stycket motsvarar delvis 26 § miljöskyddslagen. Av skäl som redovisas i avsnitt 14.4.2 i den allmänna motiveringen är det dock tillsynsmyndigheten som skall göra framställning om omprövning.

Enligt andra stycket kan tillsynsmyndigheten få till stånd en omprövning av villkor enligt flera tillstånd i ett sammanhang, se avsnitt 14.4.4. Bestämmelsen tar sikte på de fall där villkor för samma verksamhet föreskrivits vid olika tidpunkter.

Tredje stycket motsvarar delvis 29 a § andra stycket miljöskyddslagen.

7 § I fråga om miljöfarlig verksamhet skall tillsynsmyndigheten minst en gång vart tionde år pröva frågan om den bör göra framställning om omprövning och, om den beslutar att inte göra sådan framställning, ange skälen för beslutet.

Första stycket äger motsvarande tillämpning då tillståndsmyndigheten själv äger ta upp frågan om omprövning.

Paragrafen är ny.

Av skäl som redovisas i avsnitt 14.4.3 i den allmänna motiveringen skall tillsynsmyndigheten åtminstone vart tionde år överväga behovet av omprövning och, ifall någon framställning inte görs, dokumentera varför så ej sker. Även om den föreslagna ordningen utformats delvis i syfte att spara resurser som en obligatorisk omprövning skulle ta i anspråk, blir även förfarandet enligt denna paragraf resurskrävande. Det bör därför reserveras för sådan omprövning som avser miljöfarlig verksamhet.

Enligt andra stycket skall behovet av omprövning bedömas även i sådana fall där tillståndsmyndigheten själv har att ta initiativ till omprövning.

8 § Om en åtgärdsplan enligt 8 kap. 4 § förutsätter att villkor för två eller flera tillstånd skall omprövas samtidigt eller det annars av särskilda skäl är lämpligt att så sker, får tillståndsmyndigheten till gemensam handläggning ta upp frågorna om omprövning av villkoren för de olika tillstånden.

Paragrafen är ny.

Den föranleds av förslaget i avsnitt 7.5.5 i den allmänna mottiveringen att en gruppövning av flera tillstånd skall kunna ske när en samordning av försiktighetsmått för olika verksamheter behövs för att man skall kunna uppnå den mest kostnadseffektiva lösningen. Pröv-

ningen skall resultera i separata tillstånd och villkor för de olika verksamheterna och varje verksamhet prövas enligt samma regler som skulle gälla vid en individuell prövning.

I 14 kap. 3 och 6 §§ föreslås vissa möjligheter för flera verksamheter att samverka för uppnående av mest kostnadseffektiva lösningar. En sådan samverkan är frivillig. Den kan emellertid prövas i form av en omprövning enligt förevarande paragraf. Även utan frivillig medverkan kan villkoren vid omprövning enligt paragrafen samordnas för flera verksamheter, eftersom tillståndsmyndigheten har möjlighet att välja mellan olika försiktighetsmått och därmed också möjlighet att föreskriva villkor som är mer eller mindre samordnade för de olika verksamheterna. Så kan exempelvis i stället för rening av utsläpp ställas som villkor att samverkan sker för restaurering av våtmarker, om detta är en mer kostnadseffektiv åtgärd till förebyggande av vattenförorening. Vad som är viktigt är att mer kostsamma försiktighetsåtgärder inte kan utkrävas av företaget än vad som skulle ha varit möjligt om företaget prövats separat.

9 § Har villkor fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter med tillämpning av 14 kap. 6 § och upphör en av verksamheterna eller omprövas villkoren för en av dem, får villkoren för övriga verksamheter omprövas.

Paragrafen är ny.

En förutsättning för att villkor skall kunna fastställas för två eller flera verksamheter med tillämpning av 14 kap. 6 § måste vara att tillstånden kan utformas på sådant sätt att företagen genom villkor i tillståndsbesluten blir formellt bundna av den samverkan de ingått i. Detta förutsätter att villkoren för samtliga berörda företag prövas samtidigt. Skulle något av företagen upphöra eller annars bryta sig ur samverkan måste villkoren för samtliga företag kunna omprövas.

*10 § Efter ansökan av tillståndshavaren kan tillståndsmyndigheten,
1. upphäva eller mildra ett villkor i tillståndsbeslutet, om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av att föreskrifter utfärdats för verksamheten, hanteringen eller åtgärden eller annars av en omständighet som inte förutsågs när tillståndet meddelades,*

2. föreskriva nya eller strängare villkor.

Om ett tidigare krav på tillstånd till en verksamhet, till hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller till någon annan åtgärd har upphört att gälla, får tillståndsmyndigheten på ansökan av tillståndshavaren upphäva tillståndet.

Första stycket motsvarar delvis 27 § miljöskyddslagen. Att föreskriva nya eller strängare villkor på ansökan av tillståndshavaren kan bli aktuellt t.ex. då denne vill tillämpa en ny och bättre process- eller reningsteknik som inte ryms inom de gamla villkoren.

Andra stycket är nytt. De närmare motiven till bestämmelsen framgår av avsnitt 14.4.7 i den allmänna motiveringen.

11 § Tillståndshavaren är vid prövning av frågor som avses i 1-5 och 9 §§ skyldig att ge in den utredning om verksamheten, hanteringen eller åtgärden och övriga förhållanden som behövs för prövningen.

Paragrafen motsvarar 13 a § miljöskyddslagen.

Enligt förevarande bestämmelse är det alltid tillståndshavaren som skall ta fram den utredning som behövs då omprövning företas på initiativ av tillsynsmyndigheten eller självmant av tillståndsmyndigheten. Det saknar därvid betydelse på vilken grund omprövning sker.

En tillståndshavare kan inte med stöd av denna paragraf åläggas att ta fram utredning för sådan bedömning av behovet av omprövning som tillsyns- eller tillståndsmyndigheten skall göra enligt 7 §. Uppgifter för denna bedömning kan, beträffande miljöfarlig verksamhet som omfattas av krav på tillstånd, i stället begäras i de miljörapporter som skall lämnas enligt 14 kap. 10 §.

12 § Har regeringen fastställt villkor för ett tillstånd får tillståndsmyndigheten vid omprövning inte avvika väsentligt från det av regeringen fastställda villkoret utan att regeringen medgett detta.

Paragrafen motsvarar 28 § miljöskyddslagen.

Omprövning enligt detta kapitel kan avse även villkor som fastställts av regeringen, t.ex. enligt 7 kap. 3 § andra stycket. Sådana villkor är ofta av grundläggande betydelse för beståndet av det tillstånd med vilket de förbundits. För att inte förutsättningarna för regeringens

beslut skall ryckas undan vid omprövning får enligt förevarande paragraf tillståndsmyndigheten inte avvika väsentligt från det gamla villkoret med mindre regeringen medgett detta. Om inte regeringen redan i sitt ursprungliga beslut medgett att en sådan avvikelse får göras måste omprövningsfrågan underställas regeringen.

13 § Ett beslut enligt detta kapitel som ej innebär upphävande av ett tillstånd får samma verkan som ett beslut om tillstånd av motsvarande innehåll.

Paragrafen motsvarar 29 a § miljöskyddslagen.

14 § Har regeringen med stöd av denna balk förklarat att en verksamhet, hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller någon annan åtgärd är tillåten, gäller om omprövning eller upphävande av förklaringen eller villkor som meddelats i anslutning till denna vad som i detta kapitel sägs om omprövning eller upphävande av tillstånd eller villkor för tillstånd.

Har regeringen upphävt tillåtighetsförklaringen eller gjort ändring i fråga om villkoren eller har koncession enligt lagen (1978:160) om vissa rörledning ar återkallats och har tillstånd eller villkor som är beroende av regeringens beslut meddelats av annan myndighet, skall tillståndsmyndigheten ta upp frågan om omprövning av tillståndet eller villkoret. Därvid är tillståndsmyndigheten bunden av regeringens beslut.

Som framgår av bl.a. 20 kap. 3 § skall i vissa fall tillåtligheten av en verksamhet, en hantering eller någon annan åtgärd prövas av regeringen. Beträffande omprövning av ett tillåtighetsbeslut bör gälla samma regler som i fråga om omprövning av ett tillståndsbeslut. Återkallas tillåtighetsförklaringen - eller koncession enligt rörledning slagen - bör sådana ändringar som föranleds av beslutet göras i fråga om tillstånd eller villkor som meddelats av annan myndighet.

Frågor om omprövning eller upphävande av förklaring eller villkor enligt första stycket prövas av regeringen. Initiativet till prövningen kommer dock i de flesta fall att tas av en annan myndighet. En sådan kan t.ex. genom en framställning uppmärksamma regeringen på att prövning bör komma till stånd.

22 kap. Tillsyn

Tillsynsmyndigheter

1 § Tillsynen över efterlevnaden av denna balk, av föreskrifter meddelade med stöd av balken och av villkor meddelade med stöd av balken eller sådana föreskrifter utövas av de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Om regeringen inte har bestämt annat utövas dock den lokala tillsynen i en kommun av miljönämnden. Efter åtagande av en kommun får regeringen överlåta åt kommunen att i ett visst avseende utöva tillsyn som annars skulle ankomma på statlig myndighet.

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

Bestämmelser om fördelning av tillsynsansvar finns i bl.a. 38 § miljöskyddslagen, 14 § lagen om kemiska produkter, 15 § hälsoskyddslagen, 21 § renhållningslagen och 29 § strålskyddslagen. En redogörelse för nuvarande förhållanden finns i avsnitt 19.6.1 i den allmänna motiveringen.

I avsnitt 19.6.3 har vi redogjort för vår syn på hur de framtida tillsynsuppgifterna bör fördelas. Enligt vår mening bör det ankomma på regeringen att bestämma detta genom föreskrifter eller förvaltningsbeslut. I den mån annat inte har föreskrivits bör den lokala tillsynen i kommunen utövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer. En sådan nämnd, som inte behöver vara densamma för alla områden, kallar vi i lagförslaget för miljönämnd, se definitionen i 2 kap. 15 §.

I bl.a. 30 § strålskyddslagen finns en bestämmelse om att regeringen i särskilt fall, efter åtagande av kommun, får överlåta åt en kommunal nämnd att i ett visst avseende utöva tillsyn. Bestämmelsen har getts en motsvarighet i första stycket tredje meningen.

Andra stycket är hämtat från 38 § fjärde stycket miljöskyddslagen.

Förelägganden och förbud

2 § *En tillsynsmyndighet får, om inte annat följer av ett tillståndsbeslut som äger rättskraft enligt 20 kap. 16 §, meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna balk eller föreskrifter meddelade med stöd av balken eller villkor meddelade med stöd av balken eller sådana föreskrifter skall efterlevas.*

Utan hinder av ett tillståndsbeslut som äger rättskraft enligt 20 kap. 16 § får en tillsynsmyndighet meddela sådana brådskande förelägganden och förbud som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Första stycket har närmast sin motsvarighet i 32 § första stycket strålskyddslagen. En liknande bestämmelse finns i flertalet av de övriga lagarna. Bestämmelsen motsvarar även 40 § tredje stycket miljöskyddslagen, som föreskriver att om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angetts i tillståndsbeslutet så får en tillsynsmyndighet förelägga honom att vidta rättelse.

Bestämmelsen är av central betydelse för tillsynsverksamheten. Den medför exempelvis att en tillsynsmyndighet också utifrån hälsoskyddssynpunkter kan ingripa även mot planerade verksamheter, se avsnitt 9.4 i den allmänna motiveringen. Den medför också att tillsynsmyndigheten kan ingripa mot exempelvis stora trafikanläggningar, se avsnitt 19.6.3 i den allmänna motiveringen.

Andra stycket är hämtat från 40 § andra stycket miljöskyddslagen.

3 § *En tillsynsmyndighet får förelägga den som har förstört, ödelagt, skräpat ned eller på annat sätt osnyggat en viss plats i naturen, eller som är ansvarig för att så har skett, att ställa i ordning på platsen och vidta förebyggande åtgärder för framtiden.*

Paragrafen motsvarar 24 § första stycket naturvårdslagen men har utvidgats till att gälla förstörelse och ödeläggelse. Det innebär att den kan tillämpas även när det är fråga om vandalisering av större områden.

En bestämmelse i 24 § andra stycket naturvårdslagen om att första stycket inte gäller om frågan enligt särskilda föreskrifter skall prövas i annan ordning har inte tagits med i vårt förslag. Det finns skäl att

låta den som skräpar ned göra rätt för sig även om det finns någon annan, exempelvis väghållaren, som kan ombesörja åtgärden.

4 § Ny ägare till en fastighet är, om det inte är oskäligt, skyldig att avhjälpa skada eller olägenhet som uppstått under tidigare ägares tid på grund av att förbud eller föreskrift enligt 10-12 kap. har överträtts. Detsamma gäller ny ägare till byggnad, anläggning eller anordning på annans mark.

Om den nye ägaren inte fullgör sin skyldighet enligt första stycket, får en tillsynsmyndighet förelägga honom att göra det.

Paragrafen motsvarar närmast 39 § första stycket andra meningen naturvårdslagen och är avsedd att reglera en ny ägares ansvar för att vidta rättelse vid överträdelser under tidigare ägares tid av förbud eller föreskrifter beträffande nationalpark, naturreservat, naturvårdsområde, naturminne, strandskydd, biotopskydd eller annat skydd för växt- och djurlivet, täkt eller vilthägn. Tillsynsmyndigheten får meddela den nye ägaren föreläggande att fullgöra sin skyldighet.

5 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel i ett område som är av betydelse för friluftslivet, eller i närheten av ett sådant område, att anordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten skall kunna att ta sig till mark inom området som omfattas av allemansrätten. Är det uppenbart att ett stängsel endast avser att utestänga allmänheten från området får föreläggande meddelas om att ta bort det. Vad som nu har sagts om stängsel skall tillämpas på motsvarande sätt när det gäller diken.

Skyltar varigenom allmänheten avvisas från ett visst område får inte finnas uppsatta utan tillstånd av en kommunal myndighet, om det inte är uppenbart att allmänheten inte får färdas fritt inom området eller att skylten likväl är behörig. Har en skylt uppsatts i strid mot vad som nu sagts får en tillsynsmyndighet förelägga den som är ansvarig för åtgärden att ta bort skylten.

Paragrafen motsvarar 17 § naturvårdslagen.

För närvarande är det en kommunal nämnd, som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet, som har att pröva tillstånd som avses i andra stycket och att meddela föreläggande om borttagande av

skylten. De ändringarna föreslås att i balken inte anges vilken kommunal myndighet som skall pröva tillståndsfrågan och att föreläggande om borttagande skall meddelas av en tillsynsmyndighet enligt balken. Detta sker för att förenkla hanteringen av de regler om rättelse som föreslås i det följande. Inget hindrar emellertid en kommun från att utse byggnadsnämnden till tillsynsmyndighet enligt balken när det gäller denna särskilda fråga.

6 § Om ett föreläggande riktats mot ägaren till en fastighet, mot den som har nyttjanderätt till berörd egendom eller mot båda får tillsynsmyndigheten ålägga ägaren eller nyttjanderättshavaren att, om hans ställning som sådan upphör, utan dröjsmål lämna uppgift om den nye ägarens eller nyttjandehavarens namn och adress.

Ordalydelsen i den föreslagna paragrafen är hämtad från 19 § andra stycket hälsoskyddslagen. Paragrafen har till syfte att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att snabbt ingripa mot ny ägare eller nyttjanderättshavare om rättelse inte skett i enlighet med tidigare föreläggande.

Vite

7 § Beslut om förelägganden eller förbud enligt detta kapitel får förenas med vite.

Bestämmelser om vite finns i alla de av oss här studerade lagarna.

8 § Om tillsynsmyndigheten i fråga om en fastighet eller byggnad har meddelat ett föreläggande eller förbud som är av större betydelse och förenat det med ett vite får myndigheten översända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Är föreläggandet förenat med löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om denne ej är föreläggandets adressat.

Har anteckning enligt första stycket skett, gäller föreläggandet eller förbudet mot ny ägare av egendomen. Har denne förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomt-

rätt, gäller även löpande vite mot honom räknat från tidpunkten för äganderättsövergången. I annat fall gäller inte vitet mot ny ägare av egendomen, men tillsynsmyndigheten får utsätta nytt vite för denne. Löpande vite som avser viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom laga-kraftvunnet beslut eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet förlorat sin betydelse, skall tillsynsmyndigheten, så snart den fått vetskap om förhållandet, anmäla det till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Om tillsynsmyndigheten inte gör sådan anmälan skall länsstyrelsen på ansökan av egendomens ägare göra sådan anmälan.

Regler om inskrivning i fastighetsboken eller tomträttsboken finns i de mer fastighetsanknutna lagarna. Sådana bestämmelser finns i 20 § hälsoskyddslagen, 39 a och 39 b §§ naturvårdslagen. Däremot saknas sådana regler i miljöskyddslagen. Den föreslagna lagtexten är hämtad från 20 § hälsoskyddslagen. Den koppling av vitets storlek till basbeloppet som finns i hälsoskyddslagen har dock slopats.

9 § Överläts en fastighet eller en byggnad innan ett beslut som avses i 8 § har vunnit laga kraft på grund av att det överklagats, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att tvisteföremålet överläts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Denna lagtext är hämtad från 21 § hälsoskyddslagen. Innebörden av bestämmelsen är att en överlåtelse av fastigheten inte medför att ett ärende måste tas om från början, utan handläggningen fortsätter i vanlig ordning men med den nye ägaren som part. Genom dessa regler undanröjs möjligheten att fördröja ett ärende genom att överlåta fastigheten på ny ägare.

Rättelse

10 § Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt ett föreläggande av tillsynsmyndigheten eller rättar sig efter ett förbud

som tillsynsmyndigheten meddelat, får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall ske på hans bekostnad.

I fall som avses i första stycket får rättelse vidtas på den felandes bekostnad utan föregående föreläggande, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör ske utan dröjsmål.

Bestämmelser om rättelse på någons bekostnad finns i 41 a § miljöskyddslagen, 16 § tredje stycket lagen om kemiska produkter, 18 § tredje stycket hälsoskyddslagen, 23 § tredje stycket renhållningslagen och 32 § andra stycket strålskyddslagen.

Eftersom tillsynsmyndigheten måste förskottera kostnaderna för rättelse torde det vara naturligt att verkställighet av tillsynsmyndighetens förelägganden och förbud i allmänhet sker genom kronofogdemyndighetens försorg enligt 11 § för att samtidigt få verkställighetskostnaderna uttagna (se 17 kap. utskökningsbalken). Om det är nödvändigt att snabbt undanröja en miljörisk kan det dock vara en fördel att direkt låta vidta rättelse på den felandes bekostnad. Möjlighet till sådan rättelse bör därför finnas även enligt miljöbalken.

I regel bör rättelse enligt förevarande paragraf föregås av ett särskilt föreläggande eller förbud från tillsynsmyndighetens sida med stöd av 2 §. I brådskande fall eller om det annars finns särskilda skäl får dock rättelse ske direkt på grund av att balken, föreskrifter eller villkor har överträtts och sålunda utan att föregås av ett föreläggande eller förbud från tillsynsmyndighetens sida.

Tillsynsmyndigheten skall fatta ett beslut om rättelse. Detta gäller även i brådskande fall. Ett sådant beslut kan överklagas. Det synes emellertid naturligt att tillsynsmyndigheten meddelar verkställighetsförordnande enligt 19 §. Åtminstone gäller detta i andra styckets fall.

11 § Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 2-5 § och blir det inte åttlytt, skall kronofogdemyndigheten verkställa tillsynsmyndighetens beslut. Därvid får verkställighet enligt utskökningsbalken äga rum.

Har någon begått en gärning som avses i 25 kap 3-5 §, får kronofogdemyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Ansökan om verkställighet eller särskild handräckning får göras av tillsynsmyndigheten.

Lagtexten har mönster från 47 § miljöskyddslagen. Därvid motsvarar första stycket tredje stycket i 47 § och andra stycket första stycket i 47 §. Liknande bestämmelser finns också i 39 § naturvårdslagen.

Första stycket blir enligt förslaget huvudregel. Det medger verkställighet enligt vad som gäller i utsökningsbalken om verkställighet av förvaltningsbeslut (se 3 kap. 20 § och 16 kap. 10-12 §§ utsökningsbalken).

Det måste konstateras att eftersom den föreslagna bestämmelsen kommer att gälla samtliga tillsynsmyndigheters beslut blir det en ganska omfattande utvidgning av möjligheterna till verkställighet. Det är inte något villkor för verkställighet att tillsynsmyndigheten förenat föreläggandet eller förbudet med vite.

Om inte tillsynsmyndigheten har meddelat verkställighetsförordnande, måste beslutet i regel ha vunnit laga kraft för att verkställighet skall kunna äga rum. Något utslag av kronofogdemyndigheten, såsom vid tillämpning av andra stycket, krävs däremot inte.

Andra stycket avser fall när det inte finns något beslut av tillsynsmyndigheten utan rättelsen föranleds av att någon har begått en gärning som objektivt sett är straffbar enligt vårt förslag som otillåten miljöpåverkan, olaga miljöstörning eller olovlig miljöstörning. I så fall måste först frågan om rättelse prövas av en myndighet. Som framgår skall fråga enligt andra stycket behandlas av kronofogdemyndigheten som särskild handräckning enligt reglerna i lagen om betalningsförelägganden och handräckning. Detta innebär att kronofogdemyndigheten bl.a. skall pröva lagligheten av det framställda yrkandet. Utfallet av prövningen skall meddelas genom ett utslag som skall delges parterna. Ett sådant utslag kan överklagas genom besvär till hovrätten.

Ansökan om särskild handräckning kan enligt miljöskyddslagen och naturvårdslagen göras av åtskilliga myndigheter. Enligt vår mening bör uppgiften ankomma på tillsynsmyndigheten.

Skulle enskild person kunna ha rätt till handräckning på grund av någon åtgärd som strider mot miljöbalken bör sådan ges i form av särskild handräckning enligt 4 § första stycket första punkten lagen om betalningsföreläggande och handräckning. Bestämmelser härombehövs inte i miljöbalken.

12 § I avvaktan på att en förelagd strålskyddsåtgärd vidtas eller för att säkerställa att ett meddelat förbud iakttas, får tillsynsmyndigheten omhänderta radioaktiva ämnen eller tekniska anordningar som kan alstra strålning eller som innehåller ett radioaktivt ämne.

Tillsynsmyndigheten får också försegla en teknisk anordning eller anläggning för att förebygga att den brukas olovligen.

Bestämmelsen är direkt överförd från 33 § strålskyddslagen.

Upplysningar, tillträde och undersökningar

13 § En tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan att lämna de upplysningar som behövs för tillsynen.

Av 3 kap. 2 § framgår att den som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan är skyldig att lämna uppgifter om sina åtgärder till myndigheter i den mån det behövs för att dessa skall kunna bedöma hälso- och miljöriskerna. Upplysningsskyldigheten gäller givetvis även gentemot tillsynsmyndigheterna. Föreskrifter kan utfärdas med stöd av 4 kap. 2 §. Eftersom upplysningsskyldigheten har en så central betydelse för tillsynsverksamheten har dock en särskild bestämmelse om den tagits in i förevarande paragraf.

Enligt vår uppfattning bör upplysningsskyldigheten också kunna innefatta skyldighet att informera tillsynsmyndighet om beslut att upphöra med viss verksamhet. I första hand torde en sådan skyldighet kunna bli aktuell för utövare av miljöfarlig verksamhet. Tillsynsmyndigheterna synes ha ett befogat intresse att få sådan information med hänsyn till de kvarstående olägenheter som kan förekomma. Enligt vår uppfattning bör föreskrifter i berört avseende kunna meddelas av regeringen med stöd av 4 kap. 2 §.

Bestämmelser om skyldighet att genomföra undersökningar finns i fråga om miljöfarlig verksamhet i 14 kap., i fråga om kemiska produkter i 15 kap. och i fråga om hälsoskydd i 17 kap.

14 § För att utöva tillsyn enligt denna balk har tillsynsmyndigheter, var och en inom sitt område, rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen, byggnader, anläggningar och markområden och att där

göra undersökningar och ta prover. Tillträdesrätten samt rätten att göra undersökningar och ta prover omfattar också bostäder om det behövs för att förebygga ohälsa.

Rätt till tillträde har även den som skall göra undersökning enligt 14 kap. 7 § första stycket andra meningen eller 17 kap. 5 § första stycket andra meningen. Samma rätt har den som skall göra undersökning enligt 10 kap. 7 § tredje stycket eller enligt 13 kap. 2 § andra och tredje styckena.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

Bestämmelser av detta slag finns i 42 § miljöskyddslagen, 17 § första stycket lagen om kemiska produkter, 17 § första stycket hälsoskyddslagen, 22 § första stycket renhållningslagen och 31 § första stycket 2 strålskyddslagen. I naturvårdslagen finns ingen bestämmelse av direkt motsvarighet.

Tredje stycket är hämtat från 31 § tredje stycket strålskyddslagen.

Naturvårdsvakter

15 § För tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter för områden och naturföremål som omfattas av förordnanden enligt 10 kap. får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse naturvårdsvakter med de befogenheter som följer av andra och tredje styckena.

En naturvårdsvakt får avvisa den som uppehåller sig där han på grund av föreskrifter som avses i första stycket inte har rätt att vistas.

Ertappas någon på bar gärning när han begår brott mot förbud eller föreskrifter som avses i första stycket får naturvårdsvakten ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet.

16 § Har en naturvårdsvakt tagit föremål i beslag, skall han skyndsamt anmäla detta till polis- eller åklagarmyndigheten. Den som tar emot anmälan skall förfara som om han själv hade gjort beslaget.

17 § Den som har medgetts undantag från föreskrift som avses i 15 § första stycket är skyldig att vid anfordran visa upp beslutet för en

naturvårdsvakt eller en polis när han vistas inom det område där undantaget gäller.

15-17 §§ motsvarar 36 a och 36 b § naturvårdslagen.

Övriga bestämmelser

18 § Det åligger den som har att utöva tillsyn enligt detta kapitel att verka för att överträdelser av denna balk beivras.

Bestämmelsen är hämtad från 38 § fjärde stycket miljöskyddslagen andra meningen. Denna text tillkom genom lagändring 1981. Ändringen föranleddes av att kritik hade riktats mot tillsynsmyndigheterna för att dessa i alltför hög grad underlåtit att anmäla brottsliga gärningar till åtal. Även om bestämmelsen i och för sig kan anses vara överflödigt - det ingår nämligen i tillsynsmyndigheternas normala åligganden att verka för att brott beivras - torde den tillförda lagtexten ha bidragit till att allt fler miljöbrott blivit föremål för åtalsprövning. Stycket bör således finnas kvar i miljöbalkens tillsynsbestämmelser.

Skyldigheten att tillse att miljöbrott beivras har i den föreslagna lagtexten, på sätt som nu gäller i frågor om sekretess (jfr t.ex. 44 § miljöskyddslagen), knutits till den som faktiskt utövar tillsynen och inte såsom nu gäller i miljöskyddslagen till den myndighet som har att utöva tillsyn.

19 § En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla och får verkställas även om det överklagas.

Bestämmelser om verkställighet finns i 49 § miljöskyddslagen, 35 § förordningen om kemiska produkter, 24 § hälsoskyddslagen, 25 § renhållningslagen, 39 § naturvårdslagen och 42 § strålskyddslagen. I flertalet lagar har bestämmelsen utformats på det sätt som här föreslagits. Ett beslut enligt miljöskyddslagen och strålskyddslagen gäller med omedelbar verkan om inte annat bestämts.

Vi har valt att överlåta åt tillsynsmyndigheten att bestämma i vilka fall verkställighetsbeslut bör meddelas. I första hand bör sådana förbehållas ärenden där skyndsamma åtgärder är av nöden för att förhindra skador eller olägenheter. Sådana beslut bör också kunna meddelas i de

fall villkor i tillståndsbeslut eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken ej iakttagits. I övriga fall, t.ex. vid åsidosättande av de allmänna aktsamhetsreglerna i balken, bör beslutet normalt gälla först sedan det vunnit laga kraft.

20 § Det åligger polismyndighet att lämna det biträde som behövs för utövande av tillsyn enligt detta kapitel.

Denna skyldighet finns intagen i de flesta lagarna.

21 § Den som har tagit befattning med ett ärende enligt denna balk eller har utfört sådan undersökning som anges i 14 § andra stycket första meningen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid har erfarit om affärs- eller driftförhållanden eller förhållanden av betydelse för landets försvar.

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

Paragrafen motsvarar 44 § miljöskyddslagen, 23 § lagen om kemiska produkter och 41 § strålskyddslagen.

23 kap. Avgifter

Avgift för myndighets verksamhet

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna balk. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Bestämmelser om avgifter för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall genom kommunens försorg finns i 4-6 §§.

Paragrafen motsvarar delvis 69 § miljöskyddslagen, 18 § första stycket lagen om kemiska produkter, 22 § hälsoskyddslagen och 43 § strålskyddslagen.

Med stöd av bemyndigandet i förevarande paragraf kan föreskrivas om avgifter för en myndighets verksamhet med prövning och tillsyn

enligt balken. Även anmälningsärenden kan avgiftsbeläggas enligt denna bestämmelse. Meningen är att avgifterna skall täcka en myndighets kostnader för prövning och tillsyn. I tillsynskostnaderna bör inräknas också kostnader för sådan genomgång av frågor om omprövning, som vi förordar i avsnitt 14.4.3 och för talan om uttagande av miljöskyddsavgift, som vi förordar i avsnitt 17.6.2 i den allmänna motiveringen. Något överskott skall däremot inte uppkomma för myndigheten. Avgifterna skall betalas av den vars verksamhet prövas eller är föremål för tillsyn.

För tillståndspliktiga verksamheter, inkl. godkännande, bör tillämpas ett system som bygger på saktaxor med fasta årliga avgifter. Vad däremot gäller anmälningsärenden och tillsyn över sådan verksamhet som inte är tillståndspliktig kan en timbaserad avgift tillämpas. I sådana fall då det ankommer på kommunerna att fastställa avgifter bör dessa hållas på en likartad nivå. Detta kan ske t.ex. därigenom att Kommunförbundet, eventuellt med bistånd av Naturvårdsverket, lämnar rekommendationer om avgiftsnivån.

I andra stycket erinras om att det finns särskilda bestämmelser om avgifter som avser den kommunala avfallshanteringen. Bemyndigandet i första stycket är således inte tillämpligt vad gäller sådana avgifter.

Dispensavgift

2 § Om det med stöd av denna balk har meddelats föreskrifter som medger undantag från en bestämmelse i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och ett sådant undantag kan antas innebära ekonomisk fördel för den som medges undantag, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en särskild avgift skall tas ut för att utjämna en sådan fördel.

Paragrafen motsvarar 19 § lagen om kemiska produkter.

Bemyndigande har emellertid nu gjorts generellt tillämpligt. En avgift enligt förevarande paragraf har ett annat syfte än avgifter enligt 1 och 5 §§. Den är också av en principiellt annan karaktär. Sålunda gäller för denna typ av avgift inte den s.k. självkostnadsprincipen.

Syftet med avgiften är dubbelt. Dels skall den förhindra att konkurrens snedvrids till följd av undantag från bestämmelser i balken, dels skall den hålla nere antalet ansökningar om sådana undantag. Avgiften skall vara så hög att ett undantag aldrig kan bli lönsamt.

Föreskrifter enligt denna paragraf behöver inte utformas så att avgiften motsvarar den vinning som undantag kan antas medföra i varje enskilt fall. I stället kan avgiften bestämmas enligt taxa som grundas på en genomsnittlig ekonomisk fördel. I det enskilda fallet kan detta få till följd att avgift utgår trots att det inte uppkommer någon ekonomisk fördel.

Skyldighet att lämna uppgifter

3 § Den som är avgiftsskyldig enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 1 § första stycket eller 2 § eller som är skyldig att ersätta kostnad enligt 14 kap. 7 § andra stycket eller 17 kap. 5 § andra stycket eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 22 kap. 14 § tredje stycket skall till den myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter som behövs för att bestämma avgiftens storlek.

Paragrafen motsvarar delvis 18 § andra stycket lagen om kemiska produkter.

Även detta bemyndigande har gjorts generellt tillämpligt på avgifter och ersättning för vissa kostnader enligt balken. Det kan tillämpas t.ex. då en avgift skall beräknas med hänsyn till omsättningens storlek för att få en rättvis fördelning mellan berörda företag. Inte heller avgifter eller ersättningar som grundas på ett sådant underlag får överstiga myndighetens självkostnader.

Avgift för kommunal renhållning

4 § Kommunen får meddela föreskrifter om att avgift skall erläggas för sådan bortforsling och sådant slutligt omhändertagande av avfall som sker genom kommunens försorg enligt denna balk. Avgiften skall enligt kommunens bestämmande erläggas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

I fråga om avgift för hantering av avfall från fartyg finns särskilda bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Paragrafen motsvarar 15 § renhållningslagen.

I förevarande och två följande paragrafer finns bestämmelser om avgifter för den kommunala hanteringen av avfall.

5 § Avgift som avses i 4 § skall vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser bortforsling och slutligt omhändertagande vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften skall erläggas särskilt för tillfället i fråga. Avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader skall avräknas kostnaderna för vad som kan belöpa på användning av anläggningar eller utrustning för annat ändamål än renhållning. Avgiften får tas ut på sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljövänlig avfallshantering främjas.

Om kommunen uppdrar åt annan att utföra renhållningen, får avtalet med denne läggas till grund för beräkning av avgiften, om inte kostnaden därigenom blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.

Paragrafen motsvarar 16 § renhållningslagen.

Enligt första stycket ingår bland de kostnader som ligger till grund för avgiften även nödvändiga planeringskostnader. Att kommunen har skyldighet att planera avfallshanteringen framgår av 18 kap. 3 och 8 §§.

6 § Avgift enligt 4 § skall utgå enligt taxa, som antas av kommunfullmäktige.

I taxan skall anges hur avgiften skall bestämmas när taxan saknar tillämplig bestämmelse om avgift. Därvid skall de grunder som anges i 5 § beaktas.

Taxan skall innehålla föreskrifter om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften skall erläggas.

Paragrafen motsvarar 17 § renhållningslagen.

Enligt andra stycket måste det anges i taxan hur avgiften skall bestämmas i alla de fall då taxan saknar tillämplig bestämmelse och inte endast då bortforslingen och det slutliga omhändertagandet av

avfallet måste ske i särskild ordning på grund av avfallets mängd eller sammansättning.

Producentavgift

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att avgift för bortforsling och slutligt omhändertagande genom kommunens försorg av avfall som avses i 18 kap. 5 § får tas ut av producenten. Avgiften skall betalas till myndighet som regeringen bestämmer.

Producent har i första stycket samma betydelse som i 18 kap.

Första stycket är nytt. Det har utformats med ledning av den i 18 kap. anmärkta lagrådsremissen och lagrådets yttrande.

Enligt förevarande paragraf får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att ta ut en avgift av producenten i det fall kommunen har kvar ansvaret för bortforsling och slutligt omhändertagande. Kommunens avgift skall emellertid i sådant fall reduceras i motsvarande mån, eftersom avgiftsuttaget enligt 5 § inte får överstiga kostnaderna.

Avgift kan tas ut för att täcka kostnaderna antingen för både bortforsling och slutligt omhändertagande eller bara för det ena av momenten, om ansvaret för det andra ligger hos producenten (jfr 18 kap. 5 § första stycket). Avgiften skall betalas till den statliga eller kommunala myndighet som regeringen bestämmer.

I vanliga fall torde avgiften baseras på den typiska hanteringskostnaden för ett visst slags avfall. Avgiften bör bestämmas centralt och det ankommer på regeringen att meddela verkställighetsföreskrifter om fördelningen av inbetalda avgifter mellan kommunerna.

Andra stycket innehåller en hänvisning till 18 kap. där begreppet producent definieras i 2 § andra stycket.

24 kap. Överklagande

1 § Om inte något annat framgår av 2 eller 3 §, får beslut i särskilda fall enligt denna balk överklagas

1. hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljönämnden,

2. hos Koncessionsnämnden för miljöskydd, om beslutet har meddelats av Statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen och avser fråga om miljöfarlig verksamhet,

3. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Koncessionsnämnden.

Koncessionsnämndens beslut i ett dit överklagat ärende får inte överklagas.

Paragrafen motsvarar delvis 40 § första stycket naturvårdslagen, 48 § första och andra styckena miljöskyddslagen, 25 § första stycket hälso- skyddslagen och 26 § första stycket renhållningslagen.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ gäller beslut i särskilda fall. Beslut om meddelande av föreskrifter skall alltid överklagas i administrativ ordning, i sista hand till regeringen enligt vad som i allmänhet är föreskrivet om sådana beslut eller följer av föreskrifter enligt 4 §.

Av paragrafen framgår att alla beslut enligt balken som meddelats av miljönämnden med undantag av vissa beslut som avser ersättning för kostnader och förbud vid vite skall överklagas hos länsstyrelsen.

Andra punkten i första stycket avser endast beslut i frågor om miljöfarlig verksamhet. Eftersom också Naturvårdsverket kan komma att tilläggas tillsynsuppgifter i speciella fall beträffande sådan verksamhet, måste också verkets beslut i sådana frågor kunna överklagas hos Koncessionsnämnden. Även tredje punkten avser endast miljöfarlig verksamhet.

Att vissa beslut om ersättning för kostnader skall överklagas hos kammarrätten trots att de berör miljöfarlig verksamhet framgår av 3 §.

Av andra stycket framgår att Koncessionsnämnden är slutinstans i sådana ärenden som fullföljts dit. Detta gäller också beträffande frågor som i ett fullföljt ärende uppkommit först hos nämnden. T.ex. går det inte att klaga om Koncessionsnämnden avisar någons talan i ett fullföljt ärende.

2 § *Beslut i särskilda fall av annan statlig myndighet än regeringen i frågor som avses i 10-12 kap., av länsstyrelsen i frågor som avses i 15-18 kap. och av Statens strålskyddsinstitut i frågor som avses i 19 kap. överklagas hos kammarrätten. Beslut i frågor som avses i 10 kap. och som rör bildande av naturreservat eller naturvårdsområde eller i 15, 16, 18 eller 19 kap. och som rör export eller import överklagas dock hos regeringen.*

Har, när tillstånd meddelats enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, beslut meddelats om ytterligare villkor som behövs med hänsyn till strålskyddet eller har sådana villkor meddelats under tillståndets giltighetstid, överklagas också beslut om sådana villkor hos regeringen.

Första stycket motsvarar delvis 40 § andra och tredje styckena naturvårdslagen, 34 § första och andra styckena förordningen (1985:835) om kemiska produkter, 25 § andra stycket hälsoskyddslagen, 26 § andra stycket första meningen renhållningslagen och 42 § första stycket första meningen strålskyddslagen.

Som framhållits i avsnitt 16.2.2 i den allmänna motiveringen bör en strävan vara att förvaltningsbeslut som i dag överklagas hos regeringen i största möjliga utsträckning i stället skall överklagas hos förvaltningsdomstol. Detta kommer till uttryck i första stycket första meningen av förevarande paragraf. Enligt andra meningen skall beslut i vissa frågor i stället överklagas till regeringen. Vad angår bildande av naturreservat eller naturvårdsområde är ofta en central fråga om statliga medel kan avsättas för ändamålet eller inte. Detta talar för att beslut i sådana frågor enligt 10 kap. skall överklagas till regeringen. Bestämmelser härom har därför tagits in i andra meningen första ledet. Vidare bör frågor av handelspolitisk karaktär fullföljas till regeringen. Därför stadgas i andra meningen andra ledet att också beslut i frågor om kemiska och biotekniska produkter, avfall och strålning och som rör export eller import skall överklagas hos regeringen. Som exempel kan nämnas införsel av radioaktiva ämnen och utförsel av farligt avfall.

Andra stycket motsvarar i huvudsak 27 § första meningen och 42 § första stycket andra meningen strålskyddslagen. Om ett tillstånd har meddelats enligt kärntekniklagen eller under tillståndets giltighetstid, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de ytterligare villkor som behövs med hänsyn till strålskyddet. Beslut om sådana villkor överklagas i dag hos regeringen. Eftersom regeringen även framdeles bör behålla denna besvärspövning, har bestämmelser om överklagande enligt den nuvarande ordningen tagits in i andra stycket.

3 § Beslut i fråga om ersättning för kostnader enligt 14 kap. 7 § andra stycket, 17 kap. 5 § andra stycket eller 22 kap. 14 § tredje

stycket eller beslut i fråga om förbud vid vite enligt 14 kap. 8 § första stycket överklagas hos kammarrätten.

Paragrafen motsvarar delvis 48 § fjärde stycket miljöskyddslagen. Den har emellertid nu gjorts tillämplig i allmänhet enligt balken. Av paragrafen framgår att beslut i frågor om ersättning för vissa kostnader överklagas hos kammarrätten.

4 § Föreskrifter om överklagande av en myndighets beslut enligt denna balk med stöd av ett bemyndigande enligt balken meddelas av regeringen.

Paragrafen motsvarar 42 § andra stycket strålskyddslagen.

5 § Regeringen får meddela föreskrifter om att beslut enligt denna balk får överklagas av

- 1. en statlig myndighet eller en kommun,*
- 2. en organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande organisation på arbetsgivarsidan,*
- 3. en lokal arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet,*
- 4. en sammanslutning av konsumenter,*
- 5. en intresseorganisation för yrkesfiskare,*
- 6. en ideell organisation som tillvaratar miljövärdssintressen.*

Första och tredje punkterna motsvarar delvis 48 a § miljöskyddslagen. Andra och fjärde punkterna motsvarar 34 § andra stycket andra meningen förordningen (1985:835) om kemiska produkter.

Vi förutsätter att Naturvårdsverket i fortsättningen skall kunna överklaga beslut i samma utsträckning som för närvarande. Vidare bör enligt vår mening Naturvårdsverket eller någon där kunna med stöd av första punkten förordnas att i funktionen som allmänhetens miljöombudsman föra talan mot beslut enligt balken.

Möjligheten att föreskriva talerätt för centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och för sammanslutningar av konsumenter är avsedd i första hand för beslut på kemikalieområdet.

Femte och sjätte punkterna är nya. I fråga om motiven hänvisas till avsnitt 16.1.3 i den allmänna motiveringen.

SJÄTTE AVDELNINGEN

PÅFÖLJDER

25 kap. Ansvar

Inledande anmärkning

De allra allvarligaste miljöbrotten behandlas i brottsbalken. Skälen till detta har utvecklats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 17.3.1).

I motiveringarna till de paragrafer som föreslås i kapitlet redovisas avslutningsvis i vad mån ansvarsbestämmelser i de lagar som sammanförts i miljöbalken täcks in av de rekvisit som anges i resp. paragraf.

1 § Ansvar enligt 3-8 §§ inträder när någon på sätt som anges där överträder bestämmelser i tredje-femte avdelningarna i denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk eller villkor eller förbud som har meddelats med stöd av balken eller sådan föreskrift.

Ansvar inträder dock endast om överträdelsen begåtts med uppsåt eller, utom i fall som avses i 6 § eller 7 § andra stycket, av oaksamhet.

En särskild bestämmelse om ansvar för nedskräpning finns i 9 §.

I paragrafen upptas allmänna förutsättningar för straffansvar enligt balken. Den saknar motsvarighet i gällande rätt.

Ansvarsreglerna i 3-8 §§ skall, som framgår av första och andra styckena, tillämpas vid överträdelser av dels bestämmelser i balken, dels föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, dels villkor eller förbud som har meddelats med stöd av balken. Tekniken att på detta sätt ange vissa grundläggande rekvisit i en inledande bestämmelse torde vara oprövad. Liknande teknik används dock i skattebrottslagen. Denna räknar inledningsvis upp ett stort antal lagar som reglerar de skatter och avgifter vilka kan bli föremål för brott enligt skattebrottsla-

gen. Det synes inte vare sig från legalitetssynpunkt eller pedagogisk synpunkt finnas några befogade invändningar mot tekniken, när som nu föreslås paragrafen kommer i nära anslutning till övriga ansvarsbestämmelser. I annat fall måste man tynga var och en av de följande paragraferna med rekvisit som "bestämmelser i balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna". Som framgår av den nu föreslagna bestämmelsen skulle de egentliga ansvarsbestämmelserna därigenom bli mycket långa och svårlästa.

Som inledande rekvisit anges i paragrafen att någon överträtt vissa regler på sätt som anges "där", dvs. i 3-8 §§. Också de föreslagna ansvarsbestämmelserna i miljöbalken är blankettstraffbud i den meningen att förutsättningen för att de skall slå till anges vara att någon bryter mot bestämmelser i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken eller mot administrativa beslut meddelade med stöd av balken eller sådana föreskrifter. I de särskilda ansvarsreglerna anges dock de olika typer av förfaranden som kan grunda ansvar. Varje paragraf kommer alltså att avse ett visst slag av handling eller underlåtenhet. Detta bör kunna underlätta förstäligheten av och forståelsen för det straffrättsliga systemet i miljöbalken.

Vad överträdelserna kan avse framgår dels av vissa angivna avdelningar i miljöbalken, dels av föreskrifter som utfärdats med stöd av miljöbalken, dels av villkor eller förbud som meddelats med stöd av balken eller med stöd av föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

När det gäller överträdelser av balkens bestämmelser är det endast tredje till femte avdelningarna som föreslås bli direkt straffsanktionerade. Bl.a. föreslås att de allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. - som ingår i första avdelningen - inte skall vara straffsanktionerade; detta gäller exempelvis utbytesprincipen. Anledningen härtill redovisas i avsnitt 17.3.2 i den allmänna motiveringen. Däremot föreslås utom mycket annat de särskilda aktsamhetsreglerna i fjärde avdelningen, såsom 15 kap. om kemiska produkter, bli direkt straffsanktionerade i den mån de kan överträdas genom sådana förfaranden som anges i 3-8 §§.

Föreskrifter som meddelats med stöd av balken föreslås också bli straffsanktionerade enligt förevarande kapitel. Detta gäller utan begränsning till vissa avdelningar av balken. Föreskrifter som meddelats med stöd av de allmänna bemyndigandebestämmelserna i 4 kap. föreslås sålunda också bli straffsanktionerade.

När det gäller administrativa beslut är det en första förutsättning för straffansvar att de meddelats med stöd av balken eller med stöd av föreskrift som meddelats med stöd av balken. Vidare är det bara villkor och förbud som föreslås bli straffsanktionerade. Vi har inte vågat föreslå straffansvar för överträdelse av påbud som har meddelats av myndighet med stöd av balken eller av föreskrift som meddelats med stöd av balken. Påbud förefaller oss kunna vara av alltför disparat karaktär för att det skall vara tillrådligt att straffbelägga överträdelse av dem. I stället får myndigheterna i den mån det behövs några sanktioner förena sådana påbud med vitesföreläggande eller använda sig av rättelse.

I andra stycket anges en gång för alla att straffansvar inträder vid överträdelse - fränsett grova brott - som skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Varför straffansvar enligt huvudregeln bör inträda också vid oaktsamhet och varför det inte bör krävas att oaktsamheten skall vara grov har vi motiverat i avsnitt 17.3.3 i den allmänna motiveringen. Där framgår också hur begreppet oaktsamhet enligt vår mening bör förstås vid tillämpningen av ansvarsreglerna i miljöbalken.

Såvitt angår de subjektiva rekvisiten påminner den valda tekniken med en inledande allmän bestämmelse om brottsbalken, där huvudregeln om att det krävs uppsåt tas upp i 1 kap. 2 § första stycket med förbehållet att annat kan anges. Av olika bestämmelser i brottsbalken framgår när det räcker med oaktsamhet eller något annat subjektivt rekvisit än vanligt uppsåt för att ansvar skall inträda. I omvänd ordning föreslås här i 6 § och 7 § andra stycket att uppsåt skall krävas för att göra brottet grovt.

Bestämmelsen i tredje stycket utgör endast en erinran om att det finns en ansvarsbestämmelse i kapitlet som inte följer konstruktionen enligt första och andra styckena.

2 § Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

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

Första stycket i paragrafen motsvarar delvis 37 § tredje stycket naturvårdslagen, 45 § tredje stycket miljöskyddslagen, 23 § andra stycket hälsoskyddslagen, 24 § tredje stycket renhållningslagen, 20 § tredje stycket lagen om kemiska produkter, 38 § andra stycket strålskyddsla-

gen och 12 § fjärde stycket lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel.

De uppräknade lagrummen innehåller emellertid att det inte skall dömas till ansvar enligt balken, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken. Vi föreslår att det i stället anges att det inte skall dömas till ansvar enligt balken om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken. Olika miljöbrott kan tänkas motsvara också lindrigare gärningar som behandlas i brottsbalken, t.ex. skadegörelse och åverkan. I sådant fall skall alltså dömas till ansvar enligt miljöbalken.

I förhållandet mellan de av oss föreslagna straffbestämmelserna i 13 kap. brottsbalken och ansvarsbestämmelserna i miljöbalken får de förstnämnda anses alltid belagda med strängare straff. Visserligen föreslås brottet vårdslös miljöförstöring bli belagt med ett maximistraff på två års fängelse, lika mycket som motsvarande oaktshetsbrott i miljöbalken, men i strafflatituden för de senare ingår också böter. I första hand skall sålunda dömas till ansvar för miljöförstöring, grov miljöförstöring eller vårdslös miljöförstöring. Med hänsyn till de bevisvårigheter som otvivelaktigt kommer att föreligga vid dessa brott - precis som vid de nuvarande miljöbrotten enligt brottsbalken - kan förväntas att det huvudsakligen blir miljöbalkens ansvarsbestämmelser som kommer att tillämpas. När det gäller verkligt allvarliga överträdelser av miljöreglerna - och särskilt när sådana överträdelser skett med uppsåt - är det emellertid angeläget att miljömyndigheter, polis och åklagare verkligen anstränger sig för att tillämpa brottsbalkens bestämmelserna. Dessa är i än högre grad än de föreslagna ansvarsbestämmelserna i miljöbalken ägnade att understryka allvaret i överträdelser mot miljöbalken.

Andra stycket motsvarar 45 § andra stycket miljöskyddslagen. Se även 20 § sista stycket lagen om kemiska produkter, 24 § sista stycket renhållningslagen och 12 § femte stycket lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Jämför också 28 § kärntekniklagen och 39 § strålskyddslagen.

Bestämmelsen anger att om ett vitesföreläggande har överträtts så skall det inte dömas till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet. Frågor om kombination av straff och vite har vi behandlat i avsnitt 15.3.2 i den allmänna motiveringen.

3 § Den som bedriver en verksamhet, hanterar en kemisk eller en bioteknisk produkt eller en vara eller vidtar någon annan åtgärd utan

att ha tillstånd, godkännande eller medgivande eller utan att iaktta anmälningsskyldighet, döms för otillåten miljöpåverkan till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller den som inte iakttar ett förbud.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

I paragrafen föreslås ansvarsbestämmelser för den som antingen åsidosätter krav på tillstånd, godkännande, medgivande eller anmälan eller som överträder förbud.

Indelningen av miljöbalkens ansvarsregler i olika brottskategorier behandlas i avsnitt 17.3.2 i den allmänna motiveringen. Strafflatituderna behandlas i avsnitt 17.3.3.

Den som kan dömas till ansvar är någon som bedriver en verksamhet, hanterar en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller vidtar någon annan åtgärd. Detta motsvarar i och för sig begreppet utöva miljöpåverkan enligt 2 kap. 6 § i förslaget. För att ange vad det är som tillstånd etc. krävs för har emellertid situationen beskrivits fullständigt i ansvarsbestämmelsen.

Av 1 § i kapitlet framgår att tillstånd etc. skall krävas enligt en bestämmelse i tredje-femte avdelningarna i balken eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av balken. Ett typiskt exempel på en sådan föreskrift är en föreskrift som meddelats av regeringen enligt 14 kap. 5 § i förslaget.

Förbud - som sanktioneras i andra stycket - kan framgå direkt av balken, t.ex. förbudet enligt 10 kap. 11 § mot att bygga inom strandskyddsområde, eller av föreskrift som meddelats med stöd av balken, t.ex. förbud enligt renhållningsordning mot att slutligt ta hand om avfall, eller förbud som meddelats av administrativ myndighet med stöd av balken eller av föreskrift som meddelats med stöd av balken.

Undantaget i tredje stycket för ringa fall motiveras i avsnitt 17.3.2 i de allmänna motiveringen.

Första stycket synes i fråga om verksamhet som bedrivs utan tillstånd kunna ersätta följande bestämmelser.

45 § första stycket 2 miljöskyddslagen (ML)

Bestämmelsen är tillämplig när någon underlåter att iaktta föreskrifter om bl.a. tillståndsplikt som regeringen har meddelat med stöd av 10 § ML.

23 § första stycket hälsoskyddslagen (HL)

I bestämmelsen stadgas ansvar för den som bryter mot ett antal olika materiella regler i lagen eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av denna. När det gäller tillståndsplikt är 7 § andra stycket och 7 a § andra stycket HL av intresse. I dessa regleras frågor om tillstånd för avloppsanordningar (7 §) och för värmepumpsanläggningar (7 a §). Vidare innehåller 11 § HL ett bemyndigande att föreskriva tillståndsplikt för att hålla vissa slag av djur inom områden med detaljplan.

20 § första stycket 2 lagen om kemiska produkter (LKP)

I punkten regleras frågor om ansvar för brott mot föreskrift, villkor eller förbud som har meddelats med stöd av 5-13 §§ LKP. Av intresse här är 11 §. Den innehåller ett bemyndigande att föreskriva bl.a. tillståndsplikt för hantering, import eller export av kemiska produkter.

4 kap. 6 § 1 och 2 naturresurslagen (NRL)

Dessa punkter reglerar frågor om ansvar för den som bryter mot de krav på tillstånd att anlägga vissa stora anläggningar som ges i 1 och 2 §§ i samma kapitel i NRL.

37 § första stycket 3, 4, 6 och 8 naturvårdslagen (NVL)

Nedan redovisas de straffbestämmelser i naturvårdslagen som gäller brott mot tillståndsplikt i den ordning de är intagna i 37 § NVL.

Punkt 3. I bestämmelsen stadgas straffansvar för den som har en skylt uppsatt utan att ha tillstånd enligt 17 § andra stycket NVL. Det skall vara fråga om en skylt varigenom allmänheten avvisas från ett område som bör vara tillgängligt enligt allemansrätten. Ansvaret bör enligt lagkommentaren (Jonzon m. fl. Naturvårdslagen, tredje upplagan 1988, s. 248 m) drabba inte bara den som sätter upp en sådan skylt utan också markens ägare, om denne underlåter att avlägsna skylten. Sistnämnda fall täcks inte av den föreslagna paragrafens lydelse. Det synes inte nödvändigt att straffansvar skall inträda i detta fall. Tillsynsmyndigheten bör kunna ingripa med vitesföreläggande riktat mot ägaren.

Punkt 4. I denna punkt stadgas ansvar för den som utför täkt eller åtgärd för markavvattnings utan att ha behövt tillstånd enligt 18 eller 18 c § NVL eller som bryter mot villkor eller föreskrift som har meddelats i samband med sådant tillstånd. Brott mot tillståndsplikten bör beivras enligt den föreslagna bestämmelse som här diskuteras, medan brott mot villkor eller föreskrifter regleras i en annan (se nedan under anmärkningen till 4 §).

Punkt 8. Enligt denna punkt straffas den som uppför vilthägn utan att ha tillstånd enligt 24 a § NVL eller som åsidosätter villkor som är förenat med sådant tillstånd. Frågan om villkor diskuteras under anmärkningen till 4 §.

Strålskyddslagen (StrL)

I lagen finns följande materiella regler om krav på tillstånd.

20 § första och andra stycket och 21 § innehåller bestämmelser om krav på tillstånd för bl.a. hantering av radioaktivt ämne eller anordning som är avsedd att sända ut joniserande strålning.

Lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel

Paragrafen motsvarar 12 § första stycket 1 i vilken det stadgas ansvar för den som hanterar ett biologiskt bekämpningsmedel utan godkännande.

I fråga om åsidosättande av anmälningsplikt synes första stycket kunna ersätta följande straffbestämmelser.

Miljöskyddslagen (ML)

I 45 § första stycket 2 straffsanktioneras bl.a. underlåtenhet att iaktta anmälningsplikt som regeringen har föreskrivit med stöd av 10 § ML.

Hälsoskyddslagen (HL)

I lagen finns följande materiella regler om anmälningsplikt till miljö- och hälsoskyddsnämnd.

7 § andra stycket: Skriftlig anmälan krävs för att inrätta avloppsanordning som inte har någon vattenklosett ansluten. (Om sådan är ansluten krävs tillstånd.)

7 a § andra stycket: Innan en värmepumpsanläggning inrättas för att utvinna värme ur mark, ytvatten eller grundvatten måste anmälan göras. (Kommunen får föreskriva att det skall fordras tillstånd.)

12 §: Anmälan krävs för att driva bl.a. hotell och pensionat, idrotts- och badanläggningar och strandbad. - Den som underlåter att iaktta anmälningsplikten i de ovan nämnda fallen kan ställas till ansvar enligt 23 § första stycket HL.

Lagen om kemiska produkter (LKP)

Enligt 10 § LKP får regeringen eller en myndighet föreskriva anmälningsplikt för tillverkning eller import av en kemisk produkt som inte tidigare har varit i bruk i landet. Bestämmelsen sanktioneras enligt 20 § första stycket 2 LKP.

Naturvårdslagen (NVL)

Enligt 20 § NVL kan föreskrivas att anmälan för samråd skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag.

Tillhörande sanktionsbestämmelse finns i 37 § första stycket 5 NVL.

Andra stycket synes kunna ersätta följande bestämmelser.

45 § första stycket 1 miljöskyddslagen (ML)

Bestämmelsen gäller brott mot förbud som har meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § ML. Förbud enligt 8 § beslutas av regeringen och avser utsläpp till mark och vatten inom särskilt känsliga områden. 23 och 41 §§ ger Koncessionsnämnden vissa möjligheter att förbjuda verksamheter, i det första fallet sådana som har tillstånd enligt miljöskyddslagen och i det andra sådana som saknar tillstånd. - I samma punkt finns även en regel som gäller när någon åsidosätter särskilda bestämmelser som enligt bemyndigande i 2 § tredje stycket ML får utfärdas för att förebygga vattenförorening genom fast avfall (se nedan under anmärkningen till 3 §).

23 § första stycket hälsoskyddslagen (HL)

I detta stycke finns bl.a. en ansvarsregel som gäller brott mot en föreskrift som har meddelats med stöd av HL. Föreskrift som innebär förbud får enligt 18 § HL meddelas av en kommunal nämnd om det behövs för att HL eller bestämmelser som har meddelats med stöd av den skall efterlevas.

24 § första stycket 1 och 2 renhållningslagen (RL)

Dessa punkter utgör ansvarsregler för brott mot 7 § RL. Enligt 7 § första stycket får en fastighetsinnehavare inte gräva ner, kompostera eller på annat sätt slutligt ta hand om avfall som enligt andra regler i lagen skall forslas bort genom kommunens försorg. Enligt andra stycket får ingen annan än den som kommunen anlitar forsla bort sådant avfall.

20 § första stycket 2 lagen om kemiska produkter (LKP)

Som nämnts ovan i anmärkningen till första stycket regleras i denna punkt frågor om ansvar för brott mot föreskrift, villkor eller förbud som har meddelats med stöd av 5-13 §§ LKP. Av intresse här är 12 och 13 §§. I 12 § bemyndigas regeringen eller en myndighet att förbjuda hantering, import eller export av en kemisk produkt. 13 § rör miljöfarligt avfall. Regeringen får under vissa förutsättningar föreskriva att endast företag som staten har inflytande i får ta hand om sådant avfall slutligt.

37 § första stycket 1, 2 och 7 naturvårdslagen (NVL)

Det som allmänt har anmärkts under samma rubrik i anmärkningen till första stycket gäller i huvudsak även här.

Punkt 1. Här stadgas straffansvar för den som bryter mot förbud eller föreskrift som har meddelats med stöd av följande paragrafer:

5 § - föreskrifter för nationalparker,

8 § - föreskrifter om inskränkningar i rätt att förfoga över fastighet som tas in i beslut om bildande av naturreservat,

10 § - föreskrifter om vad allmänheten har att iaktta inom naturreservat,

11 § - interimistiska förbud i samband med att fråga om att inrätta ett naturreservat handläggs,

14 § - föreskrifter om skydd för växter och djur som är utrotningshotade,

18 d § - förbud mot markavvattning inom särskilt känsliga områden,

19 § - föreskrifter för naturvårdsområde.

Vidare stadgas straffansvar för den som bryter mot förbud enligt 20 § andra stycket (ej tillståndspliktiga arbetsföretag i naturen, vilka länsstyrelsen efter samråd anser det nödvändigt att förbjuda) och enligt 21 § andra stycket (arbetsföretag inom område som omfattas av biotopskydd).

Punkt 2. Straffansvar inträder enligt denna punkt för den som bryter mot byggförbudet och förbudet att anlägga tomt inom strandskyddsområde (16 § första stycket NVL) eller mot föreskrifter för allmänhetens uppträdande inom sådana områden (16 § andra stycket NVL).

Punkt 7 gäller åsidosättande av förbudet enligt 23 § att skräpa ner utomhus.

4 § *Den som i väsentlig mån åsidosätter vad som är föreskrivet om skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått döms för olaga miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.*

Vad som sägs i första stycket gäller även den som åsidosätter vad han har att iakttä för att skydda arbetstagares hälsa. För överträdelse av 19 kap. 3 § skall ej dömas till ansvar.

Paragrafen behandlar överträdelser av krav på skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått. Överträdelserna är dock straffbelagda enligt denna paragraf bara i den mån kraven framgår av föreskrifter. Krav på skyddsåtgärder som kommer till uttryck i beslut av myndigheter i enskilda fall sanktioneras däremot i 5 §.

Som framgår av 1 § sanktioneras krav på skyddsåtgärder vare sig kraven återfinns i miljöbalken eller i föreskrifter som grundas på miljöbalken. Det är dock bara bestämmelser i tredje-femte avdelningarna i balken som föreslås kunna direkt läggas till grund för straffpåföljd. De allmänna aktsamhetsreglerna i 3 kap. kan visserligen läggas till grund för föreskrifter som i sin tur är straffsanktionerade men överträdelser av de allmänna aktsamhetsreglerna som sådana kan alltså inte föranleda straffansvar.

Ett gränsfall som föranleder tvekan gäller aktsamhetsreglerna beträffande strålning i 19 kap. 1 och 3 §§. Dessa har i betydande grad karaktären av allmänna aktsamhetsregler. Eftersom de samtidigt utgör en form av arbetarskyddsbestämmelser har de emellertid inte sin plats i 3 kap. i balken utan måste rimligen placeras i det särskilda kapitlet om strålning.

Åtskilliga ansvarsbestämmelser i strålskyddslagen föreskriver ansvar bara vid grov oaktsamhet. Detta gäller också vid brott mot den aktsamhetsregel som motsvarar 19 kap. 1 §. Av skäl som anförts i avsnitt 17.3.3 bör rekvisitet grov oaktsamhet inte användas i miljöbalken. Detta borde i sig medföra att straffansvar över huvud taget inte inträdde vid brott mot den allmänna aktsamhetsregeln beträffande strålning. Vi har emellertid ansett att den inte kan lämnas osanktionerad och föreslår inte heller något undantag från ansvar vid oaktsamhet; som vi förut anförts bör det vara fråga om en klar eller klandervärd oaktsamhet för att ansvar skall inträda.

Åtskilliga bestämmelser i strålskyddslagen har karaktären av regler till skydd för arbetsmiljön. Detsamma gäller om kemikaliereregleringen. Om sådana bestämmelser i enlighet med vårt förslag överförs till miljöbalken eller till föreskrifter meddelade med stöd av bemyndigan-

den i miljöbalken bör för dem gälla motsvarande sanktioner som för övriga miljöregler. Vi har övervägt att föreslå en särskild bestämmelse om överträdelser mot arbetsmiljön. Det finns emellertid inte anledning att göra skillnad i sak mellan sådana överträdelser och de överträdelser för vilka vi föreslår brottsrubriceringarna olaga miljöförstöring och olovlig miljöförstöring. De bör följa samma regler i fråga om exempelvis förutsättningar för att ett brott skall bedömas som grovt, försök eller miljöskyddsavgifter. Det finns då inte heller anledning att införa någon särskild bestämmelse för denna typ av överträdelser utan de bör inordnas i samma bestämmelser som skall gälla för övriga motsvarande miljöbrott. Vad som nu sagts om skydd för arbetsmiljön äger motsvarande tillämpning i fråga om patientskydd och konsumentskydd.

Även om överträdelser mot föreskrifter eller villkor till skydd för arbetsmiljön inte regleras separat kunde det finnas skäl att ge dem en särskild brottsrubricering, eftersom beteckningarna olaga och olovlig miljöförstöring framstår som mindre träffande när det gäller denna typ av överträdelser. Våra ansträngningar i den riktningen har emellertid stupat på att varje rubricering som kunde synas träffande, exempelvis brott mot arbetsmiljöföreskrifter, äventyrande av anställdas hälsa för att inte tala om arbetsmiljöbrott, omedelbart leder tanken till arbetsmiljölagen och alltså blir missvisande.

Vi föreslår ju också att balken skall kallas miljöbalk även om den reglerar många olika områden med anknytning till hälsa, miljö och hushållning med naturresurser. Det finns då inte heller anledning att tveka inför att kalla överträdelser av balken för olika slag av "miljö"-brott, även om överträdelserna närmast avser hälsoskydd, arbetarskydd eller hushållning med naturresurser. Vi har därför avstått från att ge överträdelser av arbetsmiljöföreskrifter ett särskilt namn. Eftersom arbetsmiljön kanske kan synas ligga längre från miljöbalkens centrala områden än hälsoskyddet och hushållningen med naturresurser föreslår vi - för att likställigheten skall framstå som helt klar - att i andra stycket i paragrafen tas in en bestämmelse om att vad som sägs i första stycket i paragrafen även gäller den som åsidosätter vad han har att iakta för att skydda arbetstagares hälsa.

Vad åter angår motsvarigheten till 19 kap. 3 § är den över huvud taget inte sanktionerad i strålskyddslagen. Den riktar sig till den som är sysselsatt i verksamhet med strålning och föreskriver att han skall använda de skyddsanordningar och vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att strålskyddet skall fungera tillfredsställande. En sådan bestämmelse, som främst rör de anställdas förhållande till arbetarskydd-

det, bör inte heller sanktioneras i miljöbalken. Ett uttryckligt undantag krävs därför i förevarande ansvarsregel för det anmärkta fallet.

Paragrafen synes kunna ersätta följande bestämmelser. Flera av de bestämmelser som har tagits upp i anmärkningen till 3 § andra stycket återkommer här.

45 § första stycket 1 och 3 miljöskyddslagen (ML)

Punkt 1 har behandlats i anmärkningen till 3 § andra stycket. Av intresse här är att den tillämpas när någon åsidosätter bestämmelser som enligt 2 § tredje stycket ML har meddelats för att förebygga att vatten förorenas av fast avfall.

Punkt 3. Här stadgas straffansvar för åsidosättande av beslut, villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av en rad olika paragrafer i lagen. Av intresse här är följande.

8 a § - föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått inom s.k. miljöskyddsområden,

38 a § - föreskrifter om hur den som bedriver en miljöfarlig verksamhet skall utöva kontroll av den,

41 § - föreskrifter om försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet som bedrivs utan tillstånd.

23 § första stycket hälsoskyddslagen (HL)

Som nämnts i anmärkningen till 3 § första stycket stadgas i detta stycke ansvar för den som bryter mot ett antal olika materiella regler i lagen. Aktuell här är passusen om straffansvar vid brott mot föreskrifter som har meddelats med stöd av HL. Föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått torde kunna meddelas med stöd av följande paragrafer i HL.

8 § - bestämmelser om vattenkvalitet i badanläggning och strandbad och om kontroll av sådant vatten,

13 § - föreskrifter till skydd mot sanitära olägenheter som inte regleras på annat sätt i HL,

18 § - en kommunal nämnd får meddela de förelägganden som behövs för att lagen eller bestämmelser som har meddelats med stöd av den skall efterlevas.

20 § första stycket 2 lagen om kemiska produkter (LKP)

Punkten gäller brott mot bl.a. föreskrifter som har meddelats med stöd av olika paragrafer i lagen. Enligt 5 § andra stycket får regeringen eller en myndighet meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått.

- Här bör noteras att även den allmänna aktsamhetsregeln i LKP är straffsanktionerad, liksom den s.k. substitutionsregeln (se 5 § första stycket och 20 § första stycket 1 LKP). Så föreslås dock inte bli fallet i miljöbalken (se avsnitt 17.3.2). - Av de övriga paragrafer i LKP som hänvisas till i den punkt vi nu diskuterar är 11 § LKP av intresse (se nedan anmärkningen till 5 §).

37 § första stycket 1 och 2 naturvårdslagen (NVL)

Dessa punkter har redovisats ovan i anmärkningen till 3 § andra stycket. Föreskrifter med stöd av där nämnda paragrafer innebär i många fall krav på skyddsåtgärder, begränsningar eller försiktighetsmått.

Strålskyddslagen (StrL)

I lagen finns följande bestämmelser om skyddsåtgärder och möjligheter att meddela föreskrifter med stöd av lagen. 10 § första stycket, 11 § och 13 § innehåller bl.a. bestämmelser om att bl.a. den som tillverkar eller till landet inför en teknisk anordning som kan alstra strålning eller innehåller ett radioaktivt ämne ansvarar för att den är försedd med strålskyddsutrustning.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter enligt 12 § till skydd mot eller för kontroll av strålning, enligt 13 § andra stycket om att uppkommet radioaktivt avfall hanteras eller slutförvaras på ett tillfredsställande sätt, enligt 14 § att den som bedriver eller har bedrivit verksamhet med teknisk anordning som kan alstra strålning svarar för att den oskadliggörs, enligt 15 § om förbud mot viss hantering av material som innehåller radioaktivt ämne och enligt 19 § om mät- och skyddskontroll. 16 § och 17 § innehåller bestämmelser innebärande att den som är under 16 år inte får sysselsättas i arbete som är förenat med joniserande strålning samt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i fråga om arbetstagare under 18 år. Vidare kan om ett arbete av visst slag medför särskild risk från strålskyddssynpunkt för vissa arbetstagare föreskrivas att särskilda föreskrifter skall gälla för arbetets utförande eller förbud meddelas mot att arbetet utförs av sådana arbetstagare.

Lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel

Paragrafen motsvarar till viss del 12 § första stycket i vilken det stadgas ansvar för den som bryter mot föreskrifter vilka meddelats enligt 6 § andra stycket om försiktighetsmått.

5 § *Den som i väsentlig mån åsidosätter ett villkor om skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått som har särskilt beslutats för en verksamhet, för hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller för någon annan åtgärd döms för olovlig miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.*

Vad som sägs i första stycket gäller även den som åsidosätter vad han har att iakttä för att skydda arbetstagares hälsa.

Medan 4 § reglerar brott mot regler om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått som ges direkt i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av den - alltså allmänna regler - så tar 5 § sikte på vad som i beslut av myndighet bestäms i det enskilda fallet om sådana åtgärder och försiktighetsmått. Det skall vara fråga om bestämmelser som innehåller villkor för en verksamhet, för hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller för någon annan åtgärd. Som framgår av 1 § skall besluten grunda sig på miljöbalken eller på föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

Av samma skäl som anförs beträffande 4 § andra stycket första meningen föreslås i 5 § andra stycket en bestämmelse om att vad som sägs i första stycket även gäller den som åsidosätter vad han har att iakttä för att skydda arbetstagares hälsa.

Paragrafen synes kunna ersätta följande bestämmelser.

45 § första stycket 3 miljöskyddslagen (ML)

Punkten har noterats ovan i anmärkningen till 4 §. Den stadgar straffansvar för den som åsidosätter beslut, villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av en rad uppräknade bestämmelser i ML. Av intresse här är de som handlar om villkor. De är följande.

18 § första stycket - avser villkor som ställs upp i tillståndsbeslut enligt ML,

19 § - villkor för att tillgodose allmänna ändamål i bygden. Sådana villkor kan regeringen meddela när den lämnar tillstånd enligt 6 § andra stycket ML till verksamheter som kan befaras föranleda särskilt svåra olägenheter. Den nu föreslagna straffsanktionen gäller dock endast under förutsättning att villkoret gäller skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått. I andra fall får det anses tillräckligt att tillståndet kan återkallas,

20 § - villkor som tillståndsmyndigheten uppdrar åt annan myndighet att fastställa,

21 § - provisoriska föreskrifter under prövotid,

21 a § andra stycket - villkor som skall gälla för igångsättningsmedgivande,

24, 25 och 27 § - olika fall då villkor omprövas,

29 § - villkor som får föreskrivas i fall när den tid förlängs inom vilken en verksamhet skall ha satts igång.

23 § första stycket hälsoskyddslagen (HL)

Bestämmelsen har redovisats ovan under 3 och 4 §§. Av intresse här är hänvisningen till villkor som har meddelats med stöd av 14 §. I denna paragraf sägs att miljö- och hälsoskyddsnämnd i särskilda fall får meddela de villkor som behövs för att hindra att sanitära olägenheter uppkommer och för att undanröja sådana olägenheter vid vissa verksamheter eller i samband med att en plats eller en lokal som allmänheten har tillträde till utnyttjas. Bestämmelsen har i praxis använts bl.a. för att föreskriva villkor för gatumusik på viss plats. - Sådana villkor är inte knutna till tillstånd eller medgivande. Den föreslagna straffbestämmelsen gäller därför också andra villkor än sådana som har meddelats i samband med tillstånd eller medgivande.

20 § första stycket 2 lagen om kemiska produkter (LKP)

Som anmärkts tidigare reglerar denna punkt brott mot föreskrift, villkor eller förbud som har meddelats med stöd av olika paragrafer i lagen. Av intresse här är hänvisningen till 11 § som innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om tillståndsplikt. Enligt 20 § förordningen om kemiska produkter får tillstånd som lämnas med stöd av sådan föreskrift förenas med villkor. - Enligt 11 § LKP får vidare föreskrivas att annat särskilt villkor skall gälla för hantering, import eller export av en kemisk produkt. För tillämpningen av den föreslagna paragrafen i sådana fall gäller därför detsamma som i närmast föregående stycke har anmärkts om 14 § hälsoskyddslagen.

4 kap. 6 § 3 naturresurslagen (NRL)

Enligt denna punkt gäller straffansvar för den som inte rättar sig efter ett villkor eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av bestämmelser i 4 kap. NRL. Kapitlet handlar om regeringens tillståndsprövning av särskilt stora anläggningar. I 5 § i kapitlet anges att tillstånd som regeringen lämnar får förenas med villkor.

37 § första stycket 4 och 8 naturvårdslagen (NVL)

Punkt 4 tillämpas vid brott mot villkor eller föreskrift som har meddelats i samband med tillstånd till täkt eller markavvattning.

Punkt 8 tillämpas om någon åsidosätter villkor som är förenat med tillstånd till vilthägn enligt 24 a § NVL.

Strålskyddslagen (StrL)

Enligt lagens 26 och 27 §§ finns möjlighet att meddela villkor i samband med att tillstånd meddelas eller under tillståndets giltighetstid om detta behövs med hänsyn till strålskyddet.

32 § första stycket innehåller bestämmelse som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att lagen eller villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

16 och 17 §§ har kommenterats under 4 §.

Lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel

Paragrafen motsvarar 12 § första stycket 2 vilken stadgar ansvar för den som åsidosätter villkor om godkännande (2 § 2 stycket).

6 § Har brott som avses i 3-5 § skett med uppsåt och är det grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömning av huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen begåtts systematiskt eller under längre tid, varit av mer omfattande art, innefattat vilseledande av tillsynsmyndighet eller ådagalagt uppenbar likgiltighet för människors hälsa eller naturen.

I paragrafen föreslås att vissa brott som behandlas i 3-5 §§ skall kunna bedömas som grova. I så fall bör med åberopande av förevarande paragraf dömas för olovlig miljöpåverkan, olaga miljöstörning respektive olovlig miljöstörning, grovt brott.

En första förutsättning för att det skall kunna dömas till ansvar för grovt brott är som framgår av första stycket att brottet begåtts uppsåtligt. Om endast oaktsamhet föreligger synes det inte någonsin motiverat att anse brottet som grovt, med de konsekvenser i fråga om straffskalan som föreslås.

Straffskalan föreslås överensstämma med den som gäller för grova förmögenhetsbrott, dvs. grov stöld, grovt bedrägeri och grov försking-

ring. Skulle straffvärdet framstå som än högre torde detta bero på att gärningen är sådan att den uppfyller rekvisiten för brott enligt brottsbalken, där straffskalan vid grov miljöförstöring enligt vårt förslag innefattar livstids fängelse.

I andra stycket anges omständigheter som skall beaktas särskilt vid bedömningen av frågan om brottet är grovt. Såsom är fallet vid motsvarande reglering i brottsbalken är det fråga om exempel. Andra omständigheter kan i det enskilda fallet göra brottet grovt och trots att någon av de angivna omständigheterna föreligger kan förhållandena i det enskilda fallet vara sådana att brottet inte bör bedömas som grovt.

7 § Den som underlåter att utföra en undersökning eller utredning eller att lämna en uppgift eller som lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets kontroll av en verksamhet, av hanteringen av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller av någon annan åtgärd döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

Har brottet skett med uppsåt och är det grovt döms till fängelse i högst fyra år.

Regler om utrednings- och uppgiftsskyldighet finns i flera av de lagar som skall inordnas i miljöbalken. I det lagförslag som här läggs fram är frågor om ansvar när sådana skyldigheter åsidosätts reglerade i 7 och 8 §. Förevarande paragraf är inriktad på brott där en tillståndsmyndighets prövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras av handlingen eller underlåtenheten. Enligt 8 § straffas brott mot en mer allmän utrednings- eller informationsskyldighet.

Vi föreslår att det i första stycket skall föreskrivas straffansvar dels för vissa underlåtenhetsbrott, dels för lämnande av oriktiga uppgifter. Underlåtenheten kan bestå i att någon inte utför en undersökning eller utredning eller inte lämnar en uppgift. Skyldigheten att verkställa undersökningen eller utredningen eller att lämna uppgiften skall bygga antingen på balkens tredje-femte avdelningar eller på föreskrift som meddelats med stöd av balken. En förutsättning för att uppgift skall behöva lämnas kan naturligtvis vara och är ofta att den begärs av en tillstånds- eller tillsynsmyndighet men myndighetens begäran måste ha stöd i en föreskrift för att straffansvar skall kunna inträda. Som exempel på en utredningsskyldighet som föreligger direkt på grund av balken kan nämnas skyldigheten enligt 15 kap. 1 § att skaffa fram

utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som en kemisk produkt kan orsaka.

Det bör erinras om möjligheten för tillsynsmyndigheten att förelägga vite för utfående av viss uppgift. Om sådant vitesföreläggande inte efterkommes, skall talan föras om utdömmande av vitet och straff kan enligt 2 § andra stycket inte utdömas för underlåtenheten.

Ytterligare krävs för straffansvar enligt förevarande paragraf att underlåtenheten eller åtgärden försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets kontroll. Annars faller underlåtenheten eller åtgärden under den lindrigare straffskalan i 8 §.

I andra stycket föreslås att försvårande av miljökontroll, som är att anse som grovt brott, skall falla under en strängare straffskala. Liksom enligt 5 § är det en förutsättning för ansvar för grovt brott att gärningsmannen handlat uppsåtligt. Vi har inte ansett det nödvändigt att lämna exempel på omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av frågan, om brottet skall anses som grovt.

Det är svårt att dra en klar gräns mellan 7 och 8 §§ när det gäller deras motsvarigheter i gällande lagstiftning. En genomgång av sådan lagstiftning har därför gjorts för brotten gemensamt och redovisas under 8 §.

*8 § Den som i annat fall än som avses i 7 § underlåter att lämna uppgifter i en handling eller genom märkning av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara eller som i en sådan handling eller märkning lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift döms, om åtgärden eller underlåtenheten är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsa eller miljö skall skadas eller för att en långsiktigt god hushållning med naturresurser skall äventyras, för **bristfällig miljöinformation** till böter eller fängelse i högst ett år.*

Medan 7 § som framgått är inriktad på brott mot undersöknings- eller uppgiftsskyldighet där en tillståndsmyndighets prövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras, föreslås i 8 § straff för brott mot en mer allmän informationsskyldighet.

Av skäl som vi anför i avsnitt 17.3.2 i den allmänna motiveringen föreslår vi inte någon sanktion för åsidosättande av krav på viss kompetens eller kunskap. Av samma skäl föreslår vi inte i förevarande paragraf någon motsvarighet till ansvaret enligt 7 § för underlåtenhet att utföra undersökning eller utredning. Ett motsvarande ansvar enligt

8 § skulle i sak avse resultatet av underlåtenheten eller med andra ord den bristande kunskapen. Ett sådant ansvar bli alltför obestämt så länge inte fråga är om en undersökning eller utredning som behövs i ett tillstånds- eller tillsynsärende. Om så är fallet kan emellertid dömas till ansvar för försvårande av miljökontroll.

Det är en förutsättning för straffansvar att uppgiften skall lämnas antingen i en skriftlig handling eller i en märkning av en kemisk eller bioteknisk produkt eller en vara. Enbart en muntligt lämnad oriktig uppgift är sålunda inte tillräcklig, i motsättning till vad som föreslås i 7 §.

En ytterligare förutsättning för straffansvar är att den bristfälliga informationen är ägnad att försvåra bedömningen av riskerna för att hälsan eller miljön skadas eller för att en långsiktigt god hushållning med naturresurser äventyras. Det krävs alltså inte att någon faktiskt blivit vilseledd utan det är tillräckligt att oriktigheten är ägnad att försvåra riskbedömningen i nu angivna hänseenden.

Under nu angivna förutsättning bestraffas både passivitet och ett aktivt uppgiftslämnande. Underlåtenhet att avge en handling eller utföra en märkning som krävs enligt bestämmelse i balken eller annan författning som meddelats med stöd av balken är alltså straffbar i samma mån som en oriktig eller utebliven uppgift i en sådan handling eller märkning.

Som förut anförts är det svårt att dra en klar gräns mellan 7 och 8 §§ när det gäller deras motsvarigheter i gällande lagstiftning. Den genomgång som här följer av sådan lagstiftning avser därför möjligheten att tillämpa endera av dem eller bådadera.

7 och 8 §§ synes kunna ersätta följande bestämmelser.

45 § första stycket 3, 4 och 5 miljöskyddslagen (ML)

Punkt 3 gäller överträdelse av bl.a. bestämmelserna om miljörapport i 38 b § andra stycket ML. Enligt nämnda stycke skall i miljörapporten redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder. - Den som lämnar en ofullständig eller oriktig miljörapport bör enligt vårt förslag kunna åtalas enligt i vart fall 8 § första stycket. I vissa fall bör även åtal på grundval av dessa omständigheter kunna grundas på 7 §.

Punkt 4 tillämpas på den som underlåter att iaktta förelägganden enligt 43 § att lämna upplysningar eller utföra undersökningar.

Punkt 5 gäller oriktiga uppgifter i ansökan eller annan handling rörande förhållanden som är av betydelse för tillståndsprövning eller tillsyn.

24 § första stycket 3 renhållningslagen (RL)

Bestämmelsen stadgar straffansvar för den som inte fullgör vad som åligger honom enligt föreskrift som har meddelats med stöd av 9 a § RL. Det gäller föreskrifter om att de som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall skall vara skyldiga att lämna de uppgifter till kommunen som denna behöver som underlag för sin renhållningsordning.

20 § första stycket 2 och 3 samt 21 § lagen om kemiska produkter (LKP)

I 20 § regleras underlåtenhet att lämna uppgifter och i 21 § lämnande av oriktiga sådana.

Som tidigare har redovisats regleras i 20 § första stycket 2 frågor om ansvar för brott mot bl.a. föreskrifter som har meddelats med stöd av 5-13 § LKP.

Följande fyra paragrafer är här av intresse.

6 § - föreskrifter beträffande undersökningar om kemiska produkters hälso- eller miljörisker, vilka de som tillverkar eller importerar sådana produkter är skyldiga att utföra i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Den föreslagna 6 § om försvårande av miljökontroll kan användas här,

8 § - föreskrifter om produktinformation, dvs. om skyldighet att genom märkning eller på annat sätt lämna uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt,

9 § - föreskrifter om skyldighet att till en viss myndighet lämna de uppgifter om en produkt och dess hantering som kan behövas för att bedöma hälso- eller miljörisker,

10 § - den som avser att tillverka eller importera en kemisk produkt som inte tidigare har varit i bruk i Sverige kan åläggas att redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter.

Enligt punkt 3 i samma paragraf döms den som underlåter att på begäran lämna tillsynsmyndigheten de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

21 § tillämpas när någon lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i ansökan eller annan handling som skall avgas enligt LKP eller föreskrift med stöd av den.

37 § första stycket 5 naturvårdslagen (NVL)

Det som här är av intresse i punkt 5 är hänvisningen till 18 a § NVL. Enligt sistnämnda bestämmelse får regeringen eller en myndighet meddela föreskrifter om skyldighet för den som driver täktverksamhet eller stenkrossrörelse att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs som underlag för att planera naturvården.

37 a § naturvårdslagen (NVL)

I paragrafen straffsanktioneras brott mot 36 b §, enligt vilken den som har rätt att bryta mot bl.a. reservatsföreskrifter är skyldig att vid anfordran visa upp myndighetsbeslut om denna rätt för en naturvårdsvakt eller en polis. - Ansvarsbestämmelsen föreslås inte få någon motsvarighet i miljöbalken. Någon straffsanktion synes över huvud taget inte behövlig i förevarande fall.

Strålskyddslagen (StrL)

I 7 § stadgas bl.a. skyldighet för den som bedriver verksamhet med strålning att ha god kännedom om bl.a. villkor och föreskrifter. I 9 §, 10 § andra stycket, 31 § och 37 § tredje stycket föreskrivs skyldighet för bl.a. tillverkare att lämna uppgifter som är av betydelse från strålskyddssynpunkt.

Lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel

Paragrafen motsvarar 12 § första stycket 4. I denna stadgas ansvar för den som bryter mot 8 § - dvs. en tillsynsmyndighets rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som den behöver för tillsynen.

9 § Den som utomhus, på plats som allmänheten har tillträde eller insyn till, gör sig av med plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat sådant döms för nedskräpning till böter eller fängelse i högst sex månader.

För ringa brott döms inte till ansvar.

Paragrafen motsvarar 23 § och 37 § första stycket 7 naturvårdslagen.

I 23 § naturvårdslagen föreskrivs att envar skall tillse att han ej skräpar ned utomhus, vare sig i naturen eller inom bebyggda områden, med plåt, glas, papper, avfall eller annat. I 37 § föreskrivs att den som med uppsåt eller av oaktsamhet åsidosätter stadgandet i 23 § döms till

böter eller fängelse i högst sex månader om ej gärningen sker på plats, till vilken allmänheten inte äger tillträde eller har insyn, eller gärningen är ringa.

Vi föreslår att den materiella regeln slås samman med bestämmelsen om påföljd till en ansvarsregel.

10 § För försök till otillåten miljöpåverkan, olaga miljöstörning eller olovlig miljöstörning samt för försök, förberedelse eller stämpling till grovt sådant brott döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. brottsbalken.

Vid de centrala brotten enligt miljöbalken, nämligen otillåten miljöpåverkan, olaga miljöstörning och olovlig miljöstörning, bör ansvar inträda även vid försök.

Är det fråga om grovt brott enligt 6 § bör ansvar inträda också för förberedelse och stämpling. Som anförts i avsnitt 17.3.2 bör försvårande av miljökontroll och bristfällig miljöinformation inte straffas redan på försöksstadiet.

26 kap. Förverkande

1 § Kemiska eller biotekniska produkter, varor eller annan egendom som har varit föremål för brott enligt 25 kap. 3-6 § eller värdet därav får förklaras förverkat, om det inte är oskäligt.

I övrigt finns bestämmelser om förverkande i 36 kap. brottsbalken.

Paragrafen motsvarar närmast 22 § lagen om kemiska produkter.

En motivering till varför förverkandebestämmelsen i miljöbalken begränsas till förverkande av egendom som varit föremål för brott lämnas i avsnitt 17.4 i den allmänna motiveringen. När det gäller utbyte av brott får bestämmelserna i 36 kap. 4 § brottsbalken om förverkande i näringsverksamhet anses tillräckliga. Paragrafen innehåller inte heller någon bestämmelse om förverkande av hjälpmedel till brott. I den mån behov av förverkande av sådant hjälpmedel skulle anses föreligga i något fall, bör det kunna tillgodoses genom bestämmelsen i 36 kap. 3 § brottsbalken om förverkande av föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning.

Med tanke på den vidsträckta tillämpning den nya förverkanderegeln kommer att få, har rekvisitet att förverkande skall vara "uppenbart" oskäligt fått utgå. Jämför också 26 § kärntekniklagen och 40 § strålskyddslagen.

27 kap. Miljöskyddsavgift

1 § Har en sådan överträdelse som anges i 25 kap. 3-5 § denna balk eller i 13 kap. 7 § brottsbalken ägt rum och är den inte av ringa betydelse skall, även om det ej skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, en särskild avgift (miljöskyddsavgift) betalas.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

Paragrafen motsvarar delvis 52 § miljöskyddslagen.

Tillämpningen av institutet miljöskyddsavgift föreslås, som framgår av den allmänna motiverngen (avsnitt 17.6.2) skola begränsas till vissa typer av överträdelser. Tillämpningen kommer att vara förenad med vissa svårigheter, särskilt när det gäller att finna lämpliga utgångspunkter för fastställande av avgiftens storlek i det enskilda fallet. En viss försiktighet är därför av nöden. Risken är att systemet skulle bli alltför svårtillämpat och svåröverskådligt, om miljöskyddsavgift skulle kunna utgå vid alla typer av överträdelser enligt balken. De överträdelser som föreslås kunna föranleda miljöskyddsavgift är sådana som i fall av uppsåt eller klar oaktsamhet hos gärningsmannen kan föranleda ansvar enligt miljöbalken för otillåten miljöpåverkan, olaga miljöstörning eller olovlig miljöstörning eller grovt sådant brott eller enligt brottsbalken för miljöförstöring, grov miljöförstöring eller vårdslös miljöförstöring, däremot inte motsvarande försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott.

Eftersom det inte föreslås någon skillnad i fråga om de objektiva rekvisiten mellan å ena sidan otillåten miljöpåverkan, olaga miljöstörning och olovlig miljöstörning och å andra sidan grovt sådant brott (miljöbalken) respektive mellan å ena sidan miljöförstöring och å andra sidan grovt sådant brott och vårdslös miljöförstöring (brottsbalken) behöver i paragrafen endast hänvisas till de bestämmelser där de grundläggande brottsbeskrivningarna finns. I stället för en hänvisning till de aktuella straffbestämmelserna skulle i paragrafen kunna direkt anges de överträdelser som kan föranleda att miljöskyddsavgift utgår. Härigenom skulle miljöskyddsavgiftens fristående ställning

ytterligare markeras. Detta skulle dock medföra en avsevärd förlängning av lagtexten.

Genom användningen av ordet "överträdelse" avses i gällande rätt att gärningen objektivt sett skall strida mot de miljöregler som sanktioneras genom vissa straffbestämmelser. För större tydlighets skull anges i förslaget uttryckligen att något subjektivt rekvisit, uppsåt eller oaktsamhet, inte behöver vara uppfyllt.

Det föreslås att miljöskyddsavgift inte skall utgå om överträdelsen är av ringa betydelse. Genom det uttryckliga undantaget för ringa fall markeras också att miljöskyddsavgift kan utgå, även om det i vissa ansvarsbestämmelser upptagna väsentlighetsrekvisitet inte är uppfyllt. Det är alltså tillräckligt att övriga objektiva rekvisit föreligger. Å andra sidan föreslås miljöskyddsavgift i vissa fall kunna utgå med mycket betydande belopp och en sådan påföljd bör inte drabba rena bagateller. Vidare kan det i åtskilliga fall bli besvärligt att fastställa miljöskyddsavgiftens storlek, och även av hänsyn till miljömyndigheternas resurser bör man bortse från bagatellartade fall.

Det uppställs inte längre något krav på att överträdelsen skall ha medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. Denna utvidgning av tillämpningsområdet för institutet miljöskyddsavgift synes motsvara ett önskemål från riksdagens sida (1990/91:JoU30 s. 123).

2 § Miljöskyddsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde.

Paragrafen motsvarar 53 § miljöskyddslagen.

3 § Avser överträdelsen ett utsläpp eller en annan åtgärd som är belagd med särskild avgift eller skatt, skall miljöskyddsavgiften bestämmas till ett belopp motsvarande tre gånger den avgift eller skatt som annars skulle påföras utsläppet eller åtgärden såvitt avser den del av utsläppet eller åtgärden varmed tillåtna värden överskridits.

I 3-5 §§ föreslås bestämmelser om hur miljöskyddsavgiftens storlek skall fastställas. I det hänseendet motsvarar paragraferna 54 § miljöskyddslagen, som emellertid som enda beräkningsgrund upptar storleken av de ekonomiska fördelarna av överträdelsen. Denna beräknings-

grund skall inte användas i fortsättningen. Ekonomiskt utbyte av miljöbrott bör i stället dras in genom tillämpning av förverkanderegeln i 36 kap. 4 § brottsbalken.

Frågan om bestämmande av miljöskyddsavgiftens storlek har behandlats i avsnitt 17.6.2 i den allmänna motiveringen. Som där framhållits talar starka skäl för att miljöskyddsavgiftens storlek bör bestämmas med ledning av schabloner. Samtidigt konstaterar vi att det är svårt att finna lämpliga sådana schabloner.

I förevarande paragraf anges emellertid en norm som för en viss situation kan läggas till grund för en schablonartad beräkning. Det är fråga om utsläpp eller andra åtgärder som är belagda med särskild avgift eller skatt. Det är för närvarande bara den s.k. NOx-avgiften som faller under bestämmelsen, som därigenom tills vidare får ett mycket begränsat tillämpningsområde. Man bör emellertid kunna räkna med att i framtiden miljöavgifter kommer att användas i ökad utsträckning. I följd härav ökar även utrymmet för att miljöskyddsavgiften skall kunna knytas direkt till uppmätta utsläpp. När i sådant fall som nyss angetts överutsläpp kan konstateras skall för den del av utsläppet som överskrider det tillåtna utgå avgift som beräknas med tillämpning av en faktor, här förslagsvis satt till 3.

4 § Avser överträdelsen villkor i tillståndsbeslut och har den myndighet som prövar frågan om tillstånd i tillståndsbeslutet fastställt visst belopp för miljöskyddsavgift som skall utgå om villkoret inte iakttas, skall miljöskyddsavgiften bestämmas till sådant belopp.

Ett sätt att skapa om inte en schablonartad bedömning av miljöskyddsavgiftens belopp så åtminstone en viss grad av förutsebarhet är att i ett tillståndsbeslut ange visst belopp som miljöskyddsavgift skall utgå med för det fall att ett villkor för tillståndet inte iakttas. Det blir i så fall tillståndsmyndigheten, dvs. Koncessionsnämnden eller länsstyrelsen, som får i villkorsbeslut ange storleken av den miljöskyddsavgift som skall utgå om villkoret överträds.

En möjlighet för tillståndsmyndigheten att i större utsträckning göra en schablonartad bedömning är att hämta ledning i de riktlinjer som enligt 10 § Naturvårdsverket skall upprätta för tillsynsmyndigheternas hantering av institutet avgiftsföreläggande. Någon skyldighet för tillståndsmyndigheterna att följa Naturvårdsverkets riktlinjer kan självfallet inte föreligga. Men på samma sätt som domstolarna brukar

beakta Riksåklagarens anvisningar för fastställande av storleken av dagsbot eller ordningsbot bör prövningsmyndigheterna kunna ha nytta av Naturvårdsverkets riktlinjer. En sådan praxis skulle bidra till en enhetlig rättstillämpning vilket är skäl nog att följa riktlinjerna.

5 § För annat fall än som avses i 3 eller 4 § bestäms miljöskyddsavgiften med beaktande av vikten av den föreskrift eller det villkor som överträtts, omfattningen av överträdelsen och den skada eller fara som överträdelsen inneburit.

Om inte miljöskyddsavgiftens storlek kan bestämmas med ledning av närmast föregående paragrafer i kapitlet, bör det ske en bedömning enligt principer motsvarande dem som ligger till grund för prövningen av en brottslig gärnings straffvärde. Enligt paragrafen skall man beakta vikten av den föreskrift eller det villkor som överträtts, omfattningen av överträdelsen och den skada eller fara som överträdelsen inneburit.

Om exempelvis tillstånd inte sökts till miljöfarlig verksamhet, ehuru så bort ske, kan vid fastställande av miljöskyddsavgiftens storlek hänsyn tas till omfattningen av verksamheten sådan den skulle ha blivit om tillstånd getts. Härvid kan beaktas företagets storlek, dess omsättning eller storleken av den investering för vilken tillstånd bort sökas.

6 § Miljöskyddsavgift enligt 4 eller 5 § bestäms, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, till lägst fem tusen kronor och högst femhundra tusen kronor.

Paragrafen anger minimibelopp och maximibelopp för miljöskyddsavgift vars storlek bestäms enligt 4 eller 5 §. För att inte sätta minimibeloppet lägre än 5 000 kr. talar att den administrativa apparaten inte bör sättas i gång om avgiften skulle bli lägre. De ringa fall som skulle kunna föranleda lägre avgift bör uteslutas genom tillämpning av undantaget i 1 §. För verkligt allvarliga fall kommer andra sanktioner i form av fängelsestraff, företagsbot och förverkande att kunna tillämpas, varför högre belopp än 500 000 kr. inte är motiverat. Miljöskyddsavgiften är avsedd som en schabloniserad sanktion för enklare fall, och då bör den inte kunna sättas alltför högt.

Miljöskyddsavgiften enligt 3 § utgår med hänsyn till storleken av viss avgift eller skatt och det finns inte anledning att föreslå någon

annan begränsning av avgiftens storlek än som följer av den föreslagna faktorn.

Kravet i paragrafen på enhetlig rättstillämpning är viktigt. Det torde kunna tillgodoses - förutom genom Regeringsrättens prejudikatskapande funktion - genom att som förut antytts Naturvårdsverket upprättar riktlinjer för tillsynsmyndigheternas tillämpning av bestämmelserna i 10 § om avgiftsföreläggande. Sådana riktlinjer är självfallet än mindre bindande för domstolarna än för tillståndsmyndigheterna men torde ändå kunna tjäna till viss vägledning för de förra lika väl som för de senare.

7 § Miljöskyddsavgiften får jämkas eller efterges, om det till följd av straff, företagsbot eller förverkande som följer på överträdelsen eller av annan orsak skulle vara oskäligt att bestämma miljöskyddsavgiften enligt 3-6 §§.

Paragrafen motsvarar delvis 55 § miljöskyddslagen.

En viktig ändring, som delvis är en följd av att miljöskyddsavgiften inte vidare skall bestämmas med ledning av storleken på den ekonomiska fördelen av överträdelsen, är att miljöskyddsavgiften nu skall vara subsidiär i förhållande till förverkande. Som förutsättning för eftergift eller jämkning föreslås att det skall vara oskäligt att bestämma miljöskyddsavgiften enligt de tidigare bestämmelserna i stället för som nu att det skall föreligga särskilda omständigheter.

Exempel på omständigheter som kan medföra att miljöskyddsavgiften jämkas eller efterges har anförts i avsnitt 17.6.2 i den allmänna motiveringen.

8 § Frågor om miljöskyddsavgift prövas av länsrätten på talan av tillsynsmyndigheten. Talan väcks genom ansökan.

Bestämmelsen är ny. Som anförts i avsnitt 17.6.2 i den allmänna motiveringen bör prövningen av frågor om miljöskyddsavgift förläggas till förvaltningsdomstol. Ansökan om fastställande av miljöskyddsavgift bör göras av tillsynsmyndigheten. I fråga om handläggningen blir allmänna förvaltningsprocessuella bestämmelser tillämpliga.

9 § Miljöskyddsavgift får ej påföras, om ansökningen inte har delgetts den som anspråket riktas mot inom tio år från det att de i 1 § angivna förutsättningarna för påförandet inträtt.

Paragrafen motsvarar 56 § andra stycket miljöskyddslagen.

10 § Fråga om åläggande av miljöskyddsavgift får i fall som inte är av större vikt prövas av tillsynsmyndigheten genom avgiftsföreläggande.

Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till överträdelse som avses i 1 § till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs en miljöskyddsavgift, fastställd efter vad tillsynsmyndigheten finner överträdelsen föranleda. Till ledning för tillsynsmyndigheterna fastställer Statens naturvårdsverk riktlinjer för fastställande av miljöskyddsavgiftens storlek.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna dom varigenom miljöskyddsavgift ålagts. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått till ända är dock utan verkan.

Bestämmelsen är ny. Den har viss förebild i reglerna i rättegångsbalken om strafföreläggande. Ett annat mönster finns i vissa lagar på det konsumenträttsliga området, som ger Konsumentombudsmannen rätt att meddela föreläggande, vilket får samma effekt som ett beslut av marknadsdomstolen, om det godkänns.

Naturvårdsverket torde till en början inte kunna meddela riktlinjer för fastställande av miljöskyddsavgiftens storlek annat än för ett begränsat antal typer av överträdelser. Riktlinjerna får byggas ut i takt med att ett praktiskt behov visar sig föreligga.

11 § Beslut av en tillsynsmyndighet i frågor som gäller miljöskyddsavgift får inte överklagas.

Paragrafen motsvarar 62 § miljöskyddslagen.

12 § En påförd miljöskyddsavgift bortfaller i den mån verkställighet inte har skett inom tio år från det att domen vann laga kraft.

Paragrafen motsvarar 63 § miljöskyddslagen.

SJUNDE AVDELNINGEN

ERSÄTTNING M.M.

28 kap. Ersättning för intrång

1 § Ägare av fastighet och innehavare av särskild rätt till fastighet är berättigade till ersättning i den utsträckning som anges i 2, 5 och 7 §§. Att i vissa fall även borgenär, som har panträtt i fastigheten, är berättigad till ersättning framgår av 11 § andra stycket. Om inlösen av fastighet finns föreskrifter i 4 §.

I fråga om ersättning och inlösen gäller expropriationslagen (1972:719) i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna balk. 4 kap. 3 § expropriationslagen skall äga tillämpning i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

Paragrafen motsvarar 25 § naturvårdslagen.

Föreskrifter om skyddsavstånd torde komma att tillämpas inom ramen för planering enligt plan- och bygglagen. I den mån frågor uppkommer om ersättning till följd av att skydds-zoner avsatts vid sådan planering får de lösas med tillämpning av plan- och bygglagens ersättningsbestämmelser.

2 § Medför föreskrifter enligt 10 kap. 2, 4 eller 5 § eller förbud enligt 11 kap. 4 § andra stycket eller 12 kap. 5 § tredje stycket att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet eller att mark tas i anspråk, är fastighetsägaren och innehavaren av särskild rätt till fastigheten berättigade till ersättning av staten för den skada de härigenom lider. Har föreskrifterna efter förordnande enligt 10 kap. 16 § beslutats av en kommunal myndighet, skall ersättningen i stället betalas av kommunen. En begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn som föreskrivs enligt 10 kap. 2 § medför inte rätt till ersättning.

Innebär föreskrift eller beslut enligt 10 kap. 2 §, eller 4 § såvitt avser naturreservat, eller 11 kap. 4 § andra stycket förbud att vidta viss åtgärd utan tillstånd, utgår ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud meddelats enligt 10 kap. 6 § och vägrats tillstånd som där avses, gäller första stycket.

Paragrafen motsvarar 26 § naturvårdslagen.

3 § Ersättning för skada i fall som avses i 2 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 2 § första stycket skall tålas utan ersättning.

Paragrafen är ny för naturvårdens vidkommande. En bestämmelse av motsvarande innehåll finns dock i 14 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen.

För närvarande gäller enligt naturvårdslagen att ersättning skall betalas för hela den skada som fastighetsägaren lider om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras till följd av en föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Således utgår full ersättning, om markägaren åläggs ta naturvårdshänsyn i en sådan omfattning att den s.k. kvalifikationsgränsen överskrids. Däremot utgår ingen ersättning alls i det fall hänsynstagandet hamnar strax under denna gräns.

Enligt förevarande paragraf skall markanvändaren svara för den del av kostnaden som motsvarar ett intrång upp till kvalifikationsgränsen, vare sig ersättning skall utgå eller inte. Den som åläggs att ta hänsyn utöver kvalifikationsgränsen skall alltid få vidkännas ett avdrag på ersättningen. Det kommer alltså att sakna betydelse om man hamnar strax under eller strax över gränsen. Bestämmelsen blir tillämplig på alla fall där pågående markanvändning avsevärt försvåras på grund av föreskrift eller förbud som meddelas enligt de bestämmelser som anges i 2 §.

4 § Uppkommer i fall som avses i 2 § första stycket synnerligt men vid användningen av fastigheten, får ägaren fordra att fastigheten löses. Därvid äger 2 § andra stycket och 3 § motsvarande tillämpning.

Paragrafen motsvarar 27 § naturvårdslagen. En konsekvensändring har dock skett på grund av den nya bestämmelsen i 3 §.

5 § Vid tillämpningen av 2 och 4 §§ skall även beaktas andra beslut enligt 10 kap. 2, 4 och 5 §§ samt förbud enligt 11 kap. 4 § andra stycket och 12 kap. 5 § tredje stycket, beslut enligt 19 b § andra och tredje styckena skogsvårdslagen (1979:429), 19 kap. 2 § vattenlagen (1983:291) samt beslut som avses i 14 kap. 8 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10), under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 21 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av beslut som anges i första stycket förlorats på grund av bestämmelserna i 9 eller 10 § eller motsvarande bestämmelser i vattenlagen eller plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

Paragrafen motsvarar delvis 27 a § naturvårdslagen.

6 § För skada och intrång som tillfogas ägare av fastighet och innehavare av särskild rätt till fastighet genom undersökning enligt 13 kap. 2 § utgår ersättning av staten. Talan om ersättning väcks vid den fastighetsdomstol inom vars område marken eller större delen därav ligger.

Paragrafen motsvarar 28 § naturvårdslagen.

7 § Har den som håller stängsel anordnat grind eller annan genomgång på grund av föreläggande enligt 22 kap. 5 §, är han berättigad att av staten erhålla ersättning härför ävensom för underhåll av genomgången. Ersättning skall dock inte utgå, om det är uppenbart att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från område där den annars skulle fått färdas fritt.

Första stycket gäller också, då på grund av föreläggande enligt 22 kap. 5 § övergång anordnats över dike.

Paragrafen motsvarar 30 § naturvårdslagen.

8 § *Ersättning enligt 2 § tredje stycket skall bestämmas att utgå med visst årligt belopp. Ersättningen får, om det finns särskilda skäl, avräknas på gottgörelse som sedermera kan komma att utgå enligt 2 § första stycket eller 4 §.*

Om det finns särskilda skäl, kan också ersättning enligt 2 § första stycket eller 7 § på begäran av staten, kommunen, fastighetsägaren eller annan sakägare fastställas att utgå med visst årligt belopp med rätt för staten eller kommunen samt den ersättningsberättigade att få omprövning vid ändrade förhållanden.

Utgår ersättning enligt 2 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln tillämpas 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

Paragrafen motsvarar 31 § naturvårdslagen.

9 § *Innan en myndighet fattar ett beslut som kan föranleda ersättningsskyldighet enligt detta kapitel, får myndigheten förelägga envar, som vill göra anspråk på ersättning eller fordra inlösen av fastighet, att inom viss tid, minst två månader, göra anmälan därom och ange sina yrkanden, vid påföljd att han annars skall ha förlorat sin talan.*

Vad som i fråga om ersättning eller inlösen har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan staten och sakägare eller mellan kommunen och sakägare skall gälla även mot den som efter det att rätten till gottgörelse uppkom har förvärvat sakägarens rätt i avseende på fastigheten.

Paragrafen motsvarar 32 § naturvårdslagen. Vi föreslår den ändringen att i anmälan skall anges sakägarens yrkanden i fråga om inlösen eller ersättning; det är alltså inte tillräckligt med ett naket påstående att man har anspråk. Alltför stränga krav får dock inte ställas på preciseringen av yrkandena. Det är naturligt om sakägaren inte lägger ner alltför stora kostnader på att beräkna sin skada innan han vet om åtgärden kommer att genomföras.

10 § *Har ej överenskommelse träffats om ersättning enligt 2 eller 7 § eller om inlösen av fastighet enligt 4 § och har inte den, som vill göra*

anspråk på ersättning eller fordra inlösen, enligt 9 § första stycket förlorat sin talan, åligger det honom att väcka talan hos fastighetsdomstolen mot staten eller kommunen inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft, vid påföljd att han annars förlorar rätten att kräva ersättning eller inlösen.

Staten eller kommunen får, då fråga uppkommit om meddelande av föreskrifter enligt 10 kap. 2, 4 eller 5 §, vid fastighetsdomstolen väcka talan mot sakägare om fastställande av de villkor som, om föreskrifterna meddelas, skall gälla beträffande ersättning eller inlösen. Meddelas inte föreskrifter av det innehåll, som förutsatts vid fastighetsdomstolen, inom ett år från det att målet har avgjorts genom lagakraftig dom, skall domen inte längre vara bindande för parterna.

Paragrafen motsvarar 33 § naturvårdslagen.

11 § Är den ersättning som enligt 2 § första stycket tillkommer fastighetsägaren bestämd att utgå på en gång och har fastigheten genom det beslut, som föranlett rätten till ersättning, undergått sådan minskning i värde att den kan antas inte utgöra full säkerhet för borgenär, som då rätten till ersättning uppkom hade panträtt i fastigheten, skall ersättningen nedsättas hos länsstyrelsen.

Om borgenär som avses i första stycket lider förlust till följd av att nedsättning ej skett, har han rätt till ersättning av staten eller kommunen för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Detsamma gäller, om borgenär lider förlust därigenom att ersättning blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan staten eller kommunen och den ersättningsberättigade eller av annan anledning ej blivit prövad av domstol. Talan om ersättning enligt detta stycke skall väckas vid fastighetsdomstolen.

Paragrafen motsvarar 34 § naturvårdslagen.

12 § Har ersättning utgått med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran enligt denna balk och upphävs sedermera föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd, får markens ägare eller innehavare, om det är skäligt med hänsyn till hans nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt, förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller del därav. Vad nu sagts gäller också, om en åtgärd företagits i strid mot

föreskrifterna eller mot beslutet om tillståndsvägran samt tillsynsmyndighet, som enligt 22 kap. 11 § får söka verkställighet eller handräddning, beslutat att inte påkalla rättelse.

Talan om återbetalning skall väckas vid fastighetsdomstolen inom ett år från det beslutet som anspråket grundas på vunnit laga kraft och senast tio år efter det ersättningen utbetalades, vid påföljd att rätten därtill eljest förloras.

Paragrafen motsvarar 35 § naturvårdslagen.

13 § Ogillas i mål enligt 10 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, kan domstolen förordna att han skall bära sina egna kostnader, om han befinns ha inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbart inletts utan skälig grund, får domstolen dessutom förplikta honom att ersätta motparten dennes rättegångskostnader.

Paragrafen motsvarar 36 § naturvårdslagen.

14 § Den som i annat fall än som sägs i 29 kap. vill framställa enskilt anspråk enligt denna balk på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område den miljöfarliga verksamheten i huvudsak utövas eller skall utövas.

Paragrafen motsvarar 34 § miljöskyddslagen.

15 § Väcker någon talan vid fastighetsdomstol om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och är fråga om tillstånd till verksamheten enligt denna balk under prövning eller kommer den under prövning innan fastighetsdomstolen avgjort målet, skall domstolen förklara målet vilande till dess frågan avgjorts.

Paragrafen motsvarar 36 § miljöskyddslagen.

16 § *Ogillas talan som avses i 15 § på den grund att svaranden efter talans väckande sökt och erhållit tillstånd enligt denna balk, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten skall själv bära sin rättegångskostnad eller att full eller jämkad ersättning skall tilläggas endera.*

Paragrafen motsvarar 37 § miljöskyddslagen.

29 kap. Skadestånd

1 § *Den som orsakar personskada, sakskada eller ren förmögenhetskada i omgivningen genom*

1. *förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden,*
2. *förorening av grundvatten,*
3. *ändring av grundvattennivån,*
4. *luftförorening,*
5. *markförorening,*
6. *biotekniska produkter,*
7. *strålning,*
8. *buller,*
9. *skakning, eller*
10. *annan liknande störning,*

skall ersätta skadan.

Ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts bara i den mån den störning som orsakat skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet ersätts bara i den mån den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till den allmänna förekomsten under jämförliga förhållanden.

Första stycket motsvarar 1 § första stycket och 3 § första stycket miljöskadelagen.

I 3 § första stycket miljöskadelagen finns en uppräknning av olika störningar som föranleder skadeståndsskyldighet. I denna uppräknning har lagts till biotekniska produkter och strålning. Skälen för ändringen anförs i avsnitt 18.2. i den allmänna motiveringen.

Andra stycket motsvarar 1 § andra stycket miljöskadelagen.

Tredje stycket motsvarar 1 § tredje stycket miljöskadelagen.

2 § *Detta kapitel tillämpas inte på skador som har orsakats av joniserande strålning, av inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning eller av förorening genom olja från fartyg i fall då särskilda bestämmelser gäller.*

Ersättning enligt detta kapitel utgår inte för skada genom vattenförorening eller ändring av grundvattennivån som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291).

I fråga om redares rätt att begränsa sin ansvarighet gäller bestämmelserna i 10 kap. sjölagen (1891:35 s. 1) även beträffande skada som avses i detta kapitel.

Första stycket motsvarar 2 § miljöskadelagen.

De undantag som anges i paragrafen åsyftar atomansvarighetslagen (1968:45) och ellagen (1902:71 s.1). Undantagen behandlas i avsnitt 18.2 i den allmänna motiveringen.

Eftersom kapitlet inte längre anknyter skadeståndsansvaret till fastighet kommer även sjöfarten att omfattas. Ett undantag har därför gjorts även för oljeskada till sjöss, som regleras i lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss.

Andra stycket motsvarar 3 § andra stycket miljöskadelagen.

Tredje stycket är nytt. Skälet är att reglerna om ansvarsbegränsning i 10 kap. sjölagen är konventionsbundna och att förbehåll måste göras för dem när skadeståndsreglerna utsträcks att omfatta även sjöfarten.

3 § *En skada skall anses ha orsakats av sådan anledning som anges i 1 § första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningsart, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.*

Paragrafen motsvarar 3 § tredje stycket miljöskadelagen.

4 § *Har skada enligt 1 § orsakats av någon annan än den som gjort det i näringsverksamhet eller offentlig verksamhet, är han skadeståndsskyldig enligt detta kapitel endast om han har orsakat skadan uppsåtligt eller genom vårdslöshet.*

Paragrafen motsvarar 6 och 7 §§ miljöskadelagen. Bestämmelsen om skada som orsakats i näringsverksamhet omfattar också entreprenörsansvaret enligt 7 § i nämnda lag.

Eftersom det inte krävs anknytning till fastighet föreslås det strikta ansvaret skola omfatta alla som i näringsverksamhet eller offentlig verksamhet orsakat skada genom någon av de skadeorsaker som anges i 1 §. I motsats härtill bör det strikta ansvaret i fortsättningen inte gälla för fastighetsägare och tomträttshavare som i denna sin egenskap orsakat sådan skada. Skälen härför anges i avsnitt 18.2 i den allmänna motiveringen.

5 § Skall två eller flera ersätta samma skada enligt detta kapitel, svarar de solidariskt för skadeståndet i den mån inte annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åligger någon av dem.

Vad de solidariskt ansvariga har betalt i skadestånd skall, om inte annat har avtalats, fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, möjligheterna att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt.

Paragrafen motsvarar 8 § miljöskadelagen.

6 § Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har bestämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.

Paragrafen motsvarar 9 § miljöskadelagen.

7 § För fordran på skadestånd för personskada till följd av vatten-, luft- eller markförorening eller genom strålning är preskriptionstiden, i stället för vad som sägs i preskriptionslagen (1981:130), trettio år.

Bestämmelsen är ny. Skälen till den har angetts i avsnitt 18.2 i den allmänna motiveringen.

8 § *I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att utges på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomt-rätt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning skall den lagen tillämpas.*

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning enligt första stycket har blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsberättigade eller av annan anledning inte har blivit prövad av domstol, har borgenären rätt till gottgörelse av den ersättningskyldige mot att hans fordran i denna del skrivs av på fordringshandlingen.

Paragrafen motsvarar 10 § miljöskadelagen.

9 § *Medför en skada som ersätts enligt detta kapitel och som uppkommit genom miljöfarlig verksamhet att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid begagnandet, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran inlösas av den som bedriver verksamheten.*

Ifråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719). Beträffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.

Paragrafen motsvarar 11 § miljöskadelagen.

Det bör uppmärksammas att inlösen skyldigheten i likhet med vad som gäller enligt miljöskadelagen endast träffar den som bedriver miljöfarlig verksamhet. Att tvinga någon annan skadeståndsskyldig att inlösa en fastighet som han inte kan använda skulle inte vara rationellt. Han är ändå skyldig att ersätta skadan fullt ut.

10 § Vill någon framställa anspråk på ersättning enligt detta kapitel och avser ersättningen skada på fastighet eller på byggnad eller annan anläggning på annans mark, skall talan väckas vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten, byggnaden eller anläggningen är belägen. Detsamma gäller om någon vill begära gottgörelse enligt 8 § andra stycket eller fordra inlösen enligt 9 §. Gemensamt med ett mål som avses i första eller andra meningen får fastighetsdomstolen handlägga även andra mål mellan samma eller olika parter, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt.

Paragrafen motsvarar 12 § andra stycket miljöskadelagen.

I första stycket av nämnda paragraf finns en bestämmelse om att den som vill framställa anspråk på ersättning enligt lagen skall väcka talan vid den tingsrätt inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. När skada enligt vårt förslag kan uppkomma på åtskilliga andra sätt än genom viss verksamhet, saknas anledning att ta in motsvarande bestämmelse i miljöbalken. Vanliga forumregler bör gälla.

Av samma skäl som nyss sagts är det inte lämpligt att låta mål om ersättning för skada på fastighet, byggnad eller anläggning handläggas av fastighetsdomstol inom vars område den skadegörande verksamheten bedrivits. Det är inte säkert att skadan vållats genom något som kan karakteriseras som verksamhet, i vart fall inte i en mening uttrycket används i förslaget till miljöbalk. Antingen får man i stället välja den fastighetsdomstol inom vars område den skadade fastigheten etc. är belägen eller också låta allmänna forumregler gälla. Vi förordar den förra lösningen.

11 § Den som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet som kan medföra sådan skada som avses i 1 § första stycket kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller skall bedrivas.

Paragrafen motsvarar 13 § miljöskadelagen. Här bör fortfarande begreppet miljöfarlig verksamhet användas. Det torde främst vara inom ramen för en sådan verksamhet som det är möjligt att bedriva en sådan planering att det ger anledning att begära förhandsprövning av ersättningsfrågan.

12 § I fråga om rättegångskostnader skall i mål enligt 9 eller 11 § tillämpas bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen enligt 9 § ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken. Dessa bestämmelser tillämpas också i andra mål enligt detta kapitel.

Paragrafen motsvarar 14 § miljöskadelagen.

30 kap. Miljöskadeförsäkring

Frågor rörande miljöskadeförsäkringen övervägs för närvarande av en särskild utredare. Denna skall utvärdera miljöskadeförsäkringen samt lämna förslag om formerna och villkoren för försäkringen. Med hänsyn härtill har vi inte funnit skäl att förorda annat än redaktionella ändringar i bestämmelserna, som föreslås överförda till förevarande kapitel. Våra förslag beträffande miljöskadeförsäkringen medför dock vissa ändringar i omfattningen av försäkringsskyddet.

1 § För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt 29 kap. skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet som enligt föreskrift, meddelad med stöd av 14 kap. 5 §, kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

Första stycket motsvarar 65 § miljöskyddslagen.

Skyldig att bidra till försäkringen är enligt nämnda lagrum den som utövar verksamhet som enligt miljöskyddslagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen kräver tillstånd eller anmälan. Dessa rättssubjekt motsvaras i miljöbalken av dem som enligt föreskrift meddelad med stöd av 14 kap. 5 § är tillstånds- eller anmälningspliktiga.

Andra stycket motsvarar 68 § miljöskyddslagen.

2 § *Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i 29 kap.*

1. *om den skadelidande har rätt till ersättning enligt 29 kap. men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,*

2. *om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.*

Paragrafen motsvarar 66 § miljöskyddslagen.

Genom de ändringar vi föreslår i miljöskadelagen kommer, vid en i sak oförändrad lydelse av bestämmelserna om miljöskadeförsäkring, omfattningen av försäkringsskyddet att ändras. Det tillkommer ett skydd för vissa nytillkommande skadeorsaker, nämligen biotekniska produkter och strålning. Några problem beträffande konstruktionen av försäkringen torde detta inte kunna vålla. Vidare utgår ur miljöskadepitet bestämmelser om ersättning för skador genom flygande sprängsten, grävning eller liknande. Frågor om ersättning för sådana skador bör i fortsättningen behandlas i jordabalken. I vårt arbete med följdlagstiftningen till miljöbalken kommer vi att överväga, om miljöskadeförsäkringen också i fortsättningen bör omfatta även sådana skador.

3 § *Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom trettio dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.*

Paragrafen motsvarar 67 § miljöskyddslagen.

Tillsynsmyndighet som avses i paragrafen är naturligen den myndighet som enligt balken utövar tillsynen över den tillstånds- eller anmälningsskyldiga verksamhet vars utövare försummat betalning.

Skäl talar för att bestämmelserna i andra och tredje meningarna överfördes till kapitlet om tillsyn och överklagande. De är dock av så speciell art att det torde vara lättare för dem de angår att finna dem i förevarande paragraf.

Föreskrifter om ikraftträdandet av denna balk meddelas i en särskild lag.

I fråga om nya balkar i Sveriges rikets lag brukar bestämmelser om tidpunkten för ikraftträdandet samt de övergångsbestämmelser som behövs meddelas i en särskild lag, s.k. promulgationslag. När det gäller miljöbalken är det så mycket mer befogat att följa denna tradition som övergångsbestämmelserna kommer att bli omfattande. Vi kommer nu att utarbeta ett förslag till en lag om införande av miljöbalken. Som vi anförde inledningsvis avser vi att lägga fram detta förslag till sommaren 1993.

2. Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

8 kap. Lagar och andra föreskrifter

7 § *Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:*

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och belyg-gelsemiljö,
4. jakt, fiske, djurskydd, natur- och miljövård eller hushållning med naturresurser,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

I 8 kap. 7 § regeringsformen, som räknar upp de ämnen i vilka riksdagen får bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter, nämns bl.a. natur- och miljövård. Även om miljöbegreppet bör ges en vidsträckt innebörd - som framgår av benämningen miljöbalk - kan det hävdas att uttrycket miljövärd i regeringsformen inte är avsett att omfatta främjandet av en långsiktigt god hushållning med naturresurser. Vi har i den allmänna motiveringen angett att en sådan hushållning bör i miljöbalken likställas med annan miljövärd och att detta förutsätter att generella föreskrifter skall kunna meddelas av regeringen också i hushållningsfrågor (avsnitt 6.5.2).

Det är möjligt att så anses kunna ske redan nu. Bemyndigandet i 8 § renhållningslagen att meddela föreskrifter om sortering av avfall

vid källan, när det är av betydelse från återanvändningssynpunkt, synes ligga närmare resurshushållning än miljövård i inskränkt mening. För säkerhets skull föreslår vi ändå en ändring av 8 kap. 7 § regeringsformen av innebörd att riksdagen skall kunna bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter också beträffande hushållningen med naturresurser. Av en uttrycklig bestämmelse som vi föreslår i 4 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken framgår att ett sådant bemyndigande inte skall användas för att meddela föreskrifter i sådana frågor om användningen av mark och vatten som behandlas i 5 och 6 kap. miljöbalken. Däremot skall bemyndigandet kunna användas när det gäller hushållning med knappa råvarutillgångar och liknande.

Vi erinrar om de tidsfrister som gäller för framläggande av förslag till grundlagsändring. Anses den föreslagna ändringen behövlig, bör förslaget läggas fram före förslaget till miljöbalk.

3. Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

13 kap. Om allmänfarliga brott

7 § *Om någon framkallar allmän fara för människors liv eller hälsa eller för förstöring av djur, växter eller annars av naturen genom att förorena mark, luft eller vatten, sprida gift, andra kemiska eller biotekniska produkter eller skadedjur eller på annat liknande sätt, döms för miljöförstöring till fängelse i högst sex år.*

Är brott som sägs i första stycket att anse som grovt, döms för grov miljöförstöring till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det skett med uppsåt att skada annan till liv eller hälsa, om många människor utsatts för fara, om fara förelegat för varaktiga skador av stor omfattning på naturen eller om gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Bestämmelsen motsvarar dels nuvarande 7 § om spridande av gift eller smitta utom såvitt avser spridningen av smitta som behandlas i 8 §, dels nuvarande 8 § om förgöring, dels nuvarande 8 a § om miljöbrott.

För straffbarhet krävs framkallande av allmän fara för visst resultat. I andra situationer som faller under den nuvarande bestämmelsen om miljöbrott får i stället straffreglerna i miljöbalken tillämpas.

Om gärningen är sådan som sägs i paragrafen skall straff inträda oavsett de nuvarande begränsningar i fråga om miljöbrott för vad som är tillåtet, allmänt vedertaget eller försvarligt. Det är här fråga om verkligt allvarliga gärningar som aldrig torde kunna vara vedertagna eller försvarliga. Däremot kan naturligtvis teoretiskt tänkas att gärningen är medgiven genom myndighets tillstånd men att nya vetenskapliga rön visar dess farlighet. Om gärningsmannen då handlar uppsåtligt bör straff kunna inträda utan hinder av tillståndet. Som framgår av 9 § gäller motsatsen i fråga om oaktsamhet.

Strafflatituderna motsvarar de som nu gäller enligt 7 §.

8 § *Om någon framkallar allvarlig fara för människors liv eller hälsa genom att överföra eller sprida allvarlig sjukdom, döms för spridande av smitta till fängelse i högst sex år.*

Är brottet grovt, döms till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid. Vid bedömande huruvida brottet är grovt, skall särskilt beaktas, om det skett med uppsåt att skada annan till liv eller hälsa eller om många människor utsatts för fara.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 7 § såvitt avser spridande av smitta.

9 § *Begår någon av oaktsamhet en gärning som anges i 7 §, skall han dömas för vårdslös miljöförstöring till fängelse i högst två år.*

Den som av oaktsamhet begår en gärning som avses i 8 § döms för vårdslöshet med smittämne till straff som anges i första stycket.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 §. Böter bör inte ifrågakomma för så allvarliga gärningar som de bestämmelsen avser och har därför fått utgå ur strafflatituden. Detta utgör i sin tur en indikation på att det skall vara fråga om en klar eller klandervärd oaktsamhet för att straffbarhet över huvud taget skall anses föreligga. Om förfarandet är tillåtet torde det nästan aldrig kunna anses att det föreligger oaktsamhet medan man däremot som framgår av det föregående åtminstone teoretiskt kan tänka sig att det är fråga om uppsåtligt brott.

12 § *För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, miljöförstöring, grov miljöförstöring eller spridande av smitta, så ock för underlåtenhet att avslöja sådant brott döms till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas.*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 12 §.

36 kap. Om förverkande av egendom, företagsbot och annan särskild rättsverkan av brott

7 § För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall, på yrkande av allmän åklagare, näringsidkaren åläggas företagsbot, om brottsligheten har inneburit ett allvarligt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag.

Första stycket gäller inte, om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren eller om det annars skulle vara oskäligt att ålägga företagsbot.

Förslaget innebär dels att uttrycket "ett allvarligt åsidosättande" ersätter "ett grovt åsidosättande", dels att såsom förutsättning för åläggande av företagsbot ej längre upptas att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten, dels att uttrycket "uppenbart oskäligt" ändras till enbart "oskäligt". Skälen för dessa ändringar har redovisats i avsnitt 17.5.1 i den allmänna motiveringen.

8 § Företagsbot skall fastställas till lägst tio tusen kronor och högst tio miljoner kronor.

Förslaget innebär att det högsta beloppet för företagsbot sätts till 10 milj. kr. i stället för som nu 3 milj. kr. Skälen härför anges i avsnitt 17.5.1 i den allmänna motiveringen.

Reservationer

1. Gemensam reservation av Lennart Daléus (c), Per Olding (c), Erling Bager (fp) och Lennart Fremling (fp)

Kommitténs förslag syftar bl.a. till att öka och förstärka samhällets möjligheter att kontrollera och ingripa mot olika slag av miljöstörningar. Som ett led i denna strävan bör en befattning som miljöombudsman inrättas. I motsats till kommitténs majoritet - som vill knyta ombudsmannen till en tjänst inom Naturvårdsverket - anser vi att en sådan ombudsman skall ha en fristående ställning gentemot såväl andra myndigheter som mot dem som förorsakar miljöstörningar.

Miljöombudsmannen bör ha till uppgift att ta emot och utreda enskilda personers klagomål över olika förhållanden inom miljöområdet. Men även organisationer bör ha möjlighet att vända sig till honom i sådana frågor. Ombudsmannen skall kunna vidarebefordra klagomål och synpunkter till tillsynsmyndigheter och även till dem som förorsakar miljöproblem. Han bör även, när så är lämpligt, framföra förslag till nya eller ändrade föreskrifter inom miljöområdet.

Erfarenheten visar att åklagare i allmänhet har bristande kunskaper och intresse att ta sig an miljöbrott. För att förstärka laglydigheten inom miljöområdet föreslår vi att miljöombudsmannen - med justitieombudsmannen som förebild - ges befogenhet att väcka åtal mot dem som gör sig skyldiga till brott mot miljöförfattningarna.

Om miljöombudsmannen erhåller den ställning och tillerkänns de befogenheter, som vi föreslår, kommer han att fylla en viktig roll i skyddet av miljön.

2. Reservation av Lennart Daléus (c) och Per Olding (c)

Vi ställer oss helt bakom förslaget att utvidga den obligatoriska provningen enligt naturresurslagen till att gälla även större trafikanläggningar. Däremot anser vi att det inte föreligger tillräckligt starka skäl att inskränka den kommunala vetorätten.

3. Reservation av Dan Ericsson (kds)

Inledning

Sammanställningen av ett stort antal spridda miljölagestiftningar i en balk är ett stort framsteg. Samordningen av lagstiftningarna har bland annat inneburit att en rationalisering kunnat göras och överblickbarhet nås. De allmänna aktsamhetsregler som ska gälla för hela balkens verksamhetsområde, utgör tillsammans med införandet av en verklig stoppregel, skärpning av sanktionsbestämmelser vilka gör det lättare att döma exempelvis till företagsbot och förverkande, införande av arbetsinstrument som generella föreskrifter baserade på miljö kvalitetsnormer, producentansvar m.m., en ambitionshöjning på miljöområdet.

I vissa avseenden har jag en avvikande uppfattning gentemot det liggande förslaget. Dessa redovisar jag nedan.

Balkens innehåll - saknade lagstiftningar (kap. 4)

Idén med balken är bland annat att samla den lagstiftning som syftar till att skydda naturmiljön från förstörelse på grund av mänskliga aktiviteter samt lagstiftning ämnad att säkerställa en god och hälsosam miljö för människan själv. Utvecklingen på miljöområdet har från att i huvudsak handla om stora punktutsläpp kommit att mer och mer handla om den diffusa påverkan från ett otal småkällor - inte minst de enskilda hushållen - samt om det nödvändiga att redan från början planera för ett klokt resursutnyttjande. Den fysiska planeringen ska ha som syfte att uppnå en god hushållning med resurser såsom mark, vatten, energi och råvaror. Detta är nödvändigt om vi ska skapa förut-

sättningar för en hållbar utveckling av samhället. Det är därför alldeles naturligt att naturresurslagen infogats i balken i sin helhet i balkens början (avdelning 2) som vägledning för det övriga lagområdet.

Mot bakgrund av ovanstående bör plan- och bygglagen, vattenlagen och minerallagen infogas. Dessa lagstiftningar, i synnerhet de två förstnämnda, styr viktiga områden i hushållningshänseende. Även om aktsamhetsreglerna i balkens inledning också gäller för lagar underställda naturresurslagen utanför balken, hade det varit en viktig markering att integrera också dessa lagstiftningar i miljöbalken. Under arbetets gång fick vattenlagen ofta stå som modell för hur vissa juridiska frågor skulle kunna hanteras, och den nya plan- och bygglagens roll som instrument för att öka miljöhänsynen i planarbetet har lyfts fram i motivtexter.

Ytterligare en lagstiftning som bör inarbetas i miljöbalken är arbetsmiljölagen. Balken tar sikte på att täcka in hela livsmiljön - också dess påverkan på människans hälsa. Hälsoskyddslagen är därför helt naturligt integrerad. I avsnittet om myndigheters ansvarsområden behandlas alla områden ur detta perspektiv - också arbetsmiljön. Därför är det ologiskt att denna lagstiftning inte integrerats.

En avsiktsförklaring för att ovan nämnda fyra lagstiftningar snarast borde integreras i balken borde uttalas.

Miljödomstolar (kap. 13)

Prövningsförfarandet har diskuterats mycket ingående under tiden arbetet med balken ägt rum. En övergång till ett system med sex miljödomstolar - vattendomstolarna skulle i detta förslag göras om och få breddad kompetens - är ett förslag som på ett grundligare sätt borde blivit genomlyst.

Fördelen med detta förslag är bland annat att man skulle få en mycket stor kompetens samlad i dessa domstolar. Vårt landskap är inte heller naturligt uppdelat i länsgränser utan i vattendelare. Det är dessa naturliga delare i landskapet som ligger till grund för indelning av vattendomstolarnas ansvarsområden i dag.

Preskriptionstiden (kap. 18)

Ett stort steg framåt är den föreslagna förlängningen av preskriptionstiden vad gäller miljöförseelser reglerade i miljöskadelagen, dvs. sådana gärningar som är skadeståndspliktiga. Problemet i dag är att allför många miljösynder upptäcks först efter det att preskriptionstiden löpt ut. Målet måste vara att i så hög grad som möjligt låta skador, sanering med mera belasta den som är skyldig till brottet och inte skattebetalare i gemen.

Utöver detta bör preskriptionstiden också förlängas för själva miljöbrotten reglerade i miljölagstiftningar och brottsbalken, då tiden för upptäckt ofta är längre än de fem år som ofta är den preskriptionstid som gäller nu. Förslagsvis bör preskriptionstiden förlängas till 20 år.

4. Reservation av Anne-Sofie Mårtensson (v)

Ett bra jobb

Miljöskyddskommittén har med en klok ordförande och ett hårt arbetande sekretariat gjort ett bra jobb. Miljöbalken kan bli ett ordentligt kliv mot en hållbar utveckling. Särskilt glädjer jag mig åt införandet av miljökvalitetsnormer som jag tror kommer att bli den länk mellan visioner och konkreta beslut som saknas i dag.

Naturligtvis finns det skönhetsfel i kommittébetänkandet. På sina håll ges en alltför glättad beskrivning av hur Sverige kommit till rätta med miljöproblemen. Kringfartsleder beskrivs som positivt ur miljösynpunkt och EG-anpassning ses som något gudi givet. Arne Jernelövs rapport (SOU 1992:58) om "miljöskulden" är en alltför het potatis för att få nämnas i betänkandet eftersom hans beräkningar visar att de tyngsta posterna i 1990 års svenska miljöskuld finns inom områdena jordbruk, avfall och försurning. Att det är jordbruket som är känsligt behöver jag väl inte nämna?

Men det finns också sånt som inte kan betecknas som skönhetsfel. Dit hör tillåtlighetsprövningen, tillsynsansvaret, vissa avsnitt som rör markanvändningen och hela trafikavsnittet.

Tillåtlighetsprövningen

Enligt nuvarande lagstiftning, naturresurslagens fjärde kapitel, ska regeringen pröva lokaliseringen av bl.a. stora industrianläggningar innan Koncessionsnämnden avgör vilka villkor som ska gälla för verksamheten. Koncessionsnämnden kan därefter inte påverka valet av plats eller avstyra en verksamhet även om den inser att påverkan på miljön blir allvarlig.

I kommittébetänkandet föreslås att miljöbalken ska få en motsvarighet till detta; regeringen ska göra en tillåtlighetsprövning av lokaliseringen och därefter ska Koncessionsnämnden pröva vilka försiktighetsmått som måste göras.

Jag anser att det är helt felaktigt att på detta sätt skilja ut platsvalet från den övriga prövningen. Låt mig illustrera detta med ett aktuellt exempel från Göteborg:

Göteborgs kommun har lovat företaget GRAAB-Kemi att ta fram en ny plats för en deponi för miljöfarligt avfall som ersättning för Torsviken-deponin. Efter vissa turer har kommunen kommit fram till att bergtäkten Göpås är lämplig. GRAAB-Kemi har lämnat in en ansökan till regeringen om tillstånd enligt NRL att få öppna en deponi i Göpås. Man avser använda en ny deponeringsteknik som innebär att man stabiliserar avfallet med ett specialcement till en hårdande massa. Remissmyndigheterna inriktar sig i sina svar till regeringen på frågor som rör själva platsvalet. Hur blir det med transporter, hur många människor bor i omgivningarna och vart avvattnas området? Företagets koncept för hur deponeringen ska gå till granskas inte eftersom sånt hör hemma i den senare prövningen, som Koncessionsnämnden ska göra.

En egnaheimsförening gör dock det som myndigheterna inte gör, anlitar en konsult som noga granskar resultaten från deponeringsförsök med stabiliserat avfall som GRAAB-Kemi gjort. Det visar sig att cementblandningarna läcker icke försumbara mängder. Och miljöfarligt avfall som läcker, det ska inte deponeras på berggrund, med sprickor ner till grundvattnet, utan på lermark, som förhindrar att lakvattnet går ner i grundvattnet. Så bergtäkten Göpås kan inte vara den bästa möjliga platsen ...

Ärendet är ännu inte avgjort.

Skälet till att denna tidiga regeringsprövning en gång infördes var att man ville undvika att den som ville starta en ny verksamhet skulle lägga ner mycket tid och arbete på att utreda ett projekt som ändå inte skulle få lov att komma till stånd. Men detta skäl är inte längre giltigt. Redan i dag måste ansökan till regeringen innehålla en miljökonse-

kvensbeskrivning och remissmyndigheter ska yttra sig, t.o.m. Koncessionsnämnden som i sin tur har egna remissorgan.

Ta bort regeringens tillstånds-/tillåtlighetsprövning! Låt Koncessionsnämnden pröva lokalisering och skyddsåtgärder i ett sammanhang. En regeringsprövning görs ändå, i de fall det behövs, som överprövning.

Berörd del

Principen att förorenaren ska betala, PPP (Polluter Pays Principle), är numera allmänt vedertagen. Under de senaste åren har en parallell princip etablerats för användningen av naturresurser. Det är principen att användaren betalar, User Pays Principle (UPP). Tanken är att den som förbrukar eller på annat sätt använder en naturresurs också ska betala för detta. Tre stora internationella organisationer (Internationella Naturvårdsunionen, Förenta Nationernas miljöstyrelse och Världsnaturfonden) vill att alla länder ska ha antagit denna princip till sekelskiftet.

Sveriges riksdag har också begärt att regeringen närmare ska utreda hur PPP-principen bör tillämpas med avseende på de areella näringarna (1990/91:JoU30 s. 255 f rskr. 338, reservation av m). Så här skriver Jordbruksutskottet i det uttalande som riksdagen ställde sig bakom: "Tillvaratagandet av naturvårdens och den biologiska mångfaldens krav förutsätter som utskottet tidigare har framhållit att markägarna och företagen tar sin del av det ekonomiska ansvaret för att säkra skyddsvärda områden. Liksom den s.k. PPP-principen tillämpas i samband med försurningen bör en motsvarande princip utformas där förvaltandet av naturen och den biologiska mångfalden blir ett normalt inslag i verksamheten och i princip inte förutsätter statliga bidrag".

Därför är det så mycket mer märkligt att det i Miljöskyddskommittén inte ens lyckats gå att få en majoritet för förslaget att återgå till de regler för ersättning till markägare som gällde före 1987. Enligt dagens ersättningsregler ska numera ett intrång relateras till "berörd del" av en fastighet. Detta har gjort att det blivit svårare än tidigare att bilda naturvårdsområde och dyrare att bilda naturreservat. Och den skogsägare som inte tar seriöst på sitt ansvar för naturen kan utforma den "berörda delen" så att möjligheterna att kräva vissa naturhänsyn blir närmast obefintliga. Han kan t.ex. låta ett avverkningsområde sammanfalla med ett skyddsvärt område. Den hänsyn till områdets

naturvärden som då kan krävas av skogsägaren får inte utgöra mer än 5-10 % av virkesvärdet i området.

Det är djupt beklagligt att kommitténs majoritet inte vill ändra på detta!

Markavvattning och skyddsdikning

I betänkandet föreslås att det nuvarande systemet med tillståndsprövning av markavvattning behålls och att bestämmelsen kompletteras med en regel om vilka avvägningar mellan olika intressen som ska göras. På så sätt räknar man med att det i praktiken ska bli stopp för markavvattning i största delarna av Syd- och Mellansverige. Däremot ska tillståndskravet inte gälla skyddsdikning, dvs. dikning för att hindra att grundvattnet stiger efter kalavverkning. Ändå erkänner kommittén att "I praktiken har det visat sig svårt att dra en klar gräns mellan sådan dikning som är markavvattning i lagens mening och s.k. skyddsdikning".

Jag anser att detta kryphål ska täppas till och även skyddsdikningen göras tillståndspliktig.

Strandskyddet

Kommittén föreslår att strandskyddet i fortsättningen ska motiveras av hänsyn inte bara till friluftslivet utan även till växt- och djurlivet. Bra!

Men kommittén föreslår också att kommunerna nu själva ska få bestämma om strandskyddets vara eller inte vara i områden som man väljer att detaljplanelägga. Skälet är att det finns vissa samordningsproblem mellan nu gällande regler i naturvårdslagen och plan- och bygglagen som då skulle försvinna. Jag tycker inte om denna lösning. Statskontoret har nyligen presenterat en rapport som visar att kommunerna i allmänhet tar mycket lättare på strandskyddsbestämmelserna än vad länsstyrelserna gör, och ett försvagat strandskydd är definitivt inte något som gynnar vare sig den biologiska mångfalden eller allmänheten.

Trafik

Miljöskyddskommittén har arbetat under hård tidspress. På två områden märks detta särskilt tydligt. Det ena området är trafiken. De åtgärder som här föreslås räcker inte. Det är inte lite puts på den nuvarande vägbyggnadsapparaten som behövs. Det behövs i stället en förutsättningslös utredning av hur samhällets infrastruktursatsningar ska göras för att primärt gagna en hållbar utveckling.

Jag är alltså kritisk mot hela trafikavsnittet. Men särskilt kritisk är jag mot att kommittén anser att kommuner inte ska ha rätt att lägga in veto mot vägar inom sina kommungränser. Från min göteborgshorisont ter det sig helt främmande att Partille kommun inte ska kunna stoppa den föreslagna nya dragningen av E6:an. En dragning som skulle klyva den redan klivna kommunen i ytterligare två delar.

Staten har då sannerligen starka påtryckningsmedel mot kommunerna även om man låter dem ha rätt att lägga in veto. I E6-fallet håller staten inne ett utlovat miljardbelopp till kollektivtrafiken till dess en ny E6-dragning är fastställd.

Myndigheternas organisation och ansvar

Det andra området som kommittén alltför hastigt har skyndat förbi är hur tillsyns- och tillståndsansvaret ska fördelas mellan olika myndigheter. Innan några förändringar görs på detta område bör en särskild utredning analysera vad som fungerat bra och vad som fungerat dåligt i den nuvarande organisationen. Och denna fråga är viktig. Utan en fungerande tillsynsorganisation spelar det ingen roll hur bra miljölagar vi har.

Den välvilliga inställningen till att inrätta regionala miljödomstolar uppbyggda på de nuvarande vattendomstolarna gillar jag inte. Vattendomstolarna har en mycket dålig miljötradition. Vattenlagen är i grunden en exploateringslagstiftning och inte en skyddslagstiftning. Dessutom får en domstolsprövning till skillnad från en administrativ prövning en tillbakablickande karaktär eftersom domstolarna har sin prejudikatstradition. Detta är naturligtvis inte något eftersträvanvärt på miljöområdet där ny teknik och nya kunskaper hela tiden dyker upp.

Jag är orolig över att kommittén vill lägga ett så stort ansvar på kommunerna. Staten lägger på kommunerna en mängd uppgifter som de enligt lag blir skyldiga att genomföra. Samtidigt drar staten in

pengar från kommunerna och förhindrar dem att höja skatterna. Resultatet kan bara bli ett. Allt sköts inte så bra.

Redan nu har kommunerna skurit ner på miljöanslagen. Se t.ex. Dagens Nyheters kartläggning av situationen inom Stockholms län där de flesta av länets miljökontor fått anslagen bantade med i storleksordningen 10-20 % (DN 26/10 -92).

Ytterligare ett skäl till att jag ser en fara i att lägga mer av tillsynsansvaret hos kommunerna är att dessa inte längre är skyldiga att inrätta renodlade miljö- och hälsoskyddsnämnder. Härigenom har kommunpolitikernas dubbla roller blivit än tydligare.

Skrivbordsmyndighet

Särskilt anmärkningsvärt anser jag det vara att kommittén, mot Naturvårdsverkets vilja, vill ta ifrån Naturvårdsverket rätten att gå in i enskilda tillsynsärenden. Så här skriver Naturvårdsverket till kommittén:

"Enligt min uppfattning har det varit av stort värde för SNV att kunna ingripa i enskilda tillsynsärenden. Det har inte skett många gånger. Hotet om ingripande från SNV är ett verkningfullt påtryckningsmedel att få länsstyrelser och miljö- och hälsoskyddsnämnder att ingripa. Viktigast för SNV är också att kunna använda § 43 ML, en möjlighet att kunna få in uppgifter för att sen kunna ta initiativ till åtgärder. Kommitténs argument om att flera myndigheters möjligheter att ingripa ger problem för rättssäkerheten har inte hittills efter 25 års tillämpning av ML varit något problem ... Enligt min mening bör båda myndigheterna (= Naturvårdsverket och länsstyrelserna, min anm.) få befogenhet att begära omprövning. Man kan då arbeta efter den plan som SNV gjort (omprövningsuppdraget) och som kommer att revideras återkommande. Argumentet för SNV är att vi har en nationell överblick och för länsstyrelsernas omprövningsinitiativ talar kunskaperna om lokala/regionala förhållanden och tillsynsansvaret.

Naturvårdsverket behöver ges en tydlig roll i miljövårdsarbetet även för enskilda anläggningar. Det ger en förhandlingsposition och intresse från motparterna, kompetens och möjligheter till påverkan. Låt inte Naturvårdsverket bli en skrivbordsmyndighet utan en plattform att agera från".

Denna vädjan har kommittén ignorerat.

Vem ska måla tavlan?

Till sist. Miljöbalken blir i mångt och mycket en ramlag. "Regeringen får ..." och "Regeringen får ...". Men vill regeringen? Om balkens vackra ram ska få ett lika vackert innehåll krävs det att vi har en regering som vill, och vågar, måla kraftfullt i rött och grönt och inte nöjer sig med en betonggrå blyertsteckning ...

5. Reservation av Magnus Persson (s), Inga-Britt Johansson (s) och Ulla Pettersson (s)

Socialdemokraterna tog 1990/91 initiativ till Miljöskyddskommitténs arbete att föra över miljölagarna till en sammanhållen miljöbalk. Under stark tidspress har kommittén nu lagt fram sitt betänkande. Vi tycker det är bra att många av miljölagarna nu samlas. Den kommer i många stycken att utgöra en bra och effektiv lagstiftning.

Tidspressen har emellertid varit alltför stor. Det har inte varit möjligt att tillräckligt väl analysera flera av de stora principiella frågorna i balken. Det gäller särskilt trafikfrågorna och behovet av att reglera gentekniken och utsättning av genetiskt modifierade organismer.

Inte heller de organisatoriska frågorna har utretts tillräckligt noga. Vi ser bl.a. en viss olägenhet i att lägga över en alltför stor del av tillsynen på kommunerna. Förslaget borde åtminstone föregåtts av en utvärdering av den nuvarande tillsynen. En sådan utvärdering bör ske genom en särskild utredning innan riksdagen slutligt fattar beslut.

Vi anser också att en ordentlig konsekvensanalys skall göras av tillämpningen av de olika reglerna liksom en analys av rollfördelningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelsen. Naturvårdsverket har i balken getts en betydande roll i tillsynsarbetet och i utarbetandet av generella föreskrifter. Därmed förändras länsstyrelsens nuvarande roll inom miljöskyddsarbetet. Detta kan innebära att den kompetens som nu finns på den regionala nivån kan komma att hotas. Konflikter kan uppstå även mellan andra berörda myndigheter, liksom mellan arbetsmiljön och det yttre och inre miljöskyddet. Vi anser att kommittén bättre borde ha analyserat nämnda samverkansproblem.

Trafiken

De särskilda "bil-lagarna" tas inte med i balken. Däremot skall miljöbalkens allmänna aktsamhetsregler kunna föranleda föreskrifter om avgaskrav, buller m.m. Enligt miljöbalken finns även möjlighet att tillfälligt stänga av vissa gator och vägar, då avgaserna innebär stora risker för människors hälsa. Utarbetande av miljökvalitetsnormer kommer också att beröra trafiken. Större trafikomläggningar skall också kunna prövas av regeringen.

Vi biträder majoritetens förslag i dessa avseenden. Det är emellertid allttjämt oklart om hur trafikens miljöpåverkan kommer att kunna hanteras i framtiden. Det kan exempelvis vara angeläget att så småningom komplettera lagstiftningen med fler möjligheter för kommunerna att styra de lokala trafikflödena för att begränsa störningar från buller och luftföroreningar. Vi bedömer det angeläget att en översyn av lagstiftningen på trafikområdet sker när miljöbalken varit i kraft några år och anser att kommittén skulle ha föreslagit en kontrollstation senast till år 1997.

Miljökvalitetsnormer

Införandet av miljökvalitetsnormer kan bli ett värdefullt hjälpmedel i miljöarbetet och på ett bra sätt komplettera andra styrmedel, både på nationell och regional nivå.

Miljökvalitetsnormer skall enligt betänkandet ligga till grund för planering och vid utarbetande av generella föreskrifter samt vara vägledande vid prövning av tillståndsärenden och vid tillsyn. Miljökvalitetsnormerna skall också, om särskilda skäl finns, kunna göras direkt bindande. I princip kommer därmed miljökvalitetsnormerna att delas in i två klasser. Ett slags norm som i princip är ett rekommenderat gränsvärde eller ett miljökvalitetsmål och ett som har karaktären av bindande norm. Vi anser emellertid att kommittén bättre borde ha definierat de här båda slagen av normer i förslaget till lagstiftning eller i tillämpningsbestämmelserna.

Strandskydd

I kap. 11 behandlas strandskyddet. Statskontoret har nyligen utvärderat berörda myndigheters hantering av de nuvarande strandskyddsbestämmelserna. Utvärderingen visar att mycket generösa dispenser tillämpas vid de allra flesta ärenden om byggnadsförbud. Med anledning av detta känner vi oss något tveksamma till kommitténs förslag.

Vi har ändå valt att ställa oss bakom kommitténs förslag, som förutsätter vissa ändringar i PBL. Genomförs dessa ändringar skall kommunen rådgöra med länsstyrelsen om inskränkningar i strandskyddet skall införas i detaljplanen. Länsstyrelsen har enligt kommitténs förslag också överprövningsrätt av detaljplanerna. Vi anser att de av kommittén förutsatta ändringarna i PBL, inkl. kap. 10 § 9 i specialmotiveringen om strandskyddets syfte "att främja allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsbetingelser på land och i vatten för växt- och djurlivet" ändå kan innebära viss förbättring, med hänsyn tagen till den vidgning av rättsbegreppet som kommittén föreslår.

Vi förutsätter att kommunerna i framtiden ger strandskyddet en stark ställning och att de i enlighet med kommitténs förslag tar stor hänsyn till det rörliga friluftslivet och bevarandet av den biologiska mångfalden samt att det endast i undantagsfall görs inskränkningar i tidigare tolkning av strandskyddsbestämmelserna. Frågan bör emellertid följas med stor noggrannhet i det fortsatta arbetet med miljöbalkens tillämpning. Vi anser att kommittén även här skulle ha föreslagit en kontrollstation med värdering av kommunernas hantering av strandskyddet.

Förorenarens och användarens betalningsansvar

Det är bra att kommittén i kap. 3 slagit fast att principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle) skall vara en grundförutsättning i lagstiftningen.

Från början avsåg denna princip enbart utsläpp som ger externa effekter i form av luft- och vattenföroreningar som påverkar kvaliteten av luft, vatten och mark. Kommittén har i detta begrepp även lagt in ett återställningsansvar, dvs. att förorenaren skall betala kostnaden som uppkommer för att återställa miljön till det tillstånd som rådde innan den förorenande verksamheten startade.

Under senare år har även markägarens ansvar för miljöförändringar som uppstår till följd av ändrad markanvändning eller normalt brukande av marken börjat diskuteras. Särskilt har då de areella näringarnas miljöpåverkan varit i blickpunkten. Flera utredningar i frågan har lagts fram.

Vi anser att kommittén i de allmänna motiveringarna till den kommande miljöbalken tydligt skulle slagit fast de areella näringarnas betalningsansvar. För skogsbruket har sedan 1987 gällt att kravet på naturvårdshänsyn endast skall gälla "berörd del" av fastigheten. Genom att skogsägaren ibland själv kunnat bestämma vad som skall omfattas av "berörd del" har han i motsvarande utsträckning kunnat undgå sådana krav på naturvårdshänsyn som han egentligen borde ha varit skyldig att iakttä utän någon rätt till ersättning. Av naturvårdsskäl är det angeläget att i den kommande lagstiftningen gå ifrån uttrycket "berörd del" och i stället bör lagstiftningen gälla hela fastigheten då det är fråga om att bedöma huruvida pågående markanvändning avsevärt försvåras.

För jordbruket ter sig ansvarsfrågan något annorlunda. Att behålla ett öppet landskap, gamla brukningsmetoder som ängsslätter etc. för att behålla det gamla kulturlandskapets flora och fauna är ofta arbetskrävande och kostsamt och kan knappast belasta enbart markägaren. Däremot bör markägaren ha ett visst kostnadsansvar för att behålla små åkerholmar, stengärdesgårdar och sprutningsfria zoner för att t.ex. gynna växligheten i dikeskanten.

De areella näringarnas sektorsansvar kan definieras i samband med skogs- och jordbrukspolitiska beslut, men principen om användarens betalningsansvar (User Pays Principle) borde ha slagits fast redan i miljöbalkens allmänna motivering.

Markavvattning samt skydds- och täckdikning

Kommitténs förslag angående markavvattning har skärpts i förhållande till den nuvarande lagstiftningen. Det tycker vi är bra. Däremot säger erfarenheten att många skyddsdi kningsföretag i realiteten varit avsedda som markavvattning. I känsliga områden kan detta få allvarliga konsekvenser för grundvattennivån och/eller förändringar av naturtyper. Av den anledningen är det angeläget att utröna om den nuvarande anmälningsplikten som gällt sedan 1991 är tillräcklig eller om alla skyddsdi kningsföretag i framtiden bör vara tillståndspliktiga. Anmälnings-

plikten har varit i kraft tillräckligt lång tid för att en utvärdering skall vara meningsfull. Först efter en sådan utvärdering bör lagstiftningen slutgiltigt formuleras.

Ifall tillståndsplikt slutligen väljs bör länsstyrelsen ges möjlighet att undanta vissa mindre känsliga områden från tillståndsplikt.

Om täckdikning inte blir tillståndspliktig anser vi att den åtminstone skall vara anmälningspliktig.

Återställningsfrågor

Återställningsfrågorna är bristfälligt behandlade i kommitténs betänkande. Naturvårdsverket kommer under våren att utarbeta förslag till skärpt lagstiftning på detta område. Om möjligt bör därför dessa frågor i ett senare skede inordnas under miljöbalken.

Utsläppsrättigheter

Vi anser att handel med utsläppsrätter i framtiden kan komma att bli ett bra komplement till lagstiftningen och andra styrmedel. I den allmänna motiveringen om miljö kvalitetsnormer slås tydligt fast att företagen skall kunna göra frivilliga överenskommelser att sänka utsläppen för att få utrymme för ny produktion. I konsekvens med detta borde även handeln med utsläppsrätter ha reglerats av kommittén.

Vår mening är att handel med utsläppsrätter bör prövas på olika områden, t.ex. i form av regionala bubblor för kväveutsläpp. Det skulle också vara intressant att pröva byte av utsläppsrätter mellan energiföretag i Sverige och de baltiska staterna för att ge incitament att minska koldioxidutsläppen.

Vid handel med utsläppsrätter är det angeläget att i miljöbalken slå fast att generella föreskrifter överordnas målen för utsläppen och att allmänheten och myndigheterna garanteras fortsatt insyn i företagens miljöarbete. En viss del av insynen ges i de tillståndspliktiga företagens årliga miljörapporter och de skall naturligtvis finnas kvar, även om företaget på något område handlar med utsläppsrätter. Det går också att knyta krav på miljörevision eller dylikt till utsläppsrätterna. Det är också angeläget att slå fast att prissättningen av utsläppsrätterna skall ske så att konkurrensen inte snedvrids.

6. Reservation av Ivar Virgin (m) och Tom Heyman (m)

Inledning

Att åstadkomma en hållbar utveckling är miljöpolitikens huvuduppgift. Målet skall vara ett effektivt resursutnyttjande. Naturen skall skyddas samtidigt som förutsättningarna för välfärd, arbete och frihet inte äventyras.

Arbetet för god miljö skall präglas av samma grundläggande värden som annat politiskt arbete: respekt för medborgarnas frihet, rättsstaten, marknadsekonomin, den lilla världens integritet och den enskilda äganderätten.

Behovet av en moderniserad svensk miljölagstiftning är stort. Även om lagstiftningen endast är en i raden av flera viktiga faktorer i arbetet för en bra miljö, är en överskådlig och lättförståelig lagstiftning dock till mycket stor hjälp i miljöarbetet.

Vi anser att det föreliggande förslaget innebär ett framsteg, framför allt därför att det öppnar för nya metoder inom miljövärden. I miljöbalkens inledande kapitel, som är av ramlagskaraktär, är de angivna målsättningarna i några fall orealistiskt höga och riskerar att motverka sitt onekligen höga syfte.

Tonläget i betänkandet

Vi tror att man inom nuvarande samhällssystem kan lösa miljöproblemen.

Under de senaste decennierna har förvisso många nya miljöproblem tillkommit samtidigt som en del gamla miljöproblem förvärrats. Men utvecklingen har också fört med sig mycket positivt på miljöområdet. Under årens lopp har många tidigare allvarliga utsläppsproblem eliminerats. Industrin har tydligt visat att man tack vare ny, bättre teknik kan komma till rätta med många miljöproblem.

I de moderna industrisamhällena främjar den tekniska utvecklingen bättre miljö. Råvaruåtgången per producerad enhet sjunker och nya material samt den nya informationsteknologin, liksom naturligtvis ny reningsteknologi, bidrar till att minska påfrestningarna på naturen.

Närmiljön är på många håll i dag bättre än någon gång tidigare under efterkrigstiden.

Miljöskyddskommitténs betänkande uppmärksammar detta dåligt. I stället återfaller man ofta i negativa ordalag om utvecklingen och svartmålning av möjligheterna att inom ramen för ett utvecklat, avancerat välfärdsamhälle bygga en miljövänlig och hållbar utveckling. Våra framtida möjligheter att investera i ny teknik och fortsätta att lösa miljöproblemen får inte underskattas.

Moderata Samlingspartiet har en mer optimistisk syn på samhällets förmåga att lösa miljöproblemen, än den syn som Miljöskyddskommitténs betänkande vill förmedla. Det behövs lagändringar, attitydförändringar och informationsinsatser. Men vi är övertygade att man inom nuvarande samhällssystem kan lösa miljöproblemen.

För att lyckas måste vi slå vakt om den fria marknadsekonomi. De avgörande framstegen på miljöområdet på senare tid, har uppnåtts i de fria marknadsekonomierna, med bl.a. ekonomiska styrmedel och med hjälp av enskilda människor som i sitt fria konsumtionsval prioriterat produkter som karaktäriserats som miljövänliga.

Den fria marknaden har visat sin förmåga att snabbt anpassa sig till de enskilda människornas val. Efterfrågan på miljövänliga produkter har ofta varit så stark att tillverkarna kunnat höja priserna för att finansiera övergången till en miljövänligare teknik. En god ekonomisk tillväxt i samhället underlättar en sådan process.

Miljöbalkens inledande kapitel

I 3 kap. återfinns en stoppregel som strikt kan tolkas så att t.ex. bilkörning och rökning kan förbjudas. Detta är uppenbarligen orimligt.

Enligt vår mening är vissa delar av miljöbalkens inledande paragrafer utformade på ett alltför kategoriskt sätt. I 1 kap. 1 § slås fast att ändamålet med miljöbalken är att "bevara biologisk mångfald och upprätta goda livsbetingelser för alla i landet och dess omgivande vatten naturligt förekommande växt- och djurarter." En sådan målsättning är omöjlig att översätta i operativa föreskrifter. Att arter dör ut och nybildas är en naturlig process. Ett skydd av alla arter skulle leda till orimliga insatser.

Den konvention om biologisk mångfald, som antogs av de flesta FN-stater inklusive Sverige vid Rio-mötet 1992, har en betydligt mer realistisk inriktning och fastslår bl.a. att nationella planer skall utarbetas för hur mångfalden skall skyddas och de biologiska resurserna användas på ett uthålligt sätt. 1 § bör utformas mer enligt denna internationella målsättning.

I 3 kap. 7 § återfinns en stoppregel, som vid en strikt tolkning skulle kunna leda till att t.ex. bilkörning och rökning förbjöds. Detta är uppenbarligen orimligt. En formulering av den typen riskerar att minska användbarheten i den ramlagstiftning, som föreslås. Paragrafen bör omformuleras.

Markavvattning

*Anmälningsskyldighet tillräcklig vid markavvattningsföretag.
Utom i inventerade och skyddade områden.*

Enligt vår mening borde avsnittet om markavvattning i lagtextförslaget till kapitel 11 i miljöbalken, utformas så att markavvattning var tillåten utom i områden, som genom inventering bedömts kunna taga skada av en sådan åtgärd genom en kraftig påverkan på växt- och djurliv.

En sådan inventering kan inte bli fullständig. För att ändå garantera möjligheten att göra skyddsinsatser på naturvårdens område, borde en anmälningsskyldighet vara tillräcklig för markägare, som planerar markavvattningsföretag.

NRL:s förbudsparagrafer

Sverige är inte utsatt för exploatering. Tvärtom tunnas den industriella basen ut. Detta borde föranleda en diskussion om NRL:s områdesparagraf.

I naturresurslagens kapitel 2 och 3 återfinns bestämmelser som undantar mycket stora geografiska områden från anläggande av ny bebyggelse, industri m.m. Det finns starka skäl att diskutera och eventuellt omarbete dessa skrivningar i lagen. En sådan förändring borde samordnas med arbetet att föra in naturresurslagen i miljöbalken.

Den uppräknade av icke tillåten verksamhet som återfinns i 3:e kap. naturresurslagen speglar en föråldrad syn på industrin och dess miljöproblem. Den tunga processindustrin har i stor utsträckning lyckats bemästra miljöstörföringarna. Miljöhoten i Sverige kommer numera inte från planerade nya stora industriprojekt.

Utbyggnad av industriell verksamhet förekommer inte i Sverige i dag. Problemet är snarare det motsatta. Under en följd av år har den industriella basen i Sverige minskat kraftigt. En ny industriell etablering krävs om vi skall klara våra ekonomiska åtaganden och om en meningsfull sysselsättning skall kunna erbjudas i hela landet.

Det är då inte rimligt att så stora geografiska områden avlyses som för närvarande sker.

Överlåtelsebara utsläppskvoter

Moderaterna kräver att handel med utsläppsrätter prövas i Sverige. Ett sådant system förenar tuff miljöpolitik med fri marknadsekonomi. Miljövänliga företag gynnas och stora utsläppare missgynnas.

I lagtextförslaget kapitel 14 om miljöfarlig verksamhet öppnas i paragraferna 3 och 6 möjligheten att i viss utsträckning använda metoden med överlåtelsebara utsläppskvoter. Det är svårt att nu bedöma om dessa regler är tillräckliga för att utnyttja de stora fördelar systemet med överlåtelsebara utsläppskvoter ändå innebär.

Moderaterna har en mer offensiv syn på miljöpolitiken när det gäller inställningen till denna typ av ekonomiskt styrmedel. Vi ser positivt på den handel med överlåtelsebara utsläppskvoter som sedan en tid förekommer i USA. Vi delar inte betänkanternas negativa syn på möjligheterna att pröva sådan handel i Sverige.

Handel med utsläppsrätter skulle kunna testas på t.ex. luftutsläpp. Ett bestämt område, en s.k. bubbla, fastställs. Inom bubblan bestäms maximala utsläppsnivåer. Om ett företag vill starta en verksamhet som innebär utsläpp inom bubblan, måste det på en utsläppsbörs förvärva utsläppstillstånd från andra aktörer, som frigjort sådana genom att åstadkomma egna reningsinsatser eller avveckling av verksamhet. Den totala mängden föroreningar ökar inte.

Staten eller andra aktörer kan också minska den totala utsläppsmängden genom att förvärva utsläppstillstånd, som sedan inte utnyttjas.

Bubblans storlek kan variera. Ibland kan en stad vara den lämpliga enheten. Men det internationella miljösamarbetets betydelse och närmandet till EG kan göra att framtida miljöbubblor behöver sträcka sig över nationsgränserna.

I motsats till betänkandet, anser inte vi att planerna på ett EG-medlemskap i sig är ett skäl att inte testa utsläppshandel i Sverige. Vi bör införa de styrmedel och instrument vi finner vara lämpliga. Sedan får vi i medlemsförhandlingarna lösa de eventuella svårigheter som uppkommer på grund av detta.

Vi anser att det är förhastat av kommitténs majoritet att i betänkandet skriva att en börshandel med utsläppskvoter är svårgenomförbar i Sverige på grund av marknadens litenhet. Argumentet är gripet ur luften. Betänkandet redovisar inga belägg för påståendet. Tvärtom tillhör Sverige fortfarande ett av världens mest industrialiserade länder, varför förutsättningar inte borde saknas för någon form av utsläppshandel.

Det danska systemet med avtal mellan staten och industrin om maximala utsläpp, som betänkandet redovisar, ger inte samma fördelar som fri utsläppshandel, vilket felaktigt anges i betänkandet. Det danska systemet saknar till skillnad från fri utsläppshandel, den effekten att kapital allokeras till skickliga företag som lyckas sänka utsläppen. Medan det i system med utsläppshandel förekommer både morot och piska, finns enbart piska i det danska systemet.

Miljö kvalitetsnormer

Begreppet miljö kvalitetsnormer får inte likställas med instrument som lagen om tillfälliga bilförbud. I stället skall miljö kvalitetsnormer användas för att långsiktigt erhålla en god miljö.

Det gamla moderata kravet att införa miljö kvalitetsnormer har tillgodosetts i betänkandet. Miljö kvalitetsnormer kan spela en viktig roll i det framtida arbetet att skapa förutsättningar för både välfärd och en hållbar utveckling.

Men begreppet miljö kvalitetsnormer får inte likställas med instrument som lagen om tillfälliga bilförbud. I stället skall miljö kvalitets-

normer användas för att långsiktigt erhålla en god miljö. Miljökvalitetsnormer får inte bli ett instrument för kortsiktig politisk och administrativ styrning av samhället, utan skall vara ett verktyg att skapa ett samhälle där kvaliteten på miljön långsiktigt håller sig inom bestämda ramar. Miljökvalitetsnormer ersätter koncessionsförfarandet.

Införandet av miljökvalitetsnormer ger också möjligheter att använda normerna i internationella förhandlingar om miljön.

Om t.ex. gränsvärden i EG-direktiven för svaveldioxid överskrids i delar av vårt land och vi kan påvisa att föroreningarna till 90-100% kommer från angränsande EG-länder kommer minskningen av utsläppen i dessa länder att kunna diskuteras med utgångspunkt från EG-direktiven. Det kan visa sig betydligt lättare att på detta sätt åstadkomma skärpningar än via den gängse metoden med förhandlingar i ECE:s regi.

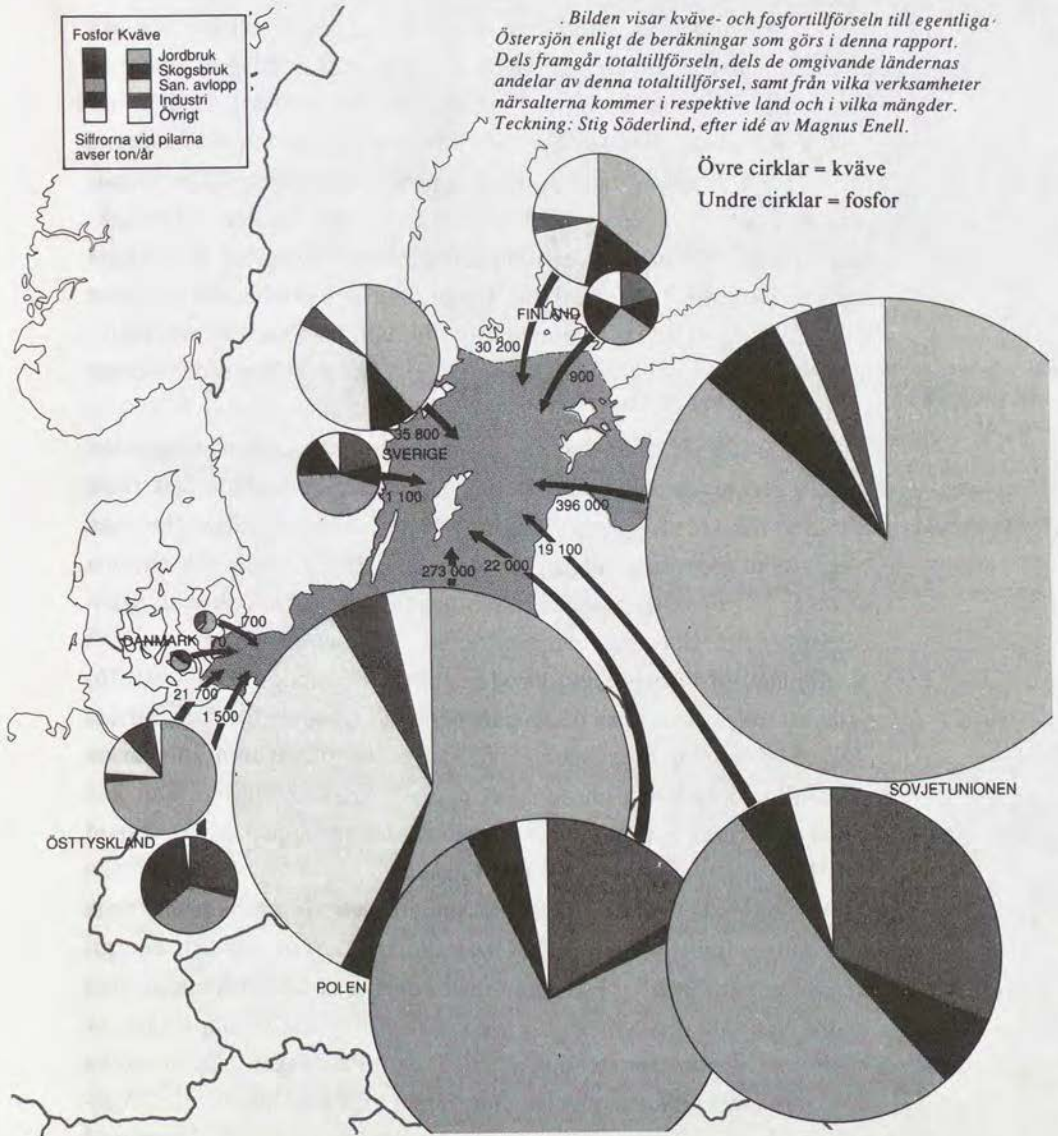
Producentansvar

Det finns tillfällen när kretsloppsprincipen inte leder till bättre miljö. Om man t.ex. skulle återvinna allt papper som finns skulle det kräva enorma resurser i form av transporter.

Ett allmänt producentansvar innebär ett stöd för att begränsa produkters miljöpåverkan i alla led. Med hjälp av producentansvaret kan vi skapa ett samhälle med effektivt resursutnyttjande.

Betänkandet slår fast att många av de nationella utsläppsproblem som kommunala eller industriella anläggningar orsakade i Sverige för några decennier sedan nu är på väg att lösas. Men att de föroreningar vi får från utländska källor i luft och vatten fortfarande är ett ökande problem. I samband med detta bör det påpekas att ett utökat internationellt miljösamarbete är den enda vägen att avhjälpa de problem som gränsöverskridande föroreningar för med sig. Det mest naturliga stället att bedriva ett framgångsrikt, internationellt miljösamarbete på är inom EG.

Kartan, som finns på följande sida, över Östersjön med omgivande stater, visar hur viktigt det är att bedriva ett internationellt miljösamarbete. Isolerade svenska utsläppsminskningar har högst begränsad effekt i flera sammanhang.



När det gäller producentansvar har Tyskland redan infört tvingande regler för handeln och industrin att återta förpackningar från konsumenterna. Intresset från andra länder är stort och många följer med intresse utvecklingen i Tyskland.

Det har visat sig att de tyska reglerna innebär en press på producenter att utveckla förpackningar och produkter som är mer miljövänliga, mindre resurskrävande samt lättare att omhänderta och återvinna. Men Tyskland märker också tydligt att man inte löser miljöproblemen genom att enbart samla in förpackningar.

Det är långt ifrån alltid som det finns någon avsättning för allt insamlat material. Ett flertal gånger har det också uppdragats att Tyskland varit oförmöget att ta hand om allt insamlat material. I stället har tyskt avfall på ett eller annat sätt dumpats i andra länder. Kostnaderna för att följa de tyska lagarna har dessutom blivit högre än beräknat. Avgiften per förpackning till företaget DSD som samlar in förpackningarna har fått höjas. Det finns alltid en uppenbar risk att kraftiga kostnadsökningar i ett land flyttar konsumtion och produktion till andra länder där man inte tar samma hänsyn till miljön. Samlade internationella åtgärder, t.ex. inom EG, kan till viss del avhjälpa sådana överspillningseffekter.

Av hänsyn till miljön är det fel att, som betänkandet, rangordna mellan återanvändning, återvinning och energiutvinning. Det finns tillfällen när kretsloppsprincipen *inte* leder till bättre miljö. Om man t.ex. skulle återvinna allt papper som finns skulle det kräva enorma resurser i form av transporter. Det finns fall när det är bättre att bränna papper och återvinna energin, än att återvinna papperet.

Bilagan till Förpackningsutredningens betänkande (SOU 1991:76) visar att miljön kan tjäna på att pappersavfall används för energiutvinning. Förbränning av pappersavfall kan ge betydande minskningar av svaveldioxidutsläppen om avfallet ersätter fossila bränslen. Det kan också motverka växthuseffekten genom att utsläppen av koldioxid minskar. Även andra utsläpp kan minska.

Vid remissbehandlingen av Förpackningsutredningens betänkande fick rangordningen mellan återanvändning, återvinning och energiutvinning hård kritik. Nackdelen med att peka ut återanvändning som bättre än andra metoder visade sig också tydligt vid tillämpningen av lagen om dryckesförpackningar, den s.k. PET-lagen. De negativa effekterna av lagen var mycket stora, men någon miljövinst med återanvändning jämfört med återvinning kunde aldrig påvisas. I samband med regeringens kretsloppsproposition våren 1993 ändrades lagen så att materialåtervinning av dryckesförpackningar jämfördes med återfyllningsbara förpackningar.

Av ovanstående skäl anser vi att miljöbalken av miljöskäl bör innehålla allmänna föreskrivningsmöjligheter om omhändertagande av utpekade varugrupper. Men balken bör inte innehålla möjligheter att anvisa hur omhändertagandet skall gå till.

I Tyskland har den nya lagstiftningen på förpackningsområdet drivits på av det faktum att man har ont om mark för deponier. Samma förhållanden råder dock inte i Sverige som inte är lika tätbefolkat.

Andelen avfall som förbränns är också mycket högre i Sverige än i Tyskland.

Frågan är om förpackningarna är ett brådskande miljöproblem i Sverige. Det finns en uppenbar risk att miljöarbetet fokuseras för hårt på de synliga men i sammanhanget relativt oproblematiske förpackningarna, medan osynliga, men mer allvarliga miljöproblem som försurning, växthuseffekten och förtunnningen av ozonskiktet får stå tillbaka.

Betydelsen av ekonomiska styrmedel bör starkt betonas. Att utnyttja mekanismerna i en fri, oreglerad marknadsekonomi, och vid behov komplettera med ekonomiska styrmedel, är det bästa sättet att åstadkomma en utveckling mot miljövänliga produkter och levnadsvanor. På detta vis kan konsumenterna genom sina produktval göra en stor insats för en bättre miljö.

I det internationella miljöarbetet, t.ex. i FN, har betydelsen av ekonomiska styrmedel och marknadsekonomi fastslagits. Senast vid Rio-konferensen uttalades detta.

En lagstadgad pant på nickel-kadmium batterier är fel. Politiken och lagstiftningen ska inte reglera *hur* återtagningen ska gå till. I stället bör branschen i första hand ges möjlighet att själv bestämma hur en effektiv återtagning kan genomföras.

Ett pantsystem för nickel-kadmiumbatterier kommer lätt att haverera eftersom batterier från andra länder kan komma in i det svenska systemet. Vid försäljningstillfället har inte dessa utländska batterier levererat något kapital till den fond som skall klara utbetalningarna av panterna.

Trafik

Skillnaderna mellan olika vägtrafiktyper är markant när det gäller miljöpåverkan. Problemen är starkt relaterade till dieseldrivna fordon. Detta måste tydligt markeras.

Genom tekniska förbättringar har stora framsteg gjorts vad gäller att minska biltrafikens utsläpp. Utredningen påpekar att blyutsläppen från trafiken har reducerats till 1950-års nivå. Men i stort gäller detta även utsläppen av kolväten, kväveoxider och koloxid från personbilar.

I betänkandet står att utsläppen av kväveoxider nästan trefaldigats sedan mitten av 1950-talet i Sverige, bl.a. på grund av ökande biltra-

fik, men att utsläppen förändrats lite under 80-talet. Om man enbart ser till personbilstrafiken gäller dock andra, bättre siffror, vilket betänkan- det borde markera.

Personbilstrafikens positiva utveckling ur miljöhänseende får inte förtigas utan bör framhållas tydligare. Katalysatorreningens effekter är exempel på hur miljön kan sparas genom teknisk uveckling. Betänkan- det borde bättre markera att betydliga utsläppsminskningar erhålles tack vare katalysator-tekniken.

Luftföroreningar och buller från vägtrafiken påverkas endast i viss utsträckning av fordonens hastighet. I de lägre hastighetsintervallen är sambandet tveksamt.

Skillnaderna mellan olika vägtrafiktyper är markant när det gäller miljöpåverkan. Problemen inom trafiksektorn är starkt relaterade till lastbils- och busstrafiken, dvs. dieseldrivna fordon. Detta måste tydligt markeras.

Åtgärder för miljövänligare dieselfordon måste prioriteras. Natur- ligtvis måste detta göras med koppling till EG:s lösningar. Som med- lem i EG bör Sverige kraftfullt driva på för att åstadkomma förbät- ringar inom lastbils- och busstrafiken.

Den möjlighet som skapats för Göteborgs kommun att förbjuda biltrafik inom vissa områden, om luftföroreningarna där innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där, är ett felaktigt sätt att lösa miljö- problem på. Trafikens utsläpp skall hållas på acceptabla nivåer genom regler om maximala utsläppsnivåer, trafikleder och trafikregleringar som inte genererar onödiga utsläpp och ekonomiska styrmedel som gynnar utvecklingen av miljövänliga fordon.

Införandet av en bemyndigandelagstiftning med trafikstopp är ingen framgång utan ett miljöpolitiskt misslyckande. Denna typ av miljölös- ningar måste undvikas i fortsättningen. Metoden löser inte några miljö- problem; möjligheten till ett trafikförbud motiverar eller styr inte mot en miljövänligare utveckling eller bättre miljö och ett verkställt trafik- stopp kan ge ekonomiska effekter som på sikt är kontraproduktiva ur miljösynpunkt.

Den s.k. "Göteborgslagen", som aldrig använts, är ett spel för gallerierna i brist på bättre åtgärder.

Vad gäller resandeutvecklingen hänvisar betänkan- det till en tre år gammal rapport från Transportrådet. Rapportens dåliga aktualitet samt det faktum att dess prognoser är framställda vid en tidpunkt då om- fattningen av dagens konjunkturnedgång inte förutsågs, gör att tro- värdigheten i dess resultat starkt bör ifrågasättas.

Betänkandet redovisar resultat från Transportrådets rapport som förutser en förskjutning mot interregionalt resande från regionalt resande samtidigt som det regionala resandet ökar jämfört med det lokala. Men det faktum att det lokala och regionala resandet är det absolut största förtigs.

När det gäller trafiksaneringar stämmer det inte att dessa genomförts främst för att omfördela trafiken, vilket står i betänkandet. Allt som oftast har syftet varit att minska biltrafiken, vilket inte lyckats. Trafikmängderna har inte minskat totalt sett. I samband med att betänkandet anger att lokala, positiva miljöeffekter uppnåtts, borde det också ange att detta skett till priset av ökad trafik på något annat håll.

Ekonomiska styrmedel bör användas för att styra utvecklingen inom trafiksektorn att bli mer miljöanpassad. De positiva effekterna med denna typ av styrmedel är större och tydligare än effekterna av nya regleringar och ökad planering. När det gäller boendet ska priset på transporter vara en av de faktorer som styr lokaliseringen.

Det är alltså bättre att med hjälp av ekonomiska styrmedel påverka priset på transporter i stället för att förstärka den samhälleliga planeringen av bebyggelsens lokalisering och enskilda individers boende.

Miljökvalitetsnormer bör införas i Sverige. Det är dock svårt att bedöma vad sådana kommer få för inverkan på framtida investeringsbeslut eftersom den tekniska utvecklingen hela tiden flyttar gränserna för vad som är möjligt att uppnå. Betänkandet borde därför inte innehålla några bedömningar om hur miljökvalitetsnormer torde påverka framtida investeringsbeslut inom trafikområdet i riksdagen.

Det kommunala vetot bör inte bli tillämpligt på större trafikplaneringar eftersom kommunikationsleder av naturliga skäl är av nationellt intresse. En förnyelse bör därför inte kunna hindras av en enskild kommun. Nya trafikplaneringar är ofta angelägna av miljöskäl, eftersom de kan innebära effektivare, kortare transporter, tystare trafik eller möjlighet till omläggning till miljövänligare trafik.

Sektorsansvaret

Sektorsansvaret får inte feltolkas så att det tillåter försämringar av äganderätten och marksocialiseringar. En sektor ska inte vara ansvarig för miljöproblem som uppkommit genom beslut eller åtgärder utanför sektorns kontroll.

Enligt ett riksdagsuttalande från 1991 skall "varje sektor ta sitt miljö- och naturvårdsansvar inom ramen för sin verksamhet. Tillvaratagande av naturvårdens och den biologiska mångfaldens krav förutsätter som utskottet tidigare framhållit att markägarna och företagen tar sin del av det ekonomiska ansvaret för att säkra skyddsvärda områden. Liksom den s.k. PPP-principen tillämpas i samband med försurningen bör motsvarande princip utformas där förvaltandet av naturen och den biologiska mångfalden blir ett normalt inslag i verksamheten och i princip inte förutsätter statliga bidrag". Majoriteten i utredningen ställer sig bakom detta uttalande.

Enligt vår mening, som också framförts i en reservation med anledning av riksdagsuttalandet 1991, motsätter vi oss införandet "av en princip motsvarande PPP-principen av innebörden att markägarna och företagen skall ta sin del av det ekonomiska ansvaret för att säkra skyddsvärda områden eftersom en sådan princip skulle innebära en kränkning av den privata äganderätten. Principen skulle dessutom stå i strid med riksdagens tidigare beslut om rätten till ersättning enligt plan- och bygglagen för intrång i markanvändningen".

Vi godtar skrivningen i lagtextförslaget till 1 kap. 4 § miljöbalken att "Enskilda, företag, kommuner och myndigheter har, var och en inom sin verksamhet, ansvar för att nya skador förebyggs och för att skador som redan har uppkommit avhjälpas". Däremot godtar vi inte den tolkning som betänkandet gör i den anslutande specialmotiveringen; "Innebörden är att varje sektor i samhället har ansvar för att lösa miljöproblem som uppstår inom den egna sektorn".

Vi anser att med denna tolkning kan en sektor tvingas betala eller på annat sätt ansvara för ett miljöproblem som uppkommit inom sektorn på grund av ett beslut eller en åtgärd inom en annan sektor. Ett exempel är skogsnäringen. I den skogspolitiska utredningen (SOU 1992:76) fastslog en majoritet att den hittills förda skogspolitiken "i viss utsträckning motarbetat sina syften avseende främst naturvården genom att begränsa möjligheterna att använda andra bruksformer än trakthyggesbruk".

Skogspolitiska kommittén fastslog alltså att naturvården inom skogsnäringen skadats av beslut som legat utanför skogsägarnas och skogsbrukarnas kontroll. Vi menar att det i detta sammanhang är både fel och kränkande att tolka sektorsprincipen så att skogsnäringen är ansvarig för problem i den egna sektorn som uppstått genom felaktiga beslut utanför denna sektor. Sektorsansvaret borde rimligtvis begränsas genom att specialmotiveringen till 1 kap. 4 § ändrades till "varje sek-

tor i samhället har ansvar att lösa miljöproblem som uppstått på grund av den egna sektorn".

Den inskränkning i ägandet som hänsynsreglerna i sektorslagstiftningen för med sig, anser vi däremot ligga inom ramen för det ansvarstagande, som åvilar varje ägare utan att krav på ersättning kan resas.

Strandskydd

Vår modell för strandskyddets utformning stärker strandskyddet i känsliga områden, medan t.ex. glesbygder med gott om kuster och sjöar ges viss möjlighet till strandbebyggelse. Vi slår vakt om naturen genom att öka möjligheterna till en levande glesbygd.

Strandskyddet infördes en gång i tiden för att garantera friluftslivet tillgång till stränder och vatten. Majoriteten i Miljöskyddskommittén vill ge ytterligare ett argument för strandskyddet genom att uttala att stränder är viktiga för den biologiska mångfalden.

Vi instämmer inte i detta uttalande därför att det inte alltid är sant. På flera ställen finns förvisso en sådan täthet av bebyggelse, befolkningstryck eller livligt friluftsliv att ny strandbebyggelse skulle vara negativt för den biologiska mångfalden.

Men det finns också exempel på områden där just mänsklig aktivitet möjliggjort och vidmakthåller ett stort mått av biologisk mångfald. Exempelvis gamla fiske- och blandbruksbygder i skärgårdarna har skapat utrymme för en lysande artrikedom. Många strandbiotoper har uppkommit i harmoni mellan mänsklig aktivitet och naturen.

I många glesbygder finns gott om områden som skulle kunna upplåtas till försiktig strandbebyggelse utan risk för att den biologiska mångfalden minskar. Tvärtom kan fortsatt aktivitet i glesbygden trygga naturhänsynen och den biologiska mångfalden.

Majoriteten i Miljöskyddskommittén har en allvarlig felsyn när den uttalar att unika arv förskingras om viss strandbebyggelse tillåts. Tvärtom tryggas arvet genom att tillåta begränsad strandnära bosättning. Dels tryggas kulturarvet och kulturbygder av lätt insedda skäl, dels tryggas det biologiska arvet och den biologiska mångfalden genom att människor tillåts bo nära naturen, lär sig känna ansvar för naturen, lär sig vårda naturen och lär sig skydda den. Dessutom skapas genom strandnära boende, exempelvis vid några av våra tusentals sjöar, naturliga incitament för fiskevård, vattenvård och naturvård. Vem, om inte

de mest närboende, känner ekonomiska motiv att exempelvis bekosta insatser för återställande av förstörda naturvärden?

Strandskyddet bör utformas så att man i detaljplanerna får ange vad som ska skyddas. På detta sätt stärks strandskyddet jämfört med i dag i känsliga områden, t.ex. redan hårt exploaterade kuststräckor. Det är kommunerna som skall bestämma över strandskyddet.

Vi anser inte att vår syn på strandskyddet skulle förändra det verkliga utfallet av nybebyggelse radikalt, men det skulle få stor betydelse för en del glesbygdskommuner. I många andra kommuner skulle vår modell inte innebära några skillnader gentemot i dag.

Miljökonsekvensbedömningar

Miljökonsekvensbeskrivningar är ett välkommet instrument.

Krav på miljökonsekvensbeskrivningar har sedan lång tid varit en moderat hjärtefråga i miljöpolitiken. Det är glädjande att betänkandet är välskrivet på denna punkt.

Miljöskyddskommitténs betänkande innehåller bra formuleringar om vilka syften miljökonsekvensbeskrivningarna skall ha. Formuleringarna om konsekvensbeskrivningarnas innehåll och uppgift som beslutsunderlag är också bra. Det är viktigt att avgränsa vilka beslutsprocesser där konsekvensbeskrivningar ska ingå som underlag. Betänkandet innehåller bra formuleringar om detta.

Preskriptionstid

Enligt vår mening är det fel att förlänga preskriptionstiden för fordran på skadestånd för miljöskada.

Majoriteten i utredningen har förordat en till 30 år förlängd preskriptionstid för fordran på skadestånd för miljöskada. Enligt vår mening är detta felaktigt. En 30-årig preskriptionstid för fordran på skadestånd är en alltför lång tid i den mening att åtgärder som vidtas på 1990-talet kan leda till skadestånd ända fram till år 2030. Kunskapen om miljöeffekterna av t.ex. vissa utsläpp vid denna tidpunkt kan göra att riskbedömningen blir en helt annan än i dag.

Genom införandet av den nya miljöskadelagen har också behovet av en förlängd preskriptionstid minskat. Vi förordar en oförändrad preskriptionstid.

Tillsyn

En tillsyn på en för låg nivå riskerar också att bli ineffektiv ur kostnadssynpunkt.

Vi delar majoritetens uppfattning att huvudansvaret för tillsynen bör ligga på kommunerna. Denna grundinställning får inte hindra att tillsynen i vissa fall läggs på länsstyrelserna eller på annat regionalt eller centralt organ.

Det är enligt vår mening av yttersta vikt för den långsiktiga trovärdigheten i tillsynen att den kan uppvisa hög kompetens, som minst lever upp till kompetensnivån hos dem, som är föremål för tillsyn. En tillsyn på för låg nivå riskerar också att vara ineffektiv ur kostnadssynpunkt.

Talerätt och överklagande

En utvidgning av talerätten till ideella organisationer är, sett som en miljöåtgärd, en chimär, eftersom organisationer redan har möjlighet till talerätt.

Talerätten, dvs. rätten att överklaga beslut i frågor som rör natur- och miljövården, bör inte tillfalla ideella organisationer utan i stället base-ras på enskilda individer. Det är den berörde medborgaren som skall ha talerätt. En utvidgad talerätt, vilket är till allmänhetens fördel, skall göra den enskildes talerätt generösare.

Det är viktigt att de medborgare som är berörda av utsläpp erhåller en otvetydig talerätt. Det skall inte krävas att man är sakägare, eftersom man kan vara berörd på annat sätt. 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.

En utvidgning av talerätten till ideella organisationer är, sett som en miljöätgård, en chimär, eftersom organisationer redan har möjlighet till talerätt; antingen genom att själva bli sakägare eller genom att föra annans talan. I den mån resurser och kompetens finns hos dessa organisationer finns således redan i dag möjlighet för allmänheten att ta detta tillvara.

Därför är det högst olämpligt att man på miljöbalkens område gör avsteg från allmänna förvaltningsrättsliga principer genom att låta ideella organisationer få en självständig besvärsmöjlighet. Som framgår av betänkandet har remissinstanser vid tidigare tillfällen avvisat tanken på utvidgad talerätt till ideella organisationer.

Inrättandet av en särskild enhet inom Naturvårdsverket - en miljöombudsman - leder i sig inte till någon vidgad möjlighet för medborgarna att föra sin talan. Risken är i stället uppenbar att en ny sådan enhet leder till ökad byråkrati. Man kan inte heller blunda för risken att en ny särskild enhet inom Naturvårdsverket kommer att kosta pengar som bättre behövs för andra, mer akuta miljöätgårdar.

Det finns inga logiska skäl som talar för att en miljöombudsman skulle göra Naturvårdsverkets roll som central miljöförvaltningsmyndighet klarare. Snarare skulle tillsättandet av en särskild miljöombudsman göra bilden av olika myndigheters och instansers funktioner mer splittrad samt försvåra överblickbarheten av det samlade miljöarbetet i Sverige.

I sammanhanget bör det påpekas att förutom Naturvårdsverket och den enskilda talerätten finns Justitieombudsmannen, JO, som enskilda kan vända sig till.

Ersättning och skadestånd

Speciellt den biologiska mångfalden riskerar att drabbas hårt om äganderätten inskränks. Mosaiken och mångfalden i naturen vidmakthålls speciellt av de många, olika, små markägarna med beslutanderätt över sin markanvändning.

I den fria marknadsekonomin är den enskilda äganderätten en hörnsten. Marknadsekonomin har inte minst på miljöområdet visat sin överlägsenhet gentemot system, som innehåller mer eller mindre av planekonomi och politisk samhällsplanering.

Äganderätten är en av de viktigaste förutsättningarna för en god naturvård och långsiktigt hushållande med naturresurserna. Det man äger vårdar man. Genom att sköta mark och vatten på ett långsiktigt, uthålligt sätt, tillförsäkrar man objektet fortsatt värde. Äganderätten skänker därmed det viktigaste incitamentet för en god naturvård.

Där ingen äganderätt finns - eller där äganderätten medvetet har avskaffats eller försämrats - finns miljöproblem och rovdrift på naturresurser. Ett exempel är världshaven, där det av naturliga skäl inte finns några ägare. Haven håller dels på att bli utfiskade, dels på att bli en allmän dumpningsplats, på grund av att det inte finns någon ägare som kan försvara och kontrollera dessa områden. De f.d. socialistiska diktaturerna är ett annat exempel. Här lades hela makten och beslutanderätten över naturresurserna på politiker och administratörer, vilket visade sig vara en katastrof ur naturvårdssynpunkt.

Speciellt den biologiska mångfalden riskerar att drabbas hårt om äganderätten inskränks. Mosaiken och mångfalden i naturen vidmakthålls speciellt av de många, olika, små markägarna med beslutanderätt över sin markanvändning.

För att inte urgröpa eller skada detta ofantligt värdefulla incitament till långsiktig resurshushållning och god naturvård, skall inga ingrepp i äganderätten accepteras. Även mindre ingrepp i äganderätten urholkar tilltron till staten att värna den enskilde och dennes egendom. Därmed skadas långsiktigt värdet på mark och vatten, vilket i sin tur minskar den omsorg och sparsamhet varmed naturtillgångar bör behandlas.

I en marknadsekonomi är det viktigt att kollektiva nyttigheter, t.ex. naturvård, som tas i anspråk av staten, ersätts med ett marknadspris. Detta är nödvändigt för att undvika välfärdsförluster. Om den kollektiva nyttigheten har ett lågt värde och ligger under marknadspriset på den mark som man planerar att ta i anspråk, bör en förändrad markanvändning inte komma till stånd. Har den däremot ett högt värde som ligger över marknadsvärdet, bör mark få tas i anspråk och ersättas med detta värde.

Den mindre förbättring av ersättningsbestämmelserna vid intrång, som gjordes i samband med plan- och bygglagens tillkomst 1987, var en förbättring ur naturvårdssynpunkt eftersom det innebar en förstärkning av äganderätten. Förändringen 1987 är dock otillräcklig. Fortfarande är reglerna sådana att teoretiskt sett kan 10 % av en brukningsenhet beläggas med restriktioner utan att ersättning behöver utgå.

Om den berörda brukningsenheten sammanfaller med fastigheten, kan i princip hela det egna kapitalet i ett lantbruksföretag konfiskeras, med hjälp av dagens otillräckliga ersättningsbestämmelser. Det är inte ovanligt med höga skuldsättningsgrader. Lantbruksföretag kan vara skuldsatta upp till 90 % av kapitalet. Ett intrång motsvarande 10 % av fastigheten gör att hela det egna kapitalet går förlorat.

Uttrycket "berörd del" har visserligen definierats något i tidigare motivtexter, men begreppet är luddigt och det kan inte uteslutas att det kan bli föremål för felaktiga tolkningar. "Berörd del" kan exempelvis tolkas som den berörda biotopen, vilken kan vara mycket större än fastigheten. Äganderätten kan i värsta fall bero på vem som bestämmer vad som är berörd del. Detta visar att dagens lagstiftning, som inte fullt ut garanterar äganderätten, behöver skärpas.

För att inte riskera sämre framtida hänsyn mot naturen kan inga avsteg från äganderätten accepteras. Full ersättning bör alltid utgå från första kronan vid intrång. Det bör inte finnas någon nedre gräns över intrång som markägare skall tåla utan ersättning. Ersättningen skall alltid bestämmas på marknadsmässiga grunder.

Majoriteten i utredningen har valt att utforma ersättningsreglerna utifrån PBL:s bestämmelser. I 2§ anges att om "pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet eller att mark tas i anspråk, är fastighetsägaren ... berättigad till ersättning av staten för den skada de härigenom lider".

Enligt vår mening bör ersättning utgå vid en försvårad pågående markanvändning och avse hela fastigheten. Med en sådan inriktning erhålls ett fullgott skydd för äganderätten på alla typer av fastigheter.

Vi förutser betydande svårigheter när "berörd del av fastighet" skall definieras i majoritetsförslaget. I fråga om biotopskydd kan "berörd del" mycket väl omfatta en hel fastighet eller flera fastigheter om definitionen skall utgå från naturvårdshänsyn. Konsekvensen kan bli godtyckliga och svårförutsebara utfall vid tolkningen av detta begrepp.

Genteknik

Vi anser att metoderna att inarbeta de gentekniska frågorna i övrig lagstiftning varit att föredra framför majoritetens förslag om en speciell lagstiftning. Denna uppfattning sammanfaller med Genteknik-

beredningens betänkande där en betydande majoritet förordat en sådan lösning.

7. Reservation av Christer Windén (nyd)

I det följande tar jag upp frågor om bristande konsekvensanalys av förslagen, inriktningen på det fortsatta utredningsarbetet samt vissa frågor rörande miljökvalitetsnormer, kommunalt veto, strandskydd, talerätt och överklagande, straffskärpning och miljöskyddsavgift.

Bristande konsekvensanalys av förslagen

I utredningsförslaget uppställs ett antal olika principer som skall genomsyra allt miljöarbete. Det handlar bl.a. om förebyggande arbete, bästa tillgängliga teknik, utbytesprincipen, kretsloppsprincipen.

Det förebyggande arbetet avses drivas på alla plan från övergripande samhällsplanering till åtgärder för att undvika enskilda utsläpp. Miljökvalitetsnormer avses i första hand läggas till grund för samhällsplanering och omsättas till åtgärdsplaner. Miljökvalitetsnormer skulle sålunda ge uttryck för de krav som bör ställas på miljön med utgångspunkt från vad människan och naturen tål.

Om principerna okritiskt läggs till grund för samhällets åtgärder inom miljöpolitiken kan det leda till flera oönskade effekter.

Utredningsförslaget innebär sammantaget ett systemskifte inom miljöpolitiken som inte bara kan drabba de enskilda företagen och medborgarna utan också marknadsekonomin funktionssätt.

Ett väsentligt inslag i den nya miljöpolitiken är, som framgått, styrningen genom miljökvalitetsnormer. Miljökvalitetsnormer avses beslutas genom i administrativ ordning fastställda planer som i sin tur skall styra föreskrifter, tillståndsgivning, tillsynsbeslut, permanenta eller tillfälliga förbud och andra ingripande åtgärder.

En sådan förändring kan innebära att det skapas ett slags planekologiskt system som riskerar att sätta marknadsekonomin ur funktion.

Konsekvenserna av så genomgripande förändringar måste självfallet analyseras. Kraven på god miljö får inte bli ett självändamål.

Med hänsyn till det anförda anser jag att utredningen borde ha ägnat särskild uppmärksamhet åt att analysera vilka konsekvenser

utredningsförslagen får för den privata äganderätten, näringsfriheten och den fria konkurrensen samt vilka kostnader utredningsförslagen i övrigt leder till för samhället, medborgarna och för de enskilda företagen.

Trots den påtalade bristen i utredningen ser jag ändå positivt på utredningens huvudsakliga inriktning och resultat och menar att utredningsarbetet bör gå vidare. Remissbehandlingen av utredningsbetänkandet kan ju också bidra till att konsekvenserna av de olika förslagen tydliggörs.

Inriktningen på det fortsatta utredningsarbetet

Enligt min uppfattning bör det fortsatta utredningsarbetet inriktas på att skapa överblick, enhetlighet och rationalitet och att därigenom åstadkomma besparingar men också en högre grad av rättssäkerhet.

Ny Demokrati menar att all lagstiftning, t.ex. vattenlagen, arbetsmiljölagstiftningen, som har med miljön att göra i princip bör samlas i miljöbalken. Skälet därtill är främst att reglerna och regelsystemen går i varandra. Den enskilde skall inte behöva bli utsatt för att i grunden samma sak prövas av olika myndigheter och domstolar, kanske med olika resultat som följd. Inte bara antalet prövningstillfällen måste minskas utan också antalet regler. En bättre regleekonomi är nödvändig.

Ett system med miljödomstolar bör inrättas som i allt väsentligt grundas på de nuvarande vattendomstolarna. Miljödomstolarna måste ges möjlighet till en allsidig prövning av miljömålen. Handläggning vid domstol medför att den enskildes rättssäkerhet kommer i förgrunden. Den nuvarande ordningen med myndighetsutövning och den domstolsliknande Koncessionsnämnden med sin märkliga sammansättning är ägnad att inge betydande betänkligheter från rättssäkerhetsynpunkt.

Straffsanktioner, miljöskyddsavgifter och andra sanktioner bör handläggas hos miljödomstolarna. Med en sådan ordning är det lämpligt att bestämmelserna om miljöbrott i brottsbalken, inklusive de allra allvarligaste fallen av miljöbrott, förs över till miljöbalken.

En miljöpolis efter amerikansk modell bör överta handhavandet av vissa miljöfrågor som idag handhas av Miljö- och hälsoskyddskontoren (jfr. nydmotion 1992/93:Ju 213).

Det kan också vara ändamålsenligt att miljöfrågor handhas av specialiserade åklagare, särskilda miljöåklagare. I detta sammanhang må nämnas att Ny Demokrati föreslagit att en relativ åtalsplikt bör ersätta den nuvarande absoluta åtalsplikten (jfr. nydmotion 1992/93:Ju 302). En relativ åtalsplikt skulle exempelvis kunna ge en miljöåklagare bättre möjligheter att i det enskilda fallet använda sitt sunda förnuft. Dessutom skulle åklagarna inte behöva tänja på den nuvarande åtalsplikten vilket många gånger sker just vid misstanke om miljöbrott.

Särskilda invändningar

Inledningsvis har jag berört bristen på konsekvensanalys. Här vill jag peka på några särskilda frågor där jag har en avvikande uppfattning eller ifrågasätter de resonemang som förts.

Miljö kvalitetsnormer

Enligt utredningsförslaget kommer i framtiden mycket av miljöarbetet att styras genom generella föreskrifter i stället för genom lagregler. Ett sådant system inger betänkligheter.

Förslaget i 8 kap. 1 § innehåller sålunda en bemyndiganderegul som innebär att regeringen eller myndighet som regeringen utser får utfärda föreskrifter under förutsättning att det är fråga om att (1) driva igenom riktlinjer som riksdagen har antagit, (2) uppfylla internationella förpliktelser eller (3) i övrigt förebygga eller avhjälpa skador eller olägenheter.

Den första punkten kan i och för sig te sig rimlig från konstituell synpunkt om riktlinjerna har antagits av riksdagen genom lag. De båda andra punkterna är konstitutionellt tvivelaktiga och kan komma i konflikt med bl.a. 8 kap. 1-3 §§ regeringsformen.

Förslaget till miljö kvalitetsnormer måste få en ordentlig genomlysning från konstituell synpunkt innan det läggs fram för riksdagen.

Kommunalt veto

Jag delar uppfattningen att det kommunala vetot skall kunna brytas igenom på det sätt som föreslagits men möjligheten bör vidgas något.

Enligt 7 kap. 4 § får regeringen tillåta en anläggning trots kommunalt veto endast om det är "synnerligen angeläget från nationell synpunkt att anläggningen kommer till stånd". Jag anser att lydelsen bör ändras till "särskilt angeläget".

Det finns emellertid anledning att ytterligare begränsa möjligheterna för det kommunala vetot eller att helt slopa det. Det bör sålunda inte vara kommunens eller den politiska majoritetens intresse som skall komma i första hand utan de enskilda sakägarna, dvs. de som i egenkap av markägare o.dyl. kan drabbas av miljöförändringen. Om sakägarna inte anser sig drabbade av skada eller om sakägarna kommer överens med sökanden är det orimligt att kommunen skall kunna avge sitt veto eller på annat sätt förhindra att det avsedda företaget kommer till stånd.

Strandskydd

I fråga om strandskydd menar jag att strandskyddet generellt sett måste begränsas till att endast omfatta specifikt angivna områden där särskilda skäl för skydd föreligger.

Talerätt och överklagande

Jag kan inte ansluta mig till förslaget att ideella organisationer på miljöområdet skall få en formell talerätt i ärenden som gäller tillståndsprövning. Enligt min uppfattning bör inte heller en motsvarande rätt införas för yrkesfiskarens intresseorganisationer i ärenden som gäller åtgärder som kan påverka fisket.

Endast den som verkligen är part, sakägare, bör ha talerätt. Det saknas anledning att vidga sakägarbegreppet. Ideella organisationer och intresseorganisationer bör liksom för närvarande kunna höras upplysningsvis om det är nödvändigt för utredningen.

Likaledes avvisar jag förslaget om tillsättande av en särskild miljöombudsman. Redan i dag har ju allmänheten möjlighet att vända sig till Naturvårdsverket och andra myndigheter med sina klagomål över olika förhållanden på miljöområdet. Det finns därför inget rationellt motiv att tillskapa ytterligare en instans.

Straffskärpning

I syfte att komma åt den allvarliga miljöbrottsligheten kan straffskärpningar i och för sig vara en väg. Men det får sannolikt en begränsad effekt. Samhällets syn på miljöbrott och särskilt den allvarliga miljöbrottsligheten måste tydliggöras. Ett sätt är att inrätta en särskild miljöpolis.

Jag ansluter mig till förslaget om straffskärpning med detta påpekande.

Miljöskyddsavgift

Förslaget med en ny typ av miljöskyddsavgift innebär i princip att en avgift skall kunna tas ut, trots att det inte utretts att någon verkligen begått ett fel. Detta kan inte accepteras. Ansvaret leder för långt och måste därför kunna begränsas för att undvika orättfärdiga miljöskyddsavgifter. Bestämmelserna måste förse med en ventil som går ut på att avgift får jämkas eller inte utdömas om det föreligger förmildrande omständigheter eller om det t.ex. görs sannolikt att man gjort vad man kunnat för att undvika överträdelse av miljöregel.

Särskilda yttranden

1. Särskilt yttrande av Erling Bager (fp) och Lennart Fremling (fp)

Överlåtbara utsläppsrätter

Vi accepterar kommitténs slutsats att inte nu lägga fram ett lagförslag som reglerar handeln med utsläppsrätter, men anser att betänkandets formuleringar ger en alltför negativ bild av ett möjligt system med överlåtbara utsläppsrätter. I stället bör vi konstatera att idéer om olika ekonomiska styrmedel är väl värda att utreda vidare och att ett sådant system i vissa fall torde kunna öka effektiviteten i miljöskyddsarbetet.

Att andra typer av ekonomiska styrmedel håller på att utvecklas inom EG är inget hinder att inom Sverige utveckla och kanske i försöksskala under begränsad tid införa överlåtbara utsläppsrätter. Tvärtom borde det vara värdefullt även för EG om vi inom Sverige fick praktiska erfarenheter av detta styrmedel.

Vi anser alltså att det är angeläget att utredningar och försök görs med ett system med överlåtbara utsläppsrätter så att ett gediget underlag tas fram inför ett ställningstagande till en mer permanent användning av systemet.

Kommunernas roll i tillsynen

Vi motsätter oss inte resonemanget i betänkandets avsnitt 19.6.2, men vill framhålla följande. Det är en god allmän princip att ansvar bör delegeras till dem som sitter nära berörd verksamhet. Det är dock alltid fråga om en lämplighetsbedömning till hur små enheter ansvaret bör delegeras.

När det gäller miljötillsyn krävs god teknisk kompetens och en oberoende ställning. Dessutom bör man undvika en beslutsgång som gör att partipolitisk prestige lätt kommer in i bilden.

Vi anser att man noga måste följa utvecklingen så att kommunerna inte får ett större ansvar än man kan leva upp till. Det är ofta rimligt att den specialkompetens som krävs organiseras på regional nivå. Dessutom avser tillsynen ibland kommunala anläggningar eller anläggningar som ägs av kommunala bolag. Det är mindre sannolikt att man hamnar i jävsituationer om tillsynen organiseras på regional nivå.

2. Särskilt yttrande av Dan Ericsson (kds)

Tillsynen (kap. 15)

Det liggande förslaget till framtida tillsynsverksamhet genomsyras av en positiv grundsyn på kommunernas förmåga att utveckla och utöva denna. Kommunerna ska kunna överta tillsynsverksamhet från länsstyrelserna. En utökad kompetens för de verksamheter som bedrivs inom kommunerna kan i många fall leda till en höjd ambitionsnivå i tillsyns- och uppföljningsarbetet då närhet ofta leder till bättre kommunikation mellan näringsutövare och tillsynsmyndighet.

Problem som tagits upp, såsom det olämpliga att kommunen är tillsynsmyndighet för sina egna verksamheter såsom avloppsreningsverk och avfallsupplag, menar jag kan hanteras om kommunallagens 3 kapitel 5 § följs. Den lyder "En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part. En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver". I de fall kommunen inte har en fristående tillsynsmyndighet kan kommunen själv söka andra lösningar, exempelvis överlämna tillsynen till länsstyrelsen.

Balken i sin helhet kommer troligtvis leda till merarbete för kommunerna. Det är av största vikt att resurser tillförs kommunerna i en sådan utsträckning att kommunens utökade tillsynsuppgifter kan skötas på ett fullödigt sätt.

Talerätt (kap. 16)

En nyhet i denna lagstiftning är att talerätten utvidgas till att också innefatta vissa organisationer såsom fiske- och miljöorganisationer. På

nytt aktualiseras problemet med att vattenlagen inte integrerats och anpassats till den nya miljöbalken. Den utvidgade talerätten kommer nämligen inte gälla vid domar i vattendomstolarna. Detta trots att det ofta skulle vara av stort värde med den utvidgade talerätt som nu kommer att gälla balken i detta sammanhang.

När nu vattenlagen inte integrerats hade det ändå varit ett minimum att i detta avseende gå in med en ändring i vattenlagen.

Sanktioner (kap. 17)

Förbättringar har skett på detta lagområde genom att enhetlighet och överskådlighet har nåtts. Den fördelning som nu föreslås av miljöbrotten mellan miljö- och brottsbalken är rimlig. Skärpningar har införts som exempelvis gör det lättare att döma till företagsbot när miljöbrott begåtts. Detta kan jämföras med den rådande situationen där åklagare har att leda bevisföringen. En mycket arbetsam process. Det blir med detta lagförslag lättare att ådöma miljööverträdare sanktioner såsom företagsbot och förverkande. Miljöskyddsavgiftens funktion ändras och kan utkrävas av företag som exempelvis överträtt sina driftvillkor - detta utan att behöva bevisa att överträdelsen av driftvillkoren orsakat skador.

För att ett bra lagförslag verkligen ska kunna få genomslag krävs det att satsningar görs på fortbildning av jurister och ökade resurser tillförs åklagar- och polisväsendet, så att lagen kan hanteras på rätt sätt.

3. Särskilt yttrande av Allert Alverborg

1. Bristande problemanalys

Det är nu snart 24 år sedan miljöskyddslagen trädde i kraft. Lagen har under den tid den funnits fungerat bra för det ändamål den främst var avsedd, nämligen att minska utsläppen från tunga miljöstörande enheter. Den har verksamt bidragit till att utsläppen till luft från svenska industrianläggningar minskat med 60-90 % och till vatten med

70-90 %. En annan bidragande orsak har varit att miljömedvetenheten inom industrin, liksom inom övriga delar av samhället, ökat kraftigt sedan miljöskyddslagen trädde i kraft.

Det är värt att notera att professor Arne Jernelöv, i sin nyligen gjorda studie rörande den s.k. miljöskulden, påpekar att de tyngsta posterna i denna finns inom områdena jordbruk, avfall och försurning. Orsakerna till den senare är dessutom som bekant numera främst hänförliga till vägtrafik och övrig samfärdsel samt påverkan från andra länder.

De åtgärder för att begränsa miljöpåverkan, som nu föreslås i miljöbalken är sålunda i första hand riktade mot en annan målgrupp än vad som gällde för miljöskyddslagen. Det är därför beklagligt att en del av åtgärderna drabbar den tidigare målgruppen - industrin - på ett sätt som riskerar att hämma viljan såväl att investera i befintlig industriell verksamhet som att etablera ny sådan i Sverige.

Samtidigt kan konstateras att en del problem som trots allt vidlåder miljöskyddslagen (bl. a. i fråga om handläggningstider och tillsyn) inte erhåller någon slutlig lösning genom det nu framlagda förslaget.

Huvudorsaken till de nyss relaterade bristerna torde vara att det under utredningens gång inte skett någon genomgripande *problemanalys*, som kunnat klarlägga hur det nuvarande systemet faktiskt fungerat i olika avseenden och var eventuella brister finns. Inom utredningen synes man i stället främst ha varit inriktad på att till varje pris uppfylla det krav på *skärpningar* av nu gällande regler, som i alltför hög grad präglar direktiven för utredningen. Att åstadkomma en ändamålsenlig och väl fungerande tillämpning av reglerna borde ha varit ett lika självklart mål för utredningen.

En sådan analys som nyss sagts skulle sannolikt ha givit vid handen att det inte föreligger något egentligt behov av en omfattande ny miljöbalk. De smärre brister, som kunnat konstateras hade sannolikt relativt enkelt kunnat rättas till genom justeringar eller kompletteringar i den nuvarande lagstiftningen.

2. Alltför långtgående allmänna förpliktelser

Utredningen har i sitt arbete utgått från att ambitionsnivån på miljöområdet generellt skall höjas. Det finns inget att invända mot denna strävan. Emellertid har man försökt åstadkomma detta bl.a. genom att ge många bestämmelser i balken ett mycket vidsträckt tillämpningsom-

råde. Därigenom kommer vissa av ambitionerna att framstå som uppenbart orealistiska.

Ett exempel på en sådan "orealistisk ambitionsnivå" är kravet på att "bästa tillgängliga teknik" skall *tillämpas av alla och envar*, som "utövar eller ämnar att utöva miljöpåverkan". Det senare begreppet omfattar i princip all mänsklig aktivitet, som kan tänkas påverka människors hälsa eller miljön. Sammantaget innebär reglerna alltså, att sådana högst vardagliga aktiviteter som mopedkörning, gräsklippning m.m. omfattas av kravet på tillämpning av bästa tillgängliga teknik, ett krav som i många situationer är uppenbart orealistiskt. Att kravet inte är *direkt* straffsanktionerat avhjälpur inte det principiella felet.

På motsvarande sätt gäller för alla och envar, som utövar eller ämnar utöva miljöpåverkan, en i stort sett obegränsad *uppgiftsskyldighet*.

Ytterligare ett exempel på en orealistisk ambitionsnivå kan man finna i den *stoppregel*, som föreslås i 3 kap. 7 §. Om en aktivitet kan befaras "leda till att människors hälsa skadas", är aktiviteten förbjuden utan möjlighet till dispens. Hur man då skall kunna förklara, att sådana aktiviteter som exempelvis bilkörning eller rökning i andra människors närvaro, ändå skall vara tillåtna, är svårförståeligt.

Den överdrivna ambitionen att försöka täcka in i princip alla former av mänsklig aktivitet i balken, är enligt min uppfattning mycket olyckligt. *Det finns en uppenbar risk att regelverket som sådant förlorar i trovärdighet om ambitionerna i detta uppfattas som orealistiska*. Detta kan i sin tur leda till förfång för ett seriöst miljöskyddsarbete.

3. Urholkad rättskraft

I betänkandet uttalas på flera ställen, att förståelse måste visas för industrins berättigade krav på rättskraft hos meddelade beslut, så att dessa kan ligga till grund för företagens planering av investeringar m.m.

Vad särskilt gäller omprövning av meddelade beslut sägs i avsnitt 14 i den allmänna motiveringen följande. "Bara när sakliga skäl talar för det med styrka finns det anledning att vidga möjligheterna att ompröva tillstånd till miljöfarlig verksamhet, eftersom miljöskyddet i stort får betraktas som ganska väl tillgodosett när det gäller verksamheter med tillstånd".

Trots ovannämnda uttalanden innehåller betänkandet inslag, som i mycket betydande grad urholkar rättskraften i meddelade villkorsbeslut. Det gäller dels de inskränkningar som kan bli följden av s.k. *generella föreskrifter*, dels föreslagna ändringar i fråga om förutsättningarna för *omprövning* av gällande villkor. Detta är beklagligt, eftersom en stor del av de miljöproblem, som varit hänförliga just till prövningspliktiga anläggningar, redan är lösta eller i vart fall mycket nära att nå en lösning. Det vore allvarligt om man i detta läge skulle försämra förutsättningarna för fortsatta industrisatsningar i Sverige genom att göra det svårare att bedöma vilka miljökostnader som på sikt kan uppkomma. Det finns inget som verkar mer hämmande på viljan att investera i befintlig industriell verksamhet eller att etablera ny sådan än osäkerhet om dess villkor.

Vad först gäller *generella föreskrifter* kan konstateras att det av 4 kap. 2 § följer att regeringen skall ha rätt att utfärda sådana föreskrifter "som begränsar möjligheten att använda ett tillstånd som meddelats med stöd av denna balk" om det "behövs" för att

- genomföra miljö kvalitetsnormer enligt 8 kap.,
- annars genomdriva riktlinjer eller principer som riksdagen antagit eller
- uppfylla internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig.

Om det är av "särskild betydelse" för att "förebygga eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön eller för att främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser" kan regeringen - oberoende av gällande tillstånd - meddela föreskrifter om

- skyddsåtgärder,
- begränsningar av en verksamhet,
- upplysningsskyldighet,
- märkning och annan information,
- provning eller kontroll av att föreskrivna krav eller villkor är uppfyllda,
- försiktighetsmått i övrigt,
dvs. i (praktiskt taget) alla avseenden som berörs av rättskraften i ett meddelat tillståndsbeslut.

Det är uppenbart att bemyndigandet i paragrafen fått en alldeles för vid omfattning. Rätten för regeringen att meddela föreskrifter, som

kan bryta igenom gällande tillstånd, förefaller vara i det närmaste godtycklig.

För närvarande har regeringen enligt 8 a § miljöskyddslagen rätt att för s.k. miljöskyddsområden meddela särskilda föreskrifter om skyddsåtgärder m.m. Det sägs dock uttryckligen i paragrafen att sådana föreskrifter inte innebär ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut. Vad som nu föreslås innebär därför ett mycket långt steg från vad som för närvarande gäller.

Det må vara att regeringen skall ha rätt att meddela föreskrifter, som bryter igenom gällande tillståndsbeslut, om detta erfordras *för att uppfylla internationella förpliktelser som Sverige i vederbörlig ordning åtagit sig*. Detsamma kan gälla *om riksdagen, efter noggrann utredning, fattat beslut om bindande riktlinjer*. I så fall måste dock av rättssäkerhetsskäl stipuleras rimliga övergångstider för anpassning. *Men att regeringen, i den omfattning som här förutsatts, skulle få en generell rätt att meddela föreskrifter, som begränsar möjligheten att använda ett tillstånd, det kan inte accepteras.*

Även i fråga om reglerna för *omprövning* av villkor innebär förslaget ytterligare inskränkningar i rättstryggheten. Som exempel kan nämnas att det blir *flera myndigheter*, som kan begära omprövning, att av SNV eller länsstyrelsen upprättade *åtgärdsplaner för uppfyllande av kvalitetsnormer* kan läggas till grund för omprövning och att *generella föreskrifter* i vissa fall skall kunna ersätta krav på omprövning.

Den föreslagna regleringen innebär vidare att det kommer att råda ett alltför komplicerat samband mellan föreskrifter på olika nivåer. Det torde få anses näst intill omöjligt för en verksamhetsutövare, att med ledning av reglerna i miljöbalken, bilda sig en uppfattning om vad som faktiskt gäller i olika avseenden och på vilket sätt förutsättningarna för verksamheten kan komma att förändras.

Sammanfattningsvis kan i fråga om rättssäkerhetsaspekterna konstateras att det i betänkandet öppnas möjlighet för så betydande ingrepp i den rättsverkan som bör tillkomma ett tillstånd, att betänkandet i nu berörda delar inte bör läggas till grund för lagstiftning utan en omfattande omarbetning.

4. Väsentliga problem ej lösta

En allvarlig anmärkning mot betänkandet är, att det inte presenterar något förslag till lösning, när det gäller de två frågor inom miljöom-

rådet, som från industrins sida i nuvarande läge ansetts mest väsentliga:

- a) Behovet av *snabbare handläggning* av framför allt tillståndsärenden.
- b) En *effektiv tillsyn*.

Snabbhet i handläggningen

Vikten av att framförallt tillståndsärenden handläggs med erforderlig snabbhet har från industrins sida framhållits vid flerfaldiga tillfällen. Många exempel har också lämnats på ärenden där handläggningstiderna vida överstigit vad som kan anses acceptabelt. (Behandlingstider i första instans överstigande 1,5 år har rapporterats.) Detta medför risk för att angelägna industriprojekt inte kommer till stånd eller förläggs utanför Sverige, där handläggningstiderna enligt uppgift många gånger är betydligt kortare.

Inom EG arbetar man för närvarande med att ta fram förslag till ett direktiv, som skall utgöra ram för en samordnad europeisk miljölagstiftning: "Integrated Pollution Prevention and Control" (IPPC). Det har därvid framställts mycket starka krav på att det skall fastställas en maximitid inom vilken tillstånd skall ha meddelats. En så pass kort tid som 6 månader har funnits angiven i direktivutkast.

Mot ovanstående bakgrund får det anses beklagligt att kommittén inte närmare trängt in i denna fråga och presenterat ett förslag till lösning. Då det är uppenbart att frågan måste få en lösning innan en miljöbalk utfärdas, synes det vara ofrånkomligt att den blir föremål för en specialutredning dessförinnan.

En effektiv tillsyn

Industrin har ett starkt intresse av att tillsynen från myndigheternas sida inom miljöområdet fungerar bra och att de begränsade personella resurser som står till buds utnyttjas på ett optimalt sätt.

Eftersom vi från industrins sida hyser åsikten att funktionen därvidlag skulle kunna förbättras, framfördes på ett tidigt stadium önskemål om att denna fråga borde tas upp till behandling i kommittén. Då det från sekretariatet uppgavs att utredningen inte skulle hinna med detta, utarbetade en arbetsgrupp inom Industriförbundet en "Idéskiss" till hur

bl.a. den framtida tillsynen skulle kunna läggas upp för att bättre tillgodose behovet av en väl fungerande tillsynsorganisation. Idéskissen presenterades för departementet med önskemål om att frågan borde specialutredas, om den inte togs upp inom kommittén.

Någon specialutredning kom inte till stånd och inte heller blev frågan föremål för någon mer ingående behandling i kommittén. Trots detta finns i betänkandet uttalanden om överföring av tillsynsansvaret till kommunerna i en utsträckning, som får anses spegla en helt realistisk syn på vilka möjligheter kommunerna har att till rimliga kostnader bygga upp den juridiska och tekniska sakkunskap, som skulle erfordras om förslaget genomfördes. Även bortsett från de ekonomiska aspekterna, kan dessutom ur rekryteringssynpunkt konstateras, att det i Sverige inte torde vara möjligt att uppbringa erforderligt antal personer med adekvat utbildning. Det är också värt att notera, att regeringen i ett par fall under senare år nekat kommuner att ta över tillsynen, med hänvisning till att det vore bäst för miljövärderna att uppgiften stannade kvar hos länsstyrelsen.

Det är ofrånkomligt att även denna fråga måste bli föremål för en specialutredning innan ett förslag till miljöbalk föreläggs riksdagen.

5. 30 års preskriptionstid för skadeståndsanspråk

I betänkandet framläggs nu åter förslag om förlängning av preskriptionstiden för skadeståndsanspråk avseende personskador inom det yttre miljöområdet till 30 år.

Bland annat i syfte att undvika de problem, som är förenade med en förlängd preskriptionstid och för att ändå ge skadelidande ett tillfredsställande skydd, tog industrin initiativ till införande av den sedan år 1989 gällande miljöskadeförsäkringen.

Försäkringen upprättades bl.a. just för att tillgodose de skadelidandes berättigade intresse av att få även "sena" skador ersatta. Samtidigt innebar den "kollektiva" modellen att nackdelarna och problemen för enskilda verksamhetsutövare med ett långt ansvar kunde minskas. Det hade nämligen visat sig att en förlängd preskriptionstid skulle medföra stora nackdelar, exempelvis

- höga utrednings- och processkostnader för dessa "sena skador",
- mycket stora svårigheter att individuellt försäkra ett så "långt" ansvar samt

- svårigheter för verksamhetsutövare att i övrigt bedöma och kalkylera sitt ansvar m.m.

Att nu, när problemet för de skadelidande är löst, åter ta upp frågan om förlängd preskriptionstid är inte motiverat. Av försäkringen, som hittills kostat verksamhetsutövarna mer än 100 milj. kr., har ännu inte en enda krona tagits i anspråk för skadeersättning. *Det kan inte anses rimligt att nu återkomma med förslaget om förlängd preskriptionstid, när man under mellantiden på frivillig väg löst de problem för de skadelidande, som skulle kunna anses utgöra det enda riktigt hållbara argumentet för en sådan förlängning.*

Det förhållandet att man i vissa utkast till konventionstexter diskuterar förlängd preskriptionstid är inte relevant i sammanhanget. Miljöskadeförsäkringen är nämligen en unik svensk lösning av ett problem, som man i de flesta länder sannolikt skulle vilja lösa just försäkringsvägen om det bara vore möjligt.

6. Initiativ till omprövning av villkor

I betänkandet föreslås att en tillståndsmyndighet, som även har hand om tillsynen, liksom hittills själv skall kunna ta initiativ till omprövning av villkor som myndigheten fastställt (21 kap. 6 §). Detta får emellertid anses vara en helt felaktig lösning, eftersom det även i detta fall är *viktigt med ett tvåpartsförfarande*. Det är därför angeläget att också denna fråga blir föremål för förnyade överväganden.

7. Bemyndiganden för kommuner att utfärda generella föreskrifter (4 kap. 6 §)

Enligt sin ordalydelse har denna paragraf en mycket vid tillämpning. I specialmotiveringen förutsätts dock att sådana bemyndiganden som avses i paragrafen bara meddelas i frågor av lokal natur där behövlig kompetens kan antas vara tillgänglig för kommunerna. Som exempel har i den allmänna motiveringen (avsnitt 6) anförts förbud mot halmbränning samt lokala föreskrifter om gödsel- och avfallshantering m.m.

Det bör uttryckligen stå i lagtexten att de bemyndiganden som kommunerna kan komma att erhålla skall *avse förhållanden av utpräg-*

lat lokal karaktär. Tillämpningsområdet bör vidare preciseras på ett mer detaljerat sätt än genom en kortfattad exempelsamling.

8. "Angiveribestämmelsen" (22 kap. 18 §)

Hanteringen av och synen på miljöfrågorna torde nu få anses ha nått en sådan mognadsgrad att *den säregna "angiveribestämmelsen" i 22 kap. 18 § bör kunna utgå*. Den motverkar det förtroendefulla samarbete mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter, som förutsätts i såväl lagstiftning som i många tillståndsbeslut och som är en grundläggande förutsättning för ett väl fungerande miljöskyddsarbete. Det får anses *fullt tillräckligt med de allmänna regler som gäller rörande skyldighet för myndigheter att rapportera observerade överträdelser*.

9. "Biotekniska produkter" (Avsnitt 12 samt 16 kap.)

Genteknikberedningen har i sitt nyligen överlämnade betänkande, "Genteknik - en utmaning" (SOU 1992:82), föreslagit att reglering av framtida användning av genetiskt modifierade organismer bör ske i de lagar, som för närvarande innehåller bestämmelser om organismer och produkter på respektive område. De möjligheter beredningen anvisar för att skydda hälsa och miljö - genom att krav på miljöprövning införs i de olika föreskrifter fackmyndigheterna har utfärdat - är enligt min uppfattning tillfredsställande.

Genteknikberedningens betänkande har remissbehandlats och bearbetas för närvarande i regeringskansliet. *Miljöskyddskommittén borde därför ha avstått från att lägga några förslag inom detta område.*

Användning av biotekniska produkter - inklusive genetiskt modifierade organismer - är ej ett så nytt och särpräglat område att aktuella bestämmelser nödvändigtvis måste sammanhållas i ett särskilt kapitel i miljöbalken. Kapitlet utgår ej heller från vetenskapliga fakta och erfarenheter utan får i stället en repressiv effekt mot den svenska biotekniska industrin.

I Tyskland har en drakonisk lagstiftning lett till att berörda företag flyttar sin gentekniska verksamhet utanför landets gränser. Lagstiftningen har därför börjat ifrågasättas. Om förslaget från Miljöskydds-

kommitténs majoritet skulle förverkligas, finns det risk för en motsvarande utveckling i Sverige, med påföljande negativa konsekvenser för sysselsättning och nationell ekonomi. Detta vore en utomordentligt beklaglig svensk utveckling för en innovativ framtidsteknik, som inger stora förhoppningar inom en rad olika tillämpningsområden.

4. Särskilt yttrande av Guldner Hornsved

Miljöskyddskommittén har föreslagit att regeringen alltid ska pröva tillåtligheten av vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön. Bestämmelsen, som är intagen 7 kap. 1 § 12 punkten i förslaget till miljöbalk (MB) innebär en utvidgning av den tillåtlighetsprövning som regeringen måste göra enligt nu gällande bestämmelser i 4 kap. 1 § naturresurslagen (NRL). Det bör dock noteras att regeringen redan enligt 4 kap. 2 § NRL i princip är skyldig att föreskriva tillåtlighetsprövning om det är fråga om så betydande anläggningar som förut nämnts. En förutsättning för att regeringen ska kunna ge tillstånd enligt NRL är att kommunfullmäktige i berörd kommun tillstyrkt att tillstånd lämnas. Från detta kommunala veto finns undantag som avser förvaringsanläggningar för kärnämne och kärnavfall samt vissa mycket stora anläggningar för förbränning, vindkraft, naturgas och behandling av miljöfarligt avfall. Undantaget infördes 1990 på grundval av ett särskilt betänkande som avgivits av den s.k. Vetokommittén. Miljöskyddskommittén föreslår nu att undantag från det kommunala vetot ska gälla även för vägar, järnvägar och farleder, dvs. för vissa anläggningar som enligt ovan ska föras in under bestämmelserna om obligatorisk tillåtlighetsprövning.

I lagstiftningsarbetet, såväl vid tillkomsten av plan- och bygglagen (PBL) som vid tillkomsten av den förutnämnda ändringen i NRL, betonades vikten av att kommunerna ges ett starkt inflytande över den lokala miljön och en ökad självbestämmanderätt i frågor rörande utveckling av bebyggelsen. Anläggande av vägar, järnvägar och flygplatser kan ha en genomgripande påverkan på bebyggelseutvecklingen i en kommun. Det kan utan överdrift påstås att sådana anläggningar ofta får större påverkan på bebyggelseplaneringen än sådana anlägg-

ningar som undantagits från det kommunala vetot genom ändringen år 1990 i 4 kap. NRL.

Den inskränkning i vetot som nu föreslagits av Miljöskyddskommittén har tillkommit närmast som en parentes i det mycket omfattande arbete vilket utförts för att åstadkomma ett förslag till MB. Frågan om maktfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller byggelseplaneringen är alltför viktig och mångfacetterad för att på sätt som skett tas upp i förslaget till MB. Enligt min mening är konsekvenserna av förslaget i denna del inte tillräckligt utredda.

Över huvud taget finns anledning att med hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen särskilt uppmärksamma frågor om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun i miljöarbetet. Sådana frågor aktualiseras ofta i samband med att statliga myndigheter med stöd av bemyndiganden meddelar föreskrifter som ålägger kommunerna uppgifter vilka egentligen är av statlig karaktär och vilka inte ger något egentligt utrymme för lokala variationer. Bruket av bemyndiganden ger effekter, inte bara på den kommunal självstyrelsen som sådan, utan vanligtvis också på kommunernas kostnader. Problemet med ökade kostnader kan vara allvarligt nog om det är regeringen som har använt ett bemyndigande men problemet är genomgående mera svårhanterligt när det är en annan statlig myndighet än regeringen som använder bemyndigandet. Då uppstår bl.a. större svårigheter för kommunerna att få gehör för berättigade önskemål om kompensation för ökade kostnader. Eftersom miljöbalken är avsedd att bli en ramlag med betydande inriktning på bemyndiganden anser jag att nyssnämnda frågor behöver utredas ytterligare.

3 kap. 7 § förslaget till miljöbalk innehåller en stoppregel. Däri anges att en verksamhet, en hantering eller en åtgärd inte får utövas eller vidtas om verksamheten, hanteringen eller åtgärden, trots användning av försiktighetsmått kan befaras leda till att människors hälsa skadas. Bestämmelsen som har stor principiell betydelse utgör ett exempel på sådan skärpning av tillåtlighetsreglerna som förutsätts i kommittédirektiven. Skärpning av reglerna är även enligt min mening behövlig och angelägen. Just den här bestämmelsen har emellertid fått en utformning som gör att den inte i alla lägen är möjlig att praktiskt tillämpa. Det kan alltid med fog hävdas att t.ex. avfallshantering eller trafikaneläggningar *kan befaras* leda till att människors hälsa skadas, trots att alla rimliga försiktighetsmått iakttagits. Bestämmelsen skulle då leda till att verksamheten inte får utövas. Samtidigt är det självklart att avfallshantering och trafik måste få förekomma - låt vara med

stränga försiktighetsmått. En lagregel som inte kan tillämpas i praktiken bör enligt min mening inte tillskapas eftersom den minskar respekten för lagstiftningen och snarast motverkar sitt syfte.

Miljöskyddskommittén har i 29 kap. 7 § föreslagit att preskriptionstiden för fordran på skadestånd för personskada till följd av vatten-, luft- eller markförorening eller genom strålning utökas till trettio år. Jag är väl medveten om att den nuvarande tioåriga preskriptionstiden kan medföra rättsförlust för den som drabbas av miljöskada, eftersom lång tid kan förflyta innan skadan visar sig. Sådana fall får dock anses vara ytterst sällsynta. Risken för att rättsförlust uppstår måste också trots allt vägas mot de betydande nackdelar som en förlängning av preskriptionstiden kommer att medföra. Att vi i vår lagstiftning sedan långliga tider haft en preskriptionstid på högst tio år är ju inte något som förekommit utan anledning. De skäl som åberopats för en tioårig preskriptionstid är gångbara än i dag och de gör sig gällande även på miljöområdet. Även den som anklagas för att ha förorsakat en personskada av miljökaraktär bör ha en rimlig chans att bevisa att han är oskyldig. Enligt min uppfattning är det närmast ogörligt att åstadkomma motbevisning om sådant som inträffat för t.ex. 25 år sedan. Det bör också erinras om att lagförslaget även innehåller den regel om sannolikhetsbevisning rörande orsakssambandet mellan utpekad störning och föreliggande skada som finns i miljöskadelagen. En kombination av denna lättnad i bevisbördan för den skadelidande och en 30-årig preskriptionstid är inte acceptabel. Jag anser således att preskriptionstiden inte bör förlängas.

5. Särskilt yttrande av Sven Nyberg

Miljöskyddskommittén har i huvudsak lyckats bra med arbetet att samla lagstiftningen på området i en enhetlig miljöbalk, såväl vad gäller struktur som innehåll. En generell brist är dock att några egentliga konsekvensanalyser av förslagen inte kunnat göras inom den givna tidsramen.

Miljöbalken och arbetsmiljön

Några av de lagar som föreslås ingå i balken har anknytning till arbetsmiljöområdet, framförallt gäller detta lagen om kemiska produkter (LKP).

Insatserna för att minska arbetsrelaterade allergier, hudsjukdomar, cancerformer, etc. inriktas alltmer mot att ersätta hälsofarliga produkter med mer skonsamma alternativ. Detta innebär att kraven på åtgärder i ökad utsträckning måste ställas direkt mot tillverkarna av kemiska produkter. LKP ger de allmänna grunderna för produktansvaret samt möjlighet för myndigheten att utfärda generella föreskrifter, medan arbetsmiljölagen (AML) ger möjlighet till förelägganden i enskilda fall.

Det är mot denna bakgrund viktigt att den nya balken tydligt markerar ansvaret för en samordnad tillämpning av AML och miljöbalkens bestämmelser när det gäller produktansvaret på kemikalieområdet. En sådan markering saknas i föreliggande förslag.

En annan lag med koppling till arbetsmiljöområdet som föreslås ingå i balken är strålskyddslagen. Denna lag berör ett specifikt verksamhetsfält och omfattar till övervägande del frågor som ligger utanför miljöbalkens egentliga tillämpningsområde. Övervägande skäl talar för att strålskyddslagen bibehålles som separat lag.

Aktsamhetsregler - Bästa tillgängliga teknik

En av de övergripande aktsamhetsregler som föreslås i balken gäller kravet om användning av bästa tillgängliga teknik inom miljöstörande verksamheter. Den innebär regeln ges i förslaget ansluter till motsvarande begrepp inom EG, vilket förutom produktionsanordningar även omfattar metodfrågor som arbetsledning och utbildning.

Det är bra att teknikbegreppet ges denna vidgade innebörd. Det borde dock tydligare framgå av lagstiftningen att fortlöpande utbildning av de anställda i arbetsplatsens miljöfrågor samt motsvarande utveckling av arbetsorganisationen är förutsättningar för effektiv tekniktillämpning ju mer miljöskyddsarbetet integreras med produktionsprocessen och verksamheten i övrigt.

Tillsyn och egenkontroll

Balkens reglering av tillsynen över miljöstörande verksamheter avser främst myndigheternas arbete men utgår även från den grundläggande egenkontroll som ska bedrivas inom berörda företag och motsvarande verksamheter. Parallellt med denna egenkontroll är man inom de berörda verksamheterna även skyldiga att bedriva en fortlöpande internkontroll av arbetsmiljön. Detta omnämns i förslaget, men balken borde uttrycka ett generellt samverkansansvar i frågor som samtidigt berör det inre och yttre miljöskyddet.

De två parallella formerna av systemtillsyn som bedrivs, och som inbegriper både myndighets- och företagsnivån, behöver utveckla en bättre samverkan. Det omedelbara skälet är att förebygga konflikter som ibland kan inträffa mellan arbetsmiljöåtgärder och det yttre miljöskyddet, men framför allt handlar det om att utveckla lösningar som samtidigt gagnar bägge sidor av miljöarbetet. Erfarenheter visar att samverkan byggd på sådan helhetsbedömning gör det naturligt att söka långsiktiga lösningar på problemen.

Meddelarrätt och vidgad stopprätt

I anslutning till det interna kontrollarbetet finns även skäl att beröra de anställdas roll inom miljöstörande verksamheter. Det förekommer situationer där man upplever att kemikaliehantering, avfallshantering eller förorenande utsläpp sker i strid med tillstånd eller gällande bestämmelser i övrigt.

För att ge stöd åt de anställda att påtala missförhållanden bör - i de fall rättelse inte kan nås via arbetsledningen - den lokala fackliga organisationens rätt att meddela och tillkalla berörd tillsynsmyndighet särskilt anges i lagstiftningen. Om det därvid bedöms nödvändigt ur allmän miljö- och hälsoskyddssynpunkt bör möjlighet även ges att avbryta den aktuella verksamheten. Det bör samtidigt klargöras att den enskilde anställda har rätt att tillfälligt vägra utföra arbetsuppgifter som på samma sätt uppenbarligen äventyrar miljö- och hälsoskyddet. Det kan nämnas att på arbetsmiljöområdet har motsvarande rättigheter tillämpats sedan sjuttioalet och inneburit en förstärkning av det lokala skyddsarbetet.

Övrigt

I övrigt vill jag ansluta mig till vad som anges i reservationen från Magnus Persson m.fl. i frågor som översyn av tillsynsorganisationen, trafikfrågor, föreningars och användares betalningsansvar, strandskyddet, miljö kvalitetsnormer etc. Beträffande användningen av miljö kvalitetsnormer m.m. i samband med utarbetandet av generella föreskrifter finns dock skäl att närmare klargöra de praktiska förutsättningarna i förhållande till givna tillstånd i syfte att ge en hanterbar tillämpning.

I de tilläggsdirektiv som kommittén erhållit beträffande naturresurslagens (NRL) införlivande i balken uttalas att sakinnehållet i NRL 2 och 3 kap. inte ska prövas av kommittén. Mot bakgrund av pågående diskussion om status för de i huvudsak oreglerade älvar som skyddas i NRL och mot bakgrund av osäkerheten kring landets framtida energiförsörjning, finns skäl att ändå överväga behovet av öppna handlingsalternativ. Inte minst bör detta gälla inhemska tillgångar till förnybar energi, till vilka vattenkraften räknas. Lagstiftningen på området bör således medge en bred handlingsberedskap och inte utesluta alternativ som kan bli nödvändiga att pröva i samband med kommande kärnkraftsavveckling, bl.a. en begränsad och miljömässigt skonsam utbyggnad av vattenkraften.

6. Särskilt yttrande av Stig Gustafsson

Jag ansluter mig till Sven Nybergs särskilda yttrande med undantag av vad som anförs under rubriken "Övrigt".

7. Särskilt yttrande av Roy Ottosson

Utgångspunkten för Miljöskyddskommitténs arbete med en ny miljölagstiftning är de växande miljöproblemen. Det är därför märkligt att kommittén i sin sammanfattning och annorstädes tenderar att skönmåla miljösituationen och den utveckling vi haft de sista 30 åren. Antydningar om att många av de miljöproblem som blev allmänt kända på 60- och 70-talen skulle ha lösts, att miljösituationen påtagligt förbättrats och att kvarvarande problem mest beror på andra länders utsläpp

stämmer illa med verkligheten. Tyvärr. Dessutom har kommittén underlåtit att beskriva den växande miljöskulden i Sverige. Jag anser att miljösituationen allmänt taget borde ha beskrivits ungefär så här:

"Miljösituationen i landet har, trots många berömvärda insatser, stadigt försämrats. Den samlade svenska miljöskulden har nyligen uppskattats till ca 260 miljarder kronor, och den ökar för närvarande med ca 7 miljarder om året (Miljöskulden, SOU 1992:58). Särskilt allvarligt framstår avfallsproblemen, jordbrukets miljöeffekter och den fortsatta försurningen. Utarmningen av den biologiska mångfalden, där skogsbruket och jordbruket är de helt dominerande orsakerna, utgör också ett mycket allvarligt problem - men som det inte varit möjligt att sätta siffror på i den nämnda studien. Praktiskt taget samtliga miljöproblem och miljöhot som identifierades på 1960- och 70-talen kvarstår. Även globala miljöproblem som utsläpp av växthusgaser identifierades redan i slutet av 60-talet.

Lokalt har miljöproblem kunnat mildras och ibland lösas med reningsteknik, ändrade produktionsmetoder eller nedläggningar av miljöförstörande verksamhet. Begränsningar av vissa miljöfarliga kemiska ämnen i varor och produkter har också bidragit till att dämpa miljöskadornas tillväxt. Skälen till att bl.a. miljöskyddsåtgärder och strukturförändringar i industrin som i sig medför betydande utsläppsminskningar inte har varit tillräckliga kan sammanfattas i tre punkter:

- Specifika utsläppsminskningar har ofta motverkats av volymökningar. Så har t.ex. utsläppen från enskilda fordon minskats stegvis de sista 20 åren, men samtidigt har antalet fordonskilometrar ökat kraftigt så att totalutsläppen under fram tills de allra senaste åren faktiskt har ökat.
- Miljöproblem beror ofta på en ackumulerad störning varför även en radikalt minskad störning ändå kan ge stora negativa effekter. Så har t.ex. försurningen inneburit att sjöarnas och markens motståndskraft successivt brutits ner i stora delar av landet så att även en mindre tillförsel av försurande ämnen kan förvandla en tidigare frisk sjö till en försurad sjö.
- Nya kemikalier och nya produktionssätt medför ofta miljöproblem som inte har förutsetts. Även miljöåtgärder kan ibland ge upphov till andra miljöproblem.

Miljölagstiftningen har, trots många påvisade brister och otillräckligheter, varit ett verksamt redskap för en bättre miljö. Sålunda visar

flertalet undersökningar att industri och näringsliv gör vad som åläggs dem av lagstiftning och miljövärdande myndigheter. Det är mycket ovanligt att de gör så mycket mer - något vanligare är det att de aktivt försöker undgå miljökraven.

Detta visar på nödvändigheten att utveckla, samordna och skärpa miljölagstiftningen. Även ekonomiska styrmedel behöver utvecklas mer i samma syfte".

Jag har i ett stort antal detaljer avvikande uppfattningar gentemot kommitténs majoritet. I det följande har jag valt att lyfta fram några synpunkter som jag anser är viktiga.

1. Vad borde en miljöbalk innehålla?

Jag anser att i princip all miljölagstiftning borde ingå i balken. Utredningen har emellertid valt att lämna viktiga delar av den miljörelaterade lagstiftningen utanför balken. Särskilt tråkigt är det att vattenlagen i sin helhet lämnats utanför. Stora delar av nuvarande vattenlag är centrala i miljölagstiftningen och borde ingå i balken. Bestämmelserna om skyddsområde för vattentäkt i vattenlagens 19 kap. skulle direkt kunna föras in i balken.

Inom nuvarande vattenlag har de sedan 1984 förstärkta "allmänna intressena" (vilka i praktiken mest är natur- och rekreationsintressen) blivit en paperstiger. Det är oklart hur dessa nya värderingar ska komma till uttryck i rättstillämpningen eftersom lagens formuleringar är vaga. Det gäller också ändringen från 1984 där "båtnaden" (den företagsekonomiska nyttan) ersatts av den samhällsekonomiska nyttan vad gäller avvägningen mot den förväntade skadan. I praktiken tillämpas därför den nya vattenlagen på samma sätt som den gamla, och någon förstärkning av miljö- och rekreationsintressena har inte uppnåtts. Om de miljörelaterade delarna av vattenlagen överförs till miljöbalken torde emellertid är reell förstärkning av miljöintresset i vattenmål kunna uppnås.

Lagrestriktioner på utsläpp från trafik till lands, sjöss och i luften borde ingå i miljöbalken. Det gäller också reglering av bränslen m.m. som görs av miljöhänsyn. Även andra viktiga miljöområden har delvis hamnat utanför balken. Det gäller bl.a. de areella näringarna, dvs. jordbruk, skogsbruk och fiske. Utredningen har övervägt att ta in de miljöregler som i dag finns i speciallagstiftningen för dessa näringar

i balkens fjärde avdelning bestående av särskilda skyddsregler. Tyvärr fullföljdes aldrig den ansatsen.

Vad gäller verksamhet som är miljöfarlig främst på grund av att den sprider miljögifter som sänder ut joniserande strålning, dvs. radioaktiva miljögifter, så bör även den i sin helhet ingå i miljöbalken. I kommitténs förslag ingår strålskyddslagen, vilket är bra. Däremot ingår inte kärntekniklagen och atomansvarighetslagen, vilket är mindre bra. Nu ska kärnkraftverken vara avvecklade om senast 17 år, varför kärntekniklagen torde behöva ändras ett antal gånger inom denna tidsrymd, för att sedan bli obehövlig. Kvar finns endast avfall som ju omfattas av balken.

Frågan om att föra in atomansvarighetslagen har inte närmare utretts av kommittén. Denna kan ju tänkas bli tillämplig även efter år 2010, och borde i likhet med vad som föreslås ifråga om miljöskadelagen införas i miljöbalken.

Visserligen gäller balkens övergripande bestämmelser om aktsamhet, miljö kvalitet, generella föreskrifter även för trafik, areella näringar m.m. Men miljölagstiftningen blir även i fortsättningen splittrad, om än i mindre grad än hittills, genom att viss miljölagstiftning likväl inte har tagits in i miljöbalken.

Valet mellan att ta in olika miljölagar i balken eller att lämna dem utanför har ofta varit ett val mellan det allmänna intresset (miljöintresset) och särintresset (olika näringar, myndigheter etc.). Att huvuddelen av den mest centrala miljölagstiftningen nu samlas i en miljöbalk är en stor framgång för miljöintresset, till glädje för samhällsekonomin och våra barnbarns framtid! Men samtidigt måste arbetet med att samla och förbättra miljölagstiftningen inom balken fortsätta, för att vi ska få bättre möjligheter att undvika miljöförstöring i framtiden.

2. Se upp för politiskt godtycke!

A. Ramlag - på gott och ont

Den lagstiftningsteknik som används, och av praktiska skäl måste användas, i balken är ramlagstiftningens. Den innebär att vad som utsägs i lag inte är särskilt preciserat utan mer övergripande. Sedan ankommer det på regeringen att se till att preciserade föreskrifter utfärdas med stöd av lagen. Detta gör att lagstiftningen kan göras mer hanterlig i sin omfattning och inte "förlora sig" i mängder av detaljer.

Det gör också att det i princip blir lättare att ändra regelverket när ändrade förhållanden påkallar det. Det krävs helt enkelt inte lagändringar utan enbart ändrad föreskrift hos en myndighet (om regeringen har bemyndigat den) eller regeringsbeslut.

Det innebär emellertid att risken för godtycke och rättsosäkerhet, samt för att tillfälliga politiska opinioner och starka lobbyorganisationer får ökat svängrum, ökar. Riksdagens direkta inflytande minskar, vilket kan betyda att demokratin urholkas.

En ytligt sett radikal och modern miljölagstiftning är lagen om kemiska produkter (LKP). Den har i betydande grad tjänat modell i arbetet med miljöbalken. I LKP finns en rad bemyndiganden till regeringen som emellertid använts mycket sparsamt eller inte alls under de 8 år som lagen har varit i bruk. Lagen har därför blivit en stor besvikelse för de som trodde att en rad fullkomligt onödiga miljögifter snabbt skulle förbjudas med stöd av lagen. Lagen föreskriver ju att allt sådant i princip är förbjudet! Erfarenheten med LKP visar således att risken för att även miljöbalken till betydande del kan bli en papperstiger måste tas på allvar.

För att ramlagstiftningen ska fungera på ett tillfredsställande sätt krävs att lagstiftningen är tydligt att regeringen inte ges vilka bemyndiganden och friheter som helst, och dels att riksdagen ges utökade möjligheter att utvärdera, pröva och rätta regeringen när denna inte fullföljer lagstiftningens syfte och ändamål.

Man kan också ifrågasätta om inte olika myndigheters ansvar i huvudsak borde regleras i lag. I förslaget till miljöbalk föreslås regeringen, närmast av praktiska skäl, få avgöra sådana frågor. Jag anser emellertid att man i balken bör införa ett avsnitt där miljömyndigheternas uppgifter och ansvar till sin huvuddel fastslås.

B. Förprövning hos regering är inte bra!

Ett särskilt problem, som inte har med ramlagstiftningen som sådan att göra, uppkommer då regeringen utför förprövning av miljöfarlig verksamhet. Så sker redan i dag med stöd av naturresurslagen (NRL). I förslaget till miljöbalk renodlas denna förprövning till att vara enbart en tillåtlighetsprövning, dock med möjligheten att skicka med särskilda krav som ska beaktas i den fortsatta prövningen. I förslaget ingår också att utvidga regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning till större trafikanläggningar. Därmed inträder också det kommunala vetot

för sådana ärenden. I förslaget ingår därför också en uppluckring av det kommunala vetot vad gäller vägar och järnvägar.

Ytligt sett kan en tillkommande tillåtlighetsprövning förefalla bra ur miljösynpunkt. Men regeringsprövningen är i hög grad politisk och i mindre grad saklig. I den fortsatta prövningen där bl.a. miljökonsekvensbeskrivning (MKB) görs kan tillåtligheten inte ifrågasättas om regeringen har godtagit projektet. Typfallet är Öresundsbron. Där har regeringen beslutat att bron ska byggas innan den egentliga miljöprövningen börjat. Regeringsbeslutet har innan miljökonsekvensbeskrivningen ens påbörjats avgjort att miljöeffekterna inte kan bli så stora att tillåtligheten kan ifrågasättas. Detta trots att det lagstiftade syftet med MKB:n är att den ska föregå beslutsfattandet. Det hela är fullständigt absurt!

Miljöskyddskommittén borde ha ändrat på ordningen så att regeringens tillåtlighetsprövning enbart ska vara preliminär. Om regeringen säger nej, dvs. beslutar att ett visst projekt ur miljösynpunkt är otillåtligt, då ska det vara nej och ingen vidare prövning ska ske. Om regeringen säger ja, dvs. beslutar att projektet ifråga såvitt man kunnat utröna skulle kunna vara tillåtligt, då ska den fortsatta normala miljöprövningen ändå kunna medföra att projektet blir otillåtligt. Det skulle innebära en dubbelprövning av tillåtligheten, som dock måste anses vara motiverad bl.a. med hänsyn till att upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning alltid ska föregå beslutet. Regeringsprövningens syfte skulle då inskränkas till att vara ett sätt att förhindra att vissa större projekt som är uppenbart otillåtliga eller oacceptabla genomgår en fullständig prövning.

I de allra flesta fall bör dock ingen förprövning av något slag ske av regeringen. Den bör alltså inte vara obligatorisk. Däremot bör vissa viktigare ärenden kunna överklagas till regeringen - vilket är en helt annan fråga.

3. Balkens övergripande inriktning och bestämmelser

A. Stärk miljöintresset!

I förslaget till miljöbalk 3 kap. 6 §, står det att tidigare angivna försiktighetsmått mer eller mindre ska upphävas om de anses alltför kostsamma! Paragrafen är egentligen obegriplig eftersom tidigare angivna försiktighetsmått (3 kap. 3-5 §§) redan i sig innehåller krav

på rimlighet vilket naturligtvis också gäller ekonomiska förhållanden. Den nu föreslagna 6 § blir därför en brasklapp som urholkar den föreslagna lagstiftningen. Den stärkning av miljöintresset vid avvägningar som ska ingå i balken enligt kommitténs tilläggsdirektiv hotar därmed gå om intet. Paragrafen måste strykas.

B. NRL borde omarbetas!

Att naturresurslagen (NRL) har förts in i balken är bra. Dessvärre har inte de grundläggande bristerna i NRL åtgärdats. NRL bygger på en alltför diffus avvägning mellan exploaterings- och bevarandeintressena.

I förslaget till miljöbalk, i kapitlen 5, 6 och 7 som motvarar dagens NRL, borde de delar som skyddar exploateringsintressena utgå. Regeringens tillåtlighetsprövning i 7 kap. borde inte förhindra ny tillåtlighetsprövning av Koncessionsnämnden efter det att miljökonsekvensbeskrivning upprättats (se ovan!).

C. Miljökvalitetsnormer får inte bli papperstigrar!

Införandet av miljökvalitetsnormer utgör miljöbalkens kanske viktigaste tillskott till en förbättrad miljölagstiftning. Därigenom kan lagstiftningen äntligen bringas att utgå från hälsa och miljö, och inte som hittills ifrån vad som politiskt och ekonomiskt ansetts rimligt.

Detta förutsätter att regeringen och berörda myndigheter utvecklar och tillämpar kvalitetsnormerna. Detta är inte alldeles självklart eftersom det rör sig om en ny teknik att hantera miljöfrågor som kan kännas ovan för många.

En liten detaljmärkning på 8 kap. 3 §, andra punkten. Där står att miljökvalitetsnorm får avse "lägsta tillåtna förekomst i mark eller vatten av någon viss organism som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön". Jag anser att ett litet tillägg kan vara bra så att lydelsen i stället blir "lägsta tillåtna förekomst i mark eller vatten av någon viss organism *eller särskild sammansättning av organismer* som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön". Därigenom fångas metoder som arbetar med system av indikatororganismer in, och endast de metoder som endast använder en enda. Med system med flera indikatororganismer kan miljötillståndet bestämmas med både större noggrannhet och mer generellt. Ett exempel på ett

sådant system är den s.k. värdepyramid för vissa svampar som "Steget före"-gruppen använder sig av (se t.ex. Svensk Botanisk Tidskrift, volym 86, häfte 3, 1992).

D. Miljökonsekvensbeskrivningar ska debatteras!

Kommittén utvidgar i sitt förslag tillämpningen och kraven på miljökonsekvensbeskrivningar. Det är utmärkt. Likväl kvarstår några brister.

Frånvaron av uttryckliga krav på offentlig presentation, utfrågningar och möjligheter att ifrågasätta och överklaga en MKB är den allvarligaste. En MKB:s värde ligger i hög grad i att utgöra underlag för offentlig debatt. Då är det nödvändigt med sådana offentliga presentationer och möjligheter till utfrågningar att alla parter får full insyn i MKB:n. Om debatten ska kunna upplevas som verkligt meningsfull måste också den upprättade MKB:n på allvar kunna ifrågasättas.

För att en MKB ska vara trovärdig är det viktigt att den inte uppfattas som en tillrättalagd partsinlaga från exploateringsintresset. Miljökonsekvensbeskrivningar får inte förfalla till att bli en metod att legitimera eller maskera miljöskadliga ingrepp!

Jag anser därför att kommittén i balken borde infört bestämmelser om att MKB:n ska upprättas av opartisk instans, att den ska utsättas för offentlig presentation och utfrågning, samt att den ska kunna överklagas och överprövas. En remissbehandling av MKB:n före dess antagande kan vara ett "mjukare" alternativ till överklagande och överprövning.

E. Portalparagrafen

Miljöbalkens allra första paragraf, portalparagrafen, skulle vinna i pregnans och tydlighet med några smärre förändringar.

Tredje punktsatsen ("bevara levande landskap") bör utgå. Begreppet "levande landskap" är otydligt och riskerar leda tanken fel, nämligen till "levande landsbygd" vilket är ett jordbrukspolitiskt och regionalpolitiskt slagord utan bäring på miljövårdsområdet.

Fjärde punktsatsen innehåller formuleringen "en på lång sikt hållbar utveckling av samhället". För tydlighetens skull föreslår jag i stället: "en på lång sikt ekologiskt hållbar utveckling av samhället".

4. Biologisk mångfald - styvmoderligt behandlat!

Visserligen refereras Rio-konferensen och visst talas det en hel del om vikten av att biologisk mångfald bevaras och utvecklas, men i de konkreta förslagen i miljöbalken har ändå naturvården fått stå tillbaka för exploateringsintressena.

Av de växt- och djurarter som hotas i vårt land hotas den överväldigande delen av jord- och skogsbruk. Den utarmning vi hittills fått genomlida beror också i första hand på jord- och skogsbruk. Ändå väljer utredningens majoritet att förtiga detta grundläggande sakförhållande. De underlåter också att införa de bestämmelser som krävs för att råda bot på uppenbara missförhållanden ur naturvårdssynpunkt.

A. Inför långtgående biotop- och artskydd!

Jag anser att vissa för naturvården särskilt viktiga eller hotade naturtyper ska skyddas direkt i lag. Det bör ske genom generellt förbud mot varje ingrepp som kan medföra att den för naturtypen säregna karaktären förändras. Vid fastställande av naturvårdsplan för ett område bör dock Naturvårdsverket kunna förordna om undantag förutsatt att det är uppenbart att området saknar betydelse för hotade djur- eller växtarter.

Med "hotade arter" avses de som i artdatabanken hör till hotkategori 1 och 2. Artdatabanken har upprättats i ett samarbete mellan Naturvårdsverket och bl.a. forskare vid Lantbruksuniversitetet i Uppsala. Den revideras fortlöpande och utgör det bästa tillgängliga sakunderlaget för klassificering av vad som är hotat eller ej.

Principen ska vara att hotade arters biotoper aldrig får förstöras.

Områden bör dessutom kunna skyddas genom naturvårdsplaner som komplement till nuvarande möjligheter. Naturvårdsplanen ska upprättas av kommunen med ledning av nationella riktlinjer och handlingsprogram från Naturvårdsverket. Planen ska revideras med jämna mellanrum. Planen ska främst vara ett åtgärdsprogram för grön miljövard för kommunen. Syftet ska vara att säkerställa hotade arters biotoper och andra viktiga naturvärden. Naturvårdsplanen ska fastställas av kommunfullmäktige.

Därtill anser jag att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrift till skydd för ytterligare naturtyper då så erfordras.

Kommittén har emellertid inte varit beredd att genomföra ett mer långtgående biotopskydd, trots att t.ex. den av Sverige ratificerade Bern-konventionen förestavar ett biotopskydd för alla hotade arter!

Miljöpartiet de Gröna har i motion till riksdagen (1989/90:Jo 817) lämnat ett sammanhållet lagförslag till biotopskydd för hotade arter m.m. Det innehåller bl.a. ovanstående krav. Jag anser att detta lagförslag borde ha inarbetats i miljöbalken. Dessvärre har kommittén inte beaktat lagförslaget ifråga.

B. Stärk skyddet för sumpskog och våtmark!

I miljöbalkens 11 kapitel Skydd för växt- och djurlivet m.m. finns inledningsvis några paragrafer om markavvattning som, med viss förbättring, hämtats från nuvarande naturvårdslag. I 1 § stipuleras att markavvattning inte får utföras utan tillstånd samt att tillstånd endast får ges då "livsbetingelserna för växt- och djurlivet och på omgivningen kan antas bli obetydlig" såvida inte "synnerliga skäl föreligger".

Jag föreslår att tillståndskravet utvidgas till att gälla även skyddsdikning och liknande avvattningar i de fall där det finns goda grunder att befara att åtgärden kan verka utarmande på den biologiska mångfalden i det berörda området. Grundregeln ska därvid vara att inte tillåta åtgärden annat än då den är synnerligen angelägen och andra metoder att uppnå den avsedda effekten inte står till buds. Förutsättningen är då också att inga hotade växt- eller djurarter berörs av åtgärden - i sådana fall ska åtgärden förbjudas. Jag föreslår att en nytt stycke skjuts in efter första stycket i 1 § med förslagsvis följande formulering:

"Även andra åtgärder som utförs för att avvattna mark som kan påverka växt- och djurlivet negativt får inte vidtas utan tillstånd av länsstyrelsen. Påverkas hotade växt- eller djurarter negativt får inte åtgärden vidtas".

C. Strandskydd hotat?

I kommitténs förslag ingår att kommun ska få ta över tillämpningen av strandskyddet inom detaljplanelagt område. Risk föreligger därmed för urholkat strandskydd genom att vissa kommuner genom att detaljplane-lägga stränder kan släppa fram exploateringar som är efterlängtade av

andra skäl. Enligt undersökningar av Statskontoret så har kommuner oftare en mer slapphänt tillämpning av strandskyddet än länsstyrelser. Ett antal kommuner har också hört av sig till kommittén och krävt en uppluckring av strandsskyddet. Kommitténs förslag måste därför avvisas.

För att klara de olägenheter som kan uppstå när enskilda personer fått byggnadslov av kommun men inte undantag från strandskydd av länsstyrelse kan man i stället ändra i PBL så att byggnadslov inte får utfärdas inom strandskyddsområde med mindre än att undantag från strandskydd först har beslutats av länsstyrelsen. Jag föreslår en sådan förändring.

D. Ta bort "berörd del"!

En allvarlig försämring för naturvården åstadkoms genom en uppgörelse mellan centern och socialdemokraterna när PBL-NRL infördes. Då ändrades ersättningsreglerna i naturvårdslagen så att ersättning ska utgå till markägaren om "pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastighet" i stället för som tidigare om "pågående markanvändning avsevärt försvåras inom en fastighet". Ändringen innebar i praktiken att markägaren själv kan avgöra vad som är "berörd del" och därmed alltid kunna se till att "markanvändningen avsevärt försvåras". Ersättning måste därför utbetalas till denne även vid måttliga och små krav på hänsynstaganden till naturvården. Det kan t.ex. röra sig om rovfågelsbon med några träd runt om. Eftersom ersättningskassan hos staten för att skydda mark ur naturvårdssynpunkt redan innan var synnerligen skral, så medförde lagförsämringen en direkt och konkret försämring av naturvården.

Frågan om "berörd del" har också närmare analyserats i en departementspromemoria "Naturvården och de areella näringarna" (Ds 1991:87). Där kommer man fram till att "berörd del" bör strykas i naturvårdslagen.

"Berörd del" strider också mot de grundläggande principerna för såväl den föreslagna miljöbalken som Sveriges internationella åtaganden. Den som orsakar ett miljöproblem ska ju i princip vara ansvarig. Denne ska således betala vad det kostar att återställa, tåla försiktighetskrav som är motiverade för att undvika att nya problem uppkommer etc. När det gäller t.ex. industrins miljöansvar är det ingen inom kommittén som har bestridit denna för modern miljövard fundamentala

princip. Men när det gäller skogs- och jordbruk sitter miljöintresset fortfarande på undantag!

Jag anser att orden "berörd del" ska strykas i 28 kap., 2 § i förslaget till miljöbalk.

5. Fuska inte bort ersättningsprincipen!

Lagen om kemiska produkter (LKP) har en femte paragraf som innehåller den s.k. substitutionsprincipen (eller ersättningsprincipen). Denna princip säger att alla kemiska produkter och varor som kan ersättas med andra mindre miljöfarliga varianter också ska ersättas. Bestämmelsen gäller alla som över huvud taget hanterar kemiska varor och produkter (och vem gör inte det?). Den är också direkt straffbelagd!

Här har vi alltså en lagparagraf som utan skrupler och omskrivningar kriminaliserar all onödig användning av miljöfarliga produkter. Den är bara några år gammal, men har redan medfört betydande effekter. En rad kommuner (som ju är tillsynsmyndigheter enligt LKP) har börjat tillämpa den mot en lång rad fullkomligt onödiga miljöfarliga saker som säljs och sprids. Även privatpersoner och miljöorganisationer har börjat upptäcka substitutionsprincipens möjligheter. Naturligtvis har det också lett till en snabbt växande irritation hos kemikalieindustrin m.fl. andra som tjänar grova pengar på att sprida de nu ifrågasatta miljöfarliga varorna och produkterna.

Här har Miljöskyddskommittén nu föreslagit en rejäl försämring genom att ta bort den direkta rättsverkan som ersättningsprincipen nu har. I förslaget till miljöbalk finns ersättningsprincipen bland de allmänna aktsamhetsreglerna som inte är straffbelagda. Däremot finns den inte med i avsnittet om kemiska produkter.

Jag anser att ersättningsprincipen ska bibehållas i kapitlet om kemiska produkter i miljöbalken. Den ska också vara direkt straffbelagd som den är i nuvarande LKP. Detta förhindrar naturligtvis inte att ersättningsprincipen dessutom kan ingå bland de allmänna aktsamhetsreglerna för att därigenom genom föreskrifter kunna tillämpas på andra områden än kemiska produkter och varor.

6. Genetiskt modifierade organismer

Kommittén föreslår viktiga förbättringar i förhållande till såväl nuläget som till Genteknikberedningen. Jag anser emellertid att generell tillståndskrav för hantering av genetiskt modifierade organismer (GMO) borde införas i miljöbalken. I triviala och harmlösa fall bör regeringen (eller den myndighet som regeringen beslutar) kunna ersätta tillståndsprövning med anmälnings- och informationskyldighet.

7. Trafik - en het potatis mellan stolarna!

A. Övergripande miljömål måste stärkas

Enligt riksdagens trafikpolitiska beslut 1988 är det övergripande målet för den statliga trafikpolitiken "att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad". Men som läsaren säkert vet så är mycket stora delar av trafiken allt annat än "miljövänlig". Vi vet också att säkerheten på våra vägar är dålig, att stora delar av landet saknar järnväg och har dåliga vägar, och att även i de bäst utbyggda områdena hörs klagomål på vad som uppfattas som otillfredsställande trafikförsörjning. Målsättningen verkar inte i något avseende vara uppfylld. Dessutom vet vi att det är oerhört dyrbart att bygga större väg- och järnvägsanläggningar. Den samhällsekonomiska nyttan kan ofta ifrågasättas - ytterst få större vägprojekt visar samhällsekonomisk vinst!

Med detta vill jag peka på att riksdagens målsättning inte ger någon vägledning om hur prioriteringarna på trafikområdet ska ske ur bl.a. miljösynpunkt. Miljöanpassning av befintliga trafiksystem och/eller framtida investeringar i nya trafiksystem utgör inte något övergripande mål. Miljön är inte heller prioriterad framför andra målsättningar som ingår i riksdagsbeslutet. I praktiken medför det att de trafikmässiga och ekonomiska målsättningarna dominerar. Trafiksäkerheten är också ett i trafikretsar väl etablerat intresse som ges stor tyngd. Miljön sitter däremot trångt till.

B. Avvägningar mellan trafikslag - en miljöfråga!

Miljöegenskaperna är mycket skiftande hos de olika trafikslagen. Vad gäller landtransporterna är järnvägstransporter vida överlägsna vägtransporter vad gäller energieffektivitet, resurssnålhet och låga utsläpp av miljöskadliga ämnen. Betydande miljövinster skulle uppnås om järnvägssystemet byggdes ut och i övrigt förbättrades så att bl.a. pendeltrafik och långväga godstrafik i högre grad kan gå på spåren i stället för på vägarna.

Även ur trafiksäkerhetssynpunkt är järnvägstrafik vida överlägsen vägtrafik.

Avvägningen mellan investeringar i de olika trafikslagen avgörs i dag i riksdagens budgetbehandling utan att miljökonsekvensanalyser eller annat liknande beslutsunderlag finns att tillgå för de olika investeringsplanerna. Någon jämförande analys av t.ex. parallella och konkurrerande väg- och järnvägsprojekt finns inte heller. Det är därför inte rimligt att (som kommitténs majoritet) tro att man vid riksdagsbeslutet kan göra en miljömässigt bra avvägning.

Ett illustrativt exempel utgörs av de konkurrerande projekten Botniabanan och ny E4 med Veda-bro genom Höga Kusten. Riksdag och regering har i princip godtagit vägprojektet efter starka påtryckningar från lokala och regionala intressenter. Något definitivt beslut om Botniabanan finns däremot inte. Det betyder troligen att vägen byggs först. När den är byggd finns inte samma trafikmässiga skäl som nu för att bygga Botniabanan. Dessutom finns många andra landsdelar som "står på tur" att få pengar till andra angelägna projekt.

Nu har Naturskyddsföreningen låtit göra en miljökonsekvens- och samhällskostnadsanalys av de två projekten. Den visar att Botniabanan är samhällsekonomiskt lönsam, men E4-projektet är det inte. Ur miljösynpunkt är Botniabanan, inte helt oväntat, överlägsen. Om en liknande analys hade gjorts innan riksdag och regering låst fast hela investerings- och beslutsprocessen så hade vi haft en möjlighet att verkligen miljöanpassa framtidens trafiksystem - och i det här fallet samtidigt sparat pengar!

Kommittén borde ha närmare utrett olika möjligheter att göra miljömässiga och sakliga avvägningar och analyser mellan trafikslag innan investeringsramar fastställts. Flera modeller kan tänkas, alltifrån "bubblor" innefattande flera trafikslag till utvecklade miljökonsekvensbeskrivningar för parallella projekt för olika trafikslag. Förmodligen

är det också möjligt att i vissa fall pröva trafikslagsvalet även på lägre nivåer än riksdagens investeringsbeslut.

C. Förbättra beslutsordningen

När väl riksdagen fastställt budget har varje trafikverk sin egen pott att i princip hantera på egen hand. Miljöproblemen uppkommer i huvudsak inom vägtrafiksektorn varför jag i fortsättningen uppehåller mig vid den. Planeringen av nya vägar sker i ett antal steg inom vägverket. Det är först när en arbetsplan ska antas som en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas, utställnings- och samrådsskyldighet inträder och möjligheter till att föra talan och överklaga ett eventuellt beslut infinner sig.

Men arbetsplanen är slutsteget närmast före själva exploateringen. Det är normalt mycket svårt att åstadkomma annat än mycket marginella förändringar i detta skede. Om miljöhänsynen ska få väga tyngre krävs att den kan komma in i ett tidigare skede i planeringsprocessen, helst innan några som helst uppbindningar gjorts. Vägverket har självt uppmärksammat problemet och föreslagit att krav på förstudie bör upprättas i väglagen avseende flerårsplaner. Förstudien bör då, enligt min mening, innehålla MKB och vara möjlig att överklaga av bl.a. miljöorganisationer.

Kommittén bör i sitt fortsatta arbete med följdlagstiftning se över väglagen i syfte att inrätta en så tidig "kontrollstation" i vägplaneringen för miljöintresset som möjligt.

8. Tillsyn och sanktioner

A. Tillsynens organisation

Kommittén har berört frågan om tillsynsorganisationens utformning, men inte lämnat något förslag till förändring. Motiven till detta sistnämnda är dels att man inte vill ingripa i diskussionen kring en framtida förändrad läns- eller regionindelning, och dels att man inte velat utmana länsstyrelsernas roll i sammanhanget. Likväl torde det framgå att en bättre miljöskyddstillsyn skulle uppnås om den koncentrerades i 8-12 regionala tillsynskontor i stället för som nu utspridd på 24 länsstyrelser. Detta främst genom att bättre kompetens skulle kunna

samlas och utvecklas på varje tillsynskontor. De brister som t.ex. "Heurgrenska utredningen" (SOU 1987:37) visat föreligger hos länsstyrelsernas miljötillsyn skulle då delvis kunna åtgärdas.

Däremot har kommittén inte alls övervägt att också lokalt införa en mer fristående, kanske rent utav statlig miljöskyddstillsyn. Kommittén har i stället utgått ifrån att det utökade kommunala ansvaret för miljötillsynen ska fullföljas. Eftersom enskilda kommuner kan ha intressen som i vissa avseenden motverkar en tillräckligt effektiv tillsyn anser jag det vara en brist. Frågan borde prövas mer ingående.

B. Säkerhetsventilen behövs

En tillsynsfråga som har diskuterats en del i utredningen gäller de fall där kommunen tagit över tillsynen, men där överordnad miljömyndighet (länsstyrelse, Naturvårdsverket) inte är nöjd med insatserna. I nu gällande lagstiftning har Naturvårdsverket möjlighet att gå in i enskilda tillsynsärenden. Med kommitténs förslag skulle denna möjlighet förloras. Kommitténs motivering är att man på så sätt skulle få ett mer renodlat system.

Jag anser att kommunerna är mer utsatta för påverkan av lokala särintressen som motverkar miljöintresset vid tillsynen än vad länsstyrelsen och Naturvårdsverket är. Det finns därför anledning att en säkerhetsventil bibehålles. Den fungerar som en press på kommunerna, och som en nödutgång i extrema enskilda fall. Den kan också verka som normbildande och prejudicerande för tillsynen. Jag anser således att åtminstone Naturvårdsverket även framledes ska ha rätt att ingripa i enskilda tillsynsärenden.

C. Avgiftsfinansiera fullt ut

Viktigt i sammanhanget är att tillsynen avgiftsfinansieras. Så sker inte fullt ut i dag, bl.a. vad gäller tillsynen enligt LKP. Med kommitténs förslag bör full avgiftsfinansiering vara möjlig, men en viss tveksamhet har ändå dröjt kvar i texterna. Om inte tillsynskostnaderna täcks av avgifterna kan det medföra att miljötillsynen försämras i lågkonjunkturer - vilket för närvarande är fallet i en del kommuner.

Jag anser att kommittén borde varit tydligare i att slå fast att miljötillsynen fullt ut ska kunna avgiftsfinansieras. Det betyder också att

länsstyrelsen borde få behålla "sina" tillsynsavgifter och att de inte (som nu) går in i ordinarie statskassa.

D. Förläng preskriptionstiden för miljöbrott!

Kommittén föreslår att preskriptionstiden för skadestånd för personskada till följd av vatten-, luft- eller markförorening eller genom strålning ska förlängas till 30 år. Det är bra.

Dessvärre avvisar kommittén det ofta påtalade behovet av att förlänga preskriptionstiden för själva miljöbrottet. Eftersom maximistraffet för grovt uppsåtlig otillåten miljöpåverkan, olaga miljöstörning eller olovlig miljöstörning är 6 år enligt förslaget, så blir preskriptionstiden 10 år (enligt brottsbalken 35 kap. 1 §). Om det inte rör sig om grovt uppsåt så blir maximistraffet 2 år och preskriptionstiden 5 år.

Många miljöskador syns inte direkt. Det kan röra sig om fördröjande naturliga mekanismer i ekosystemen, eller att naturliga eller konstgjorda barriärer använts för att fördröja miljöeffekterna och därmed brottets upptäckt, eller om symptom och sjukdomar som tar lång tid att utvecklas hos djur och människor. Fördröjningen av miljöbrottets upptäckt kan därför mycket väl överstiga både 5 och 10 år. Både 20 och 30 år är inga anmärkningsvärda tidsrymder i sammanhanget. Det finns således starka miljöskäl för att förlänga preskriptionstiden för miljöbrott.

Vetskapen om betydligt förlängd preskriptionstid skulle säkerligen avskräcka från miljöbrottslighet!

Jag anser därför att preskriptionstiden ska vara tre gånger längre för miljöbrott än vad som anges i brottsbalken för brott i övrigt. Det betyder 30 år för de allra grövsta fallen, och 15 år för övriga miljöbrott.

9. Utbildning och fou

Frågor om utbildning, forskning och utveckling har naturligen haft en underordnad betydelse i kommitténs arbete. Jag vill här peka på två viktiga beröringspunkter med miljölagstiftningen som jag anser att kommittén tyvärr har försummat.

A. Utbilda de som ska tillämpa miljölagstiftningen

Enligt tidigare riksdagsbeslut skulle åklagare m.fl. få tillgång till miljörelaterad utbildning i syfte att uppnå en bättre tillämpning av miljölagstiftningen. Kommittén har inte velat ta reda på hur det sedan har gått eller alls uttala sig i frågan. Jag anser att beslutet bör utvärderas så snart som möjligt.

Jag anser också att en mer omfattande utbildning i miljö och miljöjuridik m.m. bör genomföras för jurister och polis. Åklagarna är naturligtvis en mycket viktig yrkesgrupp i sammanhanget. En särskilt utbildad miljöpolis bör finnas på lämpliga ställen runt om i landet.

B. Satsa på fou för normer m.m.

Införandet av ett system med miljökvalitetsnormer och generella föreskrifter över hela miljöområdet ställer stora krav på utvecklad kunskap, metodik och kompetens. Forskningen på området behöver stimuleras och förstärkas. Viktiga områden att snabbt utveckla, förutom sådant som har direkt koppling till kvalitetsnormerna, är frågor som livscykel-specifikationer, miljöekonomi och naturvård.

10. Internationella åtaganden

I tilläggsdirektivet (dir. 1991:54) står att kommittén befrias från uppdraget att kartlägga Sveriges internationella åtaganden i förhållande till vår nuvarande lagstiftning. Därmed kvarstår dessvärre en viktig del av reformeringen av svensk miljölagstiftning.

Jag anser att kommittén borde ha uttalat att det är angeläget att en genomgripande översyn av Sveriges internationella åtaganden snarast ska göras, och att dessa åtaganden i tillämpliga delar inarbetas i miljöbalken.

11. Ekonomiska styrmedel får inte glömmas bort!

Ekonomiska styrmedel har den stora fördelen att vara generella, relativt obyråkratiska och framför allt ge möjligheten till samhällsekonomiskt effektivare åtgärder. Rätt utformade erbjuder ekonomiska styrmedel möjligheter att åstadkomma mer för miljön till en lägre kostnad.

Detta blir allt viktigare att åstadkomma ju längre miljöarbetet har drivits - normalt ökar marginalkostnaden för varje ytterligare miljöåtgärd som företas mot ett visst problem. För att verkligen klara miljöproblemen och inte ytterligare öka den redan gigantiska miljöskulden, så är det helt nödvändigt att utveckla och använda ekonomiska styrmedel i stor skala.

Miljöskyddskommitten har inte haft att utreda ekonomiska styrmedel, men har likväl ändå kommit in på dem i samband med att möjligheter till mer samordnade utsläppsbegränsningar påtalats. Utredningen föreslår således i 14 kap. 6 § att "... den som utövar eller ämnar utöva en miljöfarlig verksamhet tillåtas att gemensamt med någon annan som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet vidta åtgärder ...". Samtidigt tar utredningen i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.4.3 om "Samverkan mellan företag" i hög grad avstånd ifrån möjligheten att utveckla viss handel med utsläppsrätter av vissa miljöstörande ämnen, inköpsrätter för vissa varor och produkter som orsakar miljöstörningar m.m.

Jag anser att utredningen saknar tillräckligt underlag och kompetens för att göra kloka ställningstaganden ifråga om ekonomiska styrmedel. Jag anser också att möjligheter till viss handel med utsläpps- och inköpsrätter bör införas. Detta utgör ett naturligt led i att utveckla den byteshandel som måste komma ifråga om t.ex. flera företag ska samordna sina utsläpp inom ett givet geografiskt område. Mer kostnadseffektiva lösningar kan uppnås och ytterligare några miljöproblem minskas på ett samhällsekonomiskt bättre sätt - till glädje för oss alla.

8. Särskilt yttrande av Anders Turesson

Inledning

Miljöskyddskommitténs betänkande är mycket omfattande och innehåller, förutom förslaget till omstrukturering av miljölagstiftningen och tillskapandet av en miljöbalk, också förslag om betydande nyheter och skärpningar i denna lagstiftning. Av dessa bör särskilt framhållas förslagen till miljö kvalitetsnormer, generella föreskrifter, samverkansmöjligheter, skärpt stoppregel, möjlighet att införa tillståndsplikt för genetiskt modifierade organismer och främmande arter, skärpta bestämmelser för markavvattning, talerätt för ideella organisationer m.m.

I miljöbalksförslaget har kommittén gjort ett försök att uttrycka dessa och många andra goda idéer i lagtext. Uppgiften har dock varit omfattande och tiden knapp. Stora ofullkomligheter finns därför. Av denna orsak är det mycket viktigt att en vidare bearbetning kan ske av miljöbalksförslaget som tar fasta på de goda idéerna och som syftar till att integrera dessa i en så effektiv miljölagstiftning som möjligt. Här följer ett antal synpunkter på några, som jag anser, brister i miljöbalksförslaget. Synpunkterna är alla av övergripande natur.

Inledande bestämmelser

De första två paragraferna i den föreslagna balken första kapitel är utformade som en ren beskrivning av balken innehåll och syfte. Jag anser att dessa paragrafer borde utformas så att de kan vara vägledande vid tolkningen av balkens bestämmelser. I portalparagraferna bör man därför slå fast några grundläggande principer och förklara att dessa skall gälla vid all miljöpåverkan. Detta är inte gjort på ett tillräckligt tydligt sätt i de portalparagrafer som nu föreslås.

Enligt min uppfattning drabbar detta särskilt ändamålet att upprätthålla goda livsbetingelser för alla i landet och dess omgivande vatten naturligt förekommande växt- och djurarter. Detta ändamål materialiseras nämligen inte på ett klart och entydigt sätt i något av den föreslagna balkens övriga kapitel. En klar brist är t.ex. att det inte omnämns särskilt i de allmänna aktsamhetsreglerna utan mer allmänt flyter in under bestämmelser som syftar till att skydda miljön.

Tillämpningsområde och definitioner

Den föreslagna miljöbalken har blivit en hybrid mellan å ena sidan en renodlad miljölag som samordnar skyddslagstiftningen, av det slag kommittén föreslog i sitt principbetänkande, och å andra sidan en mer heltäckande mark- och miljöbalk. Det är viktigt att arbetet med miljöbalken kan gå vidare och på sikt även integrera de övriga markanvändningslagarna. Särskilt viktigt är att ett arbete snarast påbörjas som syftar till att föra in hela eller delar av vattenlagen i balken. Det är en klar brist att kommitténs förslag inte omfattar en integration av vattenlagen i miljöbalken.

Ett begrepp som förekommer på många ställen i miljöbalksförslaget är "långsiktigt god hushållning". Detta begrepp har, enligt min uppfattning, till den grad urholkats i naturresurslagen att det blivit näst intill betydelselöst. Jag föreslår därför att begreppet byts ut mot det mer väldefinierade, och internationellt använda "Uthållig utveckling".

Allmänna aktsamhetsregler

Många formuleringar i tredje kapitlets allmänna aktsamhetsregler är oerhört långtgående. Ett bra exempel på det är den i 7 § formulerade bestämmelsen att allt som kan befaras leda till att människors hälsa skadas skall vara förbjudet.

I och för sig är det bra att de allmänna aktsamhetsreglerna är strikta och långtgående. Frågan är dock om inte några av de nu föreslagna skjuter över målet. Risken för detta ökar om aktsamhetsreglerna dessutom är mycket allmänt formulerade. Det som då kan inträffa är att de som skall tillämpa lagen utgår från att lagstiftaren egentligen inte menar det som står i den. Ingen, vare sig bland allmänheten eller inom beslutsfattande myndigheter, kommer då att förstå vad som egentligen gäller. Respekten för lagen urholkas därigenom. Tillämpningen hamnar under den nivå lagstiftaren egentligen avsett. Alltför långtgående och allmänt formulerade bestämmelser riskerar därför att bli en björntjänst för miljöskyddet.

Det är således viktigt att de allmänna aktsamhetsreglerna preciseras och förklaras ordentligt. Såväl allmänheten som beslutsfattande myndigheter måste förstå dess innebörd. Endast därigenom blir de effektiva.

Hushållningsbestämmelserna

Naturskyddsföreningen har vid flera tillfällen konstaterat att tillämpningen av naturresurslagen i allmänhet och av hushållningsbestämmelserna i synnerhet i dag är mycket bristfällig eller rent av obefintlig. Detta beror till stor del på naturresurslagens konstruktion. Miljöskyddskommittén har dock inte haft direktiv att föreslå förändringar i hushållningsbestämmelserna. Detta är en stor brist.

Det är viktigt att den utredning regeringen tillsatt för att se över plan- och bygglagen också får i uppdrag att granska naturresurslagen.

Några viktiga förändringar skulle enligt föreningens uppfattning kunna göra naturresurslagen effektivare. Riksintressena måste t.ex. beskrivas bättre. Man måste i lagen klargöra hur riksintressen konstitueras och av vem. Vilka kriterier skall gälla och hur skall beslut om riksintressen kunna överklagas och/eller ändras. De områden som utpekats som riksintressanta i sin helhet i 3 kap. NRL borde få sin geografiska utbredning bättre markerad, t.ex. genom kartor. Vidare måste alla myndigheter som tillämpar naturresurslagen avkrävas en motivering, vid alla beslut som rör markanvändningen, av hur hushållningsbestämmelserna tillämpats. Centrala begrepp som "så långt möjligt" och "påtaglig skada" måste förklaras bättre redan i lagen.

Miljökvalitetsnormer

Kommittén föreslår införandet av två olika sorters miljökvalitetsnormer: bindande resp. icke bindande. Jag anser att begreppet miljökvalitetsnorm bör förbehållas bindande normer. Är de inte bindande passar t.ex. miljökvalitetsmål som begrepp bättre. Jag anser vidare att normerna alltid skall vara bindande om miljösituationen i något avseende är alarmerande. Alternativt bör lagen innehålla att krav om att åtgärdsplaner med bindande föreskrifter skall upprättas i sådana fall.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Kravet i 9 kap. 4 § om att miljökonsekvensbeskrivningar alltid skall innehålla en bedömning av alternativ, är enligt min uppfattning för snävt. Alternativen får enligt förslaget bara avse plats och utformning. Det vore bättre om kravet i stället formulerades så att miljökonsekvensbeskrivningen mer generellt skall redovisa hur motsvarande ändamål kan nås på annat sätt.

Strandskydd

Förslaget om att en kommunal myndighet skall få bestämma om strandskyddet inom detaljplanlagt område, och om särskilda skäl föreligger minska eller rentav upphäva det, innebär enligt min uppfattning en stor risk för en urholkning av strandskyddet. Detta vore

mycket olyckligt eftersom strandskyddet har en ovedersäglig betydelse för bevarandet av oexploaterade stränder i vårt land. Visserligen föreslås att länsstyrelsen och Naturvårdsverket skall kunna överpröva detaljplaner om miljöbalkens strandskyddsbestämmelser inte har tillgodosetts. Jag anser emellertid inte att detta är en tillräckligt stark spärr mot missbruk av möjligheten att genom detaljpaneläggning kringå strandskyddsbestämmelserna. Det torde finnas ett visst motstånd hos många länsstyrelser mot att överpröva kommunernas detaljplaner och Naturvårdsverket får knappast kännedom om kränkningen av strandskyddet om inte länsstyrelsen prövar ärendet. Jag anser därför att detaljplaner som innebär att strandskyddet på något sätt kränks alltid skall fastställas av länsstyrelsen.

Dikning

Skärpningen av kraven för tillstånd till markavvattning är bra. Allt tyder dock på att en stor del av den markavvattning som förekommer sker under täckmantel av att vara skyddsdikning. Jag anser bl.a. därför att all dikning, dvs. även skyddsdikning borde vara tillståndspliktig. Det vore i så fall skäligt med något mildare krav för skyddsdikning än för markavvattning. Inte desto mindre borde kraven vara så utformade att skyddsdikning bara får ske om det inte finns något annat sätt, t.ex. genom kvarlämnande av skärm eller genom att helt enkelt undvika slutavverkning i fuktigare partier, att åstadkomma en tillfredsställande skogsförnygring.

Ersättningsprinciper

Det är med besvikelse jag konstaterar att Miljöskyddskommittén anser att intrång i pågående markanvändning även i framtiden skall relateras till berörd del. Därigenom kvarstår ett stort hinder mot ett effektivt naturvårdsarbete. Samhällets möjligheter att, när så behövs, ingripa och åstadkomma en optimal utformning av naturvårdshänsynen inom skogsbruket, utan att träda markägarens rättigheter för när, kommer därigenom vara fortsatt små. Oseriösa markägares möjligheter att med enkla grepp kringå bestämmelserna om naturvårdshänsyn kvarstår.

Jag anser att intrång i pågående markanvändning skall relateras till hela brukningsenheten.

Sanktioner

De allmänna aktsamhetsreglerna i miljöbalksförslagets tredje kapitel är inte straffsanktionerade. Idén är i stället att de skall komma till uttryck i generella föreskrifter som i sin tur är straffsanktionerade. Det kommer emellertid ta lång tid innan det finns sådana föreskrifter inom hela miljöfältet. Dessutom kommer det alltid att finnas betydande områden som inte omfattas av föreskrifter. Eftersom aktsamhetsreglerna i lagen om kemiska produkter är straffsanktionerade i dag innebär kommitténs förslag en klar försvagning av de regler som avser sådana produkter.

Vad som då återstår är brottsbalkens möjligheter. Dessa föreslås emellertid ändrade. Rekvisiten i den föreslagna 13 kap. 7 § är mycket stränga - "Framkallande av allmän fara". Detta är mycket strängare än rekvisiten i dagens 13 kap. 8 a § "medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön". Det kommer med de föreslagna rekvisiten i 7 § bli praktiskt taget omöjligt att beivra miljöbrott enligt brottsbalken.

Direkt tillståndsplikt eller bemyndigande

Kommittén föreslår att en rad bemyndiganden införs för regeringen att föreskriva tillståndsprövning för olika företeelser. Jag anser att en tillståndsprövning så långt möjligt bör formuleras redan i lagtext. Således anser jag att miljöbalken borde innehålla en direkt tillståndsprövning för utsättande i naturen av genetiskt modifierade organismer och främmande organismer. Jag har svårt att se de fall där en tillståndsprövning för dessa mycket riskabla företeelser skulle vara uppenbart omotiverad.

9. Särskilt yttrande av Kitty Victor

Tillsynssystemet

I kommitténs förslag skissas förändringar av det nuvarande tillsynssystemet. Innan sådana förändringar genomförs är det enligt min upp-

fattning viktigt att göra en undersökning/utvärdering av det nuvarande systemet för att dokumentera vad som fungerar bra och vad som behöver förändras.

Enligt kommitténs förslag skall endast en myndighet ha tillsynen över ett visst företag. Motivet är principiella betänkligheter mot att en verksamhet kan drabbas av ingripande från flera myndigheter i samma fråga exempelvis från en kommun och Naturvårdsverket om båda är tillsynsmyndighet. Jag kan förstå de principiella betänkligheterna i detta fall. Det är dock olyckligt om Naturvårdsverket inte har möjlighet att begära upplysningar och tillträde till olika verksamheter oavsett om verket till namnet är tillsynsmyndighet eller ej. Naturvårdsverket bär också åtminstone när det gäller nuvarande A-anläggningar ha möjlighet att begära omprövning och undersökningar. Jag har naturligtvis förståelse för invändningen att ett företag inte får drabbas av samma krav från olika myndigheter vid olika tillfällen, men detta är en fråga som bör kunna lösas i lagstiftningen.

Det är mindre lämpligt att Naturvårdsverket, annat än i undantagsfall, som ensam tillsynsmyndighet har det löpande tillsynsansvaret.

Fördelning av uppgifter mellan KemI och SNV

När det gäller fördelning av arbetsuppgifter mellan KemI och SNV bör utgångspunkten vara den överenskommelse som träffats mellan generaldirektörerna för KemI, ASS, och SNV hösten 1992.

Miljöombudsman

Om miljöombudsmannen skall rymmas inom Naturvårdsverket kan detta skapa problem, eftersom verket är en aktör inom miljövärd-familjen. Det kan uppkomma situationer där miljöombudsmannen skall bedöma och företräda allmänheten i fall där Naturvårdsverket tagit en viss ståndpunkt. Detta kan skapa en jävsituation som kan minska tilltron till miljöombudsmannens oberoende.

Efterbehandling - återställning

De rättsliga frågorna, när det gäller efterbehandling, måste belysas för att bedöma i vilken omfattning dessa frågor skall regleras/lösas i en kommande miljöbalk.

10. Särskilt yttrande av Rutger Öijerholm

Jag delar i allt väsentligt kommitténs uppfattning beträffande miljöbalkens omfattning, lagtekniska konstruktion och materiella innehåll.

Miljöbalken har i huvudsak utformats som en ramlagstiftning, som får sitt detaljerade innehåll genom föreskrifter som skall utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Länsstyrelserna har en övergripande myndighetsroll när det gäller tillämpningen av flertalet av de författningar som bygger upp miljöbalken. Jag utgår därför från att länsstyrelsernas kompetens och erfarenheter tas tillvara genom samråd och dialog när balkens materiella innehåll skall konkretiseras fullt ut.

Kommitténs överväganden beträffande utformningen av en framtida miljövårdsorganisation - främst vad gäller tillsyn samt tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter - beaktar enligt min mening alltför lite länsstyrelsernas unika tvärsektoriella kompetens och de möjligheter till effektivt miljövårdsarbete med korta beslutsgångar som detta innefattar. Utgångspunkten vid vidare överväganden bör vara att bättre än för närvarande tillvarata länsstyrelsens samlade miljövårds- och planeringskompetens för att uppnå de regionala och nationella miljömålen.

Enligt 8 kap. 4 § andra stycket skall en åtgärdsplan, som behövs som planeringsunderlag för att uppfylla miljökvalitetsnormer, upprättas av Naturvårdsverket om flera län berörs. Enligt min mening kan och bör naturligen de berörda länsstyrelserna i samråd lösa de angivna uppgifterna. Länsgränsöverskridande samarbete förekommer sedan avsevärd tid i betydande omfattning.

Jag delar kommitténs uppfattning att kommunerna bör tilldelas ett ökat ansvar för tillsynen av miljöfarliga verksamheter. I ett system där tillåtna utsläpp bestäms genom generella föreskrifter bör antalet verksamheter som ställs under kommunal tillsyn kunna öka avsevärt. Även om de hittillsvarande erfarenheterna av den kommunala tillsynsverk-

samheten får anses övervägande goda, finns det emellertid ett antal fall där tillsynen fungerat mindre tillfredsställande. Enligt min mening bör därför ett övergripande, regionalt samordnings- och uppföljningsansvar i tillsynsfrågor beträffande miljöfarlig verksamhet ligga på resp. länsstyrelse. Detta bör framgå direkt av författningstexten.

Enligt kommitténs förslag skall Naturvårdsverket få möjlighet att ingripa i annan tillsynsmyndighets ställe och ansvara för tillsynsansvaret för olika enstaka anläggningar eller anläggningstyper.

Enligt min uppfattning skulle en sådan uppdelning av det statliga tillsynsansvaret mellan regional och central nivå inte öka effektiviteten i miljövårdsarbetet. Jag är av den mening att Naturvårdsverkets myndighetsroll inte bör innefatta tillsyn av enskilda miljöfarliga verksamheter. Nya samarbetsformer mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket borde däremot övervägas i syfte att få till stånd ett fördjupat utbyte av erfarenheter, kunskap och resurser.

En av de allvarligaste bristerna i nuvarande miljöskyddslagstiftning är enligt min mening svårigheten att på ett effektivt och anpassat sätt reglera miljöpåverkan från trafiken. Det hade varit önskvärt att Miljöskyddskommittén hade haft möjlighet att göra en mer genomarbetad analys av möjligheterna att på ett bättre sätt än vad som är möjligt enligt nuvarande ordning beakta miljöskyddsaspekterna i de tidiga planeringsskedena. Olika regelsystem som styr den ekonomiska och fysiska planeringen uppställer visserligen - vart och ett för sig - krav på miljökonsekvensanalyser och miljöhänsyn men erfarenhetsmässigt föreligger en avsevärd risk att miljöskyddsaspekterna kan komma på undantag.

Jag delar kommitténs uppfattning att tillåtligheten av vissa trafikaneläggningar med mycket kraftig miljöpåverkan bör prövas av regeringen i omedelbar anslutning till investeringsbeslutet. Jag är också ense med kommittén i dess bedömning att obligatorisk miljöskyddsprövning av trafikaneläggningar bör föreskrivas endast beträffande hamnar och flygplatser.

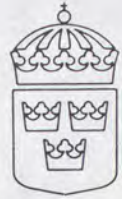
I enlighet med vad jag nyss anfört kan jag däremot inte ställa mig bakom förslaget att Naturvårdsverket skall vara tillsynsmyndighet för de största trafikaneläggningarna.

Vad slutligen gäller balkens naturvårdsregler är jag oense med kommittén på en punkt.

Kommittén föreslår att naturvårdslagens ersättningsregler överförs till miljöbalken i sak oförändrade.

Enligt nuvarande bestämmelser om intrångsersättning i 26 § naturvårdslagen relateras intrånget till "berörd del" av fastigheten. Samhällets möjligheter att bilda naturvårdsområden och naturreservat samt i praktiken hävda naturvårdsintressena begränsas härigenom avsevärt.

Enligt min mening bör den nya miljöbalken ge ökade möjligheter att använda områdesskydd för att bevara biologisk mångfald. Jag anser att detta enklast kan åstadkommas genom att regeln att ersättningen skall bestämmas i förhållande till "berörd del" av en fastighet tas bort i miljöbalken.



Kommittédirektiv

Dir. 1989:32

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 föreslagen 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 anknytande 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 prövning 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.

Bristen 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 till fyllest 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 miljövrården.

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 miljövrårdsområdet 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). Fordonskungörelsen (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 miljörettsliga 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 miljövarsområdet.

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,

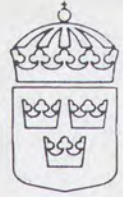
att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

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)



Kommittédirektiv

Dir. 1991:54

Tilläggsdirektiv till kommittén om översyn av miljöskyddslagstiftningen (ME 1989:04)

Dir. 1991:54

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 1991.

Chefen för miljödepartementet, statsrådet Dahl, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att kommittén för översyn av miljöskyddslagstiftningen i sitt fortsatta arbete förutom de ursprungliga direktiven (dir. 1989:32) också skall beakta vad regeringen och riksdagen har anförts (1990/91:prop. 90, JoU30, rskr. 338) med anledning av kommitténs principbetänkande (SOU 1991:4) Miljölagstiftningen i framtiden. Kommittén skall i sitt fortsatta arbete även beakta riksdagens beslut med anledning av kompletteringspropositionen (1990/91:150, bilaga II:13, FiU 37, rskr. 390) i fråga om översyn av miljölagstiftningen.

Kommittén skall lägga fram förslag till en miljöbalk.

Kommittén befrias från uppdraget att kartlägga Sveriges internationella åtaganden i förhållande till vår nuvarande miljölagstiftning.

Bakgrund

Kommittén har till uppgift (dir. 1989:32) att utreda hur de olika lagar som gäller miljöskydd skall kunna bli effektivare i arbetet för en bättre miljö. Lagarna skall samordnas och därigenom bli lättare att överblicka och tillämpa. Förslag skall presenteras till hur skärpta miljökrav skall återspeglas i lagstiftningen.

Regeringen har i enlighet med vad riksdagen beslutat (1989/90:JoU5, rskr. 30) genom beslut den 13 december 1989 till kommittén överlämnat ett stort

antal motioner om miljölagstiftningen.

Kommittén har lämnat ett principbetänkande (SOU 1991:4) Miljölagstiftningen i framtiden.

Som framgår av kommitténs direktiv ankommer det på regeringen att, sedan principbetänkandet har avlämnats, överväga hur det fortsatta utredningsarbetet skall bedrivas.

Regeringen har i propositionen (1990/91:90) om en god livsmiljö lämnat riksdagen en redogörelse för sin inställning i frågan om miljölagstiftningen i framtiden. Dessutom har regeringen i kompletteringspropositionen (1990/91:150 bilaga II:13) uttalat, att kommittén bör redovisa hur effektiviteten hos miljömyndigheterna påverkas av kommitténs förslag. Enligt kompletteringspropositionen bör genom en enhetligare miljölagstiftning och en ökad tillämpning av generella föreskrifter betydande vinster i administrationen kunna uppnås, och det bör vara kommitténs uppgift att lägga fram förslag till de organisationsförändringar som föranleds av kommitténs förslag.

Riksdagen har i allt väsentligt ställt sig bakom regeringens ställningstaganden om det fortsatta utredningsarbetet.

Utgångspunkter för utredningen

Regeringen konstaterade i propositionen om en god livsmiljö att principbetänkandet är väl ägnat att ligga till grund för det fortsatta arbetet med att reformera miljölagstiftningen. Det saknas därför anledning att på grund av principbetänkandet ändra utredningsuppdraget på annat sätt än att till uppdraget foga de kompletteringar och förtydliganden som framgår av den nyss nämnda propositionen och kompletteringspropositionen samt riksdagens beslut med anledning av dessa propositioner.

Det fortsatta utredningsarbetet

I propositionen om en god livsmiljö har regeringen kortfattat redogjort för innehållet i principbetänkandet och därtill lagt regeringens överväganden. Förutom de ursprungliga direktiven (dir. 1989:32) skall kommittén beakta vad riksdagen anfört (JoU 30, rskr. 338) om miljölagstiftningen i framtiden. Jag vill inom de nu angivna ramarna förtydliga några punkter.

Regeringen har i fråga om samordningen av den centrala miljölagstiftningen gjort den bedömningen att lagarna skall samlas i en miljöbalk. Utöver de lagar som kommittén nämnt har regeringen redovisat särskilt att naturvårdslagen (1964:822) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. bör ingå i en miljöbalk.

Målet med miljöpolitiken är att skydda människors hälsa, bevara den bio-

logiska mångfalden, hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt skydda natur- och kulturlandskap. Detta innebär som redogörs för i propositionen (s. 131) att alla lagar som i första rummet avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa en långsiktigt god hushållning med naturresurserna skall ingå i en miljöbalk.

Riksdagen har ställt sig bakom regeringens överväganden.

Dessutom har riksdagen givit regeringen till känna (JoU30, rskr. 338) att det finns starka skäl som talar för att även lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220) eller delar av dessa lagar bör infogas i en miljöbalk. Det far, som riksdagen har utgått från, vara kommitténs uppgift att i sitt fortsatta arbete överväga om de båda lagarna bör ingå i en miljöbalk.

Riksdagen har också givit regeringen till känna att undersöka i vad mån radikala fiskemetoder och fiskets totala miljöpaverkan inom svensk fiskezon kan omfattas av prövningen av en miljöstörande verksamhet. Därvid bör givetvis beaktas vad som i fiskeriförordningen (1982:126) föreskrivs om fiskemetoder.

Vad gäller naturresurslagen har bostadsutskottet i sitt yttrande (1990/91:BoU3y) till jordbruksutskottet funnit det lämpligast att de föreskrifter som motsvarar naturresurslagen tas in som en särskild avdelning i balken. De skulle därmed hållas samman så som för närvarande eller så som kan bli följden bl.a. om lagen kompletteras med ett kapitel om miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt bostadsutskottet får en sådan konstruktion till följd att miljöfragorna stärks och får en central plats i den fysiska planeringen och i samhällsplaneringen i vid mening.

När det gäller naturresurslagen vill jag dock tillägga att kommitténs uppdrag inte omfattar att överväga det sakliga innehållet i 2 och 3 kap. naturresurslagen.

Riksdagen har vidare givit regeringen till känna att regeringen bör undersöka möjligheten att särbehandla och med förtur lägga fram förslag i frågan om påförande av miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen (1969:387) även för sådant fall när någon ekonomisk vinning av atgärden inte har uppkommit. Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande bör det ankomma på kommittén att under sitt arbete pröva möjligheten att göra en sådan prioritering.

Kommittén skall i sitt fortsatta arbete också beakta riksdagens beslut med anledning av kompletteringspropositionen (1990/91:150, bilaga II:13, FiU37, rskr. 390). Som anförts i propositionen (s. 116) skall omsorgen om människors hälsa och miljön bilda utgångspunkten för miljölagstiftningen. Tillfåtighetsreglerna skall skärpas. En samlad miljöbalk bör ge positiva effekter på samhällsekonomin och minska byråkratim. Tillkomsten av en mil

jöbalk bör därför ses också som en viktig del av insatserna för att minska den statliga administrationen på sikt. Betydande administrativa vinster bör kunna uppnås genom rationaliseringar vid tillståndsgivning och annan prövning. Dessa rationaliseringar bör enligt vad som redovisas i kompletteringspropositionen medföra effektiviseringar i av staten genererad administration inom näringslivet och kommunsektorn, men också i den statliga administrationen på sammanlagt flera tiotals milj. kr. när lagändringarna har genomförts. Det ankommer sålunda på kommittén att redovisa de rationaliseringar som kan åstadkommas genom en samlad miljölagstiftning i form av en miljöbalk.

Utöver vad som nu särskilt har framhallits ankommer det på kommittén att överväga vad som i propositionen (1990/91:prop. 90) om en god livsmiljö och vid riksdagsbehandlingen (JoU30, BoU18, FiU37) har framförts om den framtida miljölagstiftningen.

Sveriges internationella åtaganden m.m.

För närvarande pågår förhandlingar mellan EFTA-länderna och EG om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsavtal, ett s.k. EES-avtal. Avtalet skall, såvitt för närvarande kan bedömas, träda i kraft samtidigt med fullbordandet av EGs inre marknad den 1 januari 1993. En miljöbalk skall givetvis ges en utformning som är anpassad till EGs rättsordning på miljöområdet, men de överväganden i fråga om miljölagstiftningen som krävs för att fullfölja ett EES-avtal kan inte lämpligen samordnas med förslaget till miljöbalk, som måste ha en vidare tidsram.

Även Sveriges växande internationella åtaganden på miljöområdet kräver en särskild genomlysning av frågan om den nuvarande miljölagstiftningen i alla delar är tillräcklig för att möta alla de förpliktelser som följer på dessa engagemang. Det nu sagda gäller inte minst mot bakgrund av FNs konferens om miljö och utveckling i Brasilien i juni 1992. Det är regeringens målsättning att folkrättsligt bindande konventioner om klimatförändringar, biologisk mångfald och skogen skall antas inom ramen för denna konferens. Det utrymme som eventuellt måste finnas att ändra miljölagstiftningen mot bakgrund härav kan inte tidsmässigt samordnas med kommitténs förslag till miljöbalk. Frågan om den nuvarande miljölagstiftningens utformning med hänsyn till Sveriges internationella engagemang bör därför utredas tillsammans med den lagharmonisering som EES-avtalet kräver.

Vad jag nu har redogjort för i fråga om närmandet till EG och övriga internationella åtaganden utgjorde bakgrunden till ställningstagandet i propositionen om en god livsmiljö att befria kommittén från uppdraget att kartlägga och analysera Sveriges internationella åtaganden på miljöområdet. I propositionen, som riksdagen har ställt sig bakom, anføres att arbetet i stället bör

utföras inom miljödepartementet i samråd med berörda departement och myndigheter.

Det ankomer givetvis på kommittén att i sitt fortsatta arbete beakta resultatet av det arbete som miljödepartementet kommer att redovisa i fråga om den nuvarande lagstiftningen i förhållande till Sveriges internationella engagemang på miljöområdet.

Tidplan m.m.

Kommitténs huvudbetänkande med förslag till miljöbalk skall redovisas till regeringen senast den 1 april 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv åt kommittén om översyn av miljöskyddslagstiftningen (ME 1989:04).

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Miljödepartementet)



UTVÄRDERING AV MÖJLIGHET- ERNA OCH EFFEKTERNA AV ATT INFÖRA ETT SYSTEM MED GENERELLA FÖRESKRIFTER.

FÖRORD

Miljöarbetet med utgångspunkt från miljöskyddslagen har medfört att många föroreningsutsläpp har minskat väsentligt. Den individuella prövningen av miljöfarliga verksamheter har därvidlag utgjort ett effektivt instrument i miljöarbetet.

Utsläpp från större punktkällor har i stor utsträckning reducerats i enlighet med 5 § ML varefter de tekniska möjligheterna förbättrats.

Utvecklingen inbegripet ovan nämnda reduktionsåtgärder har medfört att miljöbelastningen från spridda källor och källor belägna utomlands har fått ökad betydelse för den totala miljösituationen i Sverige.

Samhällsutvecklingen och miljöarbetet tycks ha nått ett stadium då den individuella prövningen måste kombineras med nya synsätt och metoder i miljöarbetet.

Miljöskyddskommittens översyn av lagstiftningen och det utkast till miljöbalk som föreligger präglas av en helhetssyn på miljöfrågorna och en tydlig strävan efter upprätthållande av en långsiktigt uthållig samhällsutveckling.

Kommitten har i sitt arbete funnit behov av att närmare utvärdera möjligheterna och effekterna av att införa ett system med generellt verkande föreskrifter som ett komplement till den individuella prövningen av miljöfarliga verksamheter.

Naturvårdsverket har efter förfrågan från kommittén gjort en översiktlig sådan utvärdering.

För statens naturvårdsverk

Rolf Annerberg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	SID
FÖRORD	
1. SAMMANFATTNING	1
2. INLEDNING	4
3. MILJÖSITUATIONEN I SVERIGE 1995.	5
3.1. Påverkan från utlandet.	6
3.2. Påverkan från spridda källor.	6
3.2.1. Transportsektorn.	6
3.2.2. Varu- och avfallsflöden.	7
3.2.3. Småskaliga verksamheter.	7
3.3. Påverkan från koncentrerade källor.	8
4. HUR UPPNÅS EN LÅNGSIKTIGT UTHÅLLIG UTVECKLING I SVERIGE ?	9
4.1. Informellt miljöarbete.	10
4.2. Individuell prövning.	12
4.3. Generella styrmedel.	15
4.4. Tillsyn.	16
5. GENERELLA FÖRESKRIFTER.	17
5.1. Grundläggande förutsättningar för effektivitet i miljöarbetet genom generella föreskrifter.	18
5.2. Utformning av ett system med generella föreskrifter.	19

5.3. Generella föreskrifter för anmälnings- och tillståndspiktiga samt övriga småskaliga verksamheter	24
5.4. Generella föreskrifter efter andra indelningar.	34
6. MINSKAD PÅVERKAN OCH RESURS-ANVÄNDNING.	37
6.1. Hur uppnås en väsentligt minskad påverkan ?	37
6.2. Omfördelning och behov av resurser.	38
7. INTERNATIONELLA ERFARENHETER.	39
8. REFERENSER	39

BILAGOR

- A. Sändlista för hemställan om utredningsinsatser.
- B. Yttrande från SNV rörande skogsbruket.
- C. Naturvårdsverkets författningar, allmänna råd och faktablad.
- D. Förteckning över anmälnings- och tillståndspiktiga verksamheter enligt miljöskyddsförordningen.
- E. Miljöskyddsåtgärder vid industriell lackering.

1. SAMMANFATTNING

Miljöskyddskommitten har i sitt arbete med översyn av lagstiftningen antagit att miljöarbetet kan effektiviseras och miljöfrågorna regleras för ett stort antal av de verksamheter som inte är prövningspliktiga idag genom införande av ett system med generella föreskrifter (gfs). Även prövningspliktiga anläggningar skulle eventuellt kunna regleras med gfs.

Frågan om införande av gfs i större omfattning och på ett sätt som medför att prövningsplikten kan slopas i något avseende är komplex och i hög grad beroende av förutsättningarna i övrigt för miljöarbetet.

Naturvårdsverket har med utgångspunkt från kommitténs skiss (lagskiss 5) till ny lagstiftning och från en miljösituation som den kan tänkas vara under senare hälften av 90-talet gjort en översiktlig bedömning av i vilken omfattning som miljöarbetet skulle kunna effektiviseras och ytterligare miljövinster uppnås genom införande av ett system med gfs.

Intentionerna i miljöbalken uttrycker högre ambitionsnivå och en utvidgad syn på miljö- och resurshushållningsfrågorna. En strävan efter en långsiktigt uthållig samhällsutveckling har varit utgångspunkten. Åtgärder baserade på livscykelanalyser och störningsnivåer som ger små effekter på miljön eftersträvas. Vidare öppnas möjlighet till att rikta krav på val av insatsresurser och producentansvar som manar till helhetssyn och långsiktigt tänkande i miljöarbetet inom företaget och myndigheter.

Gfs kommer att tillämpas i en situation där påverkan domineras av källor och faktorer som kan indelas i kategorierna påverkan från utlandet samt påverkan från spridda källor respektive större punktkällor inom landet.

Utsläpp från källor belägna utomlands samt flödet av produkter över nationsgränsen medför en betydande påverkan på miljön. Medverkan i det internationella miljöarbetet med tyngdpunkt i Europa bedöms medföra minskad påverkan på svensk miljö och detta på ett kostnadseffektivt sätt betraktat ur svensk synvinkel.

Påverkan från spridda källor såsom transportsektorn, varu- och avfallsflödet samt från småskaliga verksamheter utgör en annan viktig kategori. En avsevärt minskad påverkan från dessa källor kommer att vara möjlig att uppnå genom införande med ett system av generella föreskrifter, ekonomiska styrmedel och övriga generella styrmedel såsom allmänna råd och faktablad.

Utvecklingen av avfallssnåla teknologier, återvinning av material och komponenter samt fortsatta insatser avseende minskad tillförsel av miljöfarliga ämnen och minskad resursförbrukning i varu- och avfallsflödet kommer att vara viktiga arbetsområden inom denna kategori.

Kunskapen om påverkan från småskaliga verksamheter är begränsad. Med utgångspunkt enbart från den stora mängden utöware så kan den samlade påverkan från småskaliga verksamheter bedömas vara betydande. En minskad påverkan från småskaliga verksamheter kan uppnås genom en kombination av generella styrmedel och ökad myndighetsnärvaro i olika former.

Utsläppen från större punktkällor har reducerats i betydande omfattning genom det individuella prövningsförfarandet men flera miljöproblem återstår att lösa. Det är väsentligt att driva på den tekniska utvecklingen för att få fram kostnadseffektiva ytterligare åtgärder med inriktning att skapa teknologier som ger små utsläpp och som är resurssnåla i alla led. De större företagens teknikutveckling, köpbeteende och roll som producenter har stor betydelse för miljöpåverkan och resurshushållningen totalt sett.

Många av de mest påtagliga och lätthanterbara miljöproblemen har reducerats i betydande omfattning. Vid en höjd ambitionsnivå och då vinster eftersträvas inom områden som är mer svårbehandlade erfordras ökad kunskap om faktorer och samband i samhället som kan ha betydelse för utvecklingen.

Medverkan i och skapandet av en dialog mellan aktörer som kan påverka utvecklingen i olika marknadsnätverk tillsammans med utbildnings och informationsinsatser samt initiering och koordinering av forskning och utveckling i olika projekt kommer att få ökad betydelse i myndigheternas arbete framöver. Detta arbete som kan kallas informellt miljöarbete medför att myndigheterna dels kan initiera problemlösandet i olika nätverk och dels får kunskap om hur olika problem kan lösas och vilka formella styrmedel som kan erfordras för att styra utvecklingen i önskvärd riktning.

Individuell prövning (IP) bedöms fortfarande vara den mest effektiva metoden för att ytterligare minska påverkan från större punktkällor. En fortsatt IP är också viktig för att miljövinster skall kunna uppnås på det internationella planet och inom området spridda källor.

IP är viktig för att en hög kompetens skall kunna upprätthållas i myndigheternas och bolagens miljöarbete samt för att frågan om lokalisering av miljöfarliga verksamheter skall kunna hanteras från miljösynpunkt.

Genom den utveckling av ny teknik och kompetens som sker vid prövningsförfarandet och informella kontakter skapas grunden för utvecklingen av generella styrmedel.

Införandet av möjligheter att i samband med IP också reglera bolagens köpbeteende och producentansvar skulle kunna ge klara miljövinster.

Det är endast motiverat att införa gfs där miljöfördelar och/eller resursbesparingar kan uppnås. Lokalisering av miljöfarliga verksamheter och kontrollerbarheten av krav som anges i gfs samt krav i begränsningsföro-

ningen på ingående konsekvensanalyser utgör några kritiska faktorer för utvecklingen av ett system med gfs. Andra generella styrmedel såsom allmänna råd och branschfaktablad kan i många fall vara effektivare genom att de kan ges en heltäckande utformning. I underlaget finns en genomgång bransch för bransch med en diskussion om var gfs eller andra generella styrmedel respektive individuell prövning lämpligen kan tillämpas. Vidare redovisas exempel på parametrar som kan tillämpas i gfs samt preliminära bedömningar av vilka verksamheter enligt förteckning i MF där prövningsförfarandet skulle kunna ersättas med gfs.

Förutsättningarna för att använda gfs varierar mycket. Det typiska föreskriftsfallet kan sägas vara en relativt enhetlig och mogen bransch eller verksamhetstyp med många små anläggningar vars utsläpp eller påverkan i övrigt sammantaget är av betydelse och där det finns möjliga och väl definierade metoder för att begränsa påverkan.

Vid en bedömning av möjligheterna att skriva föreskrifter för alla miljöproblem inom en bransch och på så sätt kunna undvika ett prövningsförfarande helt och hållet är särskilt lokaliseringsfrågan viktig och svår att lösa. Någon form av prövningsförfarande i samband med bygglovsprövningen eller ett enklare anmälningsförfarande behövs, för de allra flesta fallen.

Ett problem med generella föreskrifter är att de kan låsa utvecklingen inom en bransch. Föreskrifter skall självklart kunna förnyas och förändras p.g.a. teknikutveckling eller förändringar av miljöbedömningarna men det ligger i sakens natur att detta är en trög process.

Arbetet med att utforma gfs har antagits kunna ske som ett långsiktigt arbete där erfarenheter successivt kan byggas upp.

Införande av gfs torde endast medföra ett begränsat frigörande av resurser som nu används vid prövningen av tillståndspliktiga verksamheter. Resursfrigörandet bedöms kunna bli något större beträffande anmälningspliktiga verksamheter.

Den högre ambitionsnivån i miljöbalken tillsammans med ökad komplexitet i miljöarbetet bedöms medföra ett behov av ökade myndighetsresurser totalt sett trots en optimal kombination av individuell prövning, gfs, ekonomiska och övriga generella styrmedel samt tillsyn och informellt miljöarbete.

Med utgångspunkt från miljöbalken och miljösituationen som den kan bedömas vara 1995-2000 så bedöms följande "verktyg" vara av betydelse för att nå en bättre miljösituation.

- * ökad satsning på internationellt arbete,
- * fortsatt prioriterad och breddad aktivitet i prövningen av främst tillståndspliktiga verksamheter,

- * ökad användning av allmänna råd och branschfaktablad,
- * selektiv utveckling av gfs och ekonomiska styrmedel främst inom områdena varu- och avfallsflöden samt transportsektorn,
- * selektiv utveckling av gfs rörande småskaliga verksamheter i kombination med ökad lokal tillsyn samt
- * ökat informellt miljöarbete.

2. INLEDNING

Miljöskyddskommitten skall på uppdrag av regeringen utreda och lämna förslag till hur de olika lagarna som gäller miljövården skall kunna bli effektivare instrument i arbetet för en bättre miljö. En ambition härvidlag är att lagstiftningen skall utformas så att utsläpp från industrier och andra verksamheter successivt kan minskas till ofarliga nivåer.

Av direktiven framgår att kommittén bör ha som utgångspunkt en individuell prövning av miljöfarliga verksamheter motsvarande den som gäller för närvarande enligt miljöskyddslagen. Kommittén skall överväga möjligheterna att kombinera denna prövning med ett system av generella föreskrifter.

Miljöskyddskommitténs preliminära bedömning är att föreskrifter skall kunna ges en utformning liknande den som villkor i tillståndsbeslut har. Den enda skillnaden skulle vara föreskrifternas generella verkan.

Ett system med generella föreskrifter bedöms av miljöskyddskommittén kunna medföra en minskad omfattningen av den individuella prövningen och dessutom leda till att miljöfrågorna regleras för ett stort antal av de verksamheter som idag inte omfattas av prövningsplikt.

Naturvårdsverket har efter förfrågan från miljöskyddskommittén åtagit sig att översiktligt utreda i vilken omfattning som miljöarbetet skulle kunna effektiviseras och ytterligare miljövinster uppnås genom införande av ett system med generella föreskrifter (gfs) samt hur ett sådant system skulle kunna se ut.

Tyngdpunkten i utredningsarbetet har lagts vid bedömning av förutsättningarna att införa gfs för olika branscher, anläggningar, processer, störningstyper, etc. Gfs har antagits kunna få former av regler rörande bästa tillgängliga teknik, begränsningar i verksamhetsutövning, övriga skyddsåtgärder och försiktighetsmått samt kvalitetskrav i fråga om olika emissioner och tillämpning av substitutionsprincipen.

I en tidigare utredning redovisad i SNV Rapport 3440 gjordes bedömningen att det inte skulle vara möjligt att i någon större omfattning ersätta det individuella prövningsförfarandet med generella föreskrifter (gfs).

I denna utredning har strävan varit att försöka bedöma möjligheterna utifrån en ny lagstiftning och i en miljösituation som den kan tänkas se ut några år framåt i tiden och dessutom med förutsättningen att gfs skall ses som ett komplement till den individuella prövningen.

Frågan om införande av gfs är komplex och i hög grad beroende av förutsättningarna i övrigt för miljöarbetet. En strävan i utredningen har varit att ge en helhetssyn på miljöarbetet och att beskriva betydelsen av gfs som en del av denna. Få av förutsättningarna har kunnat tas som fasta utgångspunkter. Den mycket korta tid som erbjudits för genomförande av utredningen har medfört begränsade möjligheter att åstadkomma den djupa analys som vore önskvärd med tanke på frågans komplexitet och betydelse för miljöarbetet.

Inom naturvårdsverket har Göran Rosenberg svarat för nämnda utredning och sammanställt synpunkter från bransch- och sakområdesansvariga inom naturvårdsverket och från befattningshavare med lång erfarenhet av miljöarbete inom ett antal länsstyrelser och kommuner. Se bilaga A.

3. MILJÖSITUATIONEN I SVERIGE 1995.

I detta avsnitt ges en beskrivning av ett tänkbart utgångsläge rörande miljösituationen och viktiga åtgärdsområden för tillämpning av ett system med generella föreskrifter under perioden 1995-2000.

Utgångspunkten är miljöbalken med dess högre ambitionsnivå och utvidgade syn på miljö- och resurshushållningsfrågorna och den strävan efter upp-rätthållande av en långsiktigt uthållig samhällsutveckling som anges där. Vi har eftersträvat att beakta resonemangen om ren teknologi, livscykelanalyser och resurshushållningen som de kommer till uttryck i kommittens promemorior.

Vidare har pågående och planerade aktiviteter, aktionsprogram, etc och det fortlöpande prövnings- och tillsynsarbetet t.o.m 1995 beaktats i bedömningen av den framtida miljösituationen.

Miljösituationen beskrivs i form av påverkan från källor utomlands samt från spridda respektive koncentrerade källor inom landet. Denna indelning har valts därför att miljöarbetet och styrmedlen i huvudsak måste differentieras efter dessa kategorier för att bli effektiva.

Utrymmet för reduktion av påverkan har uppskattats med utgångspunkt från en skärpt kravnivå som den kan antagas bli tillämpad i ett kortare tidsperspektiv. I det längre tidsperspektivet då resonemangen om ofarliga utsläppsnivåer och upprätthållandet av en långsiktigt uthållig utveckling kan ta praktisk form blir bilden ännu mer svårbedömd. Med påverkan avses den samlade påverkan i form av effekter på människan och miljön i övrigt från utsläpp av föroreningar, buller, etc samt resursförbrukningen överhuvudtaget.

3.1. Påverkan från utlandet.

Miljöpåverkan genom långväga transporter av luftföroreningar från källor belägna utomlands bedöms vara av stor betydelse för miljösituationen 1995. Vattenburna föroreningar och miljöfarliga ämnen i varuflöden torde vara av mindre men dock omfattande betydelse.

Miljöfrågorna är i hög grad internationaliserade och Sverige har begränsade möjligheter att åstadkomma en minskad påverkan inom landet utan ett omfattande internationellt samarbete. Detta gäller såväl utsläpp från källor utomlands som utvecklingen av produkter och teknologier som passerar nationsgränsen.

Medverkan i det internationella miljöarbetet med tyngdpunkt i Europa bedöms vara ytterst angelägen och dessutom kostnadseffektiv sett ur svensk synvinkel.

3.2. Påverkan från spridda källor.

Påverkan från spridda källor avser miljöpåverkan och resursförbrukning då det gäller trafiken, varu- och avfallsflöden, C-verksamheter (enligt MF) samt övriga småskaliga verksamheter. Påverkan från trafik samt varu- och avfallsflöden med nära samband till stora industrianläggningar har hänförs till påverkan från koncentrerade källor i denna bedömning av miljösituationen.

3.2.1. Transportsektorn.

Utsläpp av miljöfarliga ämnen och buller från land-, sjö- och lufttrafiken utgör ett dominerande problemområde. Utvecklingen av transportsektorns infrastruktur har stor betydelse beträffande hushållning med naturresurser.

Befintliga regler rörande drivmedlens innehåll och transportmedlens utformning t.ex emissionskrav tillsammans med åtgärdsprogram rörande infrastrukturella anläggningar bedöms framgent komma att medföra betydelsefulla vinster i form av minskad påverkan.

Åtgärder rörande främst transport- och drivmedel men i viss mån också infrastrukturen inom landet har starka internationella kopplingar. Framgången i miljöarbetet beträffande transportsektorns infrastruktur är också beroende av samverkan mellan naturvårdsverket och berörda sektorsmyndigheter.

Påverkan från transportsektorn bedöms vara betydande 1995. De potentiella miljövinster är stora med utgångspunkt från ett skärpt synsätt i kommande svensk lagstiftning och med antagandet att den internationella samordningen leder till motsvarande kravnivåer och genomförandetider utomlands.

3.2.2. Varu- och avfallsflöden.

Påverkan från varu- och avfallsflöden är svårbedömda problemområden.

Genomförda eller beslutade processtekniska åtgärder och substitution av miljöfarliga ämnen inom industrin bedöms under de närmaste åren att medföra minskade avfallsmängder och minskad miljöfarlighet på avfallet från industriell verksamhet.

Tillämpningen av kemikalieförfattningar baserade på LKP kommer medföra miljövinster till 1995 med avseende på varu- och avfallsflödet.

Föreordnade markområden, sediment i vattendrag samt deponier av olika slag bedöms utgöra ett stort kvarvarande problemområde 1995. Problem av denna karaktär med nära samband till A- och B-anläggningar har hänförs till påverkan från större punktkällor i bedömningen av miljösituationen.

Utvecklingen av avfallssnål teknologi, återvinning av material och komponenter i det totala varu- och avfallsflödet samt fortsatta insatser avseende minskad tillförsel av miljöfarliga ämnen bedöms utgöra betydande problemområden.

Den samlade påverkan från varu- och avfallsflödena bedöms trots ovan nämnda framsteg vara omfattande 1995. Den högre ambitionsnivån i miljöbalken och kraven på val av råvaror, insatsvaror, utrustningar, etc samt på utformningen av produkter och tillämpningen av livscykelanalyser och producentansvar medför att utrymmet för åtgärder ökar avsevärt inom denna kategori. Den internationella samordningen är viktig även inom detta område.

3.2.3. Småskaliga verksamheter.

Med idag tillgänglig teknik och nuvarande kriterier för skälighetsbedömning så är det i många fall svårt att åstadkomma någon betydande reduktion av påverkan från C-verksamheter och övriga småskaliga verksamheter.

Verksamhetsutövarna har små möjligheter att förändra den grundläggande teknologin de använder. Tillämpning av reningsteknik är ofta ekonomiskt orimlig.

Det föreligger betydande skillnader inom denna kategori då det gäller såväl påverkan som myndigheternas agerande. Kunskapen om utsläpp, effekter på miljön samt resurshushållningen rörande småskaliga verksamheter är begränsad.

Det finns störningstyper, t.ex utsläpp av VOC från lackeringsverksamhet, för vilka miljöpåverkan från småskaliga verksamheter bedöms vara dominerande 1995 jämfört med vad som blir fallet från storskalig lackeringsverksamhet. De tekniska möjligheterna att övergå till lacksystem med väsentligt lägre innehåll av flyktiga organiska ämnen och det ekonomiska utrymmet för åtgärder är begränsat för små verksamhetsutövare.

En förändring av baskomponenterna i lackeringsteknologin så att miljövinster kan göras även vid småskaliga verksamheter. Denna förändring kan inte genomföras av respektive verksamhetsutövare för sig. Dominerande aktörer inom teknologiområdet måste samverka för utveckling av lacker, appliceringsutrustning och övrig processutrustning som medför lägre utsläpp även från småskaliga verksamheter.

Problembeskrivningen för lackeringsbranschen torde vara typisk för småskalig verksamhet över huvud taget.

Enbart med utgångspunkt från den stora mängden utövare så kan den samlade påverkan från småskalig verksamhet bedömas vara betydande. Exemplet från lackeringsverksamheten ovan styrker denna bedömning. Det är dock väsentligt att val av åtgärder inom detta område baseras på noggranna analyser av vilka miljövinster som kan uppnås och hur dessa kan uppnås på ett effektivt sätt.

Med den högre ambitionsnivån och helhetssynen på miljö- och resursfrågorna som uttrycks i miljöbalken ökar möjligheterna att åstadkomma en väsentlig reduktion av påverkan. Utveckling av ny och kostnadseffektiv teknik kan drivas fram genom krav på åtgärder riktade mot dominerande aktörer inom olika teknologiområden. Krav på tillämpning av den bättre tekniken kan efter hand riktas mot småskaliga verksamheter.

3.3. Påverkan från koncentrerade källor.

Med koncentrerade källor avses A- och B-anläggningar (enligt MF).

Stora resurser har använts av industrin och myndighetssidan för att minska utsläpp från koncentrerade källor. Genom utveckling av miljömässigt lämplig teknik och kostnadseffektiva åtgärder har man åstadkommit en kraftig reduktion av påverkan. Med beaktande av bl.a planerade program för omprövning av tillstånd samt fram till 1995 beslutade åtgärder i ordinarie prövningsarbete bedöms denna kategori i stort ha god status 1995. Viktiga undantag finns dock. Inom t.ex massa- och pappersindustrin kommer det att finnas ett stort behov av fortsatt teknisk utveckling rörande utsläppen från främst blekningsprocesser.

Betydande kvarstående problem 1995 bedöms vara påverkan från sediment i vattendrag och från deponier av olika slag. Resurshushållningen generellt sett kommer att bli ett viktigt område att bearbeta med utgångspunkt från miljöbalkens fokusering på en långsiktigt uthållig utveckling.

Planerat program för omprövning av större punktkällor, vilket kommer att redovisas särskilt för regeringen, bedöms medföra väsentligt minskad påverkan.

Det är väsentligt att driva på den tekniska utvecklingen för att få fram kostnadseffektiva åtgärder för fortsatta utsläppsminskningar. Teknikutvecklingen bör i ökad omfattning sikta på framtagande av teknologier som är rena och resurssnåla i alla led d.v.s så att minskad påverkan kan uppnås även från "spridda källor" inom berörda teknologiområden. Utvecklingen av producentvarumarknaden är viktig för att generellt åstadkomma minskad påverkan från varu- och avfallsflödena i samhället. De större företagens teknikutveckling och köpbeteende samt deras produktutveckling har dominerande inverkan på marknaden. På detta område finns inom ramen för miljöbalken möjligheter att flytta fram positionerna i miljöarbetet och detta speciellt om producentansvaret kan komma att regleras formellt vid det individuella prövningsförfarandet.

Vidare är det viktigt att genom olika former av kontroll säkerställa en drift vid större anläggningar som medför uppfyllande av gällande villkor.

4. HUR UPPNÅS EN LÅNGSIKTIGT UTHÅLLIG SAMHÄLLSUTVECKLING I SVERIGE ?

Här beskrivs övergripande vilka samhällsåtgärder som bedöms vara mest effektiva för att väsentligt minska påverkan från de kategorier som definierats i förra avsnittet. Framställningen fokuseras på myndigheternas bidrag till utvecklingen. Syftet är att försöka sätta införandet av generella föreskrifter (gfs) i ett helhetsperspektiv.

Många av de mest påtagliga och lätt hanterbara miljöproblemen har reducerats i betydande omfattning. Detta medför att miljöarbetet vid en höjd ambitionsnivå och/eller då mer svårdefinierade problem skall lösas blir mer komplext. Nya arbetsformer och styrmedel måste utvecklas för att arbetet skall kunna förbli effektivt och för att ytterligare minska miljöpåverkan.

Det är inte klarlagt i miljöbalken (lagskiss 5) vilka formella möjligheter som myndigheterna får att verka utifrån för att påverka bolagens köpbeteende och se till att de lever upp till sitt producentansvar. Nedan kommer ett resonemang att föras om olika arbets- och styrformer och hur dessa kan kombineras för uppnående av effektivitet och minskad påverkan. Redovisningen indelas i vad som kan kallas informellt miljöarbete, det individuella prövningsförfarandet, generella styrmedel samt tillsyn.

Generella styrmedel bedöms i kombination med ökad tillsyn och informellt miljöarbete samt det individuella prövningsförfarandet kunna leda till en samlad effekt som motsvarar helhetssynen i miljöbalken.

4.1. Informellt miljöarbete.

Med föreslagen helhetssyn på miljöfrågorna och införande av möjligheter att påverka köpbeteende och kräva producentansvar med utgångspunkt från livscykelanalyser bedöms betydande möjligheter uppkomma att effektivisera miljöarbetet och dessutom minska påverkan på miljön.

Som en följd av detta nytänkande och den högre ambitionsnivån i lagstiftningen samt den ökade komplexiteten i miljöproblematiken bedöms det informella miljöarbetet särskilt i olika marknadsnätverk få allt större betydelse framöver.

Medverkan i och skapandet av en dialog mellan aktörer som kan påverka utvecklingen tillsammans med utbildnings- och informationsinsatser samt initiering och koordinering av forskning och utveckling i olika projekt bedöms få ökad betydelse i myndigheternas arbete framöver. Exempel på viktiga myndighetsinsatser är att ta fram mål för miljö kvalitet och utsläppsreduktioner, kriterier för miljöfarlighet, initiativ till system för miljövarudeklarerationer och frivillig avveckling av kemikalier och forskningssamverkan stat - näringsliv.

Myndigheterna får genom att medverka i dialogen kunskap om var och hur åtgärder kan sättas in samt om vilka styrmedel t.ex. gfs, förelägganden och skärpta tillståndsvillkor som kan erfordras för att styra utvecklingen i rätt riktning.

Det informella miljöarbetet är också viktigt för att utforma och förbereda tillämpningen av t.ex. generella föreskrifter. Tidiga signaler går ut till olika aktörer om behov av åtgärder och dessa ges möjlighet att förbereda aktiviteter som behövs för tillämpning av kommande formella styrmedel.

Internationellt arbete i olika sammanhang t.ex rörande påverkan från varuflöden och transportsektorn samt utsläpp från "utländska källor" är mycket viktigt för att minska påverkan inom landet och i ett större perspektiv.

Naturvårdsverket har under senare år ökat resursinsatsen i det internationella arbetet och erfarenheterna hittills tyder på att en fortsatt ökning är motiverad. Betydande miljövinster i Sverige kan uppnås med måttliga resursinsatser från svensk sida.

Arbetsfältet kan symboliseras med följande förenklade bild av ett nätverk.

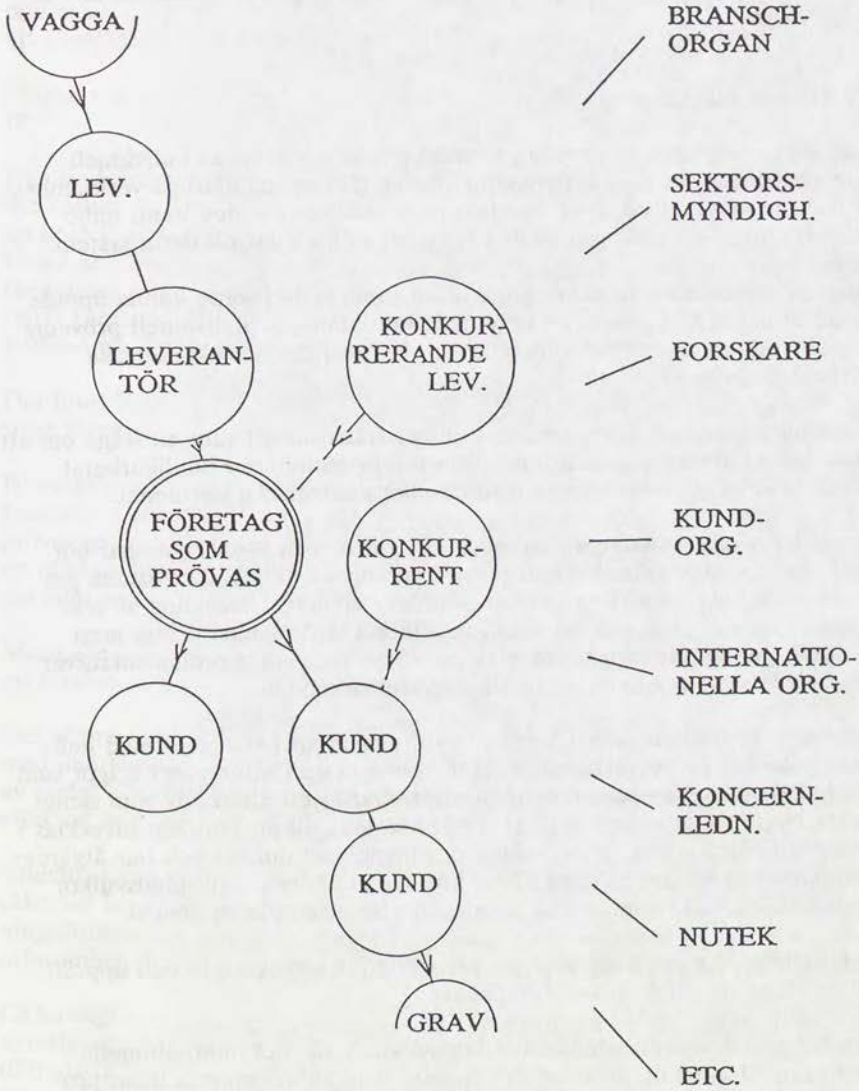


Bild 1. Miljöarbete i nätverk.

Sammantaget bedöms det informella miljöarbetet vara en viktig komponent i strävan att realisera miljöbalkens intentioner. Betydelsen av det informella miljöarbetet ökar om de formella möjligheterna, i tillståndsvillkor och generella föreskrifter, att reglera köpbeteende och producentansvar inte är tillgängliga.

4.2. Individuell prövning.

Tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter omfattas av individuell prövning. Systemet med individuell prövning (IP) av miljöfarliga verksamheter har varit mycket effektivt. Sveriges framträdande position inom miljöområdet internationellt sett torde i stort kunna härledas till detta system.

Minskad påverkan från större punktkällor inom landet torde kunna uppnås på ett effektivt sätt genom en betydande omfattning av individuell prövning kombinerad med selektiva generella föreskrifter (gfs) och ekonomiska styrmedel.

Miljövinster inom detta område kommer framöver att vara en fråga om att driva fram förfinad teknik och att flytta fram positionerna i miljöarbetet. Detta är svårt att åstadkomma med gfs eller ekonomiska styrmedel.

Det individuella prövningsförfarandet (IP) vid A- och B-anläggningar bör med utgångspunkt från den helhetssyn som anges i miljöbalken kunna ges sådan inriktning att viktiga spridningseffekter uppnås. Utveckling av teknologier som är rena och resurssnåla i alla led torde kunna drivas mest kraftfullt genom ett förtydligande av de större aktörernas producentansvar och betydelse som köpare på producentvarumarknaden.

Införande av formella möjligheter i lagstiftningen att i samband med individuell prövning av en verksamhet också kunna ta upp och reglera frågor som styr bolagets köpbeteende och producentansvar är ett alternativ som skulle kunna medföra miljövinster. IP skulle kunna leda till att kunskap utvecklas i dialogen mellan bolag, deras kunder och myndighet om var och hur åtgärder lämpligen kan sättas in. Vissa frågor bör kunna regleras i tillståndsvillkor medan andra kan regleras med gfs eller övriga generella styrmedel.

Den individuella prövningen är mycket viktig för utvecklingen och upprätthållandet av myndigheternas kompetens.

Mot bakgrund av ovanstående är IP också viktig för det internationella arbetet och för att miljövinster fortlöpande skall kunna uppnås inom problemområdet spridda källor.

IP medger ett klarläggande av miljöpåverkan och av vilka åtgärder som skäliggen kan påfordras vid varje prövningstillfälle. Utvecklingen av ny och

miljömässigt bättre teknik stimuleras genom prövotidsförfarandet. Bolagen gör i ansökan om tillstånd ofta beskrivningar av planerade åtgärder och åtaganden som sträcker sig längre än vad som kan fastställas i direkta och stringent formulerade villkor vid tillfället för beslut. Dessa åtagande, som ofta avser en långsiktig utveckling, kan ges en viss formell bindning genom att allmänna villkor fastställs.

Frågan om lokalisering av miljöfarlig verksamhet kan hanteras effektivt vid IP.

En utredning utförd vid Lunds Universitet i samarbete med NUTEK visar att det endast är 1/3 av svenska företag inom tillverkningsindustrin som bedriver ett utvecklat miljöarbete baserat på helhetssyn och förebyggande åtgärder. Dessa är i huvudsak stora företag. De flesta små och många medelstora företag saknar ett relevant miljöarbete. Utredningen visar också att det finns ett starkt samband mellan myndighetskontakter vid prövning och tillsyn och kvaliteten på företagets miljöarbete. Arnfalk och Thidell (1992).

Det finns inga erfarenheter som tyder på att miljöarbetet i små och medelstora företag inom andra verksamhetsområden skulle vara bättre.

IP medför att viktiga aktörer inom verksamhetsutövarens organisation får kompetens att hantera miljöfrågorna på ett effektivt sätt. Det individuella prövningsförfarandet initierar ett bolagsinternt miljöarbete som kan hållas på en effektiv nivå genom den fortlöpande myndighetstillsynen och förfarandet vid ändringar i verksamheten.

Minskade kontakter mellan företagen och myndigheterna bedöms medföra ett försämrat bolagsinternt miljöarbete.

Det sämre miljöarbetet vid mindre företag torde inte helt kunna förklaras med den lägre graden av myndighetsnärvaro i form av besök och förekomst av regler eller beslut. Resurserna för och möjligheterna att bedriva ett effektivt miljöarbete är också begränsade i små företag.

Allmänhetens och olika sakägares behov av insyn, medinflytande och rätts-säkerhet beaktas på ett tillfredsställande sätt vid prövnings- och anmälningsförfarandet. Dessa behov kan inte tillgodoses i samma omfattning vid utformning av generella styrmedel.

Likformigheten i kravnivå över landet inom de företag som genomgått anmälnings- eller tillståndsprövning under de senaste 3-5 åren bedöms vara tillfredsställande. Likformigheten i kravnivån totalt sett för alla prövningspliktiga verksamheter bedöms vara mindre tillfredsställande. Gamla tillståndsvillkor och förelägganden har ibland låg kravnivå och vissa problem regleras inte alls. Planerat omprövningsprogram bedöms medföra en tillfredsställande likformighet.

Det föreligger en tröghet i systemet med individuell prövning (IP) då det gäller spridning av ny teknik genom att prövningen av många verksamheter av resursskäl måste ske över en lång tidsperiod och genom att fastställda villkor normalt får lång giltighetstid. Ökad resursinsats i prövnings- och omprövningsverksamheten (23-25 §§ ML) skulle minska trögheten. De formella möjligheterna härför finns. Det är en fråga om prioritering och effektivitet.

Systemet med IP och medverkan från myndigheter på lokal, regional och central nivå skulle ta betydande myndighetsresurser i anspråk om man från myndigheternas sida inte prioriterade sina insatser.

Naturvårdsverkets medverkan vid prövning av A-anläggningar begränsas ofta till att endast behandla frågor som har stor betydelse ur miljösynpunkt vid respektive verksamhet. Frågor som inte har stor betydelse överläts åt de regionala och lokala myndigheterna att behandla. Naturvårdsverket medverkar endast i undantagsfall vid prövningen av B-anläggningar eller vid överklagningsärenden rörande dessa.

Länsstyrelser och kommunala förvaltningar gör i prövnings- och anmälningsärenden generellt sett prioriteringar av sina insatser mot frågor av stor betydelse ur miljösynpunkt och där väsentliga miljövinster bedöms kunna uppkomma.

Främst på kommunal nivå tvingas man att göra prioriteringar också utifrån enskildas krav på åtgärder mot störande verksamheter. Dessa insatser upplevs inte alltid som effektiva av myndigheten sett i ett större perspektiv. Servicen och rättssäkerheten för allmänheten bedöms vara viktig för myndighetens trovärdighet vilket motverkar ett snävt effektivitetstänkande.

Utrymmet för reella resursbesparingar genom ytterligare minskade aktiviteter i prövningsverksamheten bedöms vara begränsade.

Individuell prövning bedöms vara effektiv vid följande förutsättningar.

- * Vid omfattande och/eller komplexa verksamheter.
- * Vid verksamheter inom teknologiområden där den tekniska utvecklingen är snabb och/eller svår att förutse.
- * För verksamheter där lokaliseringen har stor betydelse.
- * I övrigt där behovet av teknikutveckling, upprätthållande av kompetens inom industrin och hos myndigheterna samt där spridningseffekter till miljöarbetet rörande utländska och "spridda källor" är önskvärda.

4.3. Generella styrmedel.

En avsevärt minskad påverkan från "spridda källor" inom landet torde endast kunna uppnås genom införande av ett relativt omfattande system av generella föreskrifter (gfs), ekonomiska styrmedel och andra generella styrmedel såsom allmänna råd.

Gfs bör kunna användas för att i vissa avseenden etablera en högre kravnivå då det gäller problem inom anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter som regleras med en låg kravnivå respektive inte regleras alls. Effekten av gfs måste dock vägas mot att en högre kravnivå kan uppnås genom omprövning.

Utvecklingen av generella föreskrifter (gfs) och ekonomiska styrmedel som leder till ett effektivt miljöarbete kräver god kunskap om övergripande samband i samhället såväl som djupgående och specifik kunskap om behov och effekter av olika generella styrmedel. Denna kunskap är begränsad. Därför framstår det som väsentligt att införandet av ett system med generella föreskrifter kan ske över en lång tidsperiod så att erfarenheter successivt kan byggas upp. Samordningen nationellt och internationellt är viktig.

Generella föreskrifter måste på ett mycket noggrant sätt underbyggas med konsekvensanalyser. Detta innebär att en omfattande dialog rörande tekniska, ekonomiska och marknadsmässiga konsekvenser måste tas upp med berörda aktörer. Begränsningsförordningen anger grunderna härför. Det finns begränsad erfarenhet av och kapacitet för att genomföra sådana analyser inom myndigheterna, branschorgan, företag, etc. Detta talar också för att föreskriftsarbetet måste ses som långsiktigt.

Genom prövningsförfarandet vid tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter samt tillsynsarbetet på central, regional och lokal nivå skapas liksom vid ett ökat informellt miljöarbete kompetensen och de grundläggande förutsättningarna för utveckling och tillämpning av ett system med generella föreskrifter och ekonomiska styrmedel.

Gfs torde endast vara meningsfulla att införa om det finns eller kan förutses uppkomma tekniska och ekonomiska möjligheter för berörda verksamhetsutövare att övergå till miljömässigt bättre alternativ.

Gfs blir endast effektiva om incitament skapas för efterlevnad. Enbart införandet av gfs bedöms inte leda till en önskvärd utveckling. Tillsynen och det informella miljöarbetet blir viktiga komplement till generella styrmedel även i detta avseende.

Införande av ytterligare ekonomiska styrmedel såsom miljöavgifter och riktade skatter bedöms vara effektiva som instrument i miljöarbetet.

Ekonomiska styrmedel kan ofta utformas så att behov av omfattande kontrollåtgärder inte uppkommer. Det är viktigt att de utformas så att utvecklingen av miljömässigt bättre teknologier stimuleras. Det är viktigt att användningen av ekonomiska styrmedel samordnas med det övriga miljöarbetet.

Med utgångspunkt från sammanställningen i avsnitt 5.3. och 5.4. görs bedömningen att införandet av gfs och i viss mån också ekonomiska styrmedel endast kommer att medföra ett begränsat frigörande av resurser som fn används i tillståndsprövning. Resursfrigörande bedöms kunna bli något större på lokal nivå genom att gfs i större omfattning kan underlätta respektive ersätta anmälningsförfarandet.

4.4. Tillsyn.

Tillsynsaktiviteter på central, regional och lokal nivå är en förutsättning för att skapa efterlevnad av uppställda krav i form av tillståndsvillkor, förelägganden eller generella föreskrifter (gfs).

Gfs bedöms kunna medföra miljövinster vid småskaliga verksamheter. Tyngdpunkten i den generella regleringen bör då läggas på att stimulera en utveckling hos olika leverantörer och tillverkare av de grundläggande komponenterna inom respektive teknologiområde. Se exempel rörande småskalig lackering i avsnitt 3.2.3. Vissa krav i gfs bedöms dock kunna riktas direkt mot utövarna av småskalig verksamhet. Ökad tillsyn är viktigt med avseende på båda typerna av regleringar.

Med begränsade myndighetsresurser torde en kombination av inspektionsverksamhet d.v.s formell tillsyn genom platsbesök och informellt miljöarbete i nätverk vara en rimlig modell. Den stora mängden verksamhetsutövare medför att besöksfrekvensen blir låg. Det informella miljöarbetet med olika aktionsprogram i samverkan med branschorgan och viktiga aktörer inom respektive nätverk bör i ett längre tidsperspektiv kunna leda till en önskvärd teknisk utveckling och att erforderliga anpassningar sker vid respektive verksamhet.

Trots en ökad satsning främst från naturvårdsverkets sida på att reglera småskaliga verksamheter med gfs så bedöms behovet av resursinsatser för tillsyn från lokala och regionala myndigheter öka om man skall uppnå reella miljövinster inom detta segment. Den lokala tillsynen och den regionala samordningen blir viktig.

Med utgångspunkt från ovanstående är det av intresse att beakta den pågående omstruktureringen inom myndigheterna på främst lokal men också regional nivå.

1992-07-01 har ca 100 kommuner åtagit tillsynsansvar enligt 44a § i miljöskyddslagen. Hälften av kommunerna har åtagit sig en betydande andel av tillsynsansvaret medan hälften har åtagit sig ett begränsat ansvar.

Nämndsobligatoriet har upphävts, vilket innebär att kommunerna fritt kan välja formerna för miljö- och hälsoskyddsarbetet.

Det pågår utredningar inom ett hundratal kommuner som berör arbetsformerna och resurserna för miljö- och hälsoskyddsarbetet. Sammanslagningar mellan miljö- och hälsoskyddsnämnder respektive förvaltningar har genomförts med andra nämnder och förvaltningar inom flera kommuner.

En utredning utförd vid Umeå Universitet rörande erfarenheter från sammanslagning av nämnder och förvaltningar inom miljöområdet med motsvarande organ inom plan- och byggområdet påvisar negativa effekter på miljöarbetet. Den viktigaste kritiken rörde grundläggande skillnader i synsätt beträffande exploatering kontra bevarande och skyddande av miljö- och naturresurser. MHS 1991:8.

Många kommuner har en mycket kritisk ekonomisk situation för närvarande. Sannolikt kommer denna att förbli kritisk under flera år framöver.

Utredningen har inte som syfte att behandla dessa frågor specifikt. Det är svårt att bedöma betydelsen av den pågående omstruktureringen och den ekonomiska situationen för möjligheterna att bedriva ett effektivt miljöarbete. Effekterna av ändrad lagstiftning och specifikt införande av ett system med generella föreskrifter blir härigenom svårbedömda.

En diskussion har tagits upp om att tillsyn och föreläggande enligt §§ 39 och 40 i ML skulle kunna ersätta prövningsförfarandet. Detta bedöms inte vara lämpligt eftersom frågor rörande lokalisering och förebyggande miljöskyddsåtgärder kan inte hanteras lika effektivt i tillsynsarbetet som vid en prövning.

5. GENERELLA FÖRESKRIFTER.

Förutsättningarna för att använda generella föreskrifter (gfs) varierar starkt. Det typiska föreskriftsfallet kan sägas vara en relativt enhetlig och stabil bransch eller verksamhetstyp med många små anläggningar vars utsläpp eller påverkan i övrigt sammantaget är av betydelse och där det finns möjliga och relativt väl definierade metoder för att begränsa påverkan.

Gfs bör för att vara motiverade medföra miljövinster och/eller resursbesparingar som indirekt kan leda till att miljövinster kan uppnås i andra sammanhang t.ex genom att myndigheterna kan omfördela sina resurser till områden där potentiella vinster finns.

Detaljutformningen av generella föreskrifter bedöms få betydelse för bolagens möjligheter att ta till sig kraven. Tydliga kravangivelser och dessutom ett stort informationsvärde torde vara viktiga egenskaper. Det är också viktigt att kraven på åtgärder kan riktas mot de aktörer som har störst möjlighet att påverka utvecklingen.

5.1. Grundläggande förutsättningar för effektivitet i miljöarbetet genom generella föreskrifter.

(Konsekvenserna av EES-avtalet har inte beaktats).

Sambanden mellan miljöarbetet i stort och möjligheterna att utveckla respektive att uppnå miljövinster med ett system av gfs har behandlats tidigare. I detta avsnitt redovisas ytterligare synpunkter rörande kritiska förutsättningar för införandet av gfs.

Lokalisering

Det är av avgörande betydelse att frågan om lokalisering av miljöfarliga verksamheter kan lösas på ett tillfredsställande sätt. Då ökar möjligheterna att reglera olika verksamheter med gfs. Generella föreskrifter kommer att ha en lägre genomsnittlig kravnivå än vad som kan uppnås vid en individuell prövning av en enskild verksamhet. Detta medför att frågan om lokalisering blir känsligare för verksamheter som regleras enbart med gfs.

Vid individuell prövning kan kravnivån på skyddsåtgärder läggas högre för att kompensera en mindre lämplig lokalisering.

Lokaliseringsfrågan skulle kunna behandlas i lagstiftningen så att naturvårdsverket i gfs kan ange minimiskyddsavstånd enligt t.ex "Plats för arbete". Vid behov av skärpning t.ex behov av utökat skyddsavstånd eller andra skyddsåtgärder skulle ett individuellt prövningsförfarande kunna initieras av myndigheterna på lokal och regional nivå för verksamhetstyper som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. Ett förenklat anmälningsförfarande skulle behöva införas.

Det är också viktigt att tillstånds- eller anmälningsplikten inte upphör utan att en tillfredsställande hantering av lokaliseringsfrågan möjliggörs.

Lokalisering med avseende på recipienters olika känslighet kan inte beaktas genom fastställelse av minimiskyddsavstånd i gfs.

Många utav de föreslagna förändringarna i främst anmälningsförfarandet enligt förteckning i MF har baserats på att myndigheten får kännedom om lokaliseringen av vissa anläggningar och har möjlighet att genom ett enkelt förfarande pröva densamma. Se avsnitt 5.3.

Det föreligger en mängd planer som är fastställda från början på 60-talet och fram till nu där miljöskydds-, hälsoskydds- och bevarandaspekter beaktats i begränsad omfattning. Detta gäller särskilt i äldre planer. Icke utnyttjade byggrätter i dessa planer motsvarar betydande värden både för innehavarna av byggrätterna och ur miljö- och resurshushållningssynpunkt. Denna fråga får dock troligen sin lösning genom upphävandet av byggrätter, som inte utnyttjats före 1992-07-01, i PBL. En omarbetning av gamla planer kan då ske utan att ersättningskrav från byggrättsinnehavare behöver befaras.

Övriga frågor

Det är viktigt att myndigheterna på alla nivåer kan gå in med ett enkelt förfarande och ställa längre gående krav än vad som anges i en gfs. Denna möjlighet bör finnas för alla typer av verksamheter oavsett om anmälnings- eller tillståndsplikt föreligger eller ej.

Möjligheter att medge undantag från krav i gfs bör finnas men rätten att meddela dispenser bör förbehållas naturvårdsverket åtminstone i ett inledande skede efter det att en föreskrift trätt ikraft.

Föreskrivande myndighet kan i föreskrifter ge sig själv rätten att medge undantag från formulerade krav.

Det vore värdefullt om naturvårdsverket vid behov dessutom kunde delegera rätten att medge undantag från gfs till övriga myndigheter.

Vid ett eventuellt inträde i EG kan vid tillämpningen av harmoniserade EG-regler möjligheten att medge dispens vara begränsad. En fråga är då om man kan ha olika principer för svenska respektive EG-regler. Om möjligheterna att meddela dispenser begränsas försvåras arbetet med att ta fram gfs i betydande omfattning. Dessutom torde den genomsnittliga kravnivån i gfs bli lägre jämfört om dispens kan medges.

En kritisk fråga är hur myndigheterna får kännedom om de verksamheter och främst småskaliga sådana som omfattas av olika gfs. Denna kännedom är viktig för myndigheterna dels för att kunna nå ut med information om gällande regler och dels för att kunna utöva tillsyn. Ideer har framkommit om införande av ett omfattande registreringsförfarande. Ett mera omfattande förslag rör införande av såväl registrering som prövning av hur gfs tillämpas i samband med att ansökan om byggnadslov görs. Kommittens förslag att medge möjlighet för myndigheterna att vid behov införa ett anmälningsförfarande bedöms vara värdefullt. Denna rätt bör medges myndigheterna på alla nivåer.

5.2. Utformning av ett system med generella föreskrifter.

(Konsekvenserna av EES-avtalet har inte beaktats).

Kravnivån i gfs

Miljöskyddskommitten har angivit att en skälighetsbedömning principiellt liknande den som sker vid tillämpningen av ML skall ske vid utformningen av gfs.

Bästa tillgängliga teknik skall användas om det är ekonomiskt möjligt för ett branschtypiskt företag och dessutom ekonomiskt rimligt i relation till den samlade miljöförbättringen.

Kraven som kan ställas utifrån en skälighetsbedömning torde vara lägre för mindre verksamheter jämfört med vad som kan vara fallet för större verksamheter. Om en gemensam kravnivå eftersträvas för alla kategorier av verksamheter så blir denna med nödvändighet lägre än vad som kan uppnås genom individuell prövning av större företag. Rent principiellt kan olika kravnivåer tillämpas i gfs men det är praktiskt sett svårt i många sammanhang att dra gränserna mellan lägre och högre kravnivåer.

Ett system med gfs kan medföra en viss hämmande effekt på miljövärden i en bransch när den tekniska och miljömässiga utvecklingen går förbi kravnivåerna. För att kompensera detta bör en uppdatering ske med vissa intervall. Om denna princip antas blir följderna dels att ett system med gfs inte enbart kräver stora resursinsatser i initialskedet utan även fortlöpande och dels att frågan om verksamhetsutövarnas rättssäkerhet kan behöva penetreras djupare.

Påverkan av tillståndsvillkor och förelägganden genom införande av gfs

En frågeställning som framkommit är vilken status som gällande villkor skall ges efter införandet av en generell föreskrift som berör villkorets omfattning.

Sammantaget finns det i storleksordningen 10-20 tusen gällande villkor som ackumulerats genom beslut i KN, länsstyrelser och kommuner under en tioårsperiod. Det är en omfattande och komplex massa av juridiskt bindande villkor. Bilden kompliceras ytterligare av att många åtaganden i bolagens ansökningshandlingar givits juridisk bindning genom allmänna villkor.

Konsekvenserna av förändringar som påverkar denna villkorsmassa är svåra att klara ut.

Ett sätt att undvika komplikationer är att betrakta krav i gfs som minimikrav och att strängare krav i tillståndsvillkor och förelägganden förblir gällande tills vidare.

En upplösning av gällande villkor och förelägganden skulle successivt komma att medföra miljöförluster i vissa fall eftersom det är svårt att uppnå lika hög kravnivå vid enskilda anläggningar med gfs som det är med individuell prövning.

En komplikation kan också uppstå då förändringar sker i förteckningen över tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter. Vilken effekt får ett slopande av tillstånds- eller anmälningsplikten för tidigare beslutade villkor och förelägganden inom berörda kategorier av verksamheter? Denna fråga bedöms ha sådan komplexitet att man kanske enbart med utgångspunkt härifrån skulle undvika att upphäva giltigheten i sådana kravangivelser annat än då strängare krav införs med gfs.

Övriga synpunkter

Erfarenheter från Arbetarskyddsstyrelsens omfattande föreskriftsarbete under 80-talet visar bl.a att det är viktigt att systemet med generella föreskrifter utformas så att berörda verksamhetsutövare upplever regelverket som lättillgängligt. Detta innebär att stor vikt skall läggas dels vid den pedagogiska utformningen och dels vid samordningen inom regelverket så att den totala textmassan som berör olika kategorier minimeras. Vidare är det viktigt att konsekvens råder mellan olika författningar.

En kombination med juridiskt bindande paragraftekst och förklarande kommentarer med status av allmänna råd är en bra uppläggnig.

Den individuella prövningen leder som nämnts tidigare ofta till att bolagens interna miljöarbete effektiviseras. Denna inlärningseffekt är svår att uppnå med hjälp av gfs. Ett sätt att i viss mån kompensera denna brist skulle kunna vara att utveckla en form av strategiska föreskrifter. Gfs skulle kunna innehålla en relativt bransch- eller verksamhetsspecifik förteckning över målformuleringar samt av alternativa åtgärdskrav för uppnående av målen som verksamhetsutövaren har att utvärdera under en viss tidsperiod. Vid inspektion eller förfrågan från myndigheten samt vid genomförandetidens slut skall verksamhetsutövaren vara skyldig att redovisa de utredningar samt planerade och/eller genomförda åtgärder som föranleds av föreskriften ifråga. En preliminär juridisk bedömning av principen för en strategisk föreskrift tyder på att det inte skulle finnas några rättsliga hinder att införa sådana. Se "Idedokument om tillsyn och kontroll, SNV Rapport 4054" samt bilaga E "Miljöskyddsåtgärder vid industriell lackering".

Principerna för denna typ av föreskrift bör dock utvärderas ytterligare. Aktiverings- och inlärningseffekten torde lättare kunna uppnås i generella styrmedel såsom allmänna råd och branschfaktablad än genom gfs.

Behov av att kontrollera kravangivelser i gfs

En allmän princip är att villkor och kravformuleringar skall vara väl definierade och kontrollerbara för att kunna betraktas som juridiskt bindande.

Provtagnings-, analys- och kontrollmetoder skall medge god reliabilitet och validitet. Standardiserade metoder skall användas så långt möjligt. En fråga

som uppkommit är huruvida det föreligger någon principiell skillnad i dessa avseenden mellan villkor i tillståndsbeslut och föreläggande jämfört med krav i gfs. Utredningen har inte kunnat få ett klarläggande i denna fråga.

Efter samråd med juridiskt sakkunniga inom Arbetarskyddsstyrelsen har uppgifter framkommit om att hygieniska gränsvärden för luftföroreningar i arbetsmiljön inte kan ingå som krav i direkt straffsanktionerade föreskrifter och dessutom inte ses som bindande i föreskrifter i övrigt. Detta p.g.a bristfälliga metoder för att fastställa mätvärden och samband med hälsopåverkan.

Frågan om olika kravs kontrollerbarhet är viktig. Formulering av krav med låg kontrollerbarhet medför rättsosäkerhet dels genom att verksamhetsutövare inte kan bedöma om vidtagna åtgärder är tillräckliga eller ej och dels genom att kontrollerande myndighet får begränsade möjligheter att bedöma om överträdelse har skett eller ej. Å andra sidan innebär höga krav på kontrollerbarhet att det blir svårare att formulera gfs.

Vid individuell prövning kan villkor byggas upp med kopplingar till de aktuella förutsättningarna vid respektive verksamhet t.ex tillåten total produktionsvolym eller total utsläppsmängd av luft. Detta är inte möjligt vid utformningen av gfs.

Tillståndsvillkor innehåller ofta riktvärden i form av mängd förorening per utgående mängd av luft eller vatten. Sådana kravformuleringar är relevanta om kopplingar kan göras till totalt utgående flöde. Då kan gränsvärden avseende högsta tillåtna utsläpp per tidsenhet formuleras. Angivande av haltgränser som inte kopplas till någon parameter såsom totalt utgående flöde kan leda till en utveckling där utspädning tillämpas istället för begränsning av utsläpp.

Verkningsfulla emissionsgränsvärden i gfs torde endast kunna formuleras om kopplingar kan göras till parametrar som medför att absoluta mått på utsläpp kan erhållas. Detta kan vara t.ex utsläppt mängd förorening per mängd producerat gods. Kunskapen om och erfarenheten av att konstruera sådana generella mått är i många branscher mycket begränsad. Det bedöms vara mycket resurskrävande för såväl bolagen som för myndigheterna att definiera absoluta mått.

Många verksamheter har en sådan mångfald av variabler och dynamik att det inte går att ta fram sådana mått.

I tyska bestämmelser av generell karaktär rörande utsläpp till luft (TA-Luft) anges t.ex högsta tillåtna utsläppsmängd av VOC från lackering av bilar till 60 g/m² lackerad yta. Praktiska erfarenheter tyder på stora svårigheter att kontrollera en sådan parameter. Lackering i Sverige sker på mycket små mängder av likvärdigt gods jämfört med vad som sker inom t.ex tysk bilindustri. Det bedöms inte vara effektivt att införa den typen av gränsvärden för

lackering i Sverige över huvud taget. Det finns inte så stora volymer av likvärdig lackering som skulle motivera en sådan insats. Inom parantes kan nämnas att man inom svensk bilindustri lyckats reducera utsläppen av VOC från lackering i större omfattning än vad som kan bedömas ha skett i motsvarande tyska industri. En av förklaringarna till detta torde vara den genomgripande individuella prövningen av dessa anläggningar i Sverige.

Angivande av teknisk utformning eller prestanda för processer, utrustningar, etc som krav i gfs bedöms kunna tillämpas i vissa fall. Det finns en risk med angivande av tekniska krav nämligen att utvecklingen stagnerar.

Föreskrifter bör så långt möjligt vara funktionsinriktade i stället för detaljstyrande.

Det föreligger således betydande svårigheter att utforma krav i gfs och svårigheterna ökar med ökande krav på kontrollerbarhet. Det kan i många sammanhang vara effektivare att tillämpa andra generella styrningar såsom allmänna råd och branschfaktblad. Dessa kan ges en mer heltäckande och utformning eftersom den juridiska bindningen inte är lika stark och därmed kraven på kontrollerbarhet inte är lika höga. Rent principiellt föreligger ingen skillnad i krav på genomförande av konsekvensanalyser för föreskrifter respektive för allmänna råd.

Kravnivåer för nya respektive befintliga verksamheter

En annan fråga av principiell karaktär är om kravnivåer i gfs skall vara likvärdiga för både befintliga och planerade eller nya verksamheter. En utgångspunkt är att kravnivån skall sättas efter vad som är skäligt för en branschtypisk ny verksamhet. För befintliga verksamheter medges en rimlig övergångstid för att uppnå kravnivån.

Med detta synsätt skapas incitament för förnyelse i befintliga verksamheter. Samtidigt minimeras den tröskel för miljömässigt bättre nyetableringar som lägre krav på befintliga verksamheter skulle kunna innebära. Nyetableringar kan annars få ett högre kostnadsläge än vad befintliga anläggningar med lägre krav har. Därmed bromsas etableringen av nya och miljömässigt bättre verksamheter. Frågan bedöms vara av sådan dignitet att den eventuellt måste klarläggas i lagstiftningen.

Tidsperioden mellan utgivning och ikraftträdande av en föreskrift bedöms vara en viktig variabel att kunna använda i föreskriftsarbetet. Genom användning av väl avvägda övergångstider kan en ur samhällssynpunkt lämplig utveckling erhållas. Resursinsatsen för olika åtgärder kan optimeras och en eventuell omstrukturering inom olika verksamhetsområden ske utan onödiga negativa bieffekter. För korta övergångstider kan leda till utslagning av svaga verksamheter och dessutom till att efterfrågan på ny och miljömässigt bättre utrustning, etc inte står i balans med tillgången. För långa övergångstider medför onödiga miljöföruster.

Det är väsentligt att rätten att besluta om föreskrifter inte innehåller några begränsningar i detta avseende.

5.3. Generella föreskrifter inom miljöskyddslagens tillämpningsområde.

I detta avsnitt redovisas kompletterande och specifika synpunkter på vilka generella föreskrifter (gfs) som skulle kunna utvecklas för tillämpning inom A-, B- och C-anläggningar enligt förteckning i MF samt för småskaliga verksamheter. Vidare redovisas en bedömning av i vilken omfattning som tillstånds- eller anmälningsplikten helt skulle kunna ersättas med gfs. Gfs efter annan indelning redovisas i avsnitt 5.4.

Variationer i de förutsättningar som påverkar införandet av gfs och som i viss omfattning diskuterats i detta arbete har endast kunna beaktats på ett mycket ytligt sätt i följande sammanställning. Bl.a följande kriterier och antaganden har beaktats i viss mån.

- * Den praktiska tillämpningen av gfs har bedömts under perioden 1995 - 2000.
- * Arbetet med att utforma gfs har antagits kunna ske som ett långsiktigt arbete där erfarenheter successivt kan byggas upp.
- * Omfattande och/eller komplexa verksamheter har bedömts vara olämpliga att reglera enbart med gfs.
- * Verksamheter inom teknologiområden eller tekniska delområden där utvecklingen är snabb och/eller svår att förutse har bedömts vara olämpliga att reglera med gfs.
- * Miljövinster och/eller resursbesparingar bör uppkomma vid införande av gfs.
- * I övrigt har gfs bedömts vara olämpliga att använda som ersättning för tillstånds- och anmälningsförfarandet där behovet av teknikutveckling, upprätthållande av kompetens hos myndigheter och inom industrin samt där spridningseffekter till miljöarbetet rörande utländska och spridda källor är viktiga.
- * Vidare har antagandet gjorts att frågan om lokalisering får en tillfredsställande lösning enligt tidigare resonemang.
- * Vidare har antagandet gjorts att producentansvaret och köpbeendet inte helt kommer att kunna regleras formellt i samband med den individuella prövningen. Om lagstiftaren inför sådana möjligheter förändras bedömningen avsevärt. Den individuella prövningen kan då leda till ytterligare miljövinster om den istället utökas.

- * Kraven på kontrollerbarhet av kravformuleringar i gfs har inte beaktats på ett likformigt och ingående sätt i sammanställningen.

Jordbruk (11).

Prövningsplikten för anläggningar med mer än 100 DE (11.01) samt anläggning för torkning av gödsel (11.02) bör kvarstå. Lokaliseringsfrågan är viktig vid dessa verksamheter och den kan inte hanteras genom gfs.

Inom Områden vid Ringsjön och Laholmsbukten har generella föreskrifter avseende bl.a lagring och spridning av stallgödsel meddelats av berörda länsstyrelser enligt ML 8a §.

Sedermåra har möjlighet att meddela generella föreskrifter bl.a avseende djurtäthet, samt lagring och spridning av stallgödsel införts i skötsellagen (SKL). Lantbruksverket har tagit fram sådana föreskrifter.

Dessa föreskrifter bör kunna utgöra en grund för gfs. Vidare bör gfs kunna införas för t.ex halmbränning och användning av bekämpningsmedel.

Kvalitetskrav på slam som skall användas på jordbruksmark eller dylikt bör kunna regleras i en gfs. (Konsekvenser av EES-avtalet har inte beaktats).

Det finns behov av att klarlägga hur samordning skall ske mellan regelverk från jordbruksverket respektive naturvårdsverket. SNV:s allmänna råd "Miljöskydd vid djurhållning, 1989:6" har till stor del dubblerats med de generella föreskrifter som givits ut till SKL 6b §. Detta är en olägenhet bl.a vid tillsynsarbetet.

Utsläpp av pressaft från siloanläggningar och utsläpp av urin från djurstall 11.03 respektive 11.04 bedöms kunna utgå och ersättas med ett förbud mot dessa utsläpp i en generell föreskrift. Ett sådant förbud råder i princip redan genom kravangivelser i "Miljöskydd vid djurhållning, 1989:6".

Vattenbruk (13).

Tillstånds- och anmälningsplikten bedöms vara värdefull inom detta område.

Recipienternas egenskaper och skyddsvärden varierar kraftigt. Dessa aspekter kan inte hanteras på ett effektivt sätt i gfs.

En parameter bör dock kunna regleras i en gfs nämligen val och dosering av fodermedel.

Råpetroleum- och naturgasutvinning (22).

Prövningsplikten måste bibehållas.

Malm- och mineralutvinning (23).

Gruvbranschen (23.01.01-02.) är en i många avseenden heterogen bransch, där förutsättningarna för miljöskyddande åtgärder är beroende av faktorer såsom brytningens omfattning, typ av malm som bryts, malmens och sidobergets innehåll av svavel och kalцит, typ av vidareförädlingsprocesser, typ av produkt som framställs, recipienters känslighet, etc.

Gfs kan endast användas för vissa delproblem.

Stoftutsläpp från sligtorkar, krossar och transportband samt externt buller bedöms kunna regleras effektivt med gfs.

Annan brytning och utvinning (29).

Bergtäkter prövas fn enligt både ML och naturvårdslag (NVL) vilket trots samordningsmöjligheter är onödigt omfattande. Ett förenklat prövningsförfarande omfattande lokaliseringsfrågan bör kunna tillämpas i kombination med en gfs omfattande skyddsåtgärder och maximalt tillåtna störningsnivåer. Det bedöms vara möjligt att helt ersätta den prövning som sker av torvtäkter enligt ML med en gfs omfattande krav på skyddsavstånd, buller, dammspridning och vattenvård. Den prövning som sker enligt lagen om vissa torvfyndigheter samt naturvårdslagen bedöms vara tillfredsställande om miljöaspekterna anges i en gfs.

Huruvida punkterna 29.01 och 29.02 helt kan ersättas med gfs i kombination med prövning enligt annan lagstiftning har inte kunnat klarläggas.

SNV Allmänna Råd RR79:4 samt SNV Informerar - Täktverksamhet bör kunna utgöra grunden i gfs.

Livsmedels- och dryckesvarutillverkning (31).

A- och B-anläggningar inom detta verksamhetsområde är inte lämpliga att reglera med gfs annat än för vissa delproblem. Utveckling av teknik som kan överföras till småskaliga verksamheter bedöms kunna ske vid de större anläggningarna. Kompetensutveckling inom främst B-anläggningar bedöms vara värdefull bl.a för regionala myndigheter, vilket kan utnyttjas i ett eventuellt system med riksexperter.

Alla C-anläggningar exklusive 31.19 (äggprodukter) och 31.24 (tappning av sprit och vin) bedöms kunna hanteras effektivt med gfs omfattande reduktion av vattenförbrukning, avskiljning av syreförbrukande substanser samt suspenderade material i utgående vatten. Främst småskaliga verksamheter placeras av marknadsskäl ofta i tätbebyggelse. Många av dessa påverkar omgivningen med utsläpp av luktande ämnen. Efter viss teknikutveckling bedöms reningsutrustningar till rimliga kostnader finnas tillgängliga. Detta skulle medföra att ett dominerande problem inom detta segment skulle kunna regleras med gfs.

Textil-, beklädnads-, läder- och lädervarutillverkning (33).

Ett omfattande miljöarbete har genomförts inom branschen och statusen generellt sett är god. Det bedöms inte kunna uppkomma några effektivitetshöjningar genom införande av gfs.

Trävarutillverkning (33).

Tillståndsplikt bör bibehållas för sågverk med större framställning än 70 000 m³ trävaror per år.

Lokaliseringsfrågan bedöms få stor betydelse vid anläggningar av denna storlek främst p.g.a de omfattande transporter till och från anläggningen. En ny punkt 33.01 kan omfatta dessa större anläggningar.

I övrigt borde sågverk kunna regleras med gfs omfattande bl.a buller, dammspridning, bevattning av lagrat timmer och den nästan obligatoriska fastbränslepannan. 33.01.01. samt 33.01.02. skulle kunna utgå.

Plywood- och spånskivefabriker är få till antalet och dessutom relativt komplexa. Tillståndsplikten bör bibehållas.

Lagring av timmer på land bör kunna regleras med gfs omfattande sedimenteringsanläggningar för bevattningsvatten, buller och skyddsavstånd.

För närvarande råder viss osäkerhet om möjligheterna att recirkulera vatten som används för bevattning av timmer som lagras på land. Skador på virket i form av blånad misstänks ha samband med upprepad användning av samma bevattningsvatten.

Lagring av timmer i vatten är svårbedömt. Obarkat timmer avger bl.a fenoler och syrekrävande substans. Strandskyddet (NVL) påverkas. En samordnad prövning enligt ML och NVL borde införas. Vattenområdenas skiftande förutsättningar och därmed också lokaliseringsfrågan talar för en fortsatt individuell prövning enligt 33.03.

Anläggningar för träskyddsbehandling genom tryck- eller vacuimpregnering 33.04. respektive genom doppning 33.05. bör kunna ersättas av gfs. Grunden för en sådan föreskrift finns i SNV:s PM 1118.

SNV:s allmänna råd om fastbränsleeldade anläggningar 0,5 - 10 MW bör kunna omformas till gfs.

Massa-, pappers- och pappersvarutillverkning, grafisk produktion (34).

Anläggningarna inom massa-, pappers- och pappersvarutillverkning (34.01-05) är stora, utvecklingsintensiva och komplexa. Tillståndsplikten bör bibehållas oförändrad.

Den grafiska branschen är mycket heterogen. Den tekniska utvecklingen har varit och är fortfarande mycket snabb. Detta talar emot införandet av gfs. Det torde inte vara möjligt att reglera tryckeribranschen med gfs i sådan omfattning att tillståndsplikten (34.06.01-02) respektive anmälningsplikten (34.06.03 och 34.07) skulle kunna utgå.

Däremot finns det parametrar som borde kunna regleras i gfs t.ex VOC till luft och silver i sköljvatten från framkallningsmaskiner. Uppskattningsvis finns det 5-6 tusen framkallningsmaskiner inom branschen.

Tillverkning mm av kemiska produkter, petroleumprodukter, gummi- och plastvaror (35).

Inom plastindustrin (35.01-05) är utsläpp av flyktiga och ibland luktande ämnen ett dominerande problem. För småskaliga verksamheter saknas ofta ekonomiskt rimliga åtgärder för att eliminera utsläppen till luft. Detta innebär att lokaliseringsfrågan blir viktig generellt sett för denna kategori av verksamheter. De större anläggningarna inom plastindustrin blir ofta komplexa. Det bedöms inte vara möjligt att införa gfs i sådan omfattning att tillstånds- eller anmälningsplikten enligt nuvarande indelning skulle kunna upphävas.

Med föreliggande utvecklingsplaner för halogenerade kolväten skulle grunden för tillstånds- och anmälningsplikt rörande 35.04.01-04 kunna ifrågasättas. Mycket utav branschens problem är förknippade med användningen av kemiska ämnen. En tillämpning av substitutionsprincipen med ofta sammanhängande utveckling av nya metoder inom respektive verksamhet är viktiga åtgärdsområden. Dessa torde endast kunna hanteras genom kombinerade insatser i samband med prövningsförfarandet och gfs. Alternativen till halogenerade kolväten bedöms initialt vara andra lösningsmedel. Teknologi för att helt eliminera utsläppen av flyktiga ämnen bedöms ta ytterligare några år att utveckla och implementera.

Tillstånds- och anmälningsförfarandet bör därför ligga kvar inom hela denna grupp under 3-5 år efter det att utvecklingen av halogenerade kolväten genomförts. Efter utvecklingen bör nya beteckningar och indelningar göras med avseende på prövningsplikten.

För 35.01-03 samt 35.05-13 bedöms verksamheterna vara så omfattande, komplexa och utvecklingintensiva att prövningsplikten bör kvarstå till vidare. 35.14 regummeringsverksamhet har liten omfattning och bedöms därför inte vara intressant ur effektivitetssynpunkt.

Anläggningar för framställning av biobränsleprodukter (35.24) och fastbränslelagring (35.25) skulle kunna regleras med gfs rörande skyddsavstånd, buller, dammspridning samt skydd av yt- och grundvatten. Större verksamheter bör prövas i ett anmälningsförfarande främs p.g.a trafiken till och från anläggningen.

Det finns ca 130 asfalt- och oljegrusverk med likartade miljöproblem. 35,26 skulle kunna ersättas med gfs baserade på SNV:s branschfaktablad.

Tillverkning av varor av mineraliska ämnen, utom metaller (36).

Mineralulls- och glasullsfabriker (36.02) är få till antalet, stora och komplexa. Tillståndsplikten bör bibehållas.

Tillståndspliktiga glasbruk (36.03) är få till antalet (18 st) och har betydande skillnader i ingångsmaterial och metoder. Det bedöms inte vara möjligt att utforma gfs av en sådan omfattning att tillståndsplikten kan upphävas. Det bedöms vara möjligt att reglera val av och driftparametrar för reningsutrustning för utsläpp till luft (stoft, bly och arsenik) och till vatten (bly, arsenik och fluorider).

Cementindustrin (36.04) omfattar 3 anläggningar som har olika förutsättningar (råvaror, metoder och produkter). Gfs är inte lämpliga annat än för vissa parametrar som kan vara gemensamma med andra branscher.

Kalk- och kritindustrin (36.05) är en relativt homogen industri där anläggningarna har likartade problem och tillämpar likartad teknik. Problemen rör i huvudsak utsläpp till luft av SO_x , NO_x och stoft samt av suspenderat material till vatten. Denna bransch bör kunna regleras med gfs omfattande såväl riktvärden som gränsvärden och krav på tekniska åtgärder.

Framställning av tegel (36.06) bedöms kunna regleras helt med gfs eftersom miljöproblemen i huvudsak kan relateras till bränningen av teglet. Gfs kan inriktas på reglering av utsläpp till luft av NO_x , SO_x och stoft.

Framställning av gipsskivor (36.07) samt lättklinker eller lättbetong (36.08) sker vid ett fåtal anläggningar och med olika förutsättningar. Gfs bedöms inte kunna ersätta provningsförfarandet.

Berg- och gruskrossverk (36.10) finns i ett stort antal (ca 700 st). Efter en viss omarbetning av SNV:s branschfaktablad skulle detta kunna fungera som gfs. Buller och dammspridning från olika verk bör kunna regleras med gfs. Störningar från trafiken till och från dessa anläggningar är ett viktigt problemområde som inte kan hanteras med gfs. Lokaliseringsfrågan och val av tillträdesvägar skulle eventuellt kunna hanteras med ett förenklat anmälningsförfarande

Framställning av annat byggmaterial (36.11) utgör ett mycket heterogent verksamhetsområde som inte lämpar sig för reglering med gfs.

Metallframställning (37).

Metallframställning sker vid stora komplexa anläggningar. Det är inte tänkbart att utforma ett system med gfs som skulle kunna medföra att några av punkterna i förteckningen kan strykas.

Det finns vissa företeelser som kan tänkas regleras med gfs så att rationaliseringseffekter skulle kunna uppnås i miljöarbetet. Exempel härpå är utsläpp av stoft till luft respektive suspenderat material och tungmetaller till vatten allt relaterat till mängd producerat gods. Vidare är det tänkbart att utforma gfs rörande förvaring och hantering av oljeförorenat skrot, pulverformiga material och olika typer av avfall.

Verkstadsvarutillverkning (38) och Annan tillverkning (39).

Verkstads- och ytbehandlingsindustrin totalt sett är mycket heterogen och relativt utvecklingsintensiv. De större anläggningarna (A och B) är komplexa. Det bedöms inte vara möjligt att täcka dessa verksamheter med gfs på ett sådant sätt att tillståndsplikten kan utgå.

Inom de mindre anläggningarna har man ofta problemet att inte själv kunna påverka de förutsättningar som har betydelse för miljöpåverkan. Det krävs en utveckling av grundkomponenterna i de olika teknologiområdena.

Efter avvecklingen av halogenerade kolväten (1995-96) bedöms anmälningsplikten för 38.05.04-05 samt för 39.02.03-04 kunna ersättas av gfs. Utvecklingen av alternativ bedöms kunna ske under avvecklingsperioden. Därför torde det inte finnas behov av ett anmälningsförfarande efter denna.

Ytbehandling med pulverfärg 39.01.03 bedöms helt kunna ersättas med en gfs omfattande krav på teknik för förbehandling av gods såsom vattenbaserad avfettning med hög slutningsgrad och rening på utgående vatten, fosfateringsanläggning med hög slutningsgrad och rening på utgående vatten. Vidare bör energiåtervinning vid ugnar kunna föreskrivas.

Ett väsentligt problem inom hela verkstads- och ytbehandlingsindustrin (38-39) är utsläpp av VOC från lackering och olika rengöringsoperationer.

Komplexiteten i lackeringsteknologin och mångfalden av olika tekniska tillämpningar gör att det inte bedöms vara möjligt att täcka denna med gfs. Utvecklingsbehovet inom teknologin torde fortfarande vara så stort 1995 så att individuell prövning är mest effektiv. Möjligen kan vissa effektivitets- och miljövinster uppnås med hjälp av sk. strategiska gfs riktade mot lackeringsverksamheter. Det viktiga torde dock vara att få igång en utveckling av lacker, appliceringsteknik och övrig processutrust genom att förtydliga producentansvaret hos de aktörer som förser marknaden med grundkomponenterna i teknologin.

Beträffande rengöring med VOC så torde lämpliga alternativ såsom vattenbaserade system och övergång till användning av lågriskämnen samt ökad slutningsgrad på tvättvätskesystem kunna regleras med gfs.

Gfs bör också kunna införas rörande reningsteknik för olika bearbetningsvätskor (oljor eller synteter). Detta är ett komplext område och en djupgående analys av möjliga miljövinster vägda mot energi- och resursförbrukning totalt behöver göras.

Det finns en stor mängd ytbehandlingsanläggningar (800 st) i landet men det finns många olika typer av processer som skiljer sig avsevärt från varandra. Trots heterogeniteten finns det vissa parametrar som skulle kunna regleras generellt. Angelägna problem att lösa är främst utsläpp av tungmetaller till vatten och fällningsslam innehållande metallhydroxider. Minskade metallmängder till KARV är viktiga för att öka kvaliteten på slam för användning på t.ex jordbruksmark.

Följande åtgärder bedöms kunna ingå i gfs rörande ytbehandling.

Vattenbesparande åtgärder genom 3-steps motströmssköljning, sparskölj + 2-steps motströmssköljning och införande av reningssteg i sköljvattensystem.

I övrigt finns en rad processtekniska åtgärder såsom val av processbad med låga metallhalter, förbättrad godsupphängning, tillräckliga avdroppningstider, etc. Vidare kan konstruktionsändringar på gods medföra minskade problem vid ytbehandlingen. Recirkulationsgraden på sköljvatten bör kunna definieras för en rad processer. Vidare bör återvinning av metaller från använda processlösningar kunna regleras.

Mönsterkortstillverkning sker vid ett fåtal anläggningar (30 st). Rent tekniskt skulle det vara möjligt att reglera återvinning av metaller, utsläpp av metaller i avloppsvatten med krav på användning av bästa reningsteknik och gränsvärdena kopplade till producerad yta av kort. Det är tveksamt om några effektivitetsvinster skulle uppnås.

Det finns således delproblem som skulle kunna regleras med gfs inom verkstads- och ytbehandlingsindustrin men detta bedöms inte kunna medföra att prövningsplikten helt skulle kunna ersättas utöver vad som angivits ovan. Arbete pågår inom naturvårdsverket med framtagning av allmänna råd rörande avfettning, oorganisk ytbehandling och lackering. Delar av dessa bör kunna ingå i gfs.

El-, gas- och värmeförsörjning (41).

Komplexiteten och utvecklingsintensiteten inom området tillsammans med att ekonomiska styrmedel används i betydande omfattning gör att behovet och möjligheterna att införa gfs i sådan omfattning att prövningsplikten kan slopas är begränsad.

Förbränningsanläggningar med tillförd effekt mellan 0,5 och 10 MW (eventuellt 20 MW) bör kunna regleras i gfs omfattande främst NO_x-utsläpp.

Det finns dock en mängd komplicerande faktorer som kan leda till svårigheter att formulera en sådan gfs så att miljövinster verkligen uppstår och så att dispensförfarandet inte blir för betungande. Frågan om små förbränningsanläggningar utreds fn inom EG. 41.02.03 bör kunna ersättas av gfs. (Konsekvenser av EES-avtalet har inte beaktats).

Beträffande vindkraftverk så pågår utarbetande av allmänna råd (Boverket, NUTEK och SNV i samverkan).

Vidare pågår utarbetande av regler rörande buller från vindkraftverk i Danmark. Det pågår också arbete inom olika internationella organ som kan medföra att underlag för reglering kommer fram inom några år. För vindkraftverk med effekt under 1 MW (41.07.03) bör bullerfrågan kunna regleras i gfs.

Vattenförsörjning (42).

Anmälningsförfarandet bör bibehållas. (Konsekvenser av EES-avtalet har inte beaktats).

Partihandel och varuförmedling (61).

Efter det att avvecklingen genomförts beträffande halogenerade kolväten (1996) bör prövningsplikten inom detta område helt kunna slopas. Viss tveksamhet råder beträffande hantering av andra miljöfarliga ämnen.

Detaljhandel (62).

Bensinstationer 62.01 bedöms kunna täckas av gfs. Anmälningsplikten torde kunna slopas. Lokaliseringen är dock viktig att beakta i planarbetet.

Samfärdsel (71).

Prövningsplikten är viktig vid trafikflygplatser.

Offentlig förvaltning, försvarsverksamhet m.m. (91).

Prövningsplikten är viktig både för flottiljflygplatser och för skjutbanor.

Prövningsplikt bör införas för militära skjutbanor.

Inplacering av start- och landningsbanor i terrängen samt val av flygstråk och övningsområden är viktiga variabler att beakta. Likaså är val av bansträckning för skjutbanor. Dessa variabler är svåra att hantera utan en individuell prövning.

Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet (92).

Generellt sett bedöms prövningsplikten vara viktig att behålla inom detta område.

Kommunala avloppsreningsverk är mycket olika med avseende på faktorer som har betydelse ur miljösynpunkt och ett omfattande utvecklingsarbete pågår för framtagning av nya och förbättrade reningsmetoder. En provning omfattar dessutom krav på utredningar rörande inläckning av vatten, omfördelning av dagvatten för att förhindra bräddning, tillförsel av olämpliga ämnen från industriella verksamheter anslutna till nätet m.m. Dessutom varierar kravnivåerna med lokala förhållanden.

I landet finns ett stort antal enskilda avloppsanläggningar. Den samlade påverkan från dessa är stor. SNV:s allmänna råd och faktablad bör kunna utgöra grunden för gfs. Det är viktigt att miljöbalken utformas så att detta problemområde kan täckas med gfs.

Utsläpp och uppläggande av fasta massor 92.04. I vatten sker ofta samprovning med vattenlagen. Hetrogena massammansättningar och olika recipientförhållanden medför att behov av provning föreligger. Uppläggande på land bör kunna ske efter anmälan istället för som nu med ansökan om tillstånd.

Anläggning för skrotning av bilar 92.08 bör delvis kunna regleras med gfs omfattande buller, utsläpp av stoft till luft samt spill av oljor och andra vätskor till dagvatten, etc. Prövningsplikten bedöms dock ej helt kunna ersättas.

Rekreativ verksamhet (94).

Anläggningar för motorsport samt skjutbanor bör provas även fortsättningsvis. Det finns olika former av råd samt modeller för beräkning av buller utgivna av SNV som stöd för prövningsverksamheten.

Se pkt (91).

Reparations-, tvätteri- och serviceverksamhet (95).

För tvättinrättningar som använder halogenerade kolväten 95.02.02-08 bedöms prövningsplikten helt kunna slopas efter 1996 d.v.s efter avvecklingen av halogenerade kolväten. Alternativa metoder bedöms inte medföra behov av en fortsatt anmälnings- eller tillståndspflicht.

Beträffande anläggning för framkallning av fotografiska produkter 95.03.01-02 se avsnitt 34.

Det bedöms vara viktigt med en fortsatt provningsplikt för annan reparations- eller serviceverksamhet 95.04.01-04 trots avvecklingen av halogenerade kolväten. Alternativa metoder bedöms vara intressanta ur miljösynpunkt samtidigt som den tekniska utvecklingen inom området kan vara viktig att bevaka.

5.4. Generella föreskrifter efter andra indelningar.

En rad olika styrmedel och åtgärder behövs för att minska användningen av och begränsa riskerna med hälso- och miljöfarliga ämnen och produkter. Dessa är bl.a följande :

- * Öka kunskapen om kemiska ämnen och produkters hälso- och miljöfarlighet.
- * Förbättra informationen till användarledet.
- * Byta ut farliga ämnen och/eller produkter på frivillig väg eller genom överenskommelser.
- * Se till att hanteringen inte leder till risker ur hälso- och/eller miljösynpunkt för de ämnen och produkter där substitution inte kan ske.
- * Införande av förbud mot eller strikta begränsningar vid användning av vissa kritiska ämnen och produkter.
- * Införa ekonomiska styrmedel för att påverka olika marknadsaktörer i önskvärd riktning.

Krav på åtgärder kan riktas mot såväl importörer och tillverkare som mot användare av kemiska ämnen och produkter.

Myndigheterna bör på olika sätt bidra till att nämnda aktörer tillämpar substitutionsprincipen t.ex genom att upprätta förteckningar över ämnen och produkter som i första hand bör utvärderas ur risksynpunkt och där användningen eller förekomsten behöver regleras i något avseende. Detta skulle medföra att substitutionsarbetet kunde koncentreras till kritiska områden och att de begränsade resurser som är tillgängliga för detta arbete kunde utnyttjas effektivt. På sikt skall substitutionsprincipen enligt LKP fungera utan särskilda åtgärder från myndigheterna. Det finns inte resurser inom myndigheterna för att ta över och styra kemikalieanvändningen i detalj.

Användningen av kemiska produkter som medför oacceptabla risker ur hälso- och miljösynpunkt måste på sikt upphöra. För dessa produkter är införandet av gfs omfattande förbud och andra begränsningar lämpligt. Detta gäller också för flera av de produkter som har spridd användning i samhället.

Ett onödigt användande av gfs kan leda till att substitutionsarbetet inom näringslivet avstannar. Olika aktörer väntar då på agerande från myndigheterna istället för att arbeta långsiktigt med att finna lämpliga alternativ.

Generella föreskrifter bedöms medföra omfattande insatser från myndigheterna dels med att ta fram föreskriften och dels med att följa upp tillämpningen och hantera dispenser. För att få till stånd ett förbud eller en avsevärd begränsning i användningen krävs ett internationellt samarbete.

Regleringen inom kemikalieområdet bör i stor omfattning kunna göras så att alla verksamhetsområden täcks med ett begränsat antal gfs. Dessa kan gälla val av produkter, upprättande av förteckning över produkter i användning, hanteringsregler, utbildning, förvaring, åtgärder vid spill, etc.

Regleringar av kemikalieanvändningen leder ofta till ett omfattande arbete inom olika verksamheter för att utveckla alternativa metoder. Detta arbete kan vara viktigt för myndigheterna att följa och eventuellt styra genom prövnings- och tillsynsaktiviteter.

Frågor rörande extern buller bör kunna regleras generellt för de flesta verksamhetstyper och branscher. Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller (RR 1978:5) utgör en grund för en sådan gfs. Vibrationer bör också kunna ingå i en sådan gfs.

Krav rörande avskiljning av fettoch oljehaltiga ämnen från avloppsvatten bör kunna regleras i en gfs rörande alla verksamheter där sådana utsläpp kan komma att ske. Teknisk princip samt högsta tillåtna belastning i form av flöde per tidsenhet för respektive storlek på avskiljare eller i form av lägsta uppehållstid bör kunna formuleras som generella krav. Hämmande av teknisk utveckling bör kunna undvikas genom att annan likvärdig metod för minskande av utsläpp accepteras.

Lagring av flytande miljöfarliga ämnen bör kunna regleras i betydande omfattning genom gfs. Arbetet med framtagning av allmänna råd pågår inom naturvårdsverket. Dessa råd kan utgöra grunden för gfs.

Lagring av dammande material bör kunna regleras i betydande omfattning genom gfs. Krav på inbyggnad, rutiner för renhållning och hantering bör kunna anges på ett distinkt sätt i gfs.

Avveckling av användningen av VOC bör kunna regleras i gfs. En sådan gfs torde inte innebära att prövningsplikten i något avseende kan utgå. Miljövinster bedöms endast kunna ske genom en kombination av gfs och prövning respektive ökad tillsyn inom främst småskalig verksamhet. Målgruppen för gfs bör vara de större aktörerna som kan utveckla alternativa teknologikomponenter inom områden som lackering av metall, trä och plastgods samt tryckerier, bagerier, etc.

Krav på tillämpning av massbalansberäkning av VOC bör kunna ingå i gfs riktade mot användare. Härigenom skulle kontrollen av utsläppta mängder avsevärt kunna förbättras. Se bilaga E.

Tandläkarverksamhet bör kunna regleras med gfs omfattande val av teknik och högsta tillåtna utsläppsmängd rörande utsläpp av kvicksilver till främst vatten och i avfall.

Krematorier bör kunna regleras effektivt med gfs rörande rening av luft innehållande kvicksilver.

Energiförbrukningen regleras i likhet med transportsektorn i mycket liten utsträckning i miljölagstiftningen. Samhällets påverkan av valet av energiform och mängden förbrukad energi sker nästan uteslutande med ekonomiska styrmedel vilka i liten utsträckning räknar in någon form av miljöhänsyn. Frågan om energiförbrukning bör tydliggöras i miljölagstiftningen och i myndigheternas tillämpning av densamma. Den kommunala energiplaneringen bör omfatta utnyttjande av spillvärme från processindustrier.

Miljöproblem och resursförbrukning i samband med vägtrafik och järnvägstrafik har inte kunnat hanteras på ett tillfredsställande sätt genom ML. Det borde vara möjligt att hantera miljöproblematiken från ett avsnitt av en väg eller järnväg på ett effektivt sätt med utgångspunkt från miljö balken. Krav skulle kunna ställas på buller och vibrationer, utsläpp av NOx och stoft, val av transportsätt, etc vid individuell prövning och/eller i gfs.

Gfs bör kunna formuleras för deponier av olika avfallsslag. Dessa skulle omfatta uttag av gas, sortering och uppläggning av avfallet så att en framtida återvinning underlättas, uppläggning och inkapsling av avfallet så att urläkning av miljöfarliga ämnen förhindras respektive kan kontrolleras.

Vidare bör upprättande av planer för efterbehandling, ställande av ekonomisk säkerhet och undersökningar av miljöpåverkan kunna regleras i gfs.

Anläggningar för mottagning och mellanlagring av miljöfarligt avfall bör kunna regleras effektivt i gfs omfattande skyddsavstånd, skyddsåtgärder mot läckage och avdunstning, etc.

Upprättande och utformning av kontrollprogram bör kunna regleras effektivt i gfs. Naturvårdsverkets allmänna råd kan användas i väsentliga delar i gfs.

Metoder för provtagning, mätning och analys bör kunna regleras i gfs.

Motordrivna redskap, maskiner och utrustningar av olika slag bör kunna regleras med avseende på buller och avgaser i gfs.

Internkontroll bör kunna regleras i gfs omfattande bl.a krav på tillgång till gällande regelverk samt en plan över hur dessa skall tillämpas. Idedokument om tillsyn och kontroll, SNV Rapport 4054 bör kunna omvandlas till gfs.

6. MINSKAD PÅVERKAN OCH RESURSANVÄNDNING.

I detta avsnitt redovisas en samlad bedömning över hur en väsentligt minskad påverkan skall kunna uppnås under perioden 1995-2000. Vidare redovisas tänkbara samband mellan minskad påverkan och resursanvändningen under samma period inom miljömyndigheterna totalt sett respektive på central, regional och lokal nivå.

6.1. Hur uppnås en väsentligt minskad påverkan ?

En ökad medverkan i det internationella miljöarbetet med tyngdpunkt i Europa bedöms medföra stora vinster i form av minskad påverkan och dess utom hög kostnadseffektivitet sett ur svensk synvinkel.

Genom en fortsatt betydande resursinsats på individuell prövning av och tillsyn vid större punktkällor bedöms väsentliga miljövinster kunna uppnås. Miljöpåverkan och resursförbrukningen kan minskas genom utveckling av förfinad teknik. Utveckling av teknologier som är rena och resurs snåla i alla led bedöms kunna uppnås genom ett förtydligande av de större aktörernas producentansvar och betydelse som köpare på producentvarumarknaden. Den individuella prövningen av större verksamheter medför positiva spridningseffekter till det internationella arbetet och till arbetet med att reducera påverkan från "spridda källor".

Betydande vinster bedöms kunna uppnås genom en successiv och selektiv utveckling av generella styrmedel rörande främst "spridda källor" inom landet.

Åtgärder för att uppnå minskad avfallsmängd och ökad återvinning torde mest effektivt kunna drivas fram genom en kombination av individuell prövning vid främst de större verksamheterna och generella styrmedel.

Generella föreskrifter (gfs) och ekonomiska styrmedel bedöms vara effektiva för att åstadkomma minskad påverkan från transportsektorn och varuflödet.

Minskad påverkan från småskaliga verksamheter bedöms kunna uppnås genom en optimal kombination av generella styrmedel, ökad tillsyn och informellt miljöarbete i olika marknadsnätverk samt genom spridningseffekter i övrigt från prövningsförfarandet vid större verksamheter.

Det är inte klarlagt i denna utredning om en satsning av resurser för framtagande av gfs och andra generella styrmedel samt ökad tillsyn skulle medföra några vinster i form av minskad påverkan från småskaliga verksamheter. Det finns dock områden för vilka dessa åtgärder skulle kunna medföra klara vinster t.ex. enskilda avlopp, förvaring av miljöfarliga vätskor och småskalig eldning. Varje åtgärd från myndigheterna bör föregås av en inträngande analys av vilka vinster som kan uppnås och hur vinster kan uppnås på ett effektivt sätt.

Generella styrmedel såsom allmänna råd och branschfaktblad kan i många sammanhang vara mer effektiva än gfs.

Många av de mest lätthanterbara miljöproblemen har eliminerats i betydande omfattning. Detta tillsammans med en höjd ambitionsnivå i lagstiftningen och en ökad internationalisering medför att det blir svårare för myndigheterna att definiera relevanta åtgärder och formella krav i tillståndsvillkor, föreläggande och generella styrmedel. Det informella miljöarbetet såsom medverkan i och skapandet av en dialog mellan aktörer som kan påverka utvecklingen bedöms därför bli allt viktigare i myndigheternas arbete allmänt sett.

6.2. Omfördelning och behov av myndighetsresurser.

På central nivå bedöms ett ökat resursbehov uppkomma för medverkan i det internationella miljöarbetet och för framtagande av gfs och övriga generella styrmedel samt underlag för ekonomiska styrmedel. Ökade resursbehov bedöms också uppkomma för det informella miljöarbetet inom landet.

Ökade resursinsatser enligt ovan bedöms inte medföra något väsentligt frigörande av resurser som nu används för individuell prövning på central nivå.

På regional och lokal nivå bedöms ett ökat resursbehov uppkomma för tillsyn inom småskaliga verksamheter, medverkan i framtagning av generella styrmedel och medverkan i det informella miljöarbetet. Införandet av generella styrmedel bedöms under perioden kunna medföra frigörande av vissa resurser som nu används vid den individuella prövningen av främst anmälningspliktiga men också tillståndspliktiga verksamheter. Resursen som kan tänkas frigöras regionalt och lokalt bedöms totalt sett vara av samma storleksordning som ovan nämnda behov av resursökning.

Om generella styrmedel införs selektivt där minskad påverkan respektive resursfrigörande kan bedömas bli störst ökar det totala utbytet.

Allmänt sett torde den bästa ansatsen vara att satsa begränsade centrala resurser på en selektiv framtagning av generella styrmedel inom problemområden där de största miljövinsterna och /eller resursbesparingarna kan uppnås. Detta skulle innebära att generella föreskrifter endast kan ses som ett begränsat komplement till det individuella prövningsförfarandet och övrigt miljöarbete. Det är värdefullt att naturvårdsverket har befogenheter att utge bindande föreskrifter och att utgivningen kan ske successivt inom områden där vinster i minskad påverkan kan uppnås på ett effektivt sätt.

I det förda resonemanget om resurser omfattas inte det arbete som kan tänkas tillkomma för uppnående av miljöbalkens intentioner om miljökvalitetsnormer, områdesbestämmelser, etc. Vidare omfattas inte frågan om vilka omprioriteringar som kan göras totalt sett med befintliga resurser.

Med den höjda ambitionsnivå som anges i miljöbalken med krav på åtgärder som successivt leder till ofarliga utsläppsnivåer och en långsiktigt uthållig samhällsutveckling och den ökade komplexiteten i miljöarbetet bedöms behovet av myndighetsresurser totalt sett öka trots en optimal kombination av individuell prövning, generella styrmedel, tillsyn och informellt miljöarbete.

Nya synsätt i miljöbalken tillsammans med den pågående omstruktureringen inom myndigheterna främst på lokal och regional nivå medför att frågan om fördelningen av kompetens, resurser och befogenheter blir viktig att klarlägga över huvud taget.

7. INTERNATIONELLA ERFARENHETER.

Inledningsvis i utredningsarbetet fanns en ambition att beskriva erfarenheter av miljöarbete med hjälp av generella föreskrifter i andra länder. Detta har inte varit möjligt att genomföra p.g.a tidsbrist.

Efter samtal med olika personer med internationella erfarenheter har dock följande framkommit.

Svenskt miljöarbete har sedan mer än tjugo år tillbaka omfattat en relativt ingående individuell prövning av en stor del av de verksamheter som påverkar miljön. Det tycks inte finnas några andra länder som har tillämpat individuell prövning i lika stor omfattning och under lika lång tid som man gjort i Sverige.

Vidare tycks det inte finnas några erfarenheter från andra länder av att införa ett omfattande system av generella föreskrifter rörande företeelser som är reglerade med tillståndsvillkor och förelägganden.

Allmänt sett framstår det som svårt att jämföra olika länders system för styrning av miljöfrågorna. Enbart med utgångspunkt från rättspraxis rörande kontrollerbarhet av kravangivelser och konsekvensbeskrivningar vid införande av regler samt uppföljning av hur regler tillämpas kan skilda synsätt försvåra en jämförelse.

8. REFERENSER.

Arnfolk och Thidell, Miljöarbete inom svensk tillverkningsindustri - Myt eller verklighet, Lunds Universitet och NUTEK, Lund 1992.

Effektivare Miljöskydd, Naturvårdsverkets Rapport 3440, 1988.

Fri Nämndsorganisation, Umeå Universitet MHS 1991:8.

Idedokument om tillsyn och kontroll, SNV Rapport 4045, 1992.

SÄNDLISTA - UTREDNING ÖVER VILKA MILJÖFARLIGA
VERKSAMHETER SOM SKULLE KUNNA OMFATTAS AV
GENERELLA FÖRESKRIFTER.

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningar.

Karlskrona	Tommy Sandin	0455/830 00
Landskrona	Högni Hansson	0418/792 45
Sunne	Ulf Franzen	0565/112 40
Trollhättan	Michael Schults	0520/870 00
Umeå	B M Långström	090/161 676
Växjö	Malte Sandberg	0470/410 00

Miljövårdsenheter vid Länsstyrelser.

Gävleborg	Sven Jansson	026/171 245
Göteborg	Kerstin Åswald	031/605 217
Jönköping	Erik Haglund	036/157 000
Malmö	Sten Inge Arnesson	040/146 000
Stockholm	E K Arvidsson	08/785 51 36
Västmanland	Kerstin Kvarnström	021/195 000

Naturvårdsverket.

Industri tekniska avdelningen.

Håkan Björndal, Bc	08/799	11 77
Inga Birgitta Larsson, Bk		11 42
Hans Roland Lindgren, Bm		11 83
Staffan Lagergren, Bs		11 64

Naturrekursavdelningen.

Katrin Mehr, N		14 08
Gunnar Zettersten, N		14 04
Arne Krigström, Na		13 36
Sven Göthe, Np		13 56

Samhällstekniska avdelningen.

Jan Karlsson, Sf		11 92
Björn Ejner, Se		11 21
Björn Södermark, Sa		11 41
Gunnar Bergvall, Sv		11 63

Tillsynsavdelningen.

Lars Muntzing, T		12 37
Agneta Melin, Ta		11 68
Rolf Svedberg, Ti		12 01
Gunnar Ekedal, Tk		14 79

1992-05-08

Förslag på miljöstörande verksamheter inom skogsbruket som skulle kunna omfattas av generella föreskrifter

Allmänt

Följande redovisning tar upp några exempel på verksamheter inom skogsbruket där generella föreskrifter skulle kunna vara till hjälp för främst länsmyndigheterna men också för kommuner och markägare - skogsbrukare.

De angivna exemplen innebär inte någon prioritering från SNV utan endast en redovisning av verksamheter där föreskrifter skulle kunna få positiva miljöeffekter.

Tillståndspliktiga arbetsföretag

Markavvattning: SNV har utfärdat allmänna råd för (18c § NVL) markavvattning (88:6). En del av dessa kan utgöra underlag till föreskrifter. De torde dock behöva kompletteras med ledning av erfarenheterna från länsstyrelsernas verksamhet.

Samråds- och anmälningspliktiga verksamheter

Skyddsdikning: Denna verksamhet behöver styras bättre än (SVL) för närvarande. Både föreskrifter och allmänna råd behöver utvecklas.

Hyggesplöjning: SNV har krävt förbud mot hyggesplöjning. I avvaktan på ett sådant kan föreskrifter reglera denna verksamhet.

Användning av främmande träds-
slag (bl.a.

contortatall): SNV har krävt tillståndsplikt för (SVL) contortatall. Föreskrifter om användning på begränsade arealer finns men skulle också behövas från miljösynpunkt.

Skogsgödsling: Skogsstyrelsen har utfärdat allmänna råd (SVL) för kvävegödsling på fastmark. De skulle kunna ligga till grund för föreskrifter.

Skogsbilvägar: SNV har krävt tillståndsplikt för byggande
(20 § NVL) av skogsbilvägar. Föreskrifter erfordras.

Övrigt

Användning och
hantering av
oljor m.m.

Särskilda föreskrifter för användning av
olika oljor (hydrauloljor, kedjeoljor,
motoroljor m.fl.) i skogsbruket saknas.
Begagnade oljor utgör miljöfarligt avfall.

Helträdsut-
nyttjande:

Skogsstyrelsen har utfärdat allmänna råd.
Dessa skall revideras. Delar av de allmänna
råden kan utgöra grund för föreskrifter.

Markberedning:

Behov föreligger av både föreskrifter och
allmänna råd.

Skogsmarks-
kalkning:

Föreskrifter och allmänna råd för denna
verksamhet behöver utarbetas.

Naturvårdsverkets författningar och Allmänna råd

Författningar

År PKFS nr

1976	5	Produktkontrollnämndens kungörelse om hantering och märkning av PCB och PCB-vara
------	---	--

Förteckning över författningar i SNFS-serien

År SNFS nr Saknr¹

1981	1	Produktkontrollnämndens kungörelse om avgiftstaxa för dispens från bestämmelser om högsta bly- och bensenhalt i motorbensin	PK:12
	2	Kungörelse om tillträdesförbud inom viss del av Abisko nationalpark	NV:6
	3	Kungörelse om avgasrening m m för bensindrivna bilar	MS:2
		1982:4, MS:3 ändr. 2,4,5 p övergångsbest., ändr. 4.1.5, 14.5.4, 14.5.11 p bil., ny 14.5.12 p bil. ²	
		1984:9, MS:4 nya 2.11, 2.12, 7.1.5 p bil.	
		1986:2, MS:6 ändr. 3.1, 3.5, 5.1, 8 p, Annex 1 3.2 p, Annex 5 bil.	
		1987:2, MS:7 upph. 2 (se numera 2.1 p i MS:7), 3 p övergångsbest.	
	4	Kungörelse om undantag från föreskrift i reglementet (1960:661) för Abisko nationalpark vad avser användande av snöskoter inom nationalparken	NV:7

¹ Saknumren indelas i MS=Miljöskydd, NV=Naturvård och PK=Produktkontroll

² Utfärdad av regeringen

NATURVÅRDSVERKET

År	SNFS nr		Saknr
1982	2	Kungörelse om Store Mosse nationalpark	NV:9
	3	Viltskadekungörelse ³	NV:10
		1983:5, NV:16 ändr. föreskr. till 8,9 §§, ändr. anvisn. till 17, 22, 23 §§, nya anvisn. till 8 §; omtryck	
		1989:6, NV:45 ändr. föreskr. och an- visn. till 8 §	
1983	2	Kungörelse om Tivedens nationalpark	NV:14
1984	1	Jaktvårdsområdeskungörelse ³	NV:17
	2	Kungörelse om spridning av bekämpnings- medel	PK:19
		1988:1, PK:33 ändr. 5 §; nya 20-24 §§, rubr. närmast före 20 §	
	6	Kungörelse om Skuleskogens nationalpark	NV:18
	10	Kungörelse med föreskrifter om upp- giftsskyldighet vid täkt och sten- krossrörelse	NV:19
1985	2	Kungörelse med föreskrifter om jägar- examen	NV:21
	4	Kungörelse med föreskrifter om frid- lysning av vissa djurarter	NV:22
	6	Kungörelse med föreskrifter om till- trädesförbud inom viss del av Ängsö nationalpark m m	NV:23
1986	1	Kungörelse med föreskrifter om avgas- rening m.m. för vissa bensin-, diesel- och motorgasdrivna bilar	MS:5
	3	Kungörelse med föreskrifter om Stens- huvuds nationalpark	NV:24
	4	Kungörelse med föreskrifter om ersätt- ning för fällda älgar med för höga halter av radioaktivitet	NV:25
	6	Kungörelse med föreskrifter om använd- ning av kemiska produkter för bekämp- ning eller sanering vid oljeutsläpp	PK:30

³ Innehåller även "anvisningar" (allmänna råd)

NATURVÅRDSVERKET

År SNFS nr

Sak nr

1987:1, PK:31 ändr. 7 §; omtryck

1987 2

Kungörelse med föreskrifter om bil-
avgaskontroll

MS:7

1988:4, MS:11 ändr. 2,5 p
Övergångsbest., ändr. 1.2,
2.7.2, 3.1-3.5, 3.6.1-3.6.2,
3.7, 3.7.1-3.7.2, 3.8.2a,
4.1-4.1.3, 5.4-5.4.3 p bil.,
nya 1.6, 3.10.1-3.10.3,
3.11.1-3.11.2, 5.4.4 p bil.

1989:9, MS:20 ändr. 1.2, 1.5,
1.6, 2.3.2, 2.7.2, 3.7.1,
3.10, 3.10.2, 3.11.1, 3.11.2,
4.1.1, 4.1.2, 5.4.3 p bil.,
nya 1.7, 5.4.5, 5.4.6 p bil.

1990:7, MS:27 ändr. 2.3.5, 3.9.1,
3.9.2, 4.1.1 och 5.4.2 p i bil.
och 1. och 2.3 p i underbil. 1,
nya 3.9.3 och 5.1.2 p i bil.
och 3.4 p i underbil. 1.

1990:12, MS:30 ändr. 1.1, 2.3.2, 2.3.5,
2.6, 2.7, 2.7.2, 3.7.2a, 3.8,
3.8.2, 3.8.2b, 3.8.3, 3.11.1,
4.1.1, 5,4 och 5.5.3 p i bil.,
nya 1.8 och 5.4.7 p i bil., upphör
3.11.2 p i bil., omtryck

3

Kungörelse med föreskrifter om avgas-
rening för lätta bilar

MS:8

1989:8, MS:19 upph. 4.3.2.1b, 4.3.3.1b,
5.4.1.2 p bil.,
ändr. rubr.,
ändr. 1.2, 2.19, 3.5.1, 3.5.2,
3.6.2, 4.2.2.3, 4.3.1,
4.3.2.1a, 4.3.3, 4.3.3.1a,
4.4.1, 4.4.2, 4.5.1, 8.1.4.3,
8.1.4.4, 8.1.8 (förut 8.1.5),
8.2.1.2, 8.2.1.3e, 9.3,
13.9.7.1, 13.11.1p bil.,
2.1p Annex 1, 3.1.4 (förut 3.1.3)
p Annex 1-Appendix1, 3.5, 3.6,
3.7p Annex 1-Appendix6, 2.2p
Annex3, 1,2,6.1-6.3p Annex4,
2p Annex5
bil.,
nya 1.3, 2.21, 2.22, 2.23,
4.2.1.15, 4.3.1.1, 4.3.1.2,
4.4.3, 4.4.4, 4.4.5, 6.1.1.7, 7,
7.8-7.14, 8.1, 8.1.4.5, 8.1.4.6,

NATURVÅRDSVERKET

År	SNFS nr		Sak nr
		8.1.5-7, 9.6p bil., 6.6p Annex 1, 3.1.3p Annex1-Appendix1, 2.5.3p Annex1-Appendix2, 3.8p Annex1-Appendix6 bil.	
1987	4	Kungörelse med föreskrifter om jakt (jaktkungörelsen) ⁴	NV:27
		1989:5, NV:44 ändr. 43,45 §§, ny 43a §, upph. 1 st. allm. råd under rubr. "Fångstredskap"	
		1990:9, NV:50 ändr. 31, 39, 41, 45, 46 och 56 §§, ändr. 7 st. allm. råd under rubr. "Jakt efter älgkalv inom oregistrerat område" och allm. råd under rubr. Andra jaktmedel".	
	5	Kungörelse om avsteg från förbud att använda kadmiumämne för ytbehandling eller som stabilisator eller som färgämne	PK:32
	6	Kungörelse med föreskrifter om VADVEDJÄKKA nationalpark	NV:28
	7	Kungörelse med föreskrifter om ABISKO nationalpark	NV:29
	8	Kungörelse med föreskrifter om STORA SJÖFALLETS nationalpark	NV:30
	9	Kungörelse med föreskrifter om SAREKS nationalpark	NV:31
	10	Kungörelse med föreskrifter om PADJELANTA nationalpark	NV:32
	11	Kungörelse med föreskrifter om MUDDUS nationalpark	NV:33
	12	Kungörelse med föreskrifter om PIELJE-KAISE nationalpark	NV:34

4) Innehåller även allmänna råd

NATURVÅRDSVERKET

År	SNFS nr		Sak nr
1987	13	Kungörelse med föreskrifter om SÅN-FJÄLLETS nationalpark	NV:35
		1989:11, NV:46 upph. 6,7,18-sats under rubr. "Inom nationalparken är det förbjudet att", nya 16,21-sats, nytt 3 st under rubr. "Inom nationalparken är det förbjudet att", ändr. 2,3,6-sats under rubr. "Utan hinder av ovanstående förbud är det tillåtet att"; omtryck	
	14	Kungörelse med föreskrifter om TÖF-SINGDALENS nationalpark	NV:36
	15	Kungörelse med föreskrifter om HAMRA nationalpark	NV:37
	16	Kungörelse med föreskrifter om GARP-HYTTANS nationalpark	NV:38
	17	Kungörelse med föreskrifter om ÄNGSÖ nationalpark	NV:39
		1990:2, NV: 47 upph. 6,7-sats, ändr. 2,6,12,19,20-sats, ny 7-sats, nytt 3 st under rubr. "Inom nationalparken är det förbjudet att", ändr. 3-sats under rubr. "Utan hinder av ovanstående förbud är det tillåtet att", ny bil., omtryck	
	18	Kungörelse med föreskrifter om NORRA KVILLS nationalpark	NV:40
	19	Kungörelse med föreskrifter om GOTSKA SANDÖNS nationalpark	NV:41
		1990:8, NV:49 upph. 6,7 och 15-sats, ändr. 2, 6, 10, 11, 13, 15, 17-20, ny 7 och 22-sats, nytt 3 st under rubr. "Inom nationalparken är det förbjudet att", ny 2 och 3-sats under rubr. "Utan hinder av ovanstående förbud är det tillåtet att", ny bil., omtryck	

NATURVÅRDSVERKET

År	SNFS nr		Sak nr
	20	Kungörelse med föreskrifter om BLÅ JUNGFRUNS nationalpark 1990:3, NV:48 upph. 6,7-sats, ändr. 2,6,13,21-sats, ny 7-sats, nytt 3 st under rubr. "Inom nationalparken är det förbjudet att", ny 3-sats under rubr. "Utan hinder av ovanstående förbud är det tillåtet att"; omtryck	NV:42
	21	Kungörelse med föreskrifter om DALBY SÖDERSKOGS nationalpark	NV:43
1988	2	Statens naturvårdsverks kungörelse med föreskrifter av kyl- och värmepump-anläggningar med CFC-köldmedier (köldmediekungörelsen) 1988:3, MS:10 ändr. rubr., ändr. 1, 2, 26, 32, 36 §§, ändr. 1 p ikraftträdandebest.; omtryck	MS:9
	5	Kungörelse med föreskrifter om avsteg från förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle	MS:12
1989	1	Statens naturvårdsverks kungörelse med föreskrifter om motorbensin 1990:1, MS:23 ändr. 16 § 1 st, ändr. 2 p övergångsbest., 2 nya st under 2p övergångsbest.	MS:14
	2	Kungörelse med föreskrifter om avgifter vid användning av CFC m m	MS:15
	3	Kungörelse med föreskrifter om avgasreningens hållbarhet 1989:10, MS:21 ändr. 1 kap 1§, 2§2, 2§12, 2 kap 2,6 §§ bil.	MS:16
	4	Kungörelse med föreskrifter om kontrollavgift för vissa nyregistrerade bilar	MS:17
	7	Kungörelse med föreskrifter om avsteg från 5 § andra stycket förordningen (1988:716) om CFC och halon m m	MS:18
	12	Kungörelse med föreskrifter om eftermonterbar avgasrening på äldre bilar	MS:22

NATURVÅRDSVERKET

Ar	SNFS nr		Sak nr
1990	4	Kungörelse med föreskrifter om miljö-rapport	MS:24
	5	Kungörelse med föreskrifter om skydd mot vattenförorening vid hantering av brandfarliga vätskor	MS:25
	6	Kungörelse med föreskrifter om kontroll av utsläpp av processavloppsvatten från fabriker för framställning av massa, papper eller fiberskivor	MS:26
		1991:2, MS:34 ändr. 23 och 24 §§ och bil. 1991:12, MS: 41 ändr. bil.	
	10	Kungörelse med föreskrifter om typgod-kännande av utrustning för spridning av bekämpningsmedel i jordbruket	MS:28
	11	Kungörelse med föreskrifter om kontroll av vatten vid ackrediterade labora-torier m m	MS:29
	13	Kungörelse med föreskrifter om taxa m m enligt förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle	MS:31
	14	Kungörelse med föreskrifter om kontroll av utsläpp till vatten- och markrecipient från anläggningar för behandling av avloppsvatten från tätbebyggelse	MS:32
		1991:9, MS 39 ändr. 1 och 2 §§, 4 § 1 st p 2 b, 3 b och 5, 5 - 8 §§, 20 § 3 st 5 p och 23 § samt bil. och texten under rubr. "Anmärkning"	
1991	1	Kungörelse med föreskrifter om åter-föringssystem för bensingaser vid tank-ställen för motorfordon	MS:33
	3	Kungörelse med föreskrifter om inne-hållet i kommunal avfallsplan	MS:35
	4	Kungörelse med föreskrifter om kontroll av utsläpp av kväveoxider och svavel-oxider till luft från förbränning i fasta anordningar	MS:36
		1991:6, MS:38 ändr. 1-7, 9-13,15, 17-19 och 22 §§ samt bil.; omtryck	
	5	Kungörelse med föreskrifter om mätutrust-ning för bestämmande av miljöavgift på ut-släpp av kväveoxider vid energiproduktion	MS:37

NATURVÅRDSVERKET

Ar	SNFS nr		Sak nr
		1991:13, MS 42 ändr. 9 §	
1991	7	Kungörelse med föreskrifter om BJÖRNLAN- DETS nationalpark	NV:51
	8	Kungörelse med föreskrifter om DJURÖ nationalpark	NV:52
	10	Kungörelse med föreskrifter om inne- hållet i en anmälan om att ta jord- bruksmark ur produktion	NV:53
	11	Kungörelse med föreskrifter om avgas- rening för dieseldrivna motorer till vissa bilar	MS:40

Allmänna råd

Riktlinjer för buller från motorsport och bilprovningsbanor	PU 75:6
Avloppsvattenbehandling vid bensinstationer och bilverkstäder	PU 75:10
Anvisningar 19750602 rörande ersättning för sälmaterial inlämnat till riksmuseet	(skrivelse till naturhistoriska riksmuseet)
Strandskydd, naturvårdsområde, samråd om naturmiljön	PU 76:4
Utomhusreklam	RR 77:2 (utgiven av statens planverk rapport 39)
Tillsyn av gödselvårdsanläggningar	RR 77:3
Saneringsplaner för kommunala avloppsledningsnät allmänna råd	RR 78:3
Täkt allmänna råd	RR 79:4
Riktlinjer för fenolhaltig avfallssand från gjuterier	RR 80:1
Miljöskydd inom mejeriindustri, glassfabriker och margarinfabriker – allmänna råd	RR 80:2
Miljöskydd inom slakteri och charkuteriindustrin – allmänna råd	RR 80:4
Bullersanering – Handledning	ME 2/80
Infiltration av hushållsavloppsvatten	ME 4/80
Kungörelse med anvisningar om registrering av beslut i naturvårdsärenden mm	(SNFS 1980:1, NV:4)
Naturvård i vattenmål – allmänna råd	RR 81:1
Buller från skjutbanor – allmänna råd	RR 81:2 (ers PU 76:16)
Skötselplaner för naturvårdsobjekt	RR 82:2
Kadmiumförbud – allmänna råd	RR 82:3
Flygbuller	ME 1/82
Kontroll av kommunala avloppsanläggningar – allmänna råd	RR 83:1
Uppgiftsskyldighet vid täkt och stenkrossrörelse	RR 84:2
Beslut om naturreservat	RR 84:3
Beräkning av ersättningar för naturvårdsintrång inom skogsbruket – allmänna råd	RR 84:4
Riktlinjer för länsstyrelsernas handläggning av älgjakten i syfte att hålla älgstammen på en från skoglig synpunkt acceptabel nivå	(skrivelse 19840416)
Tillämpningsföreskrifter mm till förordningen (SFS 1984:380) om avgift på provning och till syn enligt miljöskyddslagen	(19841115)
Vattenvård inom verkstads och ytbehandlingsindustrin	AR 85:1
Jägarexamen	AR 85:3

Muddring och muddermassor	AR 85:4
Reglering av sjötrafik	AR 85:5
Överlåtelse av tillsyn enligt miljöskyddslagen	AR 85:6
Miljöfarligt avfall	AR 85:7
Töfösingdalens nationalpark – skötselplan	AR 85:9
Blå Jungfruns nationalpark – skötselplan	AR 85:10
Norra Kvills nationalpark – skötselplan	AR 85:11
Dalby Söderskogs nationalpark skötselplan	AR 85:12
Garphyttans nationalpark – skötselplan	AR 86:1
Tivedens nationalpark – skötselplan	AR 86:2
Recipientkontroll vatten	AR 86:3
Kommunala avloppsreningsverk	AR 86:4
Hälsoskydd i hamnar för fritidsbåtar	AR 86:5
Hälsoskydd på campingplatser	AR 86:6
Stenshuvud – skötselplan	AR 87:1
Fastbränsleeldade anläggningar	AR 87:2
Deponering av asbest	AR 87:3
Analysmetoder – vattenvårdsområdet	AR 87:4
Grushushållningsplanering	AR 87:5
Små avloppsanläggningar	AR 87:6
Lagring av olja i berggrum	AR 87:7
Villkor i tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen	AR 87:8
Bassängbad vattenkvalitet och kontroll	AR 88:1
Användning av kemiska bekämpningsmedel i jordbruk och trädgård	AR 88:2
Kalkning av sjöar och vattendrag	AR 88:3
Rätten till fälld älg	AR 88:4
Kylanläggningar och värmepumpar med CFC	AR 88:5
Markavvattning. Tillämpning av naturvårdslagens bestämmelser enligt 18c.	AR 88:6
Avtal om naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet	AR 89:1
Anläggningskontroll enligt miljöskyddslagen (reviderad)	AR 89:2
Delegation till kommuner att självständigt inrätta naturreservat och naturvårdsområden	AR 89:3
Strandbad vattenkvalitet och kontroll	AR 89:4
Biologisk-kemisk karakterisering av industriavlopp	AR 89:5

Miljöskydd vid djurhållning	AR 89:6
Verkstads och ytbehandlingsindustri – "Anläggningskontroll"	AR 89:7
Provtagning av avloppsvatten vid utsläppskontroll	AR 90:1
Flödesmätning – avloppsvatten	AR 90:2(se Rapport 3227)
Skorstenshöjd – Beräkningsmetod	AR 90:3
Bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag	AR 90:4
Strandskydd	AR 90:5
Gotska Sandön — Skötselplan	AR 90:6
Miljörapport enligt miljöskyddslagen	AR 90:7
Förvaltning av naturvårdsobjekt – organisationsförändringar inom den statliga naturvårdsförvaltningen	AR 90:8
Riktvärden för luftkvalitet i tätorter	AR 90:9
Prövning enligt miljöskyddslagen	AR 90:10
Tillsyn enligt miljöskyddslagen (ersätter RR 1984:1 "Tillsyn enligt miljöskyddslagen – allmänna råd")	AR 90:11
Spridning av bekämpningsmedel – Tillämpning av föreskrifter	90:12
Slam från kommunala avloppsreningverk (ers AR 87:9)	AR 90:13
Kontroll av vatten vid ackrediterade laboratorier	AR 90:14
Grundvattentäkter – skyddsområden – skyddsföreskrifter	AR 90:15
Sjukhusens miljöskyddsfrågor	AR 90:16
Skydd mot vattenförorening vid hantering av brandfarliga vätskor – kungörelse och allmänna råd	AR 90:17
Kommunal avfallsplanering	AR 91:1
Rening av hushållsvatten	AR 91:2
Länsvisa program för bevarande av odlingslandskapets natur och kultur- miljövärden	AR 91:3
Djurö – Skötselplan	AR 91:4
Användning av medel för bevarande av odlingslandskap (Lantbruksstyrelsen AR 91:3, Riksantikvarieämbetet underrättelse 91:2)	AR 91:5
Mätning av svavel- och kväveoxider vid utsläppskontroll vid förbrän- ningsanläggningar	AR 91:6
Björnlandets nationalpark – Skötselplan	AR 91:7
Terrängkörningslagen – Tillämpningsföreskrifter	AR 91:8

BRANSCHFAKTABLAD

Utgivna faktablad

Bryggerier
Spannmålsanläggningar
Rökerier
Färdiglagad mat
Skjutbanor
Grafisk industri
Småbåtshamnar
Slaktrester
Värmepumpar
Mejerier
Spånskiveindustrin
Anläggningar för mottagning/mellanlagring av MFA
Textilindustrin
Gjuterier
Asfalt- och oljegrusanläggningar
Jordbruk
Avloppsreningsverk 26-2000 pe

Faktablad översatta till engelska

Grain processing facilities and feed factories
Breweries and soft drinks factories
The graphic industry
The chipboard industry
Dairies and dried milk factories
Reception/intermediate storage of environmentally
hazardous waste
The textile industry
Heat pumps
Asphalt and oil-gravel plants
Foundries

Utgivna faktablad:

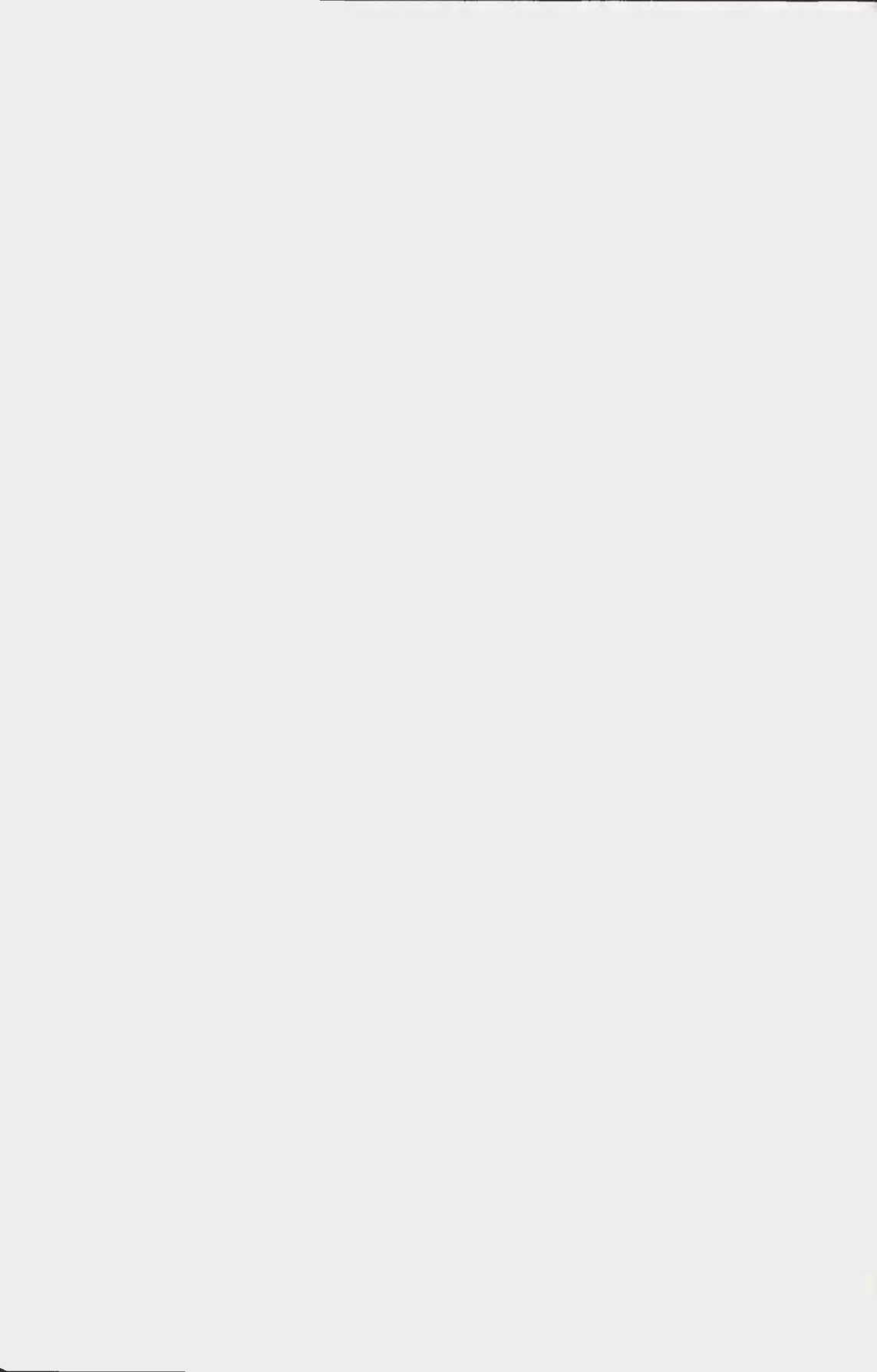
Tolkningsnyckel

Akrylnitril
Bensen
p-Fenylendiamin
Ftalater
Hydrazin
Hydrokinon
Klorbensen
Klorerade paraffiner
Metylenklorid
Naftalen
Nonylfenol
Polyklorerade bifenyler
Styren
Tiram
Toluen
1,1,1-Trikloretan
Triklöretylen
Xylen
Kvicksilver
Kväveoxider
Svaveloxid
Planerade:

TEMAFAKTABLAD

Utgivna faktablad

Hur mycket kväve tål naturen?
Hur mycket svavel tål naturen?
Markförsurning - vad är det?
Ozons effekter på grödor och skog
Föroreningar i tätortsluft - trender
Föroreningars transport i mark och grundvatten
Marin miljöövervakning
Naturliga klimatvariationer
Ammoniak från naturgödsel
Växthuseffekten
Riktvärden för luftkvalitet i tätorter
Eutrofiering av havet
Kvicksilver i miljön
Undersökning av föroreningars transport i mark och grundvatten med hjälp av spridningsmodeller
Ozonskiktet



Bilaga

Förteckning över sådan miljöfarlig verksamhet i fråga om vilken tillståndsplikt eller anmälningsskyldighet gäller enligt 3 § eller 19 § första stycket 1 eller 2 miljöskyddsförordningen (1989:364)

Vid varje slag av verksamhet anges var tillstånd skall sökas eller anmälan göras enligt följande:

A: tillstånd skall sökas hos koncessionsnämnden,
B: tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen,
C: anmälan skall göras till den kommunala nämnden. Förordning (1991:1637).

1	JORDBRUK, VATTENBRUK
11	Jordbruk
11.01	B ladugård, stall eller annan anläggning för djur med utrymme för mer än 100 djurenheter, varvid som en enhet avses ett fullvuxet nötkreatur, en häst, två ungnöt, tre suggor, tio slaktsvin, tio pälsdjur (avelshonor) eller 100 fjäderfän
11.02	B anläggning för torkning av gödsel
11.03	C utsläpp av pressaft från siloanläggning
11.04	C utsläpp av urin från djurstall
13	Vattenbruk
13.01	fiskodling för en produktion av
13.01.01	B – mer än 10 ton fisk per år
13.01.02	C – mer än 500 kg men högst 10 ton fisk per år
13.02	C anläggning för övervintring av mer än 500 kg fisk
13.03	C kräftdjursodling med möjlighet att hålla mer än 500 kg kräftdjur i odlingen eller med en dammareal överstigande 0,5 ha
2	UTVINNING AV MINERALISKA PRODUKTER M. M.
22	Råpetroleum- och naturgasutvinning
22.01	B anläggning för provborrning efter eller utvinning av råolja eller naturgas
23	Malm- och mineralutvinning
23.01	gruvanläggning som utgörs av
23.01.01	A – annan anläggning för bearbetning av mineralfyndighet än som avses i

23.01.02	B	23.01.02 eller anrikningsverk eller sintringsverk – anläggning för provbrytning
29		Annan brytning och utvinning
29.01	B	bergtäkt med en produktion överstigande 25 000 ton per år samt torvtäkt med en produktion överstigande 10 000 kubikmeter per år
29.02	C	annan täkt än som avses i 29.01 för vilken krävs tillstånd enligt 18 § naturvårdslagen (1964:822) eller 1 § lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter
3		TILLVERKNING
31		Livsmedels- och dryckesvarutillverknig
31.01		slakteri för en produktion
31.01.01	B	– överstigande 5 000 ton slaktvikt per år
31.01.02	C	– av högst 5 000 ton slaktvikt per år
31.02	C	charkuteri- eller styckningsanläggning för en produktion av mer än 400 ton per år eller köttkonserverfabrik
31.03		mejeri eller torrmjölksfabrik för en produktion baserad på en invägning av
31.03.01	B	– mer än 50 000 ton per år
31.03.02	C	– högst 50 000 ton per år
31.04	C	utsläpp av vassle, som inte är endast av spillkaraktär
31.05		glassfabrik för en produktion av
31.05.01	B	– mer än 5 000 ton per år
31.05.02	C	– högst 5 000 ton per år
31.06		fabrik för beredning eller konservering av grönsaker, rotfrukter, frukter eller bär för en produktion baserad på
31.06.01	B	– mer än 1 000 ton råvara per år
31.06.02	C	– högst 1 000 ton råvara per år

31.07	fabrik för beredning eller konservering av fisk eller skaldjur för en produktion baserad på	32	Textil-, beklädnads-, läder- och lädervarutillverkning
31.07.01	B – mer än 200 ton råvara per år	32.01	fabrik för beredning eller färgning av
31.07.02	C – högst 200 ton råvara per år	32.01.01	B – mer än 200 ton textilier eller garner per år
31.08	B fiskmjöls- eller fiskoljefabrik	32.01.02	C – högst 200 ton textilier eller garner per år
31.09	anläggning för framställning eller raffinering av fett eller olja av animaliskt eller vegetabiliskt slag med en tillverkning av	32.02	garveri eller annan fabrik för skinnberedning för en produktion baserad på
31.09.01	A – mer än 100 000 ton per år	32.02.01	B – mer än 100 ton råvara per år
31.09.02	B – högst 100 000 ton per år	32.02.02	C – högst 100 ton råvara per år
31.10	B margarinfabrik eller annan fabrik för förädling av vegetabiliskt fett till olika livsmedelsprodukter	32.03	B linberedningsverk
31.11	B sockerfabrik	33	Trävarutillverkning
31.12	B stärkelsefabrik	33.01	sågverk för framställning av
31.13	B stärkelsederivatfabrik	33.01.01	B – mer än 10 000 kubikmeter trävaror per år
31.14	A jästfabrik	33.01.02	C – mer än 1 000 men högst 10 000 kubikmeter trävaror per år
31.15	choklad- eller konfektyrfabrik för en produktion av	33.02	B plywood- eller spånskivefabrik
31.15.01	B – mer än 10 000 ton per år	33.03	B anläggning för lagring av timmer på land med begjutning av vatten eller anläggning för lagring av timmer i vatten om lagerkapaciteten överstiger 5 000 kubikmeter
31.15.02	C – högst 10 000 ton per år	33.04	B anläggning för träskyddsbehandling genom tryck- eller vacuumimpregnering
31.16	B fabrik för rostning av kaffe	33.05	C anläggning för träskyddsbehandling genom dopning
31.17	C rökeri för en produktion av mer än 200 kg rökta produkter per dygn	34	Massa-, pappers- och pappersvarutillverkning, grafisk produktion
31.18	C fabrik för framställning av mer än 300 ton per år av färdiglagad mat eller av mat som halvfabrikat	34.01	A fabrik för framställning av massa eller massa och papper
31.19	C fabrik för beredning av mer än 50 ton äggprodukter per år	34.02	A fabrik för framställning av papper
31.20	anläggning för bearbetning av slaktbiprodukter eller animaliskt avfall för en produktion baserad på	34.03	A fabrik för framställning av fiberskiavor
31.20.01	A – mer än 10 000 ton råvara per år	34.04	A fabrik för framställning av regenererad cellulosa
31.20.02	B – högst 10 000 ton råvara per år	34.05	A fabrik för framställning av bindemedel ur skogsråvara
1.21	annan fodermedelsfabrik än som avses i 31.20 för en produktion av	34.06	tryckeri där
31.21.01	B – mer än 50 000 ton spannmålsfodermedel per år	34.06.01	B – torkning sker vid förhöjd temperatur
31.21.02	B – mer än 1 000 ton annat fodermedel per år	34.06.02	B – mer än 20 ton organiska lösningsmedel (inkl. lösningsmedel i färg) förbrukas per år
31.21.03	C – högst 50 000 ton spannmålsfodermedel per år	34.06.03	C – mer än 5 ton men högst 20 ton organiska lösningsmedel (inkl. lösningsmedel i färg) förbrukas per år
31.21.04	C – högst 1 000 ton annat fodermedel per år	34.07	C klichéanstalt
31.22	C siloanläggning för torkning, rensning eller lagring av spannmål		
31.23	B fabrik för framställning av alkohol		
31.24	C anläggning för blandning och tappning av sprit och vin		
31.25	B bryggeri eller maltfabrik		
31.26	C läskedrycksfabrik		

- 35 Tillverkning m. m. av kemiska produkter, petroleumprodukter, gummi- och plastvaror
- 35.01 A fabrik för framställning av andra polymerer ur enskilda monomerer eller kombinationer av monomerer än som avses i 35.02
- 35.02 B fabrik för framställning av polymerer av epoxi- eller polyuretantyp
- 35.03 B fabrik för tillverkning av plastprodukter ur polymera material såsom polyester, latex eller andra förpolymeriserade produkter, där tillverkningen innefattar ytterligare polymerisation
- 35.04 fabrik för tillverkning av plastprodukter där
- 35.04.01 B – mer än 1 ton fullständigt halogenerade klorfluorkarboner förbrukas per år
- 35.04.02 B – mer än 5 ton andra halogenerade organiska lösningsmedel förbrukas per år
- 35.04.03 C – mer än 100 kg men högst 1 ton fullständigt halogenerade klorfluorkarboner förbrukas per år
- 35.04.04 C – mer än 1 ton men högst 5 ton andra halogenerade organiska lösningsmedel förbrukas per år
- 35.05 C fabrik för tillverkning, på annat sätt än genom polymerisation, av plastprodukter genom mekanisk, termisk eller annan bearbetning av polymera material
- 35.06 A läkemedelsfabrik med kemisk eller biologisk tillverkning
- 35.07 B läkemedelsfabrik med enbart farmaceutisk tillverkning
- 35.08 A krut- och annan sprängämnesfabrik
- 35.09 A fabrik för framställning av gödselmedel
- 35.10 A fabrik för framställning av bekämpningsmedel på annat sätt än enbart genom blandning av färdiga råvaror
- 35.11 B fabrik för framställning av bekämpningsmedel enbart genom blandning av färdiga råvaror
- 35.12 B kabelfabrik
- 35.13 B gummivarufabrik
- 35.14 C anläggning för regummeringsverksamhet där mer än 5 ton organiska lösningsmedel förbrukas per år
- 35.15 B fabrik för framställning av färg eller färgämnen
- 35.16 B fabrik för tillverkning av fotografisk film eller fotografiskt papper
- 35.17 fabrik för framställning av produkter där en mängd av
- 35.17.01 B – mer än 500 ton organiska lösningsmedel ingår per år
- 35.17.02 B – mer än 10 ton halogenerade organiska lösningsmedel ingår per år
- 35.17.03 C – mer än 10 ton men högst 500 ton organiska lösningsmedel ingår per år
- 35.17.04 C – mer än 1 ton men högst 10 ton halogenerade organiska lösningsmedel ingår per år
- 35.18 fabrik för framställning av rengöringsmedel genom blandningsförfarande med en produktion av
- 35.18.01 B – mer än 500 ton per år
- 35.18.02 C – högst 500 ton per år
- 35.19 A fabrik för raffinering av mineraloljor
- 35.20 anläggning där olja, oljeprodukter eller kemikalier lagras eller årligen hanteras i en mängd av
- 35.20.01 B – mer än 50 000 ton
- 35.20.02 C – mer än 5 000 ton men högst 50 000 ton
- 35.21 B anläggning för framställning av kolbaserade bränslen
- 35.22 A fabrik för framställning av grafitelektroder
- 35.23 B fabrik för framställning av alkohol för annat ändamål än livsmedel
- 35.24 C anläggning för framställning, bearbetning eller omvandling av bränsle eller bränsleprodukt baserad på torv, skogsprodukt eller jordbruksprodukt
- 35.25 C anläggning där mer än 5 000 ton kol, torv eller bränsleflis lagras
- 35.26 C asfaltverk eller oljegrusverk
- 35.27 A fabrik för framställning av ammoniak
- 35.28 A fabrik för framställning av svavelsyra
- 35.29 A fabrik för framställning av fosforsyra
- 35.30 A fabrik för framställning av klor eller natriumhydroxid
- 35.31 A fabrik för framställning av klorat
- 35.32 A fabrik för framställning av saltsyra
- 35.33 A fabrik för framställning av salpetersyra
- 35.34 A fabrik för framställning av andra kemiska produkter än som tidigare har nämnts, där tillverkningen omfattar kemiska reaktioner
- 35.35 B fabrik för framställning av andra kemiska produkter än som tidigare har nämnts, där tillverkningen enbart omfattar fysikaliska processer, så-

- 35.36 som blandning, destillation eller lakning
annan anläggning för tillverkning av kemiska produkter, petroleumprodukter, gummi- eller plastvaror där årsförbrukningen av
- 35.36.01 B – fullständigt halogenerade klorfluorkarborer uppgår till mer än 1 ton
- 35.36.02 B – ofullständigt halogenerade klorfluorkarborer uppgår till mer än 10 ton
- 35.36.03 C – fullständigt halogenerade klorfluorkarborer uppgår till mer än 100 kg men högst 1 ton
- 35.36.04 C – ofullständigt halogenerade klorfluorkarborer uppgår till mer än 1 ton men högst 10 ton
- 36 **Tillverkning av varor av mineraliska ämnen, utom metaller**
- 36.01 B fabrik för framställning av keramiska produkter
- 36.02 A mineralulls- eller glasullsfabrik
- 36.03 B glasbruk
- 36.04 A cementfabrik
- 36.05 B anläggning för framställning av kalk, krita eller kalkprodukter för en produktion av mer än 10 000 ton per år
- 36.06 B anläggning för framställning av tegel
- 36.07 B anläggning för framställning av gipskivor
- 36.08 B anläggning för framställning av lättklinker eller lättbetong
- 36.09 B anläggning för framställning av produkter ur skiffer
- 36.10 C berg- eller gruskrossverk
- 36.11 C fabrik för framställning av annat byggmaterial eller andra byggnadsprodukter på mineralbas än som anges i punkterna 36.01–36.10
- 37 **Metallframställning**
- 37.01 A järn- eller stålverk
- 37.02 A ferrolegeringsverk
- 37.03 annat metallverk än som anges i 37.01 för en produktion av
- 37.03.01 A – mer än 3 000 ton per år
- 37.03.02 B – högst 3 000 ton per år
- 37.04 metallraffinaderi för en produktion av
- 37.04.01 A – mer än 3 000 ton per år
- 37.04.02 B – högst 3 000 ton per år
- 37.05 annat metallgjuteri än som anges i 37.06 för en produktion av
- 37.05.01 A – mer än 3 000 ton per år
- 37.05.02 B – högst 3 000 ton per år
- 37.06 B järn- eller stålgiuteri
- 38 **Verkstads varutillverkning**
- 38.01 anläggning för verkstadsindustri med en tillverkningsyta av
- 38.01.01 A – mer än 20 000 kvadratmeter
- 38.01.02 B – mer än 5 000 men högst 20 000 kvadratmeter
- 38.02 B anläggning för kemisk, elektrolytisk eller termisk ytbehandling, beläggning med metall eller trumling eller betning av metall
- 38.03 B utsläpp av ytbehandlingsbad från metallindustri eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad
- 38.04 A ackumulatorfabrik
- 38.05 annan anläggning för verkstadsvarutillverkning där
- 38.05.01 B – mer än 1 ton fullständigt halogenerade klorfluorkarborer förbrukas per år
- 38.05.02 B – mer än 5 ton andra halogenerade organiska lösningsmedel förbrukas per år
- 38.05.03 B – mer än 20 ton organiska lösningsmedel förbrukas per år
- 38.05.04 C – mer än 100 kg men högst 1 ton fullständigt halogenerade klorfluorkarborer förbrukas per år
- 38.05.05 C – mer än 1 ton men högst 5 ton andra halogenerade organiska lösningsmedel förbrukas per år
- 38.05.06 C – mer än 5 ton men högst 20 ton organiska lösningsmedel förbrukas per år
- 38.06 C plattform för verkstad på vattnet när fråga är om förläggning nära kusten för montering, utrustning, ombyggnad, reparation, underhåll eller liknande åtgärd
- 39 **Annan tillverkning**
- 39.01 anläggning för ytbehandling med färg eller lack eller där limning sker där
- 39.01.01 B – mer än 20 ton organiska lösningsmedel (inkl. lösningsmedel i färg, lack och lim) förbrukas per år
- 39.01.02 C – mer än 5 ton men högst 20 ton organiska lösningsmedel (inkl. lösningsmedel i färg, lack och lim) förbrukas per år
- 39.01.03 C – ytbehandling sker med mer än 10 ton pulver per år
- 39.02 annan tillverkningsanläggning där

39.02.01	B	– mer än 1 ton fullständigt halogenerade klorfluorkarboner förbrukas per år	6	VARUHANDEL
			61	Partihandel och varuförmedling
			61.01	anläggning där
39.02.02	B	– mer än 10 ton ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner förbrukas per år	61.01.01	B – mer än 1 ton fullständigt halogenerade brom- eller klorfluorkarboner omtappas per år
39.02.03	C	– mer än 100 kg men högst 1 ton fullständigt halogenerade klorfluorkarboner förbrukas per år	61.01.02	B – mer än 10 ton ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner omtappas per år
39.02.04	C	– mer än 1 ton men högst 10 ton ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner förbrukas per år	61.01.03	C – mer än 100 kg men högst 1 ton fullständigt halogenerade brom- eller klorfluorkarboner omtappas per år
			61.01.04	C – mer än 1 ton men högst 10 ton ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner omtappas per år
4		EL-, GAS-, VÄRME- OCH VATTENFÖRSÖRJNING		
41		El-, gas- och värmeförsörjning	62	Detaljhandel
41.01	A	kärnkraftverk eller annan kärnteknisk anläggning	62.01	C bensinstation där mer än 2 000 kubikmeter bensin hanteras per år
41.02		anläggning för förgasning eller förbränning för en tillförd effekt av		
41.02.01	A	– mer än 200 MW	7	SAMFÄRDESEL, POST- OCH TELEKOMMUNIKATIONER
41.02.02	B	– mer än 10 MW men högst 200 MW	71	Samfärdsel
41.02.03	C	– mer än 500 kW men högst 10 MW, som är avsedd för annat bränsle än enbart eldningsolja eller bränslegas	71.01	A trafikflygplats med en nominell banlängd överstigande 1 200 m
41.03	C	stationär förbränningsmotor för en tillförd effekt av mer än 500 kW men högst 10 MW, som är avsedd för annat ändamål än enbart som reservaggregat vid elbortfall	9	OFFENTLIG FÖRVALTNING OCH ANDRA TJÄNSTER
41.04	B	gasturbinanläggning för en tillförd effekt av högst 200 MW	91	Offentlig förvaltning, försvarsverksamhet m. m.
41.05		anläggning för utvinning – på annat sätt än genom vattentäkt – av värme ur mark, luft, vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller ur grundvatten eller avloppsvatten för en ur värmekällan uttagen effekt av	91.01	A flottiljflygplats med en nominell banlängd överstigande 1 200 m
41.05.01	B	– mer än 10 MW	91.02	B skjutbana, skjutfält samt annan anläggning som tillhör försvarsmakten och som är stadigvarande inrättad för användning av skarp ammunition utomhus
41.05.02	C	– mer än 500 kW men högst 10 MW	92	Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet m. m.
41.06	C	anläggning för lagring av värme i mark, vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller i grundvatten för en tillförd energimängd av mer än 3 000 MWh	92.01	utsläpp av avloppsvatten
			92.01.01	A – från tätbebyggelse med mer än 100 000 invånare eller från annan tätbebyggelse, om föroreningsmängden i avloppsvattnet motsvarar minst den mängd som härrör från mer än 100 000 invånare
41.07		gruppstation med vindkraftverk eller vindkraftverk med enstaka aggregat eller grupper av aggregat för en sammanlagd uttagen effekt av	92.01.02	B – från tätbebyggelse med mer än 2 000 men högst 100 000 invånare eller från sådan bebyggelse med färre antal invånare, om föroreningsmängden i avloppsvattnet motsvarar minst den mängd som härrör från mer än 2 000 invånare, dock högst den
41.07.01	A	– mer än 10 MW		
41.07.02	B	– mer än 1 MW men högst 10 MW		
41.07.03	C	– mer än 25 kW men högst 1 MW		
42		Vattenförsörjning		
42.01	C	vattenverk för mer än 5 000 personer		

		mängd som härrör från 100 000 invånare			avfallsmängden överstiger 5 000 ton per år
92.01.03	C	– i annat fall än som avses i 92.01.01 och 92.01.02 från en kommunal avloppsanläggning eller någon annan fristående avloppsanläggning	92.11	B	anläggning för tvättning av tankar eller fat som används för transport av kemiska produkter på väg eller järnväg
92.02	B	utsläpp av avloppsvatten från sjukhus	92.12	B	anläggning för sterilisering av sjukvårdsartiklar där etylenoxid används som steriliseringsmedel
92.03		upplag eller anläggning för behandling av avfall från hushåll, sjukhus, industri, reningsanläggning eller därmed jämförlig inrättning om den avfallsmängd som tillförs upplaget eller anläggningen	92.13	B	anläggning för destruktion eller annan bearbetning av kasserade produkter som innehåller fullständigt eller ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner eller halon
92.03.01	A	– överstiger 75 000 ton per år	94		Rekreationsverksamhet
92.03.02	B	– överstiger 50 men ej 75 000 ton per år	94.01	C	motorsport- eller bilprovsningsbana för stadigvarande bruk
92.03.03	C	– uppgår till högst 50 ton per år	94.02	C	skjutbana eller annan anläggning som uteslutande används för rekreationsverksamhet och som är stadigvarande inrättad för användning av skarp ammunition utomhus
92.04	B	utsläpp av fast avfall eller något annat fast ämne från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller uppläggning av ett sådant ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten	95		Reparations-, tvätteri- och serviceverksamhet
92.05		anläggning för behandling av sådant miljöfarligt avfall som avses i 2 § förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall och förordningen (1986:1 236) om miljöfarliga batterier om	95.01	C	ulltvätteri
92.05.01	A	– huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen härrör från andra inrättningar	95.02		tvättinrättning
92.05.02	B	– avfallet uppkommit i egen anläggning	95.02.01	B	– för mer än 10 ton tvättgods per dygn
2.06	B	anläggning för uppläggning av miljöfarligt avfall	95.02.02	B	– där mer än 1 ton perkloretylen förbrukas per år
92.07		anläggning för mottagning eller mellanlagring av	95.02.03	B	– där mer än 1 ton fullständigt halogenerade klorfluorkarboner förbrukas per år
92.07.01	B	– mer än 50 ton oljeavfall per år	95.02.04	B	– där mer än 10 ton andra halogenerade kolväten förbrukas per år
2.07.02	B	– mer än 10 ton annat miljöfarligt avfall per år	95.02.05	C	– för mer än 1 ton men högst 10 ton tvättgods per dygn
92.07.03	C	– högst 50 ton oljeavfall per år	95.02.06	C	– där mer än 100 kg men högst 1 ton perkloretylen förbrukas per år
92.07.04	C	– högst 10 ton annat miljöfarligt avfall per år	95.02.07	C	– där mer än 100 kg men högst 1 ton fullständigt halogenerade klorfluorkarboner förbrukas per år
92.08	B	bilfragmenteringsanläggning med malningsanläggning eller motsvarande	95.02.08	C	– där mer än 1 ton men högst 10 ton andra halogenerade kolväten förbrukas per år
92.09	C	skrotupplag eller anläggning för bearbetning av skrot, dock ej bilfragmenteringsanläggning	95.03		anläggning för framkallning av fotografiska produkter där
92.10	C	anläggning för omlastning av avfall från hushåll, sjukhus, industri, reningsanläggning eller därmed jämförlig inrättning, om den hanterade	95.03.01	B	– mer än 15 000 kvadratmeter fotografisk film eller mer än 50 000 kvadratmeter papperskopior framkallas per år
			95.03.02	C	– mer än 1 000 men högst 15 000 kvadratmeter fotografisk film eller mer än 5 000 men högst 50 000 kva-

- dratmeter papperskopior framkallas per år
- 95.04 annan reparations- eller serviceverksamhet, med undantag för verksamhet med tillstånd som avses i 9 § förordningen (1988:716) om CFC och halon m. m., där
- 95.04.01 B – mer än 1 ton fullständigt halogenerade klorfluorkarboner hanteras per år
- 95.04.02 B – mer än 10 ton ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner hanteras per år
- 95.04.03 C – mer än 100 kg men högst 1 ton fullständigt halogenerade klorfluorkarboner hanteras per år
- 95.04.04 C – mer än 1 ton men högst 10 ton ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner hanteras per år

Övergångsbestämmelser

1989:364

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1989, då miljöskyddsförordningen (1981:574) skall upphöra att gälla.

2. Tillstånds- eller anmälningsärenden som inte har avgjorts vid utgången av juni 1989 skall handläggas enligt äldre bestämmelser.

3. Tillsyn över miljöfarlig verksamhet, som enligt äldre bestämmelser har omfattats av tillståndsplikt, utövas av den kommunala nämnden, om verksamheten har beteckningen C i bilagan till den nya förordningen.

4. I fråga om miljöfarlig verksamhet, som enligt äldre bestämmelser har omfattats av tillståndsplikt, gäller det som i den nya förordningen har föreskrivits om anmälningskyldighet, om verksamheten har beteckningen C i bilagan till denna.

1991:654

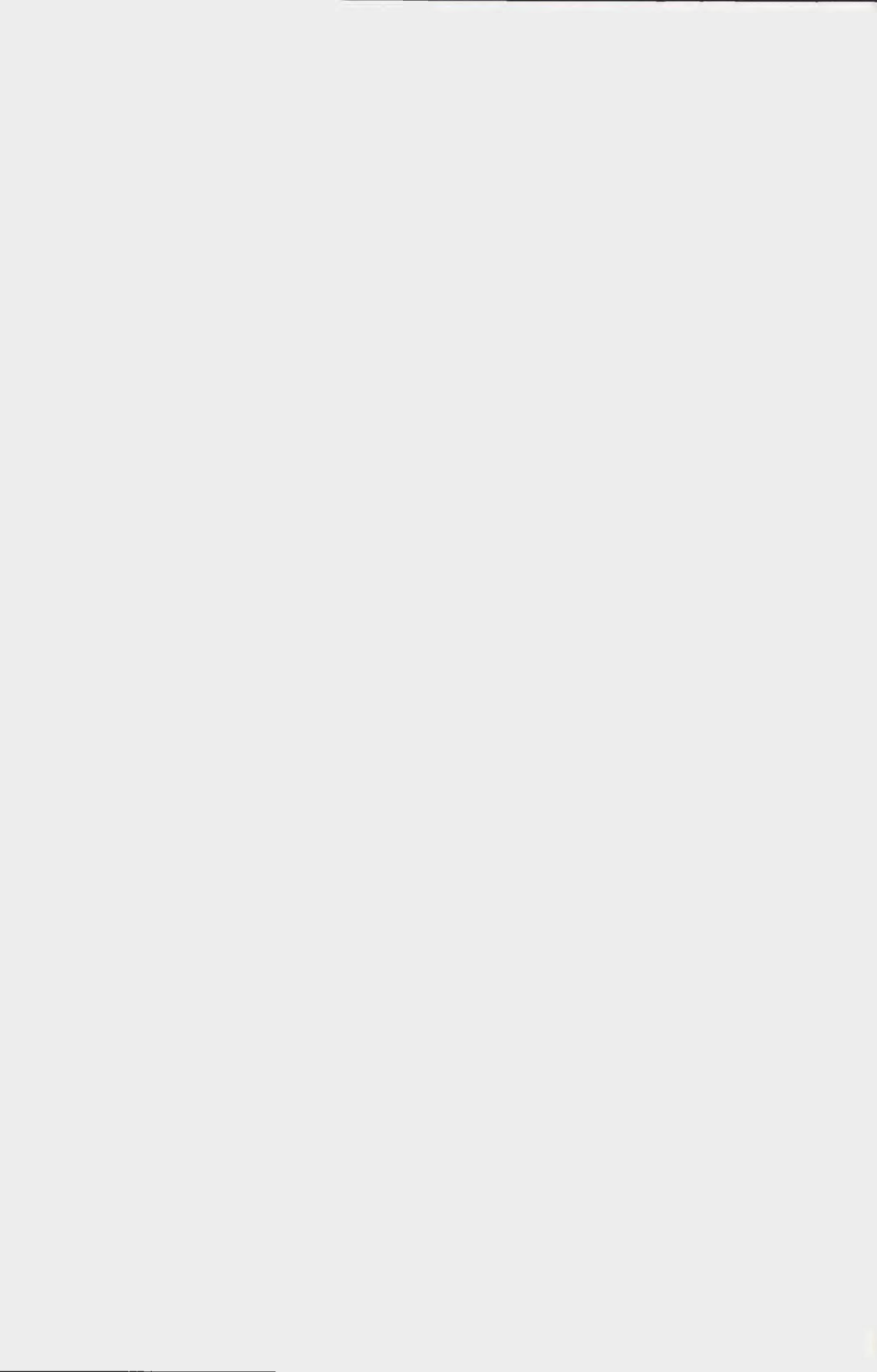
Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1991.

1991:1536

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1992.

1991:1637

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1992.



Naturvårdsverket

ALLMÄNNA RÅD 92:XX

**MILJÖSKYDDSÅTGÄRDER
VID
INDUSTRIELL
LACKERING**

ÖVERGRIPANDE MÅLSÄTTNING:

Utsläpp av VOC ska reduceras med 50 % före år 2005 med utgångspunkt från utsläppsnivån 1988.

STRATEGI FÖR MINSKNING AV VOC-UTSLÄPP:

1. Egen lackeringsverksamhet?
2. Ompröva val av grundmaterial, konstruktion, funktionella och estetiska krav.
3. Välj/övergå till pulverlackering.
4. Välj/övergå till lösningsmedelsfattiga lacksystem såsom vattenbas, "high solids", två komponent, etc.
5. Eftersträva hög appliceringseffektivitet genom tillämpning av doppning, elstat-sprutning, etc.
6. Utforma övrig utrustning, boxar, lokaler, processstyrning, ventilation, etc så att lägsta möjliga emission erhålls.
7. Utforma arbetsuppläggning, processflöden, materialhantering, rengöringsrutiner, kompetensutveckling, etc så att lägsta möjliga emissioner erhålls.
8. Tillämpa bästa tillgängliga reningsteknik.
9. Beakta övriga miljöeffekter och energiförbrukning.
10. Inför kontrollprogram med materialbalans./

STRATEGI FÖR MINSKNING AV VOC- UTSLÄPP:

REDUKTIONSPROGRAM BÖR OMFATTA:

- * TIDSPERIODER PÅ 3-5 ÅR**
- * DELMÅL OCH DELRAPPORTERING**
- * SPECIFICERADE UTREDNINGS- OCH
UTPROVNINGSÅTGÄRDER**
- * INGÅENDE UTVÄRDERING AV ALLA
EMISSIONSBEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER**

UTSLÄPPSKONTROLL - VOC

Vid de flesta anläggningar avgår lättflyktiga ämnen till stor del i form av diffusa utsläpp och dessa utsläpp kan i regel inte verifieras genom direkt mätning/provtagning och analys.

Utsläppskontrollen bör därför alltid omfatta en materialbalans och en beräkning av de totala samlade och/eller specifika utsläppen av lättflyktiga ämnen till luft.

Beräkningen baseras på uppgifter om anskaffad mängd, innehåll, avfall, uppmätta halter i luftflöden från begränsade källor, etc. Om uppgifter saknas eller inte kan verifieras för vissa delmängder i beräkningen görs antagandet att delmängden ingår i det totala utsläppet till luft.

Direkt mätning av halter och luftflöden från definierbara källor bör då det gäller lättflyktiga ämnen främst användas som driftkontroll av processer och reningsanläggningar och som underlag för beräkning av delmängder i det totala utsläppet.

De totala utsläppen från en anläggning bör specificeras i kategorierna "Icke halogenerade flyktiga organiska ämnen" respektive "Halogenerade flyktiga organiska ämnen".

En vidare uppdelning av utsläppen i olika ämnesgrupper eller specifika ämnen kan erfordras i vissa situationer.

UTSLÄPPSKONTROLL - VOC

Beräkningsmodell - Utsläpp av flyktiga ämnen.

Totalt anskaffad mängd av lättflyktiga organiska ämnen ingående i material, råvaror, kemiska produkter, etc minskat med :

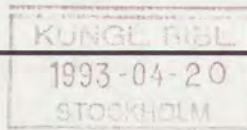
- Ämnen som permanent ingår i/medföljer produkten
- Ämnen som finns kvar inom verksamheten såsom lager, varor i arbete, etc
- Deklarerat och avlämnat och/eller tätförslutet avfall
- Ämnen som normalt bedöms avgå som vattenförorening
- Ämnen avskilda i reningsutrustning och som avgår som avfall, vattenförorening respektive till regenererings- eller återvinningsanläggning
- Ämnen som omvandlas till annan luftförorening och energi i reningsutrustning

Skillnaden utgör totalt utsläpp av flyktiga organiska ämnen till luft.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.



Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlämningslagen – en partiell översyn. [24]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

2. Statistical Analysis

The data were analyzed using a series of statistical tests to determine the significance of the differences between the groups. The first test performed was a chi-square test for independence, which was used to determine if there was a significant association between the variables. The results of this test are shown in Table 1. The chi-square value was 12.34, with a p-value of 0.001, indicating a highly significant association.

Next, a t-test was conducted to compare the means of the two groups. The t-value was 2.56, and the p-value was 0.01, suggesting a significant difference between the groups. The mean for the first group was 15.2, while the mean for the second group was 18.7.

Finally, a regression analysis was performed to examine the relationship between the independent and dependent variables. The regression equation was found to be $y = 0.5x + 10.2$, with an R-squared value of 0.78, indicating a strong positive correlation between the variables.

The overall findings of this study suggest that there is a significant relationship between the variables being studied. The statistical tests provide strong evidence to support the hypothesis that the two groups differ significantly in the variables measured.

