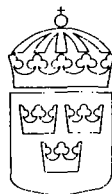


Regeringens proposition

1992/93:60

med förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen
(1969:387) m.m.



Prop.
1992/93:60

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Föredragande vid regeringssammanträdet har varit chefen för Miljö- och naturresursdepartementet.

Stockholm den 5 november 1992

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Olof Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas införlivandet i svensk lagstiftning av vissa EG-direktiv på miljöområdet.

I miljöskyddslagen (1969:387) föreslås ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i fråga om miljöfarlig verksamhet meddela de föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt som på grund av Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) inte får åsidosättas.

Vidare föreslås i hälsoskyddslagen (1982:1080) ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att i den utsträckning det behövs med hänsyn till Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt EES-avtalet, meddela föreskrifter om gränsvärden för högsta tillåtna halt i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly. Om det kan antas att gränsvärdena kan komma att överskridas skall kommunen mäta förekomsten i luften av föroreningarna.

För att uppfylla bestämmelserna i ett EG-direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar föreslås att miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas vid planering av allmän va-anläggning enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. En miljökonsekvensbeskrivning skall i vissa fall också ingå i underlaget för en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10).

1 Ärendet och dess beredning

Avsikten med avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES-avtalet) är att främja en fortgående och balanserad förstärkning av handeln och de ekonomiska relationerna mellan EG och EFTA-staterna och att försäkra att detta sker på lika konkurrensvillkor och med beaktande av samma rättsregler. Ett huvudsyfte med EES-avtalet är att uppnå att varor, personer, tjänster och kapital fritt skall kunna röra sig inom det område som omfattas av avtalet.

Texten till EES-avtalet och en utförlig kommentar till avtalet finns i prop. 1991/92:170 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

En allmän redogörelse för de miljöregler som omfattas av EES-avtalet finns i Miljö- och naturresursdepartementets bilaga (bilaga 13) till prop. 1991/92:170. I den bilagan redovisas på detta sätt ett antal EG-rättsakter samt redovisas dessa rättsakters förhållande till den nuvarande svenska lagstiftningen med beaktande av den speciella anpassning av EG-rättsakterna som sker genom EES-avtalet. Dessa EG-rättsakter bedömdes inte föranleda någon lagstiftningsåtgärd av riksdagen i samband med EES-avtalets ikraftträdande.

I bilaga 13 till EES-propositionen angavs också ett antal EG-direktiv vars transformering till svensk rätt bedömdes kräva särskilda överväganden. Samtliga dessa direktiv finns i bilaga XX till EES-avtalet. Inom Miljö- och naturresursdepartementet har upprättats departementspromemorian (Ds 1992:43) EES-avtalet och den svenska miljöskyddslagstiftningen med förslag till lagstiftning med anledning av bilaga XX. Promemorian återfinns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. I *bilaga 2* finns en sammanställning av remissyttrandena.

Lagrådet har granskat lagförslagen i denna proposition. *Lagrådets* ändringsförslag har beaktats. *Lagrådets* granskning har också lett till några ändringar av redaktionell karaktär. De till *Lagrådet* remitterade lagförslagen finns i *bilaga 3* och *Lagrådets* yttrande i *bilaga 4* till denna proposition.

Remissinstanserna och *Lagrådet* har fått del av de i promemorian behandlade EG-direktiven.

2 Allmän motivering

2.1 Bakgrund

För staterna inom EG gäller på miljöområdet utöver Romfördraget ett antal av EG antagna förordningar och direktiv. För EFTA-staterna gäller som EES-rätt sådana förordningar och direktiv som ingår i EES-avtalet med de ändringar samt övergångs- och undantagslösningar som har angetts i avtalet. Ändringarna innebär huvudsakligen att de ikraftträdandetidpunkter som har föreskrivits i EG-rättsakterna i EES-rätten har ändrats till i normalfallet den dag då EES-avtalet träder i kraft.

Departementspromemorian innehåller en redogörelse för EES-avtalet med inriktning särskilt på miljöområdet. Vidare innehåller promemorian en kortfattad genomgång av de väsentliga dragen i EG:s miljö rätt. I promemorian finns också en allmänt hållen bedömning av den inverkan på svensk miljölagstiftning som EES-avtalet har. I nu berörda avseenden hänvisas till promemorian liksom när det gäller en beskrivning av direktiven, tillämpningen av dessa inom EG samt en redogörelse för svensk rätt och svenska förhållanden i övrigt i de frågor som behandlas i de aktuella EG-direktiven.

EFTA-staterna skall enligt EES-avtalet i sina interna rättsordningar införliva sådana rättsakter som motsvarar en EG-förordning. Vid införlivandet i den interna rättsordningen av en rättsakt som motsvarar ett EG-direktiv får den enskilda EFTA-staten, precis som EG-staterna, välja form och metod för genomförandet. Samtliga rättsakter som behandlas i detta sammanhang är EG-direktiv.

Sveriges och övriga EFTA-staters ståndpunkt vid EES-förhandlingarna har varit att de kravnivåer avseende miljöskydd som EG-reglerna i bilaga XX till EES-avtalet innehåller är uppfyllda genom den miljöpolitik som redan tillämpas i EFTA-länderna. EES-avtalet hindrar inte att någon avtalspart behåller eller inför strängare miljöskyddsåtgärder än de som föreskrivs i dessa rättsakter så länge åtgärderna är förenliga med avtalet i övrigt.

En internationell överenskommelse kan införlivas med svensk rätt antingen genom transformering eller genom inkorporering. Vid transformering omarbetas de delar av den internationella överenskommelsen som skall införlivas med svensk rätt till svensk författningstext. Inkorporering innebär att det i en lag eller annan författning föreskrivs att överenskommelsens bestämmelser gäller i Sverige och följaktligen berör enskildas rättsförhållande och skall tillämpas av svenska myndigheter. Dock finns det vanligen ett utrymme för att andra nationella åtgärder än normgivning vidtas. T.ex. kan handlingsprogram, riktlinjer eller riktade anslag vara tillräckligt för att uppfylla ett lands konventionsåtaganden.

EES-avtalet berör ett flertal länders lagstiftning. Själva genomförandefasen är dock individuell för varje enskilt land när det gäller införlivande av direktiv. Detta framgår såväl av Romfördraget som av EES-avtalet. Lösningarna måste sökas med utgångspunkt i både EG:s regelverk och den nationella lagstiftningen.

EG-domstolen spelar en ledande roll för den europeiska integrationen. Domstolen har i sin praxis ofta godtagit EG-kommissionens klagomål på medlemsstaternas sätt att genomföra miljödirektiven. Flera avgöranden har gällt formen för genomförandet. Under 1991 har Frankrike och Tyskland hävdats att även om tvingande lagstiftning inte införts i resp. land har EG-direktiven ändå i praktiken gällt. I Tysklands fall gällde kommissionens klagomål direktivet 80/68/EEG om utsläpp av vissa farliga ämnen till grundvattnet. Domstolen fann att den tyska lagstiftningen inte med tillräcklig precision och tydlighet återgav direktivets regler. Genom sin praxis har domstolen väsentligt bidragit till miljöskyddet i EG-rätten. De regler i EES-avtalet som är i sak identiska med EG:s primär- eller sekundärrätt skall tolkas i enlighet med EG-domstolens avgöranden. Lagstiftningsarbetet med anledning av

EES-avtalet innebär därför att även EG-domstolens tolkning av rättsakterna skall beaktas.

Prop. 1992/93:60

Enligt de direktiv som behandlas i detta sammanhang skall avtalsparterna upprätta program för vissa åtgärder, lämna rapporter om vidtagna åtgärder m.m. Sådant sammanhänger inte med ikraftträdandet av EES-avtalet och kräver inte heller lagstiftning. Frågorna aktualiseras istället när avtalet skall tillämpas. Det är för närvarande inte klarlagt hur detta kommer att ske.

EG tillämpar en helt annan lagstiftningsteknik än Sverige. Rättsregler för den enskilde blandas med regler som är av folkrättslig karaktär. För EG finns det endast en konstitutionell nivå. Dessutom saknas motivtext. Direktiven inrymmer en skala från icke bindande deklarationer till synnerligen detaljerade bestämmelser.

Den svenska miljölagstiftningen och EG:s rättsakter på miljöområdet är uppbyggda efter olika system, vilket medför särskilda problem när EG-direktivens bestämmelser skall införlivas med den svenska rättsordningen. Det mest långtgående sättet att genomföra EES-avtalet till svensk rätt på miljöområdet vore att förklara att EG-direktiven skulle gälla som svensk rätt. I Sverige finns dock redan i de flesta fall lagstiftning eller har andra åtgärder vidtagits som i fråga om ett miljöproblem motsvarar EG:s regler. Den nu nämnda lagstiftningstekniken skulle därför i många fall leda till att flera regler skulle gälla för samma miljöproblem. Detta gäller framför allt den del av miljöskyddet som regleras i miljöskyddslagen (1969:387). Smidigare lösningar måste uppenbart eftersträvas.

Vid en jämförelse torde de flesta gränsvärden och andra kravnivåer som ställs upp i EG:s direktiv innehållas i den svenska miljöpolitiken. Adekvata svenska gränsvärden och kravnivåer skulle sannolikt i de flesta fall innehålla strängare regler. Berörda EG-direktiv är genomgående minimidirektiv. Därför finns det inte heller något EG-rättsligt hinder mot att åsätta strängare gränsvärden än de som gäller enligt EG:s rättsakter. Miljöskyddslagen bygger på individuella tillstånd för miljöfarliga verksamheter. När generella gränsvärden för miljöfarliga utsläpp införs innebär det en principiell omställning av den svenska normgivningen på området. Det framstår då som angeläget att eftersträva att normerna medför en ökad ambitionsnivå.

I miljöskyddskommitténs (ME 1989:04) uppdrag ingår att göra en övergripande genomgång av den svenska miljölagstiftningen och lämna förslag till en samordning av lagstiftningen. Kommittén skall enligt sina direktiv (dir 1989:32 och 1991:51) bl.a. lämna förslag till generellt gällande utsläppsregler. Utredningen skall lämna sitt huvudbetänkande senast den 1 april 1993.

Sveriges och övriga EFTA-staters ståndpunkt vid EES-förhandlingarna har som tidigare nämnts varit att de kravnivåer avseende miljöskydd som EG:s regler innehåller är uppfyllda genom den nuvarande svenska miljöpolitiken. När det gäller genomförandet av EES-avtalet är det viktigt att de regler som beslutas i största utsträckning kan behållas även efter ikraftträdandet av den lagstiftning som blir slutresultatet av miljöskyddskommitténs arbete. Endast sådana bestämmelser i de aktuella miljödirektiven som saknar motsvarighet i den svenska lagstiftningen och som innehåller direkta lagstiftningskrav eller krav vars uppfyllande i Sverige förutsätter lagstiftning bör nu

transformeras till den svenska rättsordningen oavsett på vilken konstitutionell nivå transformeringen sker.

Enligt departementspromemorian faller följande direktiv under miljöskyddslagens tillämpningsområde.

Rådets direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen.

Rådets direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö.

Rådets direktiv 82/176/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från kloralkaliindustrin.

Rådets direktiv 83/513/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp.

Rådets direktiv 84/156/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än klor-alkaliindustrin.

Rådets direktiv 84/491/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan.

Rådets direktiv 86/280/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG.

Rådets direktiv 88/347/EEG om ändring i bilaga 2 till direktiv 86/280/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG.

Rådets direktiv 90/415/EEG om ändring i bilaga 2 till direktiv 86/280/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG.

Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

Rådets direktiv 84/360/EEG om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar.

Rådets direktiv 88/609/EEG om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.

Rådets direktiv 89/369/EEG om förhindrande av luftförorening från nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar.

Rådets direktiv 89/429/EEG om minskning av luftförorening från befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar.

Rådets direktiv 87/217/EEG om att hindra och minska asbestförorening i miljön.

Rådets direktiv 75/439/EEG om omhändertagande av spilloljor.

Rådets direktiv 87/101/EEG om ändring i direktiv 75/439/EEG om omhändertagande av spilloljor.

Rådets direktiv 75/442/EEG om avfall.

Rådets direktiv 91/156/EEG om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall.

Rådets direktiv 86/278/EEG om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket.

I promemorian föreslås beträffande flertalet av dessa direktiv att de anknyts till miljöskyddslagens system för tillstånd och omprövning av villkor. För direktivet 80/68/EEG angående grundvattenskydd liksom för direktiven

om avloppsslam 86/278/EEG och om spilloljehantering 75/439/EEG föreslås dock att särskilda föreskrifter tas in direkt i miljöskyddslagen.

Beträffande rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt har i departementspromemorian föreslagits ändringar i plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och lagen (1987:12) omushållning med naturresurser m.m., naturresurslagen.

Slutligen finns det i promemorian förslag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080) med anledning av följande direktiv.

Rådets direktiv 80/779/EEG om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet avseende svaveldioxid och svävande partiklar.

Rådets direktiv 89/427/EEG om ändring i direktiv 80/779/EEG om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet avseende svaveldioxid och svävande partiklar.

Rådets direktiv 82/884/EEG om ett gränsvärde för bly i luften.

Rådets direktiv 85/203/EEG om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid.

Flera remissinstanser har påtalat att remisstiden varit alltför kort med hänsyn till lagstiftningsärendets komplicerade beskaffenhet. Detta förhållande är beklagligt men kan förklaras med den snäva tidtabell som har gällt generellt för lagstiftningsarbetet med anledning av EES-avtalet.

Den övervägande delen av remissinstanserna har tillstyrkt eller lämnat lagförslagen i promemorian utan erinran. Ett antal remissinstanser anser att lagändringar med anledning av EES-avtalet kan anstå eller invänta resultatet av miljöskyddskommitténs arbete. Enligt *Sundsvalls kommun* är det svårt att se några stora och omedelbara vinster med en anpassning av svensk miljölagstiftning till EES-avtalet. *Göteborgs kommun* anför att promemorieförslagen medför en olämplig splittring av miljölagstiftningen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anlägger den generella synpunkten att den lagtekniska utformningen av författningsändringarna bör bli föremål för ytterligare överväganden i syfte att om möjligt minska antalet detaljerade bestämmelser. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att det är angeläget att nu inte införa flera ändringar och tillägg till svenska lagar än som är nödvändigt eftersom de ändringar som direkt måste göras i miljöskyddslagstiftningen inte får försvåra införandet av en ny miljöbalk. I de fall där den föreslagna utformningen av lagtexten medger utrymme för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att utarbeta ytterligare föreskrifter, gränsvärden m.m. anser *länsstyrelsen i Jämtlands län* att dessa bör följa de strängare riktvärden och riktlinjer som redan tillämpas här i landet. *Sjöfartsverket* framhåller att implementeringen av EES-avtalet på miljöområdet bör ske så att man undviker att olika regler rörande miljön skall gälla för samma verksamhet. *Industriförbundet* framhåller att den svenska miljöskyddslagen i de flesta fall har lett till att utsläppen från svenska företag understiger EG:s minimikrav. *Norrköpings kommun* anser att den svenska miljöskyddslagstiftningen inte behöver ändras på grund av EG-direktiven. Enligt kommunen ger lagstiftningen redan möjligheter att vid behov anpassa kraven på olika verksamheter efter EG:s direktiv. *Kommunförbundets styrelse* är ytterst tveksam till om det finns anledning att forcera fram en anpassning till EG:s miljöregler. *Naturvårdsverket* anser att det förefaller som om de föreslagna anpassningarna

inte är fullt tillräckliga för att fullgöra de åtaganden som följer av EES-avtalet. Endast *juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet* anser att "samtliga EG-miljöregler som följer av EES-avtalet skall bli gällande svensk rätt".

Vi finner att remissutfallet är sådant att promemorian kan läggas till grund för lagstiftning. Flertalet remissinstanser instämmer i uppläggningsen i stort av lagförslagen. Med hänsyn till EES-avtalets utformning måste lagändringar med anledning av nu ifrågavarande direktiv träda i kraft samtidigt som EES-avtalet i allmänhet träder i kraft för svenskt vidkommande. Samtidigt pågår en omfattande översyn av den svenska miljölagstiftningen. Inte ens de remissinstanser som är mest kritiska till promemorieförslagen har gjort invändningar mot påståendet att den svenska miljöpolitiken i allt väsentligt i praktiken redan uppfyller EG:s krav.

2.2 Miljöskyddslagen

Regeringens förslag: I miljöskyddslagen införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att i fråga om skyddsåtgärder, begränsning av verksamheten och försiktighetsmått i övrigt meddela de föreskrifter som på grund av Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) inte får åsidosättas. Sådana föreskrifter skall gälla framför redan meddelade tillstånd.

Promemorieförslaget: Enligt promemorieförslaget skall EG-direktivens gränsvärden beaktas vid tillståndsgivning och även utgöra en grund för omprövning. Promemorian innehåller även förslag till förbud, infört i miljöskyddslagen, mot utsläpp av vissa ämnen i grundvattnet samt förslag till reglering i miljöskyddslagen av hantering av avloppsslam och förbränning av spillolja.

Remissinstanserna: I fråga om direktiven om spillolja och avloppsslam anser flera remissinstanser att reglering bör ske i annan lagstiftning än miljöskyddslagen. När det gäller grundvattendirektivet ifrågasätter flera remissinstanser det lämpliga i att införa ett förbud direkt i miljöskyddslagen. Åtskilliga anser att den lagstadgade skyldigheten för prövningsmyndigheten att beakta EG:s rättsakter bör bytas ut mot ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs för att uppfylla Sveriges åtaganden på området.

Miljöskyddskommittén anför att de delar av den kommande miljöbalken som krävs för anpassningen till EG:s rättssystem synes bära ges karaktären av ramlagstiftning. Bemyndiganderegler i den kommande balken i förening med föreskrifter meddelade av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bör enligt kommittén utgöra medel för EG-reglernas införande i svensk rätt. *TCO* framhåller det positiva i att gränsvärden m.m. hålls utanför den föreslagna lagstiftningen. De bör som hittills regleras via förordningar. Detta ger en större flexibilitet. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stock-*

holms universitet anser att föreslagna lagändringar genomgående bör omformuleras dels så att miljöfarliga substanser och gränsvärden införs på en lista i en särskild förordning och inte i själva lagen så att listan lättare kan revideras, dels, i rättssäkerhetens intresse, så att relevanta substanser, gränsvärden och förfaranden klart anges i detalj och inte blott som skett i förslaget med hänvisning till EG-direktiven och deras bilagor. Liknande synpunkter framförs av *Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet*. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* finner det lämpligt med en särskild EES-förordning på miljöskyddets område grundad på ett bemyndigande i lag. Enligt *Konkurrensverket* är det angeläget att de svenska tillståndskraven snarast möjligt bringas i överensstämmelse med EES-avtalets krav. *Justitiekanslern* anför att förslaget till normgivningsbemyndigande i 8 b § kan godtas i motsats till förslagen till 8 d, 18 och 24 §§ miljöskyddslagen. I dessa fall förutsätter Justitiekanslern att direktiven fogas som bilaga till de angivna bestämmelserna och därigenom införlivas med svensk rätt. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att gränsvärden för olika utsläpp bör fastställas med utgångspunkt i tillåtlighetsreglerna i 5 § miljöskyddslagen. *Statens naturvårdsverk* påpekar att promemoriaförslaget inte omfattar anmälningspliktig verksamhet eller verksamhet som varken är tillstånds- eller anmälningspliktig. Mot denna bakgrund föreslår verket att EG-normerna infogas i miljöskyddslagen så att de blir gällande för all miljöfarlig verksamhet. Detta kan enligt verket ske så att normerna i fråga anknyts till miljöskyddslagens tillåtlighetsregler och ges generell och omedelbar verkan.

Skälen för regeringens förslag: I förhållande till merparten av de av EG:s miljöregler som behandlas i denna lagrådsremiss finns de viktigaste svenska bestämmelserna i miljöskyddslagen (1969:387). Miljöskyddslagen är tillämplig på

1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde,
2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av mark, av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten,
3. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig. Sådana åtgärder eller användningar kallas *miljöfarlig verksamhet*.

Enligt miljöskyddslagen kan det krävas tillstånd eller anmälan för miljöfarlig verksamhet. För varje tillståndspliktig enskild anläggning fastställs individuella utsläppsvillkor. Ett tillstånd med till detta hörande villkor kan omfatta samtliga utsläpp från anläggningen. EG-direktiven anger bestämda utsläppsgränser för utsläpp av vissa ämnen från anläggningar av olika slag. Dessa gränsvärden har karaktären av minimiregler. EG:s regler framgår direkt genom direktivtexten och ger i fråga om de gränsvärden för utsläpp som föreskrivs inte utrymme för att individuellt fastställa utsläppsvillkor som medger större utsläpp än gränsvärdena.

De direktiv som kan sägas motsvara miljöskyddslagens regler om miljöfarlig verksamhet framgår av uppräknningen i avsnitt 2.1.

Promemorian innehåller förslag till sådana ändringar i 18 och 24 §§ miljö-

skyddslagen som innebär att flertalet av direktivens krav skulle kunna beaktas vid tillämpningen av den svenska lagstiftningen.

Promemoriaförlaget innebär i och för sig en smidig anpassningsform mellan EG:s direktiv och miljöskyddslagen. Enligt förslaget skall allmänheten, dvs. i det här fallet företagen, inte vara skyldig att själv känna till innehållet i EG-direktiven. Ansvar för den korrekta tillämpningen har istället lagts på myndigheterna, närmast Koncessionsnämnden för miljöskydd, Statens naturvårdsverk, länsstyrelserna samt vederbörande kommunala nämnder. Med hänsyn till att EG-reglerna strukturellt sett är otillgängliga och håller en hög detaljnivå är det också enligt regeringens mening lämpligt att transformera dem till svenska föreskrifter och inte direkt inkorporera EG-reglerna i svensk lag.

Vissa remissinstanser anser dock att redan förslagen till ändringar i 18 och 24 §§ miljöskyddslagen ställer krav på inkorporering. T.ex. anser Justitiekanslern att lagförslagen avseende 18 och 24 §§ miljöskyddslagen innebär en form av inkorporering av direktiven i svensk lagstiftning.

I Sverige används inte generellt bestämda gränsvärden och normer för utsläpp av de aktuella förorenande ämnena. Utsläpp av ämnena från enskilda anläggningar kan dock regleras i form av gränsvärden i de villkor som bestäms vid prövningen enligt miljöskyddslagen. Vad gäller direktiven om utsläpp av farliga ämnen till vattnet är användningen av samtliga ämnen som anges i de s.k. dotterdirektiven antingen förbjuden, under avveckling eller föremål för andra begränsningar enligt föreskrifter med stöd av lagen (1985:426) om kemiska produkter. Kraven i fråga om utsläpp från förbränningsanläggningar täcks nästan helt av gällande villkor enligt miljöskyddslagen. Direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse täcks också i fråga om utsläppsnivåer av tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen.

En fullständig inkorporering av direktiven med svensk rätt framstår mot denna bakgrund som mindre lämplig eftersom det skulle innebära en dubbelreglering av en stor mängd företeelser.

Förutom Justitiekanslerns invändning om erforderlig lagstiftningsteknik kan, som vissa remissinstanser påpekat, den invändningen göras mot förslagen i promemorian att de bara avser sådan miljöfarlig verksamhet som enligt miljöskyddslagen är tillståndspliktig. Detta har såvitt kan bedömas för närvarande ingen praktisk betydelse men skulle ändå kunna uppfattas som en teknik för genomförandet som inte till fullo är ägnad att motsvara Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet.

Med hänsyn till det anförda finner regeringen att den lösning med ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som flera remissinstanser har föreslagit är den lämpligaste metoden att uppfylla EES-avtalet såvitt avser flertalet av de direktiv som motsvarar miljöskyddslagens tillämpningsområde. För de direktiv som gäller förbränning och hantering av spillolja bör dock en annan lösning väljas. Regeringen återkommer strax till detta.

Ett bemyndigande att meddela föreskrifter bör vara så allmänt hållet att det kan tillämpas inom miljöskyddslagens område även om EES-avtalet fylls ut med nya rättsakter från EG. Förhandlingar om sådana kompletteringar har redan påbörjats. Bemyndiganderegeln bör göra det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i fråga om miljö-

farlig verksamhet meddela sådana föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsning av verksamheten och försiktighetsmått i övrigt som på grund av Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt EES-avtalet inte får åsidosättas. Ett sådant bemyndigande, som också står i överensstämmelse med regeringsformens föreskrifter om normgivning, tillgodoser önskemålet från flera remissinstanser att inte tynga miljöskyddslagen med detaljregler i form av definitioner, listor med gränsvärden, m.m. Sådana bestämmelser kan istället tas in i en regeringsförordning eller myndighetsföreskrifter så att direktiven transformeras till svensk rätt.

Som föreslagits av flera remissinstanser bör bemyndigandet inordnas under miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Därmed uppkommer frågan hur föreskrifter som meddelas med stöd av ett sådant bemyndigande förhåller sig till redan meddelade tillstånd.

Statens naturvårdsverk har framfört att en systematisk avstämning av gällande tillstånd mot EG-reglernas krav måste ske. Med hänsyn till vad som framkommit om förhållandet mellan de krav på en verksamhet eller ett utsläpp som gäller enligt EG-reglerna och den reglering som redan gäller i Sverige framstår en sådan avstämning som mindre lämplig inte minst av resurs-skäl. I stället finns det skäl att arbetet inriktas på den grannliga uppgiften att meddela föreskrifter i sådana fall där den svenska regleringen inte uppfyller EG-kraven. Regeringen återkommer strax med exempel på vad sådana föreskrifter skulle kunna avse. När föreskrifter meddelas måste de med hänsyn till åtagandena enligt EES-avtalet även bli gällande framför tidigare meddelade tillstånd.

Frågan om gällande tillstånds förhållande till generella föreskrifter har tidigare varit föremål för Lagrådets behandling. I en lagrådsremiss som beslutades av regeringen den 10 maj 1984 föreslogs i vad som nu motsvaras av 8 a § miljöskyddslagen ett bemyndigande för regeringen eller länsstyrelsen att såvitt avsåg särskilt föroreningskänsliga områden föreskriva de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheten som behövdes för att tillgodose syftet med regeringens förordnande om området. I lagrådsremissen föreslogs också ett tillägg till 22 § med en hänvisning till den nu refererade bestämmelsen. I anslutning till förslaget till ändring i 22 § anförde lagrådet (prop. 1984/85:10 s 77):

”Denna paragraf innehåller den grundläggande bestämmelsen om ett tillståndsbesluts rättsverkan. Bestämmelsens huvudsakliga innebörd är att ett enligt lagen meddelat tillstånd till viss verksamhet inte får upphävas eller ändras i skärpande riktning ”om inte annat följer” av vissa särskilt uppräknade bestämmelser i lagen.

I remissprotokollet föreslås den ändringen att 8 b § införs bland de särskilt uppräknade bestämmelser som anges kunna utgöra grund för ett undantag från huvudregeln om ett beviljat tillstånd i princip oinskränkta giltighet.

Vid en jämförelse med de bestämmelser till vilka förevarande paragraf nu hänvisar framträder den väsentliga skillnaden att de föreskrifter som avses i 8 b § är av generell natur och kommer att beröra ett sannolikt ganska vidsträckt område medan det i samtliga andra fall gäller ett inskridande i en given situation med nya föreskrifter beträffande en enskild verksamhet för vilken ett tillståndsbeslut redan har meddelats.

En ordning som sålunda medför att ett individuellt tillståndsbeslut i väx-

lande utsträckning kan få ändrat innehåll på grund av senare meddelade generella föreskrifter inger så pass starka betänkligheter av principiell natur att den bör tillgripas endast om mycket tungt vägande skäl kan åberopas härför. Sådana skäl synes inte föreligga i nu aktuellt fall eftersom bestämmelserna i 24 och 25 §§ torde öppna tillräckliga möjligheter för de ändringar i skärpande riktning av enskilda tillståndsbeslut som kan tänkas bli erforderliga på grund av de förhållanden som motiverar att det område där verksamheten bedrivs förklaras som "särskilt föroreningskänsligt".

Det kan tilläggas att, i motsats till den som förebild närmast åberopade bestämmelsen i 8 § om generellt förbud mot utsläppande av avloppsvatten i visst vattenområde, de nu föreslagna bestämmelserna inte innehåller någon föreskrift om att hänsyn skall tas till bl.a. "fabrik eller inrättning som anlagts innan beslutet meddelats". Av specialmotiveringen till den föreslagna 8 b § framgår emellertid att det i varje särskilt fall beträffande verksamheter för vilka tillstånd har beviljats innan de generella föreskrifterna meddelades kan "finnas skäl" att medge undantag enligt den föreslagna särskilda dispensregeln i andra stycket (tredje stycket enligt den av lagrådet förordade lydelsen av 8 a §).

Mot bakgrund av vad som nu anförts finner lagrådet att övervägande skäl talar för den lösningen att ifrågavarande generella föreskrifter inte skall bli direkt tillämpliga beträffande verksamheter för vilka särskilda tillståndsbeslut har meddelats."

Lagrådets yttrande belyser rättsläget när generella föreskrifter övervägs. Vid bedömningen av frågan om intresset är tyngre i detta än i det åberopade lagstiftningsärendet att låta generella föreskrifter gå före meddelade tillstånd kan först göras gällande att en hänvisning till 24 och 25 §§ miljöskyddslagen, vilka innehåller föreskrifter om omprövning, inte har samma bäryghet nu som då. I de fall ett EG-direktiv medför att ett förbud måste införas eller ett gränsvärde ändras finns enligt EG-direktiven i de flesta fall inte utrymme för en sådan skälighetsprövning av myndigheterna i det enskilda fallet som 24 § miljöskyddslagen ger möjlighet till. Vidare framstår det som synnerligen angeläget att de lagstiftningsåtgärder som vidtas möjliggör ett heltäckande genomförande av EG:s regler. I de fall den nuvarande svenska regleringen inte uppfyller EG:s krav måste bemyndigandet ha en sådan omfattning att luckorna kan täppas till. Det är därför enligt regeringens mening nu befogat att de föreskrifter som meddelas i princip skall iakttas även av dem som har tillstånd med lindrigare utsläppsvillkor. Detta bör framgå genom ett tillägg till 22 § miljöskyddslagen. Det kan för övrigt anmärkas att bestämmelserna om högsta svavelhalt i eldningsolja i förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle tar över vad som kan ha föreskrivits som villkor för sva-velutsläpp i ett tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen.

Flera EG-direktiv innehåller krav på att utsläpp av farliga ämnen får ske först efter tillstånd. Här ger redan 10 § miljöskyddslagen de möjligheter som behövs för att föreskriva krav på tillstånd. Därutöver innehåller flera direktiv regler om att givna tillstånd skall omprövas vart fjärde år. Enligt 24 § miljöskyddslagen får omprövning av tillståndsvillkor ske när tio år förflutit från tillståndsbeslutet samt därutöver bl.a. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när verksamheten tilläts och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd, om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt, om en från miljösynpunkt väsentlig förbätt-

ring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik samt om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten. För att själva tillståndet skall omprövas, dvs. upphävas, krävs enligt 23 § mycket starka skäl. Däremot kan enligt 18 § 1 st 2 meningen ett tillstånd enligt miljöskyddslagen tidsbegränsas.

Flera av remissinstanserna har gjort invändningar mot att en möjlighet införs till omprövning redan efter fyra år. Värmeverksföreningen anför att en övergång från tillstånd där villkoren omprövas vart tionde år till tillstånd som skall omprövas vart fjärde år ökar osäkerheten i anläggningsägarnas långtidsplanering. Enligt Kraftsam är så täta omprövningar inte befogade när det gäller deponering av avfall från förbränningsanläggningar. Vattenfall menar att det generella kravet på omprövning vart fjärde år endast medför ökad byråkrati och högre kostnader utan att miljöskyddet förbättras. I regeringens direktiv (dir. 1989:32) till miljöskyddskommittén aktualiseras omprövningstiden. Det ingår i kommitténs uppdrag att överväga om nuvarande möjligheter till omprövning av villkor är till fyllest för att anpassa tillstånden till ändrade miljöförhållanden.

Med hänsyn till den allsidiga prövning av en verksamhet som enligt 18 § miljöskyddslagen skall ske när tillstånd meddelas, till att de omprövningsmöjligheter som finns i vissa fall kan aktualiseras redan innan fyra år förflutit från tillståndsbeslutet samt då frågan behandlas av en utredning som skall lämna sitt slutbetänkande i början av år 1993, finner regeringen inte för närvarande skäl att på grund av EES-avtalet föreslå ändring i miljöskyddslagens omprövningsregler.

Direktiven innehåller också bestämmelser av tillsynskaraktär, närmast om uppgiftsskyldighet. Eftersom dessa regler i första hand inte gäller skyldigheter för enskilda utan staternas förhållande till gemensamma övervakningsorgan föranleder de inte lagstiftning. För den tillsyn som behövs med anledning av de föreskrifter som kan komma att meddelas innehåller miljöskyddslagen, främst i 40 §, redan de regler som behövs.

Särskilda frågor

Utöver de generellt verkande förslagen innehåller också departementspromemorian förslag till ändringar i miljöskyddslagen i vissa särskilda frågor.

När det gäller direktivet 75/439/EEG ändrat genom direktivet 87/101/EEG om *spillolja* föreslås i promemorian att en hänvisning till EG:s regler införs i miljöskyddslagen rörande utsläpp till luften vid förbränning av spillolja samt att en förordning om hantering av spillolja utfärdas i anslutning till lagen om kemiska produkter.

Spillolja är en kemisk produkt och räknas till kategorin oljeavfall. I rättsligt avseende är det alltså lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP) och närmast förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall som reglerar hanteringen av produkten. I den utsträckning det är fråga om utsläpp till omgivningen av spillolja eller rester därav kan dock miljöskyddslagen vara aktuell

att tillämpa. Vissa supplerande regler återfinns också i renhållningslagstiftningen.

Direktivet 75/439/EEG ändrat genom direktivet 87/101/EEG innefattar både generella och mer detaljerade regler till skydd för människors hälsa och miljön. De artiklar som är allmänt hållna täcks redan i dag av gällande svensk lagstiftning. Även frågor om tillståndstvång och uppgiftsskyldighet finns reglerade i gällande svensk lagstiftning. Den mer detaljerade regleringen, t.ex. om vad som skall gälla i fråga om regenerering av spillolja, saknas dock i Sverige liksom vad gäller de krav vid förbränning som framgår av artikel 8 i direktiv 87/101/EEG jämfört med bilagan. Med hänsyn främst till att föreskrifterna i artikel 8 i direktivet och den till artikeln knutna bilagan saknar motsvarande svensk reglering krävs en komplettering av befintliga svenska föreskrifter. Redan nu innehåller 5 § lagen om kemiska produkter ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått. Detta bemyndigande torde vara tillräckligt för att reglera hanteringen, inklusive förbränningen, av spillolja. Som ett komplement till förordningen om miljöfarligt avfall bör för genomförande av direktivet utfärdas en särskild förordning om hantering av spillolja.

En sådan förordning om hantering av spillolja kan utformas i nära anslutning till direktivet 87/101/EEG och alltså inledningsvis innehålla en definition av vad som avses med spillolja. Därefter anges de försiktighetsmått, innefattande gränsvärden för högsta tillåtna utsläpp vid förbränning samt övriga åtgärder som skall iaktas av den som befattar sig med spillolja på olika sätt. Särskilda regler om tillståndsgivning måste också ingå i förordningen. I frågor om tillsyn och ansvar kan hänvisas till lagen om kemiska produkter.

Individuella gränsvärden för utsläpp av vissa ämnen vid förbränning av spillolja prövas i vissa fall enligt miljöskyddslagen i samband med fastställande av tillståndsvillkor för miljöfarlig verksamhet. I en förordning under I.KP fastställda gränsvärden för högsta tillåtna utsläpp vid förbränning av spillolja blir generellt tillämpliga och kommer således även att gälla då sådana bestämmelser innebär strängare krav än ett tillståndsvillkor enligt miljöskyddslagen.

Vidare föreslås i departementspromemorian i anslutning till direktivet 80/68/EEG föreskrifter i miljöskyddslagen om *skydd för grundvattnet*. Av Naturvårdsverkets allmänna råd (90:15) framgår att den svenska ambitionen på området är att tillförsel till grundvattnet av farliga ämnen inte skall förekomma. Reglerna i direktivet om tillståndsgivning har redan motsvarigheter i miljöskyddslagen. Direktivets detaljregler om otillåtna utsläpp samt omprövningsreglerna saknar dock motsvarighet i den relevanta svenska författningen, miljöskyddslagen. Dessa regler är inte heller direkt förenliga med miljöskyddslagens bestämmelser. Av redogörelsen i departementspromemorian för tillämpningen inom EG framgår att EG-domstolen ställer upp stränga formkrav för genomförandet i den nationella lagstiftningen av ifrågasvarande direktiv. I direktivet sägs också att de nationella åtgärderna skall vidtas genom lagstiftning.

Enligt direktivet skall direkta utsläpp av de ämnen som upptas i direktivets kategori I, med vissa mycket begränsade undantagsmöjligheter, förbjudas.

De förbud och andra restriktioner som krävs på detta område kan meddelas med stöd av det nya bemyndigandet i lagen.

Även i fråga om *användning av avloppsslam i jordbruket* föreslås i departementspromemorian särskilda föreskrifter i miljöskyddslagen. Som framhållits i promemorian finns det inte någon svensk lagstiftning som särskilt reglerar hantering av avloppsslam. Miljöskyddslagen är dock tillämplig på användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som (eljest) kan medföra förorening av mark, av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten.

I 6 b § lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark (skötsellagen) finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om försiktighetsmått för gödselhantering. Bemyndigandet avser inte i första hand slamhantering utan användningen av stallgödsel. (prop. 1987/88:128 s 46 ff).

I förordningen (1979:426) om skötsel av jordbruksmark regleras bl.a. under vilken tidpunkt på året som stallgödsel och andra organiska gödselmedel inte får spridas.

Enligt 5 § lagen om kemiska produkter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om försiktighetsmått vid kemikaliehantering.

Naturvårdsverkets gällande allmänna råd (90:13) anger följande riktvärden för metaller i slam för jordbruksanvändning och för grönytor (mg/kg torrsubstans):

Bly	100
Kadmium	2
Koppar	600
Krom	150
Kvikksilver	2,5
Nickel	100
Zink	1 500

Vid en jämförelse med EG:s direktiv framgår att naturvårdsverkets riktlinjer anger betydligt lägre tungmetallhalter än direktivet.

För att uppfylla Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet bör den svenska lagstiftningen innehålla regler om högsta tungmetallhalt i det avloppsslam som används för jordbruksändamål. Föreskrifter om detta bör meddelas med stöd av 5 § lagen om kemiska produkter. Det bör föreskrivas att slam inte får saluföras eller överlåtas för jordbruksändamål om innehållet av tungmetaller överskrider ett visst angivet gränsvärde. Därigenom läggs ansvaret för tungmetallhalten på dem som överlåter slam till jordbruket.

Därutöver innehåller direktivet bestämmelser som gäller själva markanvändningen och som därför snarare faller inom miljöskyddslagens tillämpningsområde. Med anledning av dessa bestämmelser kan det t. ex. finnas anledning att i svenska föreskrifter ange hur stor årlig mängd avloppsslam som får tillföras marken. Vidare bör det finnas bestämmelser om att slam inte får användas på betesmark eller på mark där grönfoder produceras inom en viss tid, lägst tre veckor före användningen eller skörd. Slam skall inte

heller få användas på mark med odlingar av frukt och grönsaker utom frukt-träd. Vidare bör det vara förbjudet att använda slam på mark avsedd för odling av sådan frukt och sådana grönsaker som normalt är i direkt kontakt med jorden och normalt konsumeras råa, under tio månader före skörden samt under skörden. Det bör också vara förbjudet att använda slam på jordbruksmark som innehåller höga halter av tungmetaller. De nu uppräknade bestämmelserna kan genomföras med stöd av det nya bemyndigandet i miljöskyddslagen.

Statens naturvårdsverk redovisar i sin rapport den 30 juni 1992, Vägen till ett renare slam, föranledd av ett regeringsuppdrag, åtgärder som bör genomföras vad avser slam från kommunala avloppsreningsverk i syfte att få slam som riskfritt kan användas även i ett långsiktigt perspektiv. Regeringen avser att i en planerad proposition om ett kretsloppssamhälle behandla förslag till sådana åtgärder.

När det gäller de *övriga föreskrifter* som kan bli aktuella att meddela med stöd av det nya bemyndigandet har hittills följande framkommit.

Regeringen delar promemorians bedömning att Sverige i praktiken väl uppfyller EG:s gränsvärden för utsläpp såvitt avser direktivet 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö med därtill hörande dotterdirektiv (84/491/EEG, 86/280/EEG, 88/347/EEG, 90/415/EEG, 82/156/EEG, 84/176/EEG, 83/513/EEG). Verksamheter med utsläpp av sådana ämnen som anges i dotterdirektiven förekommer i Sverige i mycket begränsad omfattning och är då, såvitt bekant, föremål för tillstånd enligt miljöskyddslagen, vilket bör tas med i bilden när föreskrifter i hithörande frågor övervägs.

Direktivet 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse innehåller dels bestämmelser om i vilka fall avloppsanläggningar skall finnas, dels krav på de anläggningar som skall finnas. Som framgår av promemorian innehåller svensk lagstiftning sammantagen redan de regler som behövs i frågor om anläggningsskyldighetens inträde.

Reningsnivån bestäms enligt svensk lag inom ramen för miljöskyddslagens provningssystem. Sådana utsläpp av avloppsvatten skall alltid tillståndsprövas. Detta följer av 3 § samt avsnitt 92 i bilagan till miljöskyddsförordningen. Tillståndsvillkoren för anläggningarna utformas individuellt och skall enligt 18 § miljöskyddslagen noggrant anges i tillståndsbeslutet. Det finns också vägledande allmänna råd (86:4) som har fastställts av Naturvårdsverket. Dessa allmänna råd har stor betydelse vid villkorsprovningen. Frånsett de krav på kvävereduktion som finns i EG:s direktiv torde vid den svenska villkorsprovningen de av EG uppställda kraven innehållas. Regler om kvävereduktion kan meddelas med stöd av det föreslagna bemyndigandet. EG-reglerna träder i detta avseende i kraft den 1 januari 1998.

EES-avtalet omfattar vidare ett ramdirektiv, 84/360/EEG om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar. Gränsvärden för luftföroreningar anges i direktiv 88/609/EEG om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar, direktiv 89/369/EEG om förhindrande av luftförorening från nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar samt direktiv 89/429/EEG om minskning av luftförorening från befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar. Enligt ramdirekti-

vet anges det viktigaste målet vara att berörda anläggningar blir tillståndspliktiga. Sedan tillkomsten av miljöskyddslagen (1969:387) har verksamhet vid sådana anläggningar som avses med förevarande fyra direktiv varit tillståndspliktiga.

Regeringen beslöt 1987 om högsta tillåtna halter vid utsläpp av olika ämnen från sopförbränningsanläggningar och att kraven skulle vara uppfyllda för befintliga anläggningar före 1992. Samtliga 22 sopförbränningsanläggningar i Sverige har nu utsläpp som ligger klart under de av regeringen fastställda kraven.

De svenska kraven överensstämmer i huvudsak med de som gäller inom EG, vilket närmare frångår av promemorian. I några avseenden, som också anges i promemorian, innehåller dock EG:s regler strängare krav. Såvitt avser dessa direktiv finns därför anledning att tillämpa det nya bemyndigandet.

På luftföroreningssidan finns också direktivet 87/217/EEG om att hindra och minska asbestförorening i miljön.

I Sverige har asbestproblemet främst behandlats som ett arbetsmiljöproblem med föreskrifter enligt arbetsmiljölagen. Regeringen har i en skrivelse (1986/87:68) redovisat de samlade åtgärderna mot asbest. Som komplement till föreskrifterna enligt arbetsmiljölagen har föreskrifter meddelats i viss mån till skydd för den yttre miljön genom förordningen (1985:997) om anmälningsskyldighet beträffande asbest i ventilationsanläggningar och förordningen (1986:683) om asbesthaltiga friktionsbelägg i fordon.

Arbetsarkivstyrelsen (ASS) har utfärdat kungörelsen (AFS 1992:2) med föreskrifter om asbest. Enligt kungörelsen gäller ett generellt förbud mot användning, bearbetning och behandling av asbest och asbesthaltigt material. Den enda kända industriella asbesthanteringen som förekommer sker i bromsbandfabriken i Sollefteå med tillstånd från ASS i enlighet med den nyssnämnda kungörelsen. Asbesthantering kan komma under prövning enligt miljöskyddslagen t.ex. vid prövning av villkor för en deponeringsanläggning.

Sammantaget innebär den svenska regleringen ett förbud mot nyanvändning av asbest och så långt gående restriktioner mot befintliga asbestinstallationer och asbesthantering att de begränsningar av asbestpåverkan som direktivet syftar till uppnås i Sverige. Det saknas därför anledning att ändra den svenska lagstiftningen till följd av det aktuella direktivet.

Det bör ankomma på Statens naturvårdsverk att meddela föreskrifter enligt det nya bemyndigandet. Det är angeläget att förslag till sådana föreskrifter remitteras till berörda organisationer i synnerhet i de fall föreskrifterna medför inskränkningar i gällande tillstånd. När det gäller tillståndshavarnas tillämpning av de strängare reglerna bör särskilda anpassningsåtgärder övervägas.

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får i den utsträckning det behövs med hänsyn till Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsrådet (EES-avtalet) meddela föreskrifter om gränsvärden för högsta tillåtna halt i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly. Kommunen skall om det kan antas att gränsvärdena kan komma att överskridas mäta förekomsten i luften av föroreningar samt redovisa mätningar och sådana mätresultat.

Promemoriaförslaget: Direktiven om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid, svaveldioxid och sot samt bly bör föranleda lagstiftning i form av tillägg till hälsoskyddslagen. De nya bestämmelserna bör innehålla regler om att halterna i luften av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly inte får överstiga EG:s motsvarande gränsvärden. Vidare bör kommunen åläggas att genomföra mätningar av dessa föroreningar. I fråga om plan- och bygglagen föreslås en bestämmelse om att översiktsplanen skall beakta kvalitetsnormer i enlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Remissinstanserna: Flertalet har inte ifrågasatt behovet av lagstiftning. Några anser dock att regleringen bör tas in i miljöskyddslagen istället för i hälsoskyddslagen. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att miljökvalitetsnormer för luften också skall omfatta störningar genom buller. *Kommunförbundet* har ifrågasatt förfarandet att staten överför sina internationella åtaganden på kommunerna samt har liksom vissa kommuner och *Naturvårdsverket* påpekat att förslaget kan medföra behov av ökade ekonomiska resurser. En majoritet av remissinstanserna har påpekat att åliggandet för kommunen att mäta föroreningar endast bör omfatta de kommuner där det finns risk för att de svenska motsvarande rekommenderade luftkvalitetsvärdena, som ibland är hårdare än EG:s gränsvärden, överskrids. Flertalet remissinstanser, däribland *Boverket*, *Riksantikvarieämbetet* och *Naturvårdsverket*, har invändningar mot förslaget att komplettera bestämmelserna i 4 kap. 1 § PBL avseende luftkvalitet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt promemorian behövs inte några särskilda åtgärder vidtas för att i Sverige bringa halterna av luftförorening till de nivåer som krävs enligt EG:s direktiv 80/779/EEG om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet avseende svaveldioxid och svävande partiklar. Detsamma antas i fråga om direktiven 82/884/EEG om ett gränsvärde för bly i luften och 85/203/EEG om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid. Någon annan uppfattning har inte framkommit under remissförfarandet.

Även om direktiven därför inte kräver åtgärder i form av lagstiftning för att minska luftföroreningarna i luften krävs enligt EES-avtalet att Sverige anpassar sin lagstiftning till de krav om miljökvalitetsnormer m.m. som finns i direktivet. I Sverige saknas – med undantag för lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud – lagstiftning om kvalitetsnormer i form av fastställda gränsvärden för förorenande ämnen.

Flera remissinstanser sätter frågetecken för att regleringen införs i hälsoskyddslagen.

Med hälsoskydd avses i hälsoskyddslagen åtgärder för att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter och för att undanröja sådana olägenheter. Med sanitär olägenhet avses en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig.

I inledningen till de nu aktuella direktiven anges att syftet är att skydda människors hälsa och miljön. Det är därför nödvändigt att införa gränsvärden som inte får överskridas inom medlemsstaternas territorier under bestämda perioder. Detta värde skall grunda sig på resultaten av det arbete som utförts för Världshälsoorganisationen, särskilt i fråga om de samband mellan dos och effekt som fastställs för den aktuella typen av förorening. Trots de åtgärder som vidtas kan det visa sig omöjligt att följa detta gränsvärde inom vissa områden. Tillfälliga avvikelser är därför tillåtna. Det är enligt direktiven nödvändigt att upprätta mätstationer för kontrollen av att gränsvärdena följs. När det gäller luftföroreningar av bly skall medlemsstaterna säkerställa att provtagningsstationer upprättas och drivs på platser där människor kan komma att exponeras kontinuerligt under lång tid och där medlemsstaterna bedömer att det årliga gränsvärdet 2 mikrogram Pb/m³, uttryckt som årlig, genomsnittlig koncentration inte kan efterlevas. För att mäta sådana föroreningar som avses i direktivet 80/779/EEG om svaveldioxid och sot skall mätstationer upprättas som kan tillhandahålla de uppgifter som behövs för tillämpningen av direktivet, särskilt i områden där det är sannolikt att föroreningshalterna kommer att närma sig eller överskrida gränsvärdena. Vid övervakning av koncentrationen av kvävedioxid är det två olika fall som måste beaktas. Det är för det första områden som framför allt påverkas av förorening från motorfordon och därför begränsas till områden intill tungt trafikerade vägar. Aktiviteterna enligt direktivet skall också avse mer vidsträckta områden, där utsläpp från fasta källor också bidrar till föroreningen i väsentlig grad.

För samtliga tre nu ifrågakvarande direktiv gäller att lämpliga åtgärder skall vidtas för att föroreningshalterna inte skall överskrida de föreskrivna gränsvärdena. Av direktiven framgår inte närmare vilka åtgärder som skall vidtas.

Den materiellt sett viktigaste föreskriften i direktiven synes vara skyldigheten att utföra mätningar. Av direktiven framgår att mättningsverksamheten är en förebyggande åtgärd för att motverka sådana olägenheter som faller inom hälsoskyddslagens tillämpningsområde.

Direktiven är ett led i ansträngningarna att motverka spridning från diffusa källor. Miljöskyddslagen har ett mer begränsat tillämpningsområde. Den avser enskilda fasta anläggningar där det bedrivs miljöfarlig verksamhet. I motsats till vad som gäller i fråga om hälsoskyddslagen skulle alltså miljöskyddslagens tillämpningsområde behöva utökas om de aktuella reglerna skulle införas i den lagen. Med anledning av vad någon remissinstans anfört finns det i sammanhanget skäl att påpeka att även hälsoskyddslagen tillhör den centrala miljölagstiftningen. Detta framgår bl.a. av regeringens direktiv till miljöskyddskommittén. Enligt direktiven förutsätts hälsoskyddslagen ingå i den samordnade lagstiftning som förväntas bli slutresultatet av kommitténs arbete. Detta framgår även av regeringens prop. (1990/91:90)

En god livsmiljö. Någon tvekan om det lämpliga i att inordna de nu aktuella bestämmelserna i hälsoskyddslagen kan enligt regeringens mening därför inte föreligga. Den reglering som är direkt nödvändig till följd av direktiven är föreskrifter om mätning samt om gränsvärden.

I promemorian har föreslagits en skyldighet för kommunen att mäta förekomsten i luften av de aktuella föroreningarna. Denna generella skyldighet har kritiserats av flera remissinstanser på den grunden att det saknas skäl att utföra mätningar i de kommuner där det inte finns någon risk för att gränsvärdena överskrids. Kommunförbundet invänder mot att promemoriaförslaget medför att statliga myndigheter får avkräva enskilda kommuner mätningar, som i många fall är mycket dyrbara oberoende av om det över huvud taget föreligger någon risk för att gränsvärden överskrids.

Enligt 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150) får kommuner och landsting inte åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter.

Lagtexten bör med hänsyn till angivna omständigheter utformas så att det framgår att mätning behöver ske endast om det kan antas att det finns risk för att gränsvärdena överskrids. Med den begränsningen kommer den obligatoriska mätningssplikten inte att omfatta flera kommuner än de som redan mäter luftföroreningar. Mätningsskyldigheten torde därför inte medföra ökade kostnader för kommunerna.

I remissyttranden finns uppgifter om att Sverige tillämpar en avsevärt lägre gräns för högsta tillåtna luftföroreningar än vad som följer av EG-normerna. EG:s gränsvärden kan också komma att skärpas i framtiden. Dessa förhållanden medför att det är olämpligt att direkt i lagtexten fastställa tillämpliga gränsvärden. I hälsoskyddslagen bör i stället införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att i den utsträckning det behövs med hänsyn till Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt EES-avtalet meddela för hela Sverige gällande föreskrifter om gränsvärden för högsta tillåtna halt i luften av de föroreningar som omfattas av EG-direktiven. De i sådana föreskrifter meddelade gränsvärdena får inte vara högre än motsvarande EG-gränsvärden som ingår i EES-avtalet. När sådana föreskrifter meddelats uppfylls också formkravet enligt EG:s direktiv att det skall finnas gränsvärden i föreskrifter som gäller för hela territoriet.

Vidare bör det finnas en lagstadgad skyldighet för kommunerna att till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna rapport om utförda mätningar. Enligt dessa föreskrifter bör kommunerna vara skyldiga att följa de mätmetoder som föreskrivs i EG:s direktiv.

Direktiven anger inte vilka åtgärder som skall vidtas om gränsvärdena överskrids. Även om regler om mätningar av luftföroreningar införs med stöd av hälsoskyddslagen så är det genom olika administrativa förfaranden, d.v.s. en kombination av tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen, fysisk planering inklusive trafikplanering och åtgärder vid genomförandet av planerna i form av förbud m.m. som en norm i praktiken kan iaktas. En kvalitetsnorm blir därför i första hand styrande för myndigheternas verksamhet och berör i allmänhet endast indirekt medborgarna.

I miljöskyddslagen finns inte någon klart angiven gräns för hur mycket omgivningen får påverkas i negativ riktning. Lagen reglerar i huvudsak en-

dast enskilda verksamheter. Mot bakgrund av lagtexten går det inte att få ett klart besked huruvida en planerad ny verksamhet ryms inom tillåtlighetsreglerna eller om miljön skulle bli så mycket sämre på grund av den nya verksamheten, att den därför inte kan tillåtas. Likväl har bedömningsgrunder motsvarande kvalitetsnormer haft ett avgörande inflytande över tillståndsgivningen av miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen. Detta har varit särskilt tydligt i fråga om lokaliseringen av nya verksamheter. Det har således inte varit ovanligt att en ansökan om miljöfarlig verksamhet av visst slag inte har bifallits med hänvisning till att tillkomsten kan befaras leda till en önskad ökning av belastningen på omgivningen. Det nu föreslagna införandet av bindande luftkvalitetsnormer i hälsoskyddslagstiftningen underlättar sådana bedömningar.

Vissa remissinstanser har haft invändningar mot förslaget att reglerna om luftkvalitetsnormer också skulle få ett genomslag i reglerna om översiktsplan enligt PBL. Syftet med direktiven är bl.a. att medlemsstaterna i handlingsprogram eller årsrapporter skall redovisa hur luftkvaliteten gradvis skall förbättras i områden, där gränsvärden överskrids. Eftersom kommunen själv avgör när översiktsplanen skall upprättas eller revideras kommer den föreslagna ändringen i PBL, enligt dessa remissinstanser, inte att ge underlag för nationella handlingsprogram eller årsrapporter.

Vidare kan översiktsplanens konsekvenser för luftkvaliteten beaktas utan uttrycklig lagreglering i PBL. Regeringen utgår från att länsstyrelsen i sitt s.k. granskningsyttrande över översiktsplanen kommer att ta upp sådana fall där gränsvärden för luftkvalitet kan komma att överskridas. Däremot anser regeringen i likhet med Boverket m.fl. remissinstanser att översiktsplanens nytta i det förebyggande miljöarbetet bör utvecklas ytterligare, bl.a. i fråga om miljökonsekvenser. Regeringen utesluter inte heller att det kan finnas behov av att i framtiden skärpa kraven på översiktsplanen i frågor som miljö, hälsa och säkerhet. Såsom bl.a. Boverket pekar på är frågan nära förknippad med de överväganden som görs i pågående utredningar om en ny miljöbalk och om kommunernas arbete för en god livsmiljö. Regeringen instämmer i att frågan kan komma upp på nytt i samband med arbetet på en ny miljöbalk. Den kan också komma att beröras i samband med en allmän översyn av PBL.

Att förbättra luftkvaliteten lokalt kräver ofta en rad samverkande åtgärder för ett större område. Den enskilda kommunens möjligheter att vidta åtgärder som förbättrar luftkvaliteten är relativt begränsade. Också av dessa skäl är det olämpligt att kommunen åläggs att i översiktsplanen redovisa hur luftkvaliteten kan förbättras.

Som Statens naturvårdsverk påpekar är underlaget om gränsvärden, centrala miljömål och miljödirektiv ofta alltför omfattande och svåröverskådligt för att bli direkt användbart i den kommunala planeringen. Regeringen delar verkets bedömning att länsstyrelsernas arbete med s.k. regionala miljöanalyser bör kunna utveckla en samlad regional bild som underlag för diskussioner om åtgärder, handlingsprogram etc.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det inte nu är lämpligt att lagreglera krav på översiktsplanens innehåll i fråga om konsekvenser för miljön.

2.4 Miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

Regeringens förslag: I plan- och bygglagen (1987:10), PBL, införs en bestämmelse att vissa detaljplaner som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i vissa fall skall föregås av ett program som innefattar en miljökonsekvensbeskrivning. Som en följdändring införs i 8 kap 2 § PBL kabinbanor bland bygglovspliktiga företag.

I lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) införs krav på en miljökonsekvensbeskrivning när en allmän va-anläggning eller en utvidgning av en sådan planeras, om anläggningen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Promemorians förslag: Överensstämmer i princip med regeringens förslag. Dessutom föreslås i promemorian tillståndsplikt enligt naturresurslagen för vissa järnvägsprojekt.

Remissinstanserna: Tillstyrker i allmänhet förslagen eller lämnar dem utan erinran såvitt avser plan- och bygglagen och lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Flertalet anser att en särskild lagstiftning är att föredra när det gäller krav på järnvägar. Boverket förordar ett mera generellt utformat krav på miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner. Några föreslår att projekt utöver dem som anges i direktivet skall omfattas av ett sådant krav. *Naturvårdsverket* framhåller vikten av precisering av terminologi och definitioner. *Svenska kommunförbundet* och några kommuner har avstyrkt att ett krav på miljökonsekvensbeskrivningar införs i PBL. Kommunförbundet anser att de allmänna kraven på planeringsunderlag och avvägningar i fysisk planering tillsammans med gällande regler om miljökonsekvensbeskrivningar väl uppfyller de intentioner som ligger bakom EG:s direktiv.

Skälen för regeringens förslag: Regler om miljökonsekvensbeskrivningar motsvarande rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt finns i flera olika svenska lagar. I naturresurslagen har tagits in bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i ett nytt 5 kap. I promemorian finns en redogörelse för den svenska lagstiftningen på området och dess förhållande till ifrågavarande EG-direktiv. Av den redogörelsen framgår att direktivet i de flesta fall har motsvarigheter i den svenska lagstiftningen.

Avsikten med nu aktuella lagförslag är enbart att införa kompletterande bestämmelser med anledning av EG-direktivet.

Flera remissinstanser anser emellertid att ändringar i den svenska lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar också bör ske utanför ramen för EG-direktivet.

Vad gäller *plan- och bygglagen*, *PBL* förordar Boverket ett generellt utformat krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Regeringen ansluter sig till

den av Boverket redovisade uppfattningen att grundtankarna i PBL om aktivt och tidigt deltagande av medborgarna samt om utvecklingsarbete från program till färdig plan passar väl samman med användning av miljökonsekvensbeskrivningar för att främja en hållbar utveckling. Vid tillämpningen av PBL finns det goda förutsättningar för att miljökonsekvensbeskrivningar kan komma in på ett tidigt stadium i beslutsprocessen. Miljökonsekvensbeskrivningar som en del av beslutsunderlaget vid arbetet med den fysiska planeringen bör kunna ge ett bra stöd för bedömning av lämpliga alternativ för lokalisering av stora projekt och anläggningar som har väsentlig omgivningspåverkan eller som rör särskilt värdefulla områden. I detta sammanhang bör dock endast krav på miljökonsekvensbeskrivningar införas i den utsträckning det krävs på grund av EG-direktivet. Ett mer allmänt krav i PBL på miljökonsekvensbeskrivningar bör utredas i ett vidare sammanhang, där vunna erfarenheter av tillämpningen av de nu föreslagna reglerna kan vara ett värdefullt underlagsmaterial.

I 1991 års miljöpolitiska proposition En god livsmiljö (prop. 1990/91:90) fann även den dåvarande regeringen starka skäl för att använda miljökonsekvensbeskrivningar vid tillämpningen av PBL. Dock ansågs inte tiden mogen för att lagstifta i frågan. Vid genomförandet av EG:s direktiv gör sig dock lagstiftningskrav gällande med särskild styrka. Vid kontrollen av medlemsstaternas tillämpning av EG:s rättsakter har EG-kommissionen visat tydliga ambitioner att åstadkomma en god efterlevnad av direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar. Det är därför inte tillräckligt att konstatera att Sverige kan anses uppfylla de intentioner som ligger bakom direktivet utan att lagregler beslutas. Däremot finns det inte skäl att nu införa krav på miljökonsekvensbeskrivningar i vidare mån än som krävs för att uppfylla direktivets krav.

I likhet med vad som föreslås i promemorian bör krav på miljökonsekvensbeskrivningar införas som ett led i detaljplaneförfarandet. Ett förtydligande kan här vara på sin plats. I 5 kap. 1 § första stycket 2 PBL uppställs som huvudregel krav på detaljplan för ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen. Detta uttryck är inte liktydligt med betydande miljöpåverkan, som innebär en större omgivningspåverkan. Det kan inte råda någon tvivel om att en åtgärd som har betydande miljöpåverkan skall prövas genom detaljplan och inte med stöd av den undantagsbestämmelse som medger att prövning kan ske i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Det finns således inte skäl att införa krav på miljökonsekvensbeskrivningar vid bygglovsprövning.

Enligt promemorian bör reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar anknytas till ett krav på obligatoriskt program i 5 kap. 18 § PBL i ärenden om sammanhållen bebyggelse, industrianläggningar, fritidsanläggningar eller hotellkomplex som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Som påpekats av någon remissinstans är dock denna uppräknning inte helt klar och innebär en viss diskrepans i förhållande till direktivet. De fall som skall medföra miljökonsekvensbeskrivningar bör istället preciseras till fall när mark används för industriändamål, ny sammanhållen bebyggelse, skidliftar eller kabinbanor, hotellkomplex eller fritidsbyar eller permanenta täv-

lings- eller testbanor för bilar eller motorcyklar. Detta bör medföra en konsekvensändring i 8 kap. 2 § PBL såvitt avser bygglovsplikt för kabinbanor.

Som föreslagits i promemorian bör reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar anknytas till ett krav på obligatoriska program i 5 kap. 18 § PBL.

Programmet skall sammanfatta vilka utgångspunkter och mål som bör gälla för detaljplanen och kan också ange rekommendationer för bebyggelsens utveckling och för utformning av miljön inom planområdet. Den miljökonsekvensbeskrivning, som skall knytas till programmet, skall enligt 5 kap. 3 § naturresurslagen möjliggöra en samlad bedömning av konsekvenserna för miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Enligt förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar skall dessa bl.a. innehålla en motiverad redovisning av alternativa lokaliseringar och utformningar av en tänkt åtgärd.

Det finns i det här sammanhanget anledning att understryka vikten av det planeringsunderlag som en miljökonsekvensbeskrivning utgör under hela planprocessen. För att arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning skall kunna ge ett så bra underlag som möjligt bör det påbörjas redan under arbetet med översiktsplanen och utvecklas successivt under detaljplanens programskede. För att ge fullt utbyte bör emellertid miljökonsekvensbeskrivningen kompletteras parallellt med färdigställandet av detaljplanen.

Regeringen delar Riksantikvarieämbetets och Naturvårdsverkets uppfattning att översiktsplanen i många fall bör vara tillräcklig som program för detaljplanläggning. Det är inget som i princip hindrar att en redovisning av översiktsplanens innehåll anses uppfylla kravet på program som följer av vårt förslag. Någon uttrycklig lagreglering av detta erfordras inte. I sådana fall tillkommer utarbetandet av en miljökonsekvensbeskrivning som en komplettering till en översiktsplan när en sådan plan kan anses motsvara kraven på program för detaljplanläggning.

I EG-direktivet finns i bilaga 2 angivna projekt för vilka skall finnas möjlighet att kräva miljökonsekvensbeskrivning innan tillstånd ges om medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär. Om det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av sin art, storlek eller lokalisering, skall en miljökonsekvensbeskrivning göras. I direktivets bilaga 2 upptas anläggning av vattenledningar över långa avstånd. Detta regleras i svensk lagstiftning i va-lagen. I den lagen finns inga bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Därför föreslås i promemorian att en bestämmelse om krav på sådana införs i lagen.

Vattenöverdomstolen och Kommunförbundet är tveksamma till behovet att i va-lagen införa en bestämmelse om krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Vattenöverdomstolen ifrågasätter om inte det behov av miljökonsekvensbeskrivningar som möjligen kan föreligga i fråga om va-anläggningar blir tillräckligt tillgodosett genom den i promemorian föreslagna ändringen i 5 kap. 18 § plan- och bygglagen. Kommunförbundet menar att eftersom alla va-anläggningar med betydande miljöpåverkan prövas enligt reglerna i miljöskyddslagen, där det redan finns ett krav på miljökonsekvensbeskrivning, det saknas behov av en ändring i va-lagen i samband med EES-avtalet. Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att det inte finns skäl att generellt kräva miljökonsekvensbeskrivningar vid planering av allmänna va-anläggningar

utan kravet bör endast avse större allmänna va-anläggningar som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan exempelvis vattenledningar över långa avstånd.

Prövningen enligt miljöskyddslagen avser inte ledningarna som sådana utan tar sikte på utsläppen från avloppen. Det ligger väl i linje med säkerhetskraven i 12 § va-lagen att införa regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Regeringens bedömning är därför att det krävs en bestämmelse om miljökonsekvensbeskrivningar i va-lagen för att uppfylla direktivet. Kravet bör dock i enlighet med direktivet begränsas till att omfatta anläggningar som kan antas ha en betydande miljöpåverkan.

I det aktuella direktivet och i departementspromemorian finns också krav på miljökonsekvensbeskrivningar för järnvägslinjer för fjärrtrafik och för spårvägar, upphöjda eller underjordiska järnvägar, hängbanor eller liknande banor av speciell typ som endast eller i huvudsak används för passagerartrafik om de har en betydande miljöpåverkan.

I promemorian föreslås att en ny paragraf skall införas i 4 kap. NRL, 1 a §, för att uppfylla direktivets krav angående denna spårbundna trafik. Enligt förslaget skulle tillstånd krävas av regeringen för att bygga järnvägslinjer för fjärrtrafik samt för anläggningar för annan spårbunden trafik som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Därmed skulle dessa omfattas av kravet på miljökonsekvensbeskrivningar som gäller alla ansökningar om tillstånd enligt 4 kap. NRL.

Regeringen kan redan nu med stöd av 4 kap. 2 § NRL pröva anläggningar som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. I sådana ärenden finns det krav på miljökonsekvensbeskrivning. Därmed uppfylls dock inte det obligatoriska kravet på miljökonsekvensbeskrivning för järnvägar för fjärrtrafik enligt direktivet.

I promemorian anges också att det finns ett utredningsförslag (Ds 1989:69) till en ny lag om markanvändning för järnväg – en banlag – som bereds i Kommunikationsdepartementet. Detta lagförslag innehåller bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. I promemorian anges att om detta förslag leder till lagstiftning kan direktivet bli uppfyllt utan särskilda regler i NRL.

De flesta remissinstanserna förespråkar alternativet att en särskild banlag införs. Statens Järnvägar ställer sig helt avvisande till ett tillägg i NRL och förordar i stället en banlag med bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Banverket förespråkar också en särskild banlag. Banverket kan endast i andra hand tänka sig en prövning enligt NRL. Denna bör då endast omfatta projekt där en betydande påverkan på miljön kan antas. Boverket anser att förslaget om ändring i NRL bryter det mönster som nu präglar 4 kap. NRL men eftersom det saknas annan möjlighet till tidig prövning av järnvägar anser verket förslaget ändå acceptabelt som en temporär lösning. Naturvårdsverket anser det angeläget att en särskild banlag snarast utarbetas. I avvaktan på detta anser naturvårdsverket att alternativet att göra järnvägar prövningspliktiga enligt miljöskyddslagen är att föredra framför en prövningsplikt enligt NRL.

Beredningen av utredningsförslaget Markanvändning för järnväg pågår alljämt i Kommunikationsdepartementet. Regeringen har dock för avsikt att

till riksdagen överlämna en proposition om lag om markanvändning för järnväg under våren 1993. Avsikten är att i lagen föra in regler om lokalisering av järnvägar. Lagen kommer att knytas till NRL och innehålla krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Sådana beskrivningar bör komma in på ett tidigt skede i beslutsprocessen. Genom den lagstiftning som då kommer att föreslås kommer kraven i EG-direktivet att vara uppfyllda. Lagen kan träda i kraft tidigast den 1 juli 1993. Det finns emellertid inte tillräckliga skäl att nu, i avvaktan på denna lagstiftning och med beaktande av regeringens nuvarande prövningsmöjlighet enligt 4 kap. 2 § NRL, temporärt införa krav på prövning enligt NRL av vissa järnvägslinjer endast för att uppfylla kravet på miljökonsekvensbeskrivningar enligt direktivet.

Frågan om miljökonsekvensbeskrivningar avser också de arcella näringarna. Som framgår av departementspromemorian pågår viss utredningsverksamhet på det området. I avbidan på det slutliga resultatet av dessa utredningar är regeringen för närvarande inte beredd att föreslå hur föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar såvitt avser skogsbruket och jordbruket skall utformas.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom Miljö- och naturresursdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387),
2. lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080),
3. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
4. lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Förslaget under 2 har upprättats i samråd med Socialdepartementet.

4 Specialmotivering

4.1 Lag om ändring i miljöskyddslagen

5 §

I paragrafen har införts ett nytt sista stycke.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.2 och har tillkommit för att möjliggöra ett uppfyllande av Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet i fråga om reglering av miljöfarlig verksamhet. Genom bestämmelsen bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela generella föreskrifter om bl.a. gränsvärden för utsläpp av farliga ämnen i vattenmiljön och i luften, förbud att släppa ut vissa ämnen i grundvattnet samt försiktighetsmått vid t.ex. slamhantering.

Bemyndigandet avser endast sådana åtaganden enligt EES-avtalet som har godkänts av riksdagen. För att ändringar i EES-avtalet skall kunna transformerar till svensk rätt med stöd av bemyndigandet krävs alltså riksdagens godkännande.

Lagrådet har föreslagit en ändring i förhållande till förslaget i lagrådsremissen. Regeringen ansluter sig till *Lagrådets* överväganden.

Prop. 1992/93:60

Bestämmelsen har därför utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag enligt *bilaga 4*.

22 §

I paragrafen regleras ett tillståndsbesluts rättskraft. I vissa avseenden har det varit ofrånkomligt att inskränkningar i denna rättskraft kan bli följden av EES-avtalet. Det gäller i detta sammanhang föreskrifter som meddelats med stöd av den nya bestämmelsen i 5 § sista stycket. Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.2

45 §

Paragrafen har ändrats med hänsyn till det nya bemyndigandet i 5 § sista stycket.

4.2 Lag om ändring i hälsoskyddslagen

14 a §

Paragrafen är ny.

Som framgår av den allmänna motiveringen under avsnitt 2.3 har Sverige enligt EES-avtalet åtagit sig att utföra sådana mätningar av luftföroreningar som avses i direktiven 80/779/EEG om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet avseende svaveldioxid och svävande partiklar, 82/884/EEG om ett gränsvärde för bly i luften samt 85/203/EEG om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid.

Enligt första stycket skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om gränsvärden. Detta innebär att de allmänna råd och riktlinjer som redan finns utgivna av Naturvårdsverket bör omarbetas och ges en juridiskt bindande form.

Mätningarna som föreskrivs i andra stycket skall ha till syfte att klarlägga om luftkvaliteten i kommunen är tillfredsställande med hänsyn till de gränsvärden som föreskrivs med stöd av bemyndigandet i första stycket. Mätningar behöver endast utföras om det kan antas att gränsvärdena kan komma att överskridas. Mätningsskyldigheten omfattar förutom utförandet av mätningarna även skyldighet att vid mätningarna använda mätmetoder och redovisa mätresultat enligt föreskrifter som meddelats med stöd av paragrafens tredje stycke.

Med hänsyn till de erfarenheter som Naturvårdsverket redan har på området bör det ankomma på verket att besluta om föreskrifter om gränsvärden, mätning och om redovisning av mätresultat.

De nu aktuella EG-direktiven är ett led i ansträngningarna att motverka spridning av luftföroreningar från källor som inte är bestämda till art och ursprung. De mätningar som föreskrivs i paragrafens andra stycke skall klarlägga luftkvaliteten på mätplatsen. Mätningar skall således inte ske i syfte att utpeka någon viss egendom som föroreningskälla. Ett sådant föreläggande eller förbud som kan meddelas med stöd av 18-21 §§ skall därför inte medde-

4.3 Lag om ändring i plan- och bygglagen

5 kap. 18 §

Av avsnitt 2.4 framgår att EG:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar 85/337/EEG saknar motsvarighet i svensk lagstiftning när det gäller anläggning av industriområden, projekt för tätortsbebyggelse, skidliftar och kabinbanor, fritidsbyar, hotellkomplex samt permanenta tävlings- och testbanor för bilar och motorcyklar. Av den anledningen införs genom två nya stycken krav på att miljökonsekvensbeskrivningar skall göras när detaljplaner upprättas för sådana ändamål. Kravet på miljökonsekvensbeskrivningar gäller också om användningen för sådana ändamål som anges i paragrafen inte avser planområdet i dess helhet.

Eftersom miljökonsekvensbeskrivningar bör upprättas innan en detaljplan fått ett alltför konkret innehåll har programskedet gjorts obligatoriskt och miljökonsekvensbeskrivningen införts som en del av programmet. Av den allmänna motiveringen framgår att arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen bör följa hela planprocessen och att den obligatoriska miljökonsekvensbeskrivningen i programskedet således bör följas upp och ytterligare konkretiseras under det fortsatta planarbetet.

De åtgärder som omfattas av direktivet är av sådan art att det är uteslutet att de skulle kunna omfattas av undantaget från detaljplanekravet i 5 kap. 1 § första stycket 2, i synnerhet som de skall antas medföra betydande miljöpåverkan. Bedömningen av ett projekts miljöpåverkan skall särskilt avse de direkta och indirekta effekterna beträffande följande faktorer:

- människor, fauna och flora,
- mark, vatten, luft, klimat och landskap,
- samspelet mellan faktorerna i första och andra strecksatsen,
- materiella tillgångar och kulturarvet.

5 kap. 21 §

I paragrafen har gjorts det tillägget att en miljökonsekvensbeskrivning som har upprättats som en grund för en detaljplan skall ingå i det underlag som skall redovisas under det samråd som föreskrivs i 5 kap. 20 §.

5 kap. 26 §

Enligt ett tillägg till första stycket 3 skall planförslaget under utställningstiden åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning om en sådan har upprättats.

8 kap. 2 §

Genom ett tillägg i första stycket 1 införs bygglovsplikt för kabinbanor så att det inte skall kunna råda någon tvekan om att det är hela anläggningens inverkan som skall prövas. Tillägget får närmast ses som ett förtydligande eftersom kabinbanor alltid torde kräva uppförande av i vart fall byggnader som redan nu är bygglovspliktiga.

4.4 Lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Prop. 1992/93:60

12 a §

Paragrafen, som är ny, ansluter till EG:s direktiv 85/337/EEG rörande bedömning av miljöeffekterna av vissa projekt.

När en ny allmän avloppsanläggning eller en utvidgning av en sådan planeras skall det enligt paragrafen göras en miljökonsekvensbeskrivning om anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Bedömningen av en anläggnings miljöpåverkan skall särskilt avse de direkta och indirekta effekterna beträffande följande faktorer:

- människor, fauna och flora,
- mark, vatten, luft, klimat och landskap,
- samspelet mellan faktorerna i första och andra strecksatsen,
- materiella tillgångar och kulturarvet.

4.5 Ikraftträdandebestämmelser

Enligt de föreslagna ikraftträdandebestämmelserna får regeringen föreskriva när lagändringarna skall träda i kraft. Bakgrunden är att en viss osäkerhet råder om när EES-avtalet kommer att träda i kraft.

5 Ärendet till riksdagen

Regeringen föreslår att riksdagen antar förslagen till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387),
2. lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080),
3. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
4. lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Ärendet bör behandlas av riksdagen under år 1992.

Propositionens lagförslag

Prop. 1992/93:60

Propositionens
lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Härigenom föreskrivs att 5, 22 och 45 §§ miljöskyddslagen (1969:387)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §²

Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.

Omfattningen av åligganden enligt första stycket bedöms 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.

Vid avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar de föreskrifter angående skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt som på grund av Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet inte får åsidosättas.

22 §

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan *ej* på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsoskyddslagen (1982:1080) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna *vidtaga* försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om *ej* annat följer av 23-25 §§, 29 § andra stycket eller 40 § andra stycket.

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan *inte* på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsoskyddslagen (1982:1080) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna *vidta* försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om *inte* annat följer av 23-25 §§, 29 § andra stycket eller 40 § andra stycket *eller av föreskrifter som meddelats med stöd av 5 § sista stycket.*

45 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot förbud som har meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § eller

¹ Lagen omtryckt 1989:363.

² Senaste lydelse 1988:924.

åsidosätter sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 2 § tredje stycket,

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 10 §,

3. åsidosätter beslut, villkor eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av 8 a § andra stycket, 18 § första stycket, 19 – 21 §, 21 a § andra stycket, 24 §, 25 §, 27 §, 29 § andra stycket, 38 a §, 38 b § andra stycket eller 41 §,

3. åsidosätter beslut, villkor eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av 5 § *sista stycket*, 8 a § andra stycket, 18 § första stycket, 19 – 21 §, 21 a § andra stycket, 24 §, 25 §, 27 §, 29 § andra stycket, 38 a §, 38 b § andra stycket eller 41 §,

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

5. i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för prövning av en fråga om tillstånd eller för tillsynen, döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst två år. Har brottet begåtts med uppsåt och avsett förpliktelse av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

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

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

Prop. 1992/93:60
Propositionens
lagförslag

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

2 Förslag till Lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080)

Prop. 1992/93:60
Propositionens
lagförslag

Härigenom föreskrivs att det i hälsoskyddslagen (1982:1080) skall införas en ny paragraf, 14 a §, samt närmast före den nya 14 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
Gränsvärden för luftföroreningar

14 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i den utsträckning det behövs med hänsyn till Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet meddela föreskrifter om gränsvärden för högsta tillåtna halt i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly.

Om det kan antas att gränsvärdena 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.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

3 Förslag till Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Prop. 1992/93:60
Propositionens
lagförslag

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 18, 21 och 26 §§ och 8 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

18 §

Detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen.

En detaljplan som medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande miljöpåverkan skall grundas på ett sådant program som anges i första stycket, om detaljplanen innebär att planområdet får tas i anspråk för

- 1. industriändamål,*
- 2. ny sammanhållen bebyggelse,*
- 3. skidliftar eller kabinbanor,*
- 4. hotellkomplex eller frididsbyar eller*
- 5. permanenta tävlings- eller testbanor för bilar eller motorcyklar.*

I de fall som anges i andra stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. upprättas vid utarbetandet av programmet.

21 §

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program för planen, skall också programmet redovisas.

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program eller en miljökonsekvensbeskrivning för planen, skall också dessa redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

26 §

Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

¹ Lagen omtryckt 1987:246.

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. program för planen, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,
3. program för planen, *miljökonsekvensbeskrivning*, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,
4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning. Beskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, skall avvikelserna och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

Annat tillgängligt material som belyser förslagets innebörd, bör också ställas ut.

8 kap.

2 §²

I fråga om andra anläggningar än byggnader krävs bygglov för att

1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,
1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, *kabinbanor*, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,

2. anordna upplag eller materialgårdar,
3. anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvsdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta anläggningar för kemiska produkter, som är hälso- och miljöfarliga, och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser,

5. uppföra radio- eller telemaster eller torn,
6. uppföra vindkraftverk, om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket skall fast monteras på en byggnad,

7. uppföra murar eller plank,
8. anordna parkeringsplatser utomhus,
9. anordna begravningsplatser,
10. väsentligt ändra anläggningar som avses i 1-9.

Bygglov för att inrätta eller uppföra en anläggning enligt första stycket 4 eller 5 eller för att ändra anläggningen krävs inte, om det är fråga om en mindre anläggning avsedd endast för en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärder enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § och 6 § tredje stycket 2 får kommunen besluta om undantag från kravet på bygglov eller om längre gående krav. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar avsedda för totalförsvaret.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

² Senaste lydelse 1991:604.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Prop. 1992/93:60

Propositionens
lagförslag

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar¹ skall införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §

När en allmän va-anläggning eller en utvidgning av en sådan planeras skall, om anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, huvudmannen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av den inverkan anläggningen har på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurserna.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

¹ Lagen omtryckt 1976:842.

Sammanfattning

Bilaga XX till EES-avtalet innebär att ett antal av EG:s miljödirektiv skall transformeras till svensk lagstiftning.

Denna promemoria innehåller en genomgång av EG:s direktiv och en jämförelse mellan EG:s direktiv och den motsvarande svenska miljöskyddslagstiftningen.

En utgångspunkt vid förhandlingarna om EES-avtalet har varit att den svenska miljöpolitiken i praktiken uppfyller de krav som ställs i EG:s rättsakter och att den svenska lagstiftningen också skall uppfylla dessa krav i formellt avseende.

Flertalet av EG:s direktiv har närmast svensk motsvarighet i miljöskyddslagen (1969:387). Direktiven har liksom miljöskyddslagen krav på tillståndsplikt för miljöfarliga verksamheter. Med hänsyn till direktiven finns det inte anledning att utöka antalet tillståndspliktiga verksamheter enligt miljöskyddslagen. Däremot bör, för att ett EG-direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar skall kunna uppfyllas, tillståndsplikt införas enligt lagen omushållning med naturresurser m.m. för större järnvägsanläggningar och för järnvägsanläggningar med större miljöpåverkan.

För att uppfylla det nyss nämnda direktivet föreslås också ett tillägg i den s.k. Va-lagen.

För att uppfylla direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar föreslås också att sådana beskrivningar skall ingå i underlaget för en detaljplan enligt plan- och bygglagen om ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Miljöskyddslagen innehåller inga föreskrifter om generellt bestämda utsläppsgränser. Villkoren i tillståndsbesluten prövas individuellt för varje miljöfarlig verksamhet. Direktiven innehåller generella gränsvärden för utsläpp av farliga ämnen. För att motsvara direktiven bör de myndigheter som prövar tillstånd och villkor enligt miljöskyddslagen åläggas att beakta tillämpliga gränsvärden i EG:s direktiv. Ett närmande till EG torde på sikt medföra ytterligare ändringar i miljöskyddslagen eller motsvarande. Med hänsyn till den översyn som f.n. sker inom miljöskyddskommittén finns det inte skäl att gå in på sådana ändringar utöver vad som krävs till följd av EES-avtalet. Dock bör särskilda bestämmelser införas om grundvattenskydd, gränsvärden för tungmetaller i slam som används för jordbruksändamål samt spillolja.

Till skillnad från svensk lagstiftning innehåller EG:s direktiv särskilda regler om miljökvalitetsnormer. Detta medför att kommunerna i hälsoskyddslagen bör åläggas att utföra mätningar av luftföroreningar. Av kommunernas översiktsplaner enligt plan- och bygglagen bör framgå hur kommunerna avser att uppfylla sådana föreskrifter om miljökvalitetsnormer.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969:387)

dels att 18, 22, 24, 29 och 45 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 8 b, 8 c och 8 d §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 b §

Följande ämnen eller grupper av ämnen får inte släppas ut direkt i grundvattnet:

- 1. Organiska halogenföreningar och ämnen som kan bilda sådana föreningar i vattenmiljön,*
- 2. Organiska fosforföreningar,*
- 3. Organiska tennföreningar,*
- 4. Ämnen som har cancerogena, mutagena eller teratogena egenskaper i eller genom vattenmiljön,*
- 5. Kvicksilver och dess föreningar,*
- 6. Kadmium och dess föreningar,*
- 7. Mineraloljor och kolväten,*
- 8. Cyanider*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enlighet med EG:s direktiv 80/68/EEG om skydd mot föroreningar av grundvattnet föreskriva om förbud mot eller tillstånd till utsläpp av andra farliga ämnen eller grupper av ämnen till grundvattnet än vad som anges i första stycket och som inte omfattas av tillstånd enligt denna lag.

8 c §

Under växtsäsongen får slam inte användas på växande grödor på betesmark eller på mark där foder produceras, eller på mark med odling av grönsaker eller frukt utom fruktträd eller rotfrukter utom sockerbetor

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om högsta tillåten tungmetallhalt i slam, om högsta tillåten årlig mängd slam som får an-

¹ Lagen omtryckt 1989:363.

vändas samt om försiktighetsmått som skall iaktas vid slamhantering för jordbruksändamål.

8 d §

Vid förbränning av spillolja i en anläggning med en tillförd värmeeffekt av 3 MW eller mer, får de gränsvärden inte överskridas som anges i bilagan till EG:s direktiv 87/101/EEG om omhändertagande av spilloljor.

18 §

I ett tillståndsbeslut skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla. Om särskilda skäl föreligger får tillstånd lämnas för begränsad tid.

Tillåtna utsläpp får inte överstiga motsvarande värden enligt de EG-direktiv som omfattas av bilaga XX till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet).

I beslutet skall fastställas en viss tid, högst tio år, inom vilken den med tillståndet avsedda verksamheten skall ha satts igång.

22 §

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan *ej* på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsoskyddslagen (1982:1080) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna *vidtaga* försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om *ej* annat följer av 23-25 §§, 29 § andra stycket eller 40 § andra stycket.

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan *inte* på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsoskyddslagen (1982:1080) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna *vidta* försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om *inte* annat följer av 8 b, – 8 d §§, 23-25 §§, 29 § andra stycket eller 40 § andra stycket.

24 §

Koncessionsnämnden får, efter vad som är skäligt, ändra eller upphäva gällande villkor för en miljöfarlig verksamhet eller meddela nya villkor för den

1. när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft,
2. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd,
3. när villkor som gäller för verksamheten åsidosatts på ett sätt som varit av mer än ringa betydelse,
4. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när verksamheten tilläts och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd,
5. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

6. om en från miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

7. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten.

7. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

8. om villkoren för verksamheten innebär att gränsvärden som anges i ett EG-direktiv som omfattas av bilaga XX till Avtalet om Europeiska samarbetsområdet (EES-avtalet) får överskridas.

I fall som avses i första stycket 4 får koncessionsnämnden också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

29 §

Ett tillstånd förfaller, om den med tillståndet avsedda verksamheten inte har satts igång inom den tid som har föreskrivits med stöd av 18 § andra stycket.

Ett tillstånd förfaller om den med tillståndet avsedda verksamheten inte har satts igång inom den tid som har föreskrivits med stöd av 18 § tredje stycket.

45 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

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

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 10 §,

3. åsidosätter beslut, villkor eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av 8 a § andra stycket, 18 § första stycket, 19 – 21 §, 21 a § andra stycket, 24 §, 25 §, 27 §, 29 § andra stycket, 38 a §, 38 b § andra stycket eller 41 §,

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

5. i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för prövning av en fråga om tillstånd eller för tillsynen, döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst två år. Har brottet begåtts med uppsåt och avsett förpliktelse av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt första

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 8 b – 8 d §§ eller förbud som har meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § eller åsidosätter sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 2 § tredje stycket,

3. åsidosätter beslut, villkor eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av 8 a § andra stycket, 8 c – d §§, 18 § första stycket, 19 – 21 §, 21 a § andra stycket, 24 §, 25 §, 27 §, 29 § andra stycket, 38 a §, 38 b § andra stycket eller 41 §,

stycket för gärning som omfattas av föreläggandet. Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

2 Förslag till
Lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080)

Prop. 1992/93:60
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att det i hälsoskyddslagen (1982:1080) skall införas en ny 8 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Halterna i luften av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly får inte överstiga gränsvärden enligt EG-direktiv som ingår i bilaga XX till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet).

Kommunen skall mäta förekomsten i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs om mätning och om redovisning av mätresultat.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

3 Förslag till Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Prop. 1992/93:60

Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 1 § samt 5 kap. 18, 21 och 26 §§ plan- och bygglagen (1987:10)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §

I översiktsplanen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Av planen skall framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,

2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

Om planen redovisar en användning av ett mark- eller vattenområde som kan innebära risk för kränkning av sådana föreskrifter till skydd för människors hälsa och miljön som följer av Sveriges internationella åtaganden skall i planen anges hur kommunen avser att uppfylla föreskrifterna.

5 kap.

18 §

Detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen.

En detaljplan som innebär att ett område får användas för sammanhållen bebyggelse, industrianläggningar, fritidsanläggningar eller hotellkomplex som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall grundas på ett sådant program som anges i första stycket. Vid utarbetande av programmet skall en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. upprättas.

21 §

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett

¹ Lagen omtryckt 1987:246.

program för planen, skall också programmet redovisas.

program *eller en miljökonsekvensbeskrivning* för planen, skall också *dessa* redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

26 §

Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. program för planen, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,
3. program för planen, *miljökonsekvensbeskrivning*, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,
4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning. Beskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

Annat tillgängligt material som belyser förslagets innebörd, bör också ställas ut.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Prop. 1992/93:60

Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar skall införas en ny 12 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §

När en allmän va-anläggning planeras skall huvudmannen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av den inverkan anläggningen har på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurserna.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

5 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med
naturresurser m.m.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs i fråga om i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

dels att 4 kap. 4 och 6 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 4 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §

Tillstånd av regeringen krävs för att bygga järnvägslinjer för fjärrtrafik eller anläggningar för annan spårbunden trafik som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Sådant tillstånd får lämnas om hinder inte möter på grund av bestämmelserna i 2 och 3 kap. eller med hänsyn till andra allmänna planeringssynpunkter. Ett tillstånd får förernas med villkor för att tillgodose allmänna intressen.

4 §

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

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

6 §

Till böter eller fängelse i högst två år skall den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. påbörjar en anläggning eller vidtar någon annan åtgärd som anges i 1 § utan att regeringen har meddelat tillstånd eller medgett undantag från kravet på tillstånd,

2. påbörjar eller fortsätter utförandet av en anläggning eller en åtgärd sedan regeringen enligt 2 § har beslutat att anläggningen eller åtgärder inte får utföras utan tillstånd, eller

3. inte rättar sig efter ett villkor eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av detta kapitel, om överträdelsen inte är ringa.

Till böter eller fängelse i högst två år skall den dömas som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar en anläggning eller vidtar någon annan åtgärd som anges i 1 § eller, om överträdelsen inte är ringa, i 1 a § utan att regeringen har meddelat tillstånd eller medgett undantag från kravet på tillstånd,

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Denna promemoria innehåller förslag till ändringar i den svenska miljölagstiftningen i samband med att avtalet om Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet m.m. (EES-avtalet) träder i kraft.

Miljöregler finns i bilaga II och bilaga XX till EES-avtalet. Promemorian behandlar endast sådana EG-direktiv som kräver en särskild bedömning från rättsteknisk synpunkt. För en allmän redogörelse för de miljöregler som omfattas av EES-avtalet hänvisas till bilaga 13 till prop. 1991/92:170 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I promemorian återges de behandlade rättsakterna i den utsträckning som behövs för jämförelsen med svensk lagstiftning. För den fullständiga lydelsen av resp. rättsakt hänvisas till den utgivning av EG:s rättsakter som sker i anslutning till riksdagsbehandlingen av EES-avtalet. Remissinstanserna till denna promemoria får dessutom ett exemplar var av de direktiv som behandlas.

1.2 EES-avtalet

EES-avtalet är ett avtal mellan EG, kol- och stålunionen, EG:s medlemsstater och de enskilda staterna inom EFTA. Avsikten med avtalet är att främja en konstant och balanserad förstärkning av handeln och de ekonomiska relationerna mellan EG och EFTA-staterna och att försäkra att detta sker på lika konkurrensvillkor och med beaktande av samma rättsregler. Ett huvudsyfte med EES-avtalet är att uppnå att varor, personer, tjänster och kapital fritt skall kunna röra sig inom det område som omfattas av avtalet.

För staterna inom EG gäller på miljöområdet de av EG antagna förordningarna och direktiven. För EFTA-staterna gäller som EES-rätt nämnda rättsakter med de ändringar som har angetts i avtalet. Dessa ändringar innebär i huvudsak att de ikraftträdandetidpunkter som har föreskrivits i EG-rättsakterna i EES-rätten har ändrats till i normalfallet den 1 januari 1993 eller den senare dag då EES-avtalet träder i kraft. För vissa EG-regler har i avtalet utarbetats övergångs- och undantagslösningar för EFTA-staterna. Vidare har för EFTA-staterna irrelevanta regler utmönstrats. I detta sammanhang behandlas inte rättsakter som på grund av övergångsarrangemang i EES-avtalet för EFTA-staternas vidkommande träder i kraft efter den 1 januari 1993.

De regler i EES-avtalet som är i sak identiska med EG:s primär- eller sekundärrätt skall, när de införs och tillämpas, tolkas i överensstämmelse med de domar från Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) som meddelats före tidpunkten för avtalets undertecknande. Enligt avtalet skall EFTA-staterna upprätta en domstol (EFTA-domstolen). Denna skall vara behörig att lösa tvister mellan två eller flera EFTA-stater, att pröva mål eller ärenden som rör övervakningsförfarandet avseende EFTA-staterna samt att pröva överklaganden av beslut på konkurrensområdet i ärenden initierade av EFTA:s övervakningsmyndighet. För att främja en så enhetlig tolkning

av avtalet som möjligt skall ett system upprättas för utbyte av information rörande domar av EFTA-domstolen, EG-domstolen och Europeiska gemenskapernas första instans samt EFTA-staternas domstolar som utgör sista instans.

I Sverige finns ingen motsvarighet till den nu angivna internationella miljörättsliga rättskipningen, innefattande en prövning av nationell lagstiftning. Inom de områden som omfattas av EG:s direktiv kan man därför vänta att den miljörättsliga utvecklingen i praxis får ett betydande inflytande från andra organ än de nationella.

EFTA-staterna skall införliva de bindande EES-rättsakterna i sina interna rättsordningar på följande sätt.

En rättsakt som motsvarar en EG-förordning skall som sådan införlivas med den interna rättsordningen hos de avtalsslutande parterna.

Vid införlivandet i den interna rättsordningen av en rättsakt som motsvarar ett EG-direktiv får den enskilda EFTA-staten på motsvarande sätt som EG-staterna välja form och metod för genomförandet.

På miljöområdet utgörs de rättsaker som ingår i EES-avtalet med ett undantag av EG:s direktiv. De rättsakter som behandlas i denna promemoria är uteslutande direktiv.

Enligt lagrådsremissen om införlivande av EES-avtalet m.m. är en utgångspunkt för att i så stor utsträckning som möjligt åstadkomma rättslikhet och enhetlighet inom EES att EES-avtalets bestämmelser införlivas i EFTAländernas rättssystem på ett sådant sätt att det resulterar i en tillämpning som i största möjliga utsträckning är likvärdig med den ordning som gäller inom EG.

Miljörelaterade regler finns i avtalet dels inom avsnittet om fri rörlighet för varor och dels inom avsnittet om generella bestämmelser avseende de fyra friheterna.

För att uppnå fria varuströmmar förbjuds, beträffande importen och exporten mellan avtalssparterna, kvantitativa restriktioner och alla andra åtgärder med motsvarande verkan. Avtalssparterna har dock möjlighet att undantagsvis förbjuda eller införa restriktioner på importen, exporten eller på varor som transporteras genom landet på vissa i avtalet särskilt angivna grunder. Den miljörättsligt mest intressanta av dessa grunder finns i artikel 13 och medger att sådana förbud eller restriktioner införs för att skydda människors och djurs hälsa samt för att bevara växter.

Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan avtalssparterna. I ett annex (bilaga II) till avsnittet om fri rörlighet för varor finns angivna de EES-modifierade EG-regler om tekniska föreskrifter, standarder, provning och certifiering som skall gälla för produkter inom avtalsområdet.

De icke handelsrelaterade miljöreglerna återfinns i EES-avtalet inom avsnittet om generella bestämmelser avseende de fyra friheterna. Enligt artikel 73 skall avtalssparternas åtgärder på miljöområdet ha till syfte att bevara, skydda och förbättra miljön, att bidra till skydd av människors hälsa samt att säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna. Avtalssparternas åtgärder på miljöområdet skall baseras på principerna att förebyg-

gande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis skall åtgärdas vid källan samt att förorenaren skall betala. Avtalet slår också fast att behovet av miljöskydd skall beaktas av avtalsparterna även på områden utanför miljöområdet.

Till avtalet finns en bilaga (bilaga XX) som innehåller en uppräkningslista av de miljöskyddsregler som skall gälla. Avtalet förhindrar inte någon avtalspart från att behålla eller införa strängare miljöskyddsåtgärder än de i bilaga XX upptagna så länge åtgärderna är förenliga med avtalet.

De ikraftträdandetider som föreskrivs i EG-direktiven skall inte tillämpas av EFTA-länderna. I stället gäller enligt artikel 129 i EES-avtalet och protokoll 1.11 till avtalet att EFTA-ländernas lagstiftning med anledning av EES-avtalet skall träda ikraft den dag EES-avtalet träder i kraft.

1.3 EG:s miljö rätt

Fram till juli 1987, då enhetsakten trädde i kraft, fanns det inte något direkt stöd i Romfördraget för att utfärda rättsregler till skydd för miljön. I gengäld utfärdades ett antal sådana regler med stöd av fördragets artikel 235. Denna artikel stadgar att om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål, och om Romfördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.

Innan enhetsakten trädde i kraft kunde miljöhänsyn även beaktas i samband med tillämpningen av artikel 100 som stadgar att rådet enhälligt på förslag av kommissionen skall utfärda direktiv för en tillnärmning av sådana bestämmelser i medlemsstaternas lagar och andra författningar som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion. Ofta åberopades både artikel 100 och artikel 235 till stöd för ett direktiv.

Artiklarna 30-37 i Romfördraget avser avskaffande av kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna.

För att uppnå fria varuströmmar förbjuds, beträffande importen och exporten mellan medlemsstaterna, kvantitativa restriktioner och alla andra åtgärder med motsvarande verkan. Medlemsstaterna har dock enligt artikel 36 möjlighet att undantagsvis förbjuda eller införa restriktioner på importen, exporten eller på varor som transporteras genom landet på vissa i avtalet särskilt angivna grunder. Den miljörättsligt mest intressanta av dessa grunder medger liksom artikel 13 i EES-avtalet att sådana förbud eller restriktioner införs för att skydda människors, och djurs liv och hälsa samt för att bevara växter. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Genom enhetsakten infördes direkta miljöregler i Romfördraget. Enligt artikel 100 a kan rådet efter förslag från kommissionen och med kvalificerad majoritet enligt artikel 148 vidta åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. På samtliga de områden där det kan bli aktuellt med miljöhänsyn skall artikel 100 a användas istället

för som tidigare artikel 100. Inom tillämpningsområdet för artikel 100 a skall kommissionen i sina beslut utgå från en hög skyddsnivå i sina förslag rörande hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd.

Harmoniseringsåtgärder, vilka antagits av rådet med kvalificerad majoritet, kan åsidosättas av medlemsstat till förmån för tillämpningen av nationella bestämmelser med hänvisning till de väsentliga behov som anges i artikel 36 eller med hänvisning till miljö- eller arbetsmiljöskydd. Om så sker, skall medlemsstaten notificera kommissionen dessa nationella regler. Kommissionen och enskilda medlemsstater har möjlighet att få denna s.k. miljögaranti prövad av EG-domstolen. Detta har hittills inte skett.

Genom enhetsakten infördes också tre miljöartiklar i Romfördraget, nämligen artiklarna 130 r, 130 s och 130 t.

Artikel 130 r stadgar att gemenskapens åtgärder i fråga om miljön skall ha till syfte att bevara, skydda och förbättra miljön, att bidra till skyddet av människors hälsa och att säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna. Gemenskapen skall vidta åtgärder rörande miljön i den utsträckning som miljöskydd bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än på de enskilda medlemsstaternas nivå. Med förbehåll för vissa regler av gemenskapskaraktär skall medlemsstaterna finansiera och genomföra övriga åtgärder. Gemenskapens åtgärder i fråga om miljön skall grundas på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att den som skadar miljön skall betala. Miljöskyddskraven skall ingå som en del av gemenskapens övriga politik.

Enligt artikel 130 s skall rådet genom enhälliga beslut och på förslag av kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och Sociala kommittén bestämma vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen. Enligt artikel 130 t skall de skyddsåtgärder som antagits gemensamt enligt artikel 130 s inte hindra någon medlemsstat från att bibehålla eller införa strängare skyddsåtgärder under förutsättning att åtgärderna är förenliga med Romfördraget.

Bestämmelserna har ändrats genom fördraget om en europeisk union i Maastricht i december 1991. Bl.a. skall beslut enligt 130 s-artikeln när fördraget träder i kraft fattas som majoritetsbeslut. Fördraget har ännu ej ratificerats av medlemsländerna.

EG-rättsakterna har på miljöområdet oftast karaktären av direktiv. Dessa är bindande för varje medlemsstat, till vilken ett direktiv är riktat, med avseende på det resultat som skall uppnås till en given tidpunkt men lämnar åt varje medlemsstat att själv bestämma form och metod (inom ramen för den nationella rätten) för att uppnå det i direktivet åsyftade resultatet. Direktiven kan till sin karaktär närmast liknas vid konventioner, vilka brukar förutsetta någon form av införlivande med de nationella rättssystemen för att kunna tillämpas där.

En förordning skall ha allmän giltighet. Den skall till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.

EG tillämpar en annan lagstiftningsteknik än Sverige. Rättsregler för den enskilde blandas med regler som är av folkrättslig karaktär. För EG finns det endast en konstitutionell nivå. Dessutom saknas motivtext. Direktiven innehåller därför allting från icke bindande deklARATIONER till synnerligen de-

taljerade bestämmelser. Därför kommer det ofta att vara svårt att känna igen en transformerad EG-regel i den svenska lagstiftningen.

Det svenska lagstiftningsarbetet med anledning av EES-avtalet innebär att även EG-domstolens tolkning av rättsakterna bör beaktas.

EG-domstolen spelar en ledande roll för den europeiska integrationen. Domstolen har i sin praxis ofta godtagit kommissionens klagomål på medlemsstaternas sätt att genomföra miljödirektiven. Flera avgöranden har gällt formen för genomförandet. Under 1991 har Frankrike och Tyskland inför domstolen hävdade att även om tvingande lagstiftning inte införts, EG-direktiven ändå i praktiken tillämpades. I Tysklands fall gällde kommissionens klagomål direktivet 80/68/EEG om utsläpp av vissa farliga ämnen till grundvatten. Domstolen fann att den tyska lagstiftningen inte med tillräcklig precision och tydlighet återgav direktivets regler. En utförligare redogörelse för ärendet finns i avsnitt 3.1. Genom sin praxis har domstolen väsentligt bidragit till miljöskyddet i EG-rätten.

I promemorian hänvisas på flera ställen till tillämpningen inom EG. Underlaget utgörs av EG-kommissionens övervakningsrapport avseende år 1990 samt EG-domstolens domar.

Lagstiftning och då främst i form av direktiv kan sägas ha varit det mest framträdande styrmedlet för EG:s miljöpolitik.

I det av kommissionen nyligen framlagda förslaget till ett femte miljöhandlingsprogram signaleras en delvis annan inriktning. Man avser att göra ett noggrannare urval och en mer omsorgsfull förberedelse av styrmedel. Det är enligt programmet inte säkert att lagstiftning alltid är det bästa valet även om lagstiftningen kommer att ha en väsentlig roll att spela på lång sikt.

För närvarande är det dock svårt att se någon minskad takt i EG:s verksamhet på miljölagstiftningens område. Flera direktiv har tillkommit efter de direktiv som nu omfattas av EES-avtalet. Detta omfattar inte sådana EG-rättsakter som antagits och publicerats efter "cut-off date" den 31 juli 1991. EG:s aktuella lista för lagstiftningsprojekt på miljöområdet under 1992 upptar 37 ärenden i olika stadier av fullbordan.

1.4 EES-avtalets inverkan på svensk lagstiftning

När en internationell överenskommelse skall införlivas med svensk rätt kan två olika metoder komma i fråga. Överenskommelsens bestämmelser kan införlivas med svensk rätt antingen genom transformation eller genom inkorporering. Vid transformation omarbetas de delar av den internationella överenskommelsen som skall införlivas med svensk rätt till svensk författningstext. Dock finns det vanligen ett utrymme för att andra nationella åtgärder än lagstiftning vidtas. T.ex. kan handlingsprogram, riktlinjer eller budgetanslag vara tillräckligt för att uppfylla ett lands konventionsåtaganden.

Inkorporering innebär att det i en lag eller annan författning föreskrivs att överenskommelsens bestämmelser gäller i Sverige och följaktligen skall tillämpas av enskilda och/eller myndigheter. Jämför departementspromemorian (Ds 1990:58 s.26) Ett europeiskt samarbetsområde (EES) och den svenska grundlagen.

Vid införlivandet i den svenska rättsordningen av internationella överenskommelser måste stadgandet i 8 kap. 3 § regeringsformen (RF) beaktas. Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, skall meddelas genom lag. Även föreskrifter angående kommunernas befogenheter och åligganden skall enligt 8 kap. 5 § RF meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 7 och 11 §§ RF kan frågor om bl.a. miljövard delegeras till regeringen eller myndighet under regeringen. Andra former för genomförande av internationella överenskommelser än lagstiftning kan övervägas i den mån de bestämmelser som skall införlivas med svensk rätt inte ger upphov till rättigheter och skyldigheter för enskilda eller kommuner. Föreskrifter som enbart riktar sig till statliga myndigheter behöver inte meddelas i lagform.

Enligt direktiven som behandlas i denna promemoria skall avtalsparterna upprätta program för vissa åtgärder, lämna rapporter om vidtagna åtgärder m.m. Sådant sammanhänger inte med ikraftträdandet av EES-avtalet och kräver inte heller lagstiftning. Frågorna aktualiseras istället när avtalet skall tillämpas. Vidare innehåller direktiven genomgående ett antal definitioner. Dessa behöver inte tas in i den svenska lagtexten. I vissa fall har definitionerna kommenterats i motivtexten. Givetvis skall definitionerna beaktas vid rättstillämpningen.

Sveriges och övriga EFTA-staters ståndpunkt vid EES-förhandlingarna har varit att de kravnivåer från miljöskyddssynpunkt som EG:s regler innehåller är uppfyllda genom den miljöpolitik som redan tillämpas i EFTA-länderna. Denna principiella inställning ligger naturligtvis även till grund för denna promemoria. Eftersom samtliga rättsakter som behandlas i detta sammanhang är EG-direktiv får den enskilda EFTA-staten välja form och metod för genomförandet. En fråga i förhandlingarna om EES-avtalet gällde villkoren i gällande tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387). Från EG:s sida krävdes länge att samtliga sådana tillstånd skulle ses över i samband med genomförandet av EES-avtalet. Kravet finns dock inte uttryckt i EES-avtalet.

I de fall EFTA-länderna upprätthåller handelsrelaterade miljökrav som är strängare än vad som gäller inom EG eller i något fall saknar lagstiftning till motsvarighet av EG:s regler har träffats s.k. övergångsarrangemang som innebär att EFTA-länderna under en viss tid får behålla sina gällande regler eller får vänta under en viss tid med att införa motsvarande lagstiftning.

De krav på implementering och transformering som EES-avtalet och EG-domstolens avgöranden medför gör det nödvändigt att överväga lagtekniska frågor på ett sådant sätt att det är klarlagt att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt EES-avtalet. I förhållande till den del av EG:s miljöregler som behandlas i denna promemoria finns de viktigaste svenska bestämmelserna i miljöskyddslagen. Denna lag innebär att det krävs tillstånd för miljöfarlig verksamhet. För varje enskild anläggning fastställs individuella utsläppsvillkor till omgivningen. EG-direktiven anger bestämda utsläppsgränser för utsläpp av vissa ämnen från anläggningar av olika slag. Dessa gränsvärden har karaktären av minimiregler. Medlemsstaterna får därför införa strängare regler. EG:s regler framgår direkt genom författningstexten och kan i fråga

om gränsvärden som föreskrivs i ett direktiv ge utrymme för att individuellt fastställa strängare utsläppsvillkor.

Det mest långtgående sättet att implementera EES-avtalet till svensk rätt på miljöområdet vore att förklara att de relevanta EG-direktiven skulle gälla som svensk rätt. I Sverige finns dock redan i de flesta fall lagstiftning eller andra åtgärder vidtagna med syfte som motsvarar EG:s regler. Den nu nämnda lagstiftningstekniken skulle därför i många fall leda till att flera regler skulle gälla för samma miljöproblem. Smidigare lösningar måste uppenbart eftersträvas.

På vissa punkter kan man enligt EG-direktiven finna strängare gränsvärden än vad som brukar tillämpas i praxis enligt miljöskyddslagen. I sådana fall bör det finnas anledning till omprövning av de fastställda tillståndsvillkoren.

En särskild fråga gäller på vilken konstitutionell nivå svensk lagstiftning bör ändras. I denna promemoria har frågan lösts så att bemyndigande att meddela föreskrifter har föreslagits när EG-direktivet ger ett handlingsutrymme för en myndighet. I övriga fall har bestämmelser tagits in direkt i den föreslagna lagtexten.

Vid en jämförelse torde de flesta gränsvärden enligt EG:s direktiv innehållas i den svenska miljöpolitiken. Generella svenska gränsvärden skulle sannolikt i de flesta fall innehålla betydligt strängare utsläppsgränser än EG-reglerna. Berörda EG-direktiv är genomgående minimidirektiv. Därför finns det inte heller något EG-rättsligt hinder mot att åsätta strängare gränsvärden än de som gäller enligt EG:s rättsakter. När gränsvärden för miljöfarliga utsläpp införs i svensk rätt i form av generellt gällande föreskrifter innebär det en principiell omställning av den svenska normgivningen på området. Det framstår då som angeläget att normerna medför en ökad ambitionsnivå. EG:s regler är inte de bästa för detta syfte. Miljöskyddskommittén skall enligt sina direktiv (Dir 1989:32 och 1991:51) lämna förslag till generellt gällande utsläppsregler. Det finns skäl att anta att dessa förslag kommer att ligga på en hög ambitionsnivå. När det gäller implementeringen av EES-avtalet är det därför viktigt att de regler som beslutas inte i onödan bryter upp miljöskyddslagens regelsystem.

Miljöregler är av naturliga skäl lämpliga att utforma efter internationella överenskommelser. Ehuru svåra att härleda för det mottagande landet och dess myndigheter är vatten- och luftföroreningar i ett land i dess helhet nästan alltid av såväl inhemskt som utländskt ursprung. En aldrig så god inhemsk lagstiftning är därför på miljöområdet inte ett tillräckligt styrmedel.

Utvecklingen måste ske i samspel mellan nationell och internationell lagstiftning. Enskilda stater måste ha möjlighet att i den nationella lagstiftningen bestämma regler som, om tillämpningen ger en gynnsam miljöeffekt, kan tjäna som förebilder för internationella överenskommelser. Men det internationella konventionsarbetet ger också möjligheter att i enskilda länder motivera en mer skärpt miljölagstiftning än vad som annars skulle ha åstadkommit. Den angivna grundsynen finns det goda möjligheter att behålla också i förhållandet till EG. Detta beror bl.a. på att EG har kommit längre än flertalet av de enskilda medlemsstaterna när det gäller utvecklingen av miljölagstiftningen.

Genom EG:s rättsordning och EES-avtalet berörs ett flertal länders lagstiftning. Själva implementeringsfasen är dock individuell för varje enskilt land när det gäller införlivande av direktiv. Detta framgår såväl av Romfördraget som av EES-avtalet. Lösningarna måste sökas med utgångspunkt i både EG:s regelverk och den nationella lagstiftningen. Under arbetet med denna promemoria har kontakter med EG:s miljödirektorat förekommit i den här frågan. Det har därvid inte visat sig möjligt att få exempel på lagstiftning från något annat land som skulle kunna tjäna som förebild för svenskt vidkommande.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 1

2 MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNINGAR

Förslag: Krav på miljökonsekvensbeskrivningar införs i ärenden enligt VA-lagen och plan- och bygglagen samt beträffande vissa järnvägsprojekt.

Rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt har antagits med stöd av Romfördraget, särskilt artikel 100 och 235. I direktivets inledning hänvisas till EG:s miljöhandlingsprogram från år 1973, 1977 och 1983. I dessa framhålls nödvändigheten av att inverkan på miljön beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser.

Direktivet skall tillämpas för bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och enskilda projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön. Undantag gäller för projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning eftersom syftena med direktivet, bl.a. att tillhandahålla uppgifter, då uppnås genom lagstiftningen.

Staterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges.

I undantagsfall behöver föreskrifterna i direktivet inte tillämpas helt eller delvis beträffande ett visst projekt. I så fall skall medlemsstaterna undersöka om någon annan typ av bedömning är lämplig och om det finns uppgifter som bör göras tillgängliga för allmänheten. Uppgifter om undantaget samt skälen för detta skall vara tillgängliga för dem som särskilt berörs.

Bedömningen av miljöpåverkan skall på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande följande faktorer:

- människor, fauna och flora,
- mark, vatten, luft, klimat och landskap,
- samspelet mellan dessa faktorer
- materiella tillgångar och kulturarvet.

De projekt som anges i bilaga 1 till direktivet skall bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning). Det är bl.a. oljeraffinaderier, vär-

mekraftverk och andra förbränningsanläggningar med en värmeproduktion på minst 300 megawatt, kärnkraftverk och anläggningar för lagring av kärnavfall. Vidare omfattas järn- och stålverk, integrerade kemiska anläggningar, motorvägar, motortrafikleder, järnvägslinjer för fjärrtrafik, flygplatser med en banlängd av 2 100 m eller mer, hamnar och inre vattenvägar för fartyg på mer än 1 350 ton samt anläggningar för omhändertagande av giftigt och farligt avfall.

De projekt som anges i bilaga 2 till direktivet skall bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs på grund av projektets karaktär. I detta syfte kan medlemsstaterna bl.a. bestämma att en bedömning skall göras för vissa typer av projekt eller fastställa sådana kriterier eller gränsvärden som krävs för att avgöra vilka projekt enligt bilaga 2 som skall bli föremål för en bedömning. Denna bestämmelse skall läsas tillsammans med artikel 2 i direktivet som säger att medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges. Bilaga 2 omfattar ett stort antal verksamheter inom jordbruk, utvinningsindustri (däribland utvinning av torv, malm och råolja), anläggningar för energiproduktion, bearbetning av metaller, glastillverkning, kemisk industri (som inte omfattas av bilaga 1), livsmedelsindustri (bl.a. bryggerier, mejerier och slakterier), textil-, läder-, trä- och pappersindustri, gummiindustri, infrastrukturprojekt (bl.a. vägar, hamnar och flygfält som inte omfattas av bilaga 1 samt byggande av rörledningar för gas och olja) samt andra verksamheter bl.a. avloppsreningsverk. Ändringar av projekt som anges i bilaga 1 omfattas också av bilaga 2.

Exploatören skall enligt artikel 5 i skälighetsfattning lämna åtminstone följande uppgifter:

- en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
- en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar,
- de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra,
- en icke-teknisk sammanfattning av dessa uppgifter.

Ytterligare uppgifter som exploatören kan avkrävas om det anses relevant anges i bilaga 3 till direktivet. Där nämns bl.a. en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna.

Myndigheter med miljöansvar som kan antas bli berörda av ett projekt skall enligt artikel 6 ges möjlighet att yttra sig över en ansökan om tillstånd. Medlemsstaterna skall genom allmänna föreskrifter eller i varje enskilt fall utse de myndigheter som skall höras och dessa myndigheter skall ges tillgång till de uppgifter som inhämtats enligt artikel 5.

Varje tillståndsansökan och de uppgifter som inhämtats enligt artikel 5 skall göras tillgängliga för allmänheten. De som är särskilt berörda skall ges tillfälle att yttra sig innan projektet påbörjas. Den närmare utformningen av informationen och samrådet skall bestämmas av medlemsstaterna. Beroende på respektive projekts karaktär och lokalisering får medlemsstaterna

bestämma vilka som är särskilt berörda, ange var informationen skall finnas att tillgå samt fastställa på vilka sätt allmänheten skall informeras. Vidare får medlemsstaterna bestämma hur allmänheten skall ges tillfälle att yttra sig, t.ex. skriftligen eller genom en offentlig utfrågning samt bestämma lämpliga tidsgränser för de olika stegen i proceduren i syfte att säkerställa att ett beslut fattas inom rimlig tid.

En medlemsstat som uppmärksammar att ett projekt kan antas medföra en betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat skall översända informationen som inhämtats enligt artikel 5 till den andra staten och samråda med detta underlag (artikel 7).

De uppgifter som inhämtats enligt artikel 5, 6 och 7 skall beaktas vid tillståndsgivningen (artikel 8).

När ett beslut har fattats skall den ansvariga myndigheten eller myndigheterna informera dem som är särskilt berörda om innehållet i beslutet och om de villkor som är knutna till detta. De skäl och överväganden som beslutet grundar sig på skall också anges om medlemsstaternas lagstiftning så kräver (artikel 9).

Bestämmelserna i direktivet skall inte begränsa myndigheternas skyldighet att tillämpa nationella regler om industri- och affärshemligheter och att ta hänsyn till allmänna intressen (artikel 10).

Artikel 11 reglerar hur information skall utbytas mellan kommissionen och medlemsstaterna. Medlemsstaterna skulle inom tre år från anmälan av direktivet, dvs. inom tre år från juli 1985, ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa direktivet (artikel 12). Direktivet begränsar inte medlemsstaternas möjligheter att fastställa strängare regler i fråga om bedömningar av inverkan på miljön.

Inom EG pågår för närvarande ett arbete med att omarbета detta direktiv i anledning av Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. Det nya direktivet kan föreligga i slutet av 1992.

Tillämpningen inom EG

Direktivet trädde i kraft 1988. Enligt EG:s övervakningsrapport avseende 1990 är direktivet fortfarande på ett övergångsstadium. Utom i extrema fall avstår kommissionen från att vidta åtgärder när det gäller innehåll och slutsatser i miljökonsekvensbeskrivningarna eftersom direktivet är neutralt på denna punkt. Följaktligen är konsekvensanalyser ofta av medelmåttig kvalitet och underskattar nästan alltid skadan för miljön även där man följer den procedur som är föreskriven i direktivet. Dessutom ges åsikter som uttrycks av allmänheten inte tillräcklig tyngd av myndigheterna. Miljökonsekvensbeskrivningen tenderar sålunda ofta att bli en formell process avsedd att berättiga genomförandet av ett projekt som har bestämts i förväg på basis av ekonomiska och tekniska kriterier.

Kommissionen har avslutat åtgärder mot Grekland, Portugal och Tyskland för att inte ha underrättat kommissionen om nationella implementeringsåtgärder, varefter samtliga dessa stater antagit lagstiftning under år 1990. Luxemburg hade år 1990 inte någon lagstiftning på området. Belgien

har fått synpunkter såvitt avser landets samtliga tre regioner. Brysselregionen har ingen lagstiftning på området. Såväl den vallonska som den flamländska regionen hade fått anmärkningar för felaktig transformering. Ifrågasvarande direktiv var det enda som Danmark fick anmärkningar för i övervakningsrapporten. Kritiken gällde försenad implementering. Såvitt avser Italien anges i rapporten att den effektiva tillämpningen av direktivet ofta hindras på grund av frånvaron av väl definierade och enhetliga kriterier för implementeringen av direktivet. I Nederländerna har enligt rapporten alltför många projekt av myndigheterna beviljats undantag från direktivets regler.

I övervakningsrapporten betonas särskilt att den nationella lagstiftningen skall ta hänsyn inte bara till bilaga 1 utan också till bilaga 2. Antalet klagomål från enskilda mot särskilda projekt ökar konstant, i synnerhet mot projekt som gäller infrastrukturen och uppförande av avfallsbehandlingsanläggningar.

På grund av brister i den nationella lagstiftningen har kommissionen inlett åtgärder enligt Romfördraget mot Spanien och Storbritannien.

Överväganden och förslag

Den svenska lagstiftningen på området utgörs av 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL), 13 § miljöskyddslagen, 13 kap. 19 § vattenlagen (1983:291), 15 § väglagen (1971:948), 3 § lagen (1977:439) om kommunal energiplanering, förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar, 25 § naturvårdsförordningen (1976:484), 11 § miljöskyddsförordningen (1989:364) samt 24 och 38 §§ vägkungörelsen (1971:954).

Beträffande de tre lagar som anknyts till naturresurslagen från den 1 juli 1992, dvs. *minerallagen* (1991:45), *lagen* (1966:314) om *kontinentalsockeln* och *lagen* (1983:293) om *inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled* kan regeringen genom denna NR-Länknötning föreskriva om krav på miljökonsekvensbeskrivningar enligt dessa lagar från nämnda datum. Av propositionen 1990/91:90 framgår att avsikten är att införa sådana krav. Regeringen har därför den 21 maj 1992 beslutat om tillägg till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Enligt 5 kap. 1 § NRL skall en ansökan om tillstånd för en anläggning eller en åtgärd som avses i 4 kap. NRL innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Det innebär att en ansökan om tillstånd för anläggningar eller åtgärder som omfattas av obligatorisk prövningsplikt enligt 4 kap. 1 § NRL skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Den obligatoriska prövningsplikten omfattar bl.a. olika typer av industrianläggningar som järn- och stålverk, massafabriker och stora energianläggningar. Där innefattas alltså de flesta av de verksamheter som omfattas av EG-direktivets bilaga 1.

Även sådana anläggningar som efter särskilt beslut av regeringen provas enligt 4 kap. 2 § skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt den bestämmelsen kan regeringen pröva anläggningar eller åtgärder som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet men som inte omfattas av kravet på obligatorisk prövning enligt 4 kap. 1 §, t.ex. vissa

kommunikationsanläggningar. Ett exempel på en anläggning som skall prövas enligt 4 kap. 2 § är den planerade fasta förbindelsen över Öresund.

I *miljöskyddslagen* (1969:387) har i 13 § föreskrivits att en ansökan om tillstånd skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Regeringen får enligt miljöskyddslagen föreskriva vilka anläggningar som skall tillståndsprövas enligt lagen. Detta har regeringen gjort i en bilaga till miljöskyddsförordningen (1989:364). Bland de tillståndspliktiga verksamheterna finns de flesta av de verksamheter som anges i EG-direktivets bilaga 1 och 2.

Enligt 10 § miljöskyddslagen och bilagan till miljöskyddsförordningen gäller för ett betydande antal anläggningar, inrättningar, utsläpp m.m. att regeringen har föreskrivit skyldighet om anmälan i stället för tillståndsplikt. Sådana verksamheter omfattas inte av regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Lagtexten innehåller inga kriterier för indelningen i tillstånds- resp. anmälningspliktiga verksamheter. I 1988 års miljöpolitiska proposition (prop. 1987/88:85 s 260) sägs att utgångspunkten för vilket ansvarsområde resp. myndighet skall ha bör vara de miljöeffekter som är förbundna med verksamheten. Av betydelse är hur länge en störningseffekt varar, hur stort geografiskt område som påverkas och hur allvarliga effekterna är för hälsa och miljö. Enligt direktivet skall reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar omfatta alla projekt som kan ha en betydande miljöpåverkan. Att införa kriterier för när en verksamhet skall vara tillstånds- resp. anmälningskyldig samt att bedöma om miljökonsekvensbeskrivningar skall göras för anmälningspliktiga verksamheter bör inte göras i detta sammanhang utan tas upp t.ex. i samband med miljöskyddskommitténs arbete.

Beträffande *vattenlagen* (1983:291) föreskrivs i 13 kap. 19 § vad en ansökan i ett ansökningsmål skall innehålla. Denna bestämmelse har kompletterats med krav på att en ansökan även skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

I *väglagen* (1971:948) finns det sedan 1987 bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. En arbetsplan för byggande av väg skall enligt 15 § väglagen innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt paragrafen skall en sådan miljökonsekvensbeskrivning innehålla en redovisning av de väntade miljöeffekterna samt förslag till skyddsåtgärder som behövs för att förebygga störningar eller andra olägenheter från trafiken.

Enligt 5 kap. 2 § NRL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att det i ärenden enligt någon av de NRL-anknutna lagar som anges i 1 kap. 2 § skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning. Här följer en kort genomgång av de lagar som inte redan behandlats.

När det gäller *plan- och bygglagen* (1987:10) (PBL) har inte något direkt lagkrav införts om att kommunerna skall upprätta miljökonsekvensbeskrivningar. Kommunerna förväntas frivilligt tillämpa detta arbetssätt, vilket många kommuner redan gör. I propositionen (1990/91:90) En god livsmiljö uttalades också att miljökonsekvensbeskrivningar som en del av beslutsunderlaget för den fysiska planeringen bör kunna ge ett bra stöd för bedöm-

ningen bl.a. av lämpliga alternativ för lokalisering av stora projekt och anläggningar som har en väsentlig omgivningspåverkan.

Beträffande *naturvårdslagen* (1964:822) har regeringen med stöd av myndigandet i 5 kap. 2 § NRL i 25 § naturvårdsförordningen (1976:484) föreskrivit att vissa typer av ansökan om tillstånd enligt naturvårdslagen skall vara åtföljda av en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. NRL i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet.

När det gäller övriga lagar som är NRL-anknutna har regeringen i enlighet med 5 kap. 2 § NRL utfärdat förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar. Där har beträffande *lagen* (1985:620) om vissa torvfyndigheter i 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar föreskrivits att till en ansökan om bearbetningskoncession enligt lagen skall bifogas en miljökonsekvensbeskrivning. Beträffande *lagen* (1902:71 s.1), *innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar* föreskrivs i 4 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar att till en ansökan om koncession enligt lagen skall bifogas en miljökonsekvensbeskrivning. Vad gäller *lagen* (1978:160) om vissa rörledningar skall enligt 5 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar till en ansökan om koncession enligt lagen bifogas en miljökonsekvensbeskrivning. När det slutligen gäller *luftfartslagen* (1957:297) har i 6 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar föreskrivits att till en ansökan om tillstånd till allmän flygplats enligt luftfartslagen skall bifogas en miljökonsekvensbeskrivning.

Enligt *lagen* (1977:439) om kommunal energiplanering skall det i varje kommun finnas en aktuell energiplan. Till detta har nu i lagen införts ett krav på att till energiplanen skall höra en miljökonsekvensbeskrivning.

Av denna genomgång framgår att samtliga av de verksamheter som är upptagna i EG-direktivets bilaga 1 omfattas eller från den 1 juli 1992 kommer att omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt svensk lagstiftning med undantag för järnvägslinjer för fjärrtrafik (Artikel 4.1 och punkt 7 i bilaga 1 till direktivet). En sådan anläggning kan emellertid prövas av regeringen enligt 4 kap. 2 § NRL. I så fall skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Därmed uppfylls dock inte det obligatoriska kravet enligt direktivet på miljökonsekvensbeskrivningar. Artikel 2.1 förutsätter att de förfaranden tillskapas som krävs för att målsättningarna i direktivet skall uppfyllas. Ett sätt att uppfylla direktivet är att lagstiftningen innehåller uttryckliga bestämmelser om prövning av nya järnvägsanläggningar som är avsedda för fjärrtrafik.

Samtidigt finns det ett utredningsförslag till en lag om markanvändning för järnväg (Ds 1989:69). Detta lagförslag, som f.n. bereds i kommunikationsdepartementet, innehåller bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar som överensstämmer med väglagens bestämmelser. Om detta förslag leder till lagstiftning kan direktivet bli uppfyllt utan särskilda regler i 4 kap. NRL. Syftet med denna promemoria är emellertid att presentera de lagförslag som krävs för EES-avtalet. En prövning enligt NRL tar endast upp en av de aspekter som tas upp i det nyssnämnda utredningsförslaget. Därför föreslås här en utvidgning av NRL som ett alternativ till utredningsförslaget.

Lagförslaget bör genomföras som en ny 4 kap. 1 a § i NRL. Därmed kommer inte bestämmelserna om det kommunala vetot enligt 4 kap. 3 § att bli

tillämpliga på järnvägar för fjärrtrafik, som ju regelmässigt berör och korsar ett betydande antal kommuner. En följdändring bör göras i 4 § så att det blir möjligt för regeringen att medge undantag. Detta är i enlighet med artikel 2.3 i direktivet. Däremot krävs inte någon följdändring i 5 § för att uppfylla direktivet.

I EG-direktivets bilaga 1 finns en typ av anläggningar som endast undantagsvis får finnas i Sverige, nämligen anläggningar för utvinning av asbest och behandling och omvandling av asbest och produkter som innehåller asbest. Sådan verksamhet behandlas i avsnitt 4.3.

Beträffande verksamheter som anges i **bilaga 2** till EG-direktivet skall det finnas möjlighet att kräva en miljökonsekvensbeskrivning innan tillstånd ges men det är medlemsstaterna som avgör när en miljökonsekvensbeskrivning krävs på grund av projektets karaktär. För de flesta av dessa verksamheter finns det som framgått av redogörelsen för vår lagstiftning krav på miljökonsekvensbeskrivning i Sverige. Punkterna 2 – 9 i bilaga 2 upptar olika typer av utvinningsindustri och tillverkningsindustri. För i stort sett samtliga dessa verksamheter krävs tillstånd enligt miljöskyddslagen i de fall de skulle medföra en betydande miljöpåverkan. För många av verksamheterna krävs också tillstånd enligt någon annan NRL-anknuten lag med krav på miljökonsekvensbeskrivning. När lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar infördes gjorde regering och riksdag därför den bedömningen att den innebär att de flesta av de verksamheter som anges i EG:s direktiv därmed omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Detta innebär alltså att svensk lagstiftning till skillnad från EG:s direktiv föreskriver att en miljökonsekvensbeskrivning alltid skall göras och inte bara när det krävs på grund av projektets karaktär. Detta framgår också av följande jämförelse.

Bilaga 2 i EG-direktivet inleds med ett antal projekt under punkt 1 med rubriken jordbruk. Vissa verksamheter som upptas där är tillståndspliktiga enligt miljöskyddslagen om de har stor omfattning. Det gäller e-g) uppfödning av fjäderfä och svin samt laxodling. Endast större anläggningar kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och därmed är EG-direktivet uppfyllt beträffande dessa verksamheter.

I övrigt upptas under denna punkt 1 a-d) i bilaga 2 projekt för omstrukturering av fastighetsbildningen på landsbygden, projekt för utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk, vattenförsörjningsprojekt inom jordbruket, nyplantering av skog – där detta kan medföra negativa ekologiska förändringar – samt röjning i syfte att använda marken för annat ändamål.

De areella näringarna regleras genom bl.a. skogsvårdslagen (1979:429) och lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark. Dessa lagar är inte NRL-anknutna och omfattas därför inte av lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Beträffande de areella näringarna uttalades emellertid i regeringens proposition 1990/91:90 att det med hänsyn till att denna verksamhet fått en allt större inverkan på miljön under senare år är viktigt att förutsättningar införs för att kunna ställa krav på miljökonsekvensbeskrivningar när behov föreligger.

Beträffande skogsbruket framgår av propositionen att den år 1990 tillsatta skogspolitiska utredningen (Jo 1990:3) även kommer att behandla frågan om

systematiska miljökonsekvensbeskrivningar inom skogspolitiken och skogsbruket. Förslag i denna fråga bör därför enligt propositionen utformas av utredningen. Beträffande miljökonsekvensbeskrivningar inom jordbruket sägs i propositionen att motsvarande övervägande bör göras av statens jordbruksverk. Riksdagen ställde sig bakom detta och regeringen har i beslut i augusti 1991 gett ett sådant uppdrag till jordbruksverket. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 1992.

Förslag om bestämmelser håller alltså på att utformas som bör innebära att krav på miljökonsekvensbeskrivningar kan ställas när behov föreligger vid de projekt som anges i punkt 1 a-d) i bilaga 2. Tilläggas bör att i de fall betydande miljöpåverkan kan antas vid angivna projekt det kan bli aktuellt med krav på en miljökonsekvensbeskrivning enligt naturvårdslagen om projektet berör delvis orörda naturområden som blivit naturreservat. Vid vattenförsörjningsprojekt kan tillstånd enligt vattenlagen krävas vilket innebär att en miljökonsekvensbeskrivning skall göras.

I sista punkten 1 h) upptas återvinning av land från havet. Sådan verksamhet har hittills inte varit aktuell i Sverige. Sådana projekt torde dock bedömas som markavvattnings enligt 18 c § naturvårdslagen och därmed omfattas av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i 25 § naturvårdsförordningen.

I punkt 2 b) upptas djupborrning och då särskilt geotermisk borrning, borrning för lagring av kärnavfall samt borrning efter vatten.

Något särskilt tillstånd krävs inte enligt svensk lagstiftning för geotermisk borrning. För arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön krävs emellertid samråd med länsstyrelsen enligt 20 § naturvårdslagen. Om länsstyrelsen då anser att det kan medföra betydande miljöpåverkan kan länsstyrelsen ställa krav på en miljökonsekvensbeskrivning enligt 25 § naturvårdsförordningen.

Borrning för lagring av kärnavfall kräver tillstånd enligt kärntekniklagen och skall även prövas enligt 4 kap. 1 § NRL. För borrning efter vatten krävs tillstånd enligt vattenlagen utom för husbehovstäckter eller då det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas. Detta innebär att svensk lagstiftning redan kräver en miljökonsekvensbeskrivning i de fall en djupborrning kan antas medföra en betydande påverkan på miljön.

I bilaga 2 punkt 10 med rubriken Infrastrukturprojekt anges i a-c) anläggning av industriområden, projekt för tätortsbebyggelse, skidliftar och kabinbanor. Som angetts tidigare finns i PBL inget krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Därför bör sådana krav övervägas. Med hänsyn till att PBL innehåller detaljerade regler om hur planer skall upprättas samt det är fråga om ett åläggande för kommunerna bör en ändring göras i PBL.

I bilaga 2 punkt 10 d) anges anläggning av vägar, hamnar (inkl. fiskehamnar) samt flygfält – projekt som inte anges i bilaga 1 – och i punkt 10 j) anges hamnar för fritidsbåtar. Sverige har, som tidigare angetts, krav på miljökonsekvensbeskrivningar i väglagen och luftfartslagen. Regeringen har i dagarna beslutat att införa sådana krav i lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

I punkt 10 e-f) anges anläggningar för reglering av vattenflöden och dammar och andra fördämningar eller vattenmagasin för långvarigt bruk. För

dessas krävs tillstånd enligt vattenlagen som innehåller krav på miljökonsekvensbeskrivning.

I punkt 10 g) upptas spårvägar, upphöjda eller underjordiska järnvägar, hängbanor eller liknande banor av speciell typ som endast eller i huvudsak används för passagerartrafik. Som angetts tidigare finns i Sverige inte några krav på miljökonsekvensbeskrivningar för dessa verksamheter men det finns ett förslag till lag om markanvändning för järnväg med sådana bestämmelser. Om detta leder till lagstiftning uppfylls direktivet. Då behöver inte heller i detta avseende ske en ändring av 4 kap. NRL så att järnvägslinjer med betydande miljöpåverkan obligatoriskt prövas enligt nämnda paragraf. Annars bör den tidigare föreslagna ändringen i NRL också omfatta sådana anläggningar med betydande miljöpåverkan som avses i punkt 10 g).

10 h) omfattar byggande av rörledningar för gas och olja. Enligt 5 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar krävs för koncession enligt rörledningslagen en miljökonsekvensbeskrivning.

Slutligen anges i punkt 10 i) anläggning av vattenledningar över långa avstånd. Detta regleras i Sverige i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, (Va-lagen). I den lagen finns inga bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar men lagen anger (12 §) att en anläggning skall tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Lagen bör dock kompletteras med bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar.

I bilaga 2 punkt 11 upptas under rubriken Andra projekt till att börja med a-b) fritidsbyar, hotellkomplex samt permanenta tävlings- och testbanor för bilar och motorcyklar. I svensk lagstiftning finns inte krav på miljökonsekvensbeskrivningar för dessa verksamheter eftersom plan- och bygglagen inte har krav på detta och banor för motorsport enligt miljöskyddsförordningen (1989:364) endast behöver anmälas till kommunen. Såsom angetts i anslutning till punkt 10 i bilaga 2 bör regler om miljökonsekvensbeskrivningar tas in i PBL avseende detaljplaner som omfattar infrastrukturprojekt. Ändringen i PBL bör utformas så att den omfattar även nu berörda verksamheter. Regeringen har, när det gäller motorbanor, också den möjligheten att genom ändring i bilagan till miljöskyddsförordningen (1989:364) införa krav på tillstånd. Därigenom skulle det enligt 13 § miljöskyddslagen också bli obligatoriskt med miljökonsekvensbeskrivning i samband med ansökan om tillstånd att anlägga en motorbana.

Avslutningsvis upptas i punkt 11 e, f, g, h och j) deponering av slam från reningsverk, lagring av järnskrot, provbänkar för motorer, turbiner eller reaktorer, tillverkning av konstgjorda mineralfibrar samt skrotupplag.

När det gäller slamhantering föreslås i avsnitt 5 Avfall särskilda föreskrifter i miljöskyddslagen om bl.a. tungmetallinnehåll och försiktighetsmått. Utöver den sålunda föreslagna utökade kontrollen av slamhanteringen kan det för svenskt vidkommande inte anses obligatoriskt att införa särskilda bestämmelser om slamhantering. De övriga nyss nämnda projekten enligt punkt 11 omfattas vid fall av betydande miljöpåverkan av miljöskyddslagens tillståndsbestämmelser.

Enligt 5 kap. 3 § NRL skall en miljökonsekvensbeskrivning möjliggöra en samlad bedömning av inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Vad den närmare skall innehålla får bestämmas genom de före-

skrifter som skall utfärdas och med hänsyn till den verksamhet eller åtgärd som avses, dvs. dess art och omfattning, samt det geografiska område som berörs. Alternativ till den åsyftade anläggningen eller åtgärden skall anges och även konsekvenserna av dessa alternativ. Då bör även anges vad alternativet att ingen åtgärd vidtas, det s.k. noll-alternativet, får för konsekvenser. Detta uppfyller kraven i artikel 3 och i bilaga 3 i EG-direktivet.

Miljökonsekvensbeskrivningen skall ingå som en del i beslutsunderlaget och detta underlags kvalitet skall bedömas av den myndighet som har att besluta i det ärende där beskrivningen har upprättats. Men det är sökanden som ansvarar för och bekostar att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas och att den uppfyller kraven. Detta framgår av 5 kap. 4 § NRL.

Ett ytterligare moment i kvalitetskontrollen av en miljökonsekvensbeskrivning är att länsstyrelsen skall yttra sig över den även i de ärenden länsstyrelsen inte är beslutande myndighet.

Ett syfte med miljökonsekvensbeskrivningar är att få till stånd en offentlig redovisning av den inverkan en åsyftad verksamhet eller åtgärd får på miljön och ge allmänheten möjligheter att yttra sig. I flertalet av de NRL-anknutna lagarna finns bestämmelser om offentlighöörande. I naturvårdslagen, lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar och luftfartslagen saknas dock sådana bestämmelser. Därför har bestämmelser om detta tagits in i naturvårdsförordningens 25 § och i de paragrafer i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar som behandlar dessa verksamheter (4 och 6 §§). I 8 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar föreskrivs att i kungörelser om miljökonsekvensbeskrivningar skall anges var beskrivningen hålls tillgänglig och att platsen för detta bör bestämmas i samråd med kommunen.

Därmed uppfylls bestämmelserna även i artikel 6 i EG-direktivet om myndigheters yttrande och om offentlighöörande m.m. av miljökonsekvensbeskrivningen.

När det gäller bestämmelsen i EG-direktivets art. 7 att en medlemsstat som uppmärksammar att ett projekt kan antas medföra en betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat skall översända informationen som inhämtats enligt artikel 5 till den andra staten och samråda med detta som underlag har de nordiska länderna år 1974 undertecknat en miljöskyddskonvention. I konventionen, som gäller som svensk lag enligt SFS 1974:268, skall de nordiska länderna informera varandra om verksamheter som kan medföra störning av betydelse i annan fördragsslutande part. Sverige har också ratificerat Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang och kommer att i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar införa de bestämmelser som behövs i anledning av att den konventionen träder i kraft.

Sammanfattningsvis har Sverige krav på miljökonsekvensbeskrivningar avseende de flesta verksamheter som anges i bilaga 1 och 2 i EG:s direktiv. För att med säkerhet omfatta alla verksamheter bör dock införas regler om miljökonsekvensbeskrivning i PBL, Va-lagen, skogsvårdslagen, lagen om skötsel av jordbruksmark samt för byggande av järnväg i de fall en betydande påverkan på miljön kan antas.

Vad gäller PBL kan man ifrågasätta om inte ett generellt krav på miljö-

konsekvensbeskrivningar bör införas vid planläggning i stället för en begränsning till de projekt som omfattas av de aktuella direktiven. Frågan diskuterades i miljöpropositionen (prop. 1990/91:90 En god livsmiljö). De argument som då framfördes av bl.a. Svenska kommunförbundet har fortfarande giltighet. Det finns därför inte skäl att nu föreslå ett generellt krav på miljökonsekvensbeskrivningar i PBL.

Det finns emellertid anledning att understryka vikten av det planeringsunderlag som en miljökonsekvensbeskrivning utgör. För att arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning under ett planarbete skall kunna ge ett så bra underlag som möjligt bör det påbörjas redan under arbetet med översiktsplanen för att utmynna i en i och för sig komplett miljökonsekvensbeskrivning under detaljplanens programskede. För att ge fullt utbyte bör emellertid miljökonsekvensbeskrivningen kompletteras parallellt med färdigställandet av detaljplanen.

Slutligen kan ett förtydligande vara på sin plats. I 5 kap. 1 § 2 PBL uppställs ett krav på detaljplan för lokalisering av ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen. Detta uttryck är inte liktydigt med betydande miljöpåverkan, som innebär en större omgivningspåverkan. Detta medför att det inte finns skäl att införa krav på miljökonsekvensbeskrivningar vid bygglovsprövning, eftersom de nu aktuella projekten alltid träffas av detaljplanekravet.

Som tidigare framgått behandlas lagstiftningen om de arcella näringarna i ett annat sammanhang. När det gäller innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning krävs med anledning av EES-avtalet ingen ändring i svensk lagstiftning.

3 VATTEN

3.1 Skydd för grundvatten

Förslag: I enlighet med EG-direktivet 80/68/EEG kompletteras miljöskyddslagen med särskilda bestämmelser om grundvattenförorening.

Direktivet 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen syftar till att hindra förorening av grundvatten genom särskilt angivna ämnen och så långt som möjligt hejda eller undanröja konsekvenserna av förorening som redan skett.

Direktivet gäller inte utsläpp

a) av avloppsvatten från glesbebyggelse utan anslutning till avloppssystem, om bebyggelsen är belägen utanför områden som är skyddade på grund av sin betydelse för vattenförsörjningen,

b) av så små mängder och koncentrationer av de särskilt angivna ämnena att det nu eller i framtiden inte föreligger någon risk för att det mottagande vattnets kvalitet skall försämrast,

c) som innehåller radioaktiva ämnen.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra tillförsel till grundvatten av organiska halogenföreningar och ämnen som kan bilda sådana föreningar i vattenmiljön, organiska tennföreningar, organiska fosforföreningar, ämnen som har cancerogena, mutagena eller teratogena egenskaper i eller genom vattenmiljön, kvicksilver och dess föreningar, kadmium och dess föreningar, mineralolja och kolväten samt cyanider.

Lista II

Medlemsstaterna skall också begränsa tillförsel till grundvatten av följande särskilt angivna ämnen för att undvika att vattnet förorenas med ämnena: zink, koppar, nickel, krom, bly, selen, arsenik, antimon, molybden, titan, tenn, barium, beryllium, bor, uran, vanadin, kobolt, tallium, tellur, silver, biocider och derivat som inte tillhör Lista I, ämnen som har en negativ effekt på grundvattens smak eller lukt samt föreningar som kan orsaka bildandet av sådana ämnen i grundvatten och göra vattnet olämpligt som dricksvatten, giftiga eller svårnedbrytbara organiska föreningar av kisel samt ämnen som kan orsaka bildandet av sådana föreningar i vatten, dock med undantag för föreningar eller ämnen som är biologiskt oskadliga eller snabbt omvandlas till ofarliga ämnen, vidare oorganiska föreningar av fosfor och elementärt fosfor, fluorider samt ammoniak och nitriter.

Direkta utsläpp av de till Lista I hörande ämnena skall förbjudas.

Alla former av slutligt omhändertagande eller deponering i syfte att slutligt omhändertaga ämnena som kan medföra indirekta utsläpp till grundvattnet skall granskas i förväg. På grundval av denna förhandsgranskning skall medlemsstaterna antingen förbjuda verksamheten eller meddela tillstånd på villkor att alla förebyggande tekniska åtgärder vidtas som krävs för att förhindra sådana utsläpp.

Medlemsstaterna skall också vidta de åtgärder som de anser nödvändiga för att förhindra sådana indirekta utsläpp av ämnen i Lista I som orsakas av andra verksamheter ovan eller under jord.

Ett undantag finns när det gäller Lista I-ämnena. Om en förhandsgranskning visar att det grundvatten till vilket utsläppen kommer att ske är olämpligt för annan användning, särskilt i hushåll eller för jordbruksändamål och om det inte försvårar utnyttjandet av andra markresurser, får medlemsstaterna tillåta utsläpp av Lista I-ämnena. Sådana tillstånd får meddelas endast om alla förebyggande tekniska åtgärder har vidtagits för att säkerställa att ämnena inte kan nå andra vattensystem eller skada andra ekosystem.

Medlemsstaterna får efter undersökning tillåta utsläpp genom återinfiltration till samma vattenförande lager av vatten som använts geotermiskt, vatten från gruvor och dagbrott eller vatten som pumpats ut i samband med byggnads- och anläggningsarbeten.

För att uppfylla direktivet när det gäller Lista II-ämnena skall medlemsstaterna förhandsgranska *dels* alla direkta utsläpp av ämnena, med målsättningen att begränsa utsläppen, *dels* sådant slutligt omhändertagande eller sådan deponering i syfte att slutligt omhändertaga ämnena som kan medföra in-

direkta utsläpp. Med utgångspunkt i denna förhandsgranskning får medlemsstaterna bevilja tillstånd, om alla förebyggande tekniska åtgärder vidtas för att förhindra förorening av grundvattnet med ämnena.

Medlemsstaterna skall vidare vidta de åtgärder som de anser nödvändiga för att begränsa alla sådana indirekta utsläpp av ämnena i Lista II som orsakas av andra verksamheter ovan eller under jord än de nyss angivna.

Utöver vad som har sagts tidigare skall för konstgjord infiltration av grundvatten krävas ett särskilt tillstånd i varje enskilt fall. Tillstånd får endast meddelas om det inte föreligger någon risk för förorening av grundvattnet.

I artikel 7 i direktivet anges närmare vad de nyss nämnda förhandsgranskningarna skall omfatta. Tillstånd som kan lämnas enligt direktivet får ges först sedan det konstaterats att grundvattnet blir föremål för den övervakning som behövs. I artikel 9 och 10 anges vad tillståndsvillkoren skall innehålla.

För alla tillstånd utom sådana som avser infiltration av grundvattnet gäller att de skall meddelas för en begränsad tidsperiod och att de skall omprövas minst vart fjärde år. Tillstånden kan då förnyas, ändras eller upphävas. Ett tillstånd kan också upphävas om de meddelade villkoren inte följs.

Myndigheterna i medlemsstaterna skall tillse att de villkor som gäller enligt tillstånden uppfylls och övervaka utsläppens inverkan på grundvattnet.

Artikel 14 – som innehåller regler om övergångsfrist skall enligt bilaga XX till EES-avtalet inte tillämpas av EFTA-länderna.

Genomförandet av de åtgärder som vidtas enligt direktivet får inte i något fall direkt eller indirekt leda till en förorening av grundvatten. Vid behov kan en eller flera medlemsstater enskilt eller tillsammans vidta strängare åtgärder än de som föreskrivs genom direktivet.

Direktivet kan bli föremål för omarbetning, bl.a. på grund av påverkan av sjövattnet i vissa områden.

Tillämpningen inom EG

Belgien har inte låtit dessa direktiv bli föremål för någon implementeringsåtgärd såvitt avser den vallonska regionen, och detta trots ett avgörande i EG-domstolen. Detsamma gäller *Holland*. I *Tyskland* har ansvaret på vattenmiljöområdet överlämnats åt myndigheterna i delstaterna. Dessa har i det förflutna endast i ringa utsträckning tagit med bl.a. nu ifrågakvarande direktiv i räkningen. En förbättring lär dock ha inträtt.

Direktivet har varit uppe till prövning i EG-domstolen vid flera tillfällen. I ärendet C- 291/84 ansågs *Holland*, bl.a. genom en på vissa punkter otydlig lagstiftning, ha brutit sina åtaganden enligt Romfördraget. Av större principiellt intresse i förevarande sammanhang är dock ett avgörande den 28 februari 1991 mot *Tyskland* i ärendet C-131/88. I domen diskuteras hur direktivet borde ha *transformerats* till tysk rätt. Domstolen fann att Tysklands lagstiftning generellt sett inte svarade mot kraven i direktivet och påpekade att det saknade relevans att praktiska problem med avseende på grundvattenföroreningar inte hade påvisats. Lagstiftning, som gäller rättigheter och skyldigheter för enskilda, måste enligt domstolen vara så tydlig att den enskilde

själv kan se vad som gäller. Enligt artikel 4.1 skall medlemsstaterna förhindra alla direkta utsläpp som avses under punkt I. Domstolen konstaterade att direktivet inte medger att behöriga myndigheter i medlemsstaterna från fall till fall bedömer om ett utsläpp är skadligt eller inte. I stället är det enligt domstolen oeftergivligt att förbuden enligt direktivet är uttryckligt fastställda i de nationella författningarna.

Även i fråga om åtgärder mot indirekta utsläpp hävdade Tyskland att vidtagna nationella åtgärder redan garanterade att kraven i direktivet innehölls. I fråga om uppräkningsarna av ämnen i direktivet framhöll domstolen att den tyska lagen endast innehöll allmänna och oprecisa definitioner.

Domstolen påpekade också att Tysklands lagstiftning tillämpades inom ramen för den gängse administrativa proceduren. Däri saknades den specifikation, precision och klarhet som krävs för att fullt tillfredsställa kravet på juridisk klarhet. Den tyska lagstiftningen garanterar inte att tillstånden innehåller sådana villkor som krävs i direktiven. En tysk invändning att den tyska lagstiftningen i själva verket var strängare än direktivet avvisades därför att den tyska lagstiftningen brast i precision och tydlighet.

I fråga om proceduren för tillståndsgivning och omprövning gjorde Tyskland gällande att de befintliga reglerna var tillfyllest.

Domstolen konstaterade bl.a. att artikel 11 i direktivet uttryckligt kräver att tillstånden skall vara tidsbegränsade och omprövas minst vart fjärde år. Följaktligen täcker det faktum att den administrativa myndigheten fritt kan bestämma eller inte bestämma en tidsgräns inte artikel 11 i direktivet.

Samma dag som Tyskland – den 28 februari 1991 – fälldes även Italien i EG-domstolen för underlåtenhet att implementera grundvattendirektivet (C-368/87).

Överväganden och förslag

I direktivet sägs att de nationella åtgärderna skall vidtas genom lagstiftning.

Av naturvårdsverkets allmänna råd (90:15) framgår att den svenska ambitionen på området är att tillförsel till grundvattnet av farliga ämnen inte skall förekomma. Av de allmänna råden framgår också vilken lagstiftning som kan tillämpas i grundvattenfrågor. Detaljreglerna om otillåtna utsläpp samt omprövningsreglerna saknar dock motsvarighet i den relevanta svenska författningen, miljöskyddslagen (1969:387). Dessa regler är inte heller direkt förenliga med miljöskyddslagens bestämmelser. Det finns därför skäl att införa en kompletterande lagstiftning på dessa punkter.

Reglerna om tillståndsgivning har redan motsvarigheter i miljöskyddslagen.

Frågor om skydd mot föroreningar genom utsläpp till grundvattnet faller alltså inom miljöskyddslagens tillämpningsområde. De kompletterande bestämmelser som behövs med anledning av EG-direktivet bör därför föras in i miljöskyddslagen.

En särskild fråga blir då hur EG:s regler skall anses förhålla sig till gällande tillstånd enligt miljöskyddslagen. Med tanke på de faktiska förhållandena i Sverige är det med all sannolikhet i detta fall inget problem att ta över EG-reglerna.

Det resonemang om omprövningsreglerna och om tillståndsvillkor som förs i avsnitt 3.2 är tillämpliga på nu ifrågavarande direktiv.

De möjligheter som finns i direktivet att i undantagsfall ge tillstånd till direkta utsläpp av ämnen tillhöriga Lista I bör inte gälla i den svenska lagstiftningen.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 1

3.2 Utsläpp av farliga ämnen i marin miljö

Förslag: Vid prövning enligt miljöskyddslagen skall alltid direktivens minimikrav om gränsvärden beaktas. Om ett tillstånd innehåller villkor som innebär att direktivens gränsvärden kan åsidosättas skall detta utgöra grund för omprövning av villkoret.

Rådets direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö innehåller en förteckning av farliga ämnen. Den omfattar sådana enskilda ämnen som hör till familjer och grupper av ämnen som är utvalda främst med hänsyn till giftighet, svårnedbrytbarhet och bioackumulerbarhet med undantag för ämnen som är biologiskt ofarliga eller som snabbt omvandlas till ofarliga ämnen.

Förteckningen omfattar följande ämnen:

Lista I

1. organiska halogenföreningar och ämnen som kan bilda sådana föreningar i vattenmiljön,
2. organiska fosforföreningar,
3. organiska tennföreningar,
4. ämnen som visats ha cancerogena egenskaper i eller genom vatten,
5. kvicksilver och dess föreningar,
6. kadmium och dess föreningar,
7. svårnedbrytbara mineraloljor och kolväten som härrör från petroleumprodukter, samt, för tillämpningen av art. 2,8,9 och 14 i direktivet:
8. svårnedbrytbara syntetiska ämnen som kan flyta, kvarbli i suspension eller sjunka och som kan försvåra vattenanvändningen.

Varje utsläpp till vatten som kan innehålla ett sådant ämne som omfattas av förteckningen kräver tillstånd från myndighet. I tillståndet skall fastställas utsläppsnormer för utsläpp av varje sådant ämne till vatten, samt om det är nödvändigt för att genomföra direktivet, för utsläpp av varje sådant ämne till avlopp.

Utsläppsnormerna skall ange den högsta tillåtna koncentrationen av ett ämne i ett utsläpp och den största tillåtna mängden av ett ämne i utsläpp under en eller flera angivna tidsperioder.

Om det behövs får tillståndsmyndigheten föreskriva om strängare utsläppsnormer än de som följer av de gränsvärden som fastställs – i enlighet med artikel 6, – med beaktande särskilt av det aktuella ämnets giftighet, svårnedbrytbarhet och bioackumulerbarhet i den miljö i vilken det släpps ut.

Tillstånd får inte meddelas, om den som ansvarar för utsläppen uppger att

han inte kan uppfylla de fastställda utsläppsnormerna eller om detta förhållande är uppenbart för tillståndsmyndigheten.

Om utsläppsnormerna inte uppfylls, skall myndigheten vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att villkoren i tillståndet uppfylls eller, om så är nödvändigt, att utsläppet förbjuds.

I artikel 6 i direktivet sägs att EG (rådet efter förslag från kommissionen) skall fastställa de gränsvärden som inte får överskridas i utsläppsnormerna för olika farliga ämnen, huvudsakligen på grundval av giftighet, svårnedbrytbarhet och bioackumulerbarhet och med beaktande av bästa tillgängliga teknik.

Om det är lämpligt skall gränsvärden för industriellt avloppsvatten fastställas med hänsyn till bransch och produkttyp.

EG skall efter förslag från kommissionen fastställa kvalitetsmål som avser ämnena i förteckningen i bilagan. Kvalitetsmålen skall huvudsakligen fastställas på grundval av ämnenas giftighet, svårnedbrytbarhet och ackumulerbarhet i levande organismer och sediment, enligt vad som framgår av de senaste vetenskapliga uppgifterna samt med beaktande av olikheter i egenskaperna hos saltvatten och sötvatten.

Gränsvärdena skall gälla utom i fall då en medlemsstat kan visa för kommissionen, genom ett kontrollförfarande som fastställts av rådet efter förslag från kommissionen, att kvalitetsmål som fastställts enligt vad som nyss har nämnts eller strängare kvalitetsmål av gemenskapsnatur uppfylls och fortlöpande upprätthålls inom hela det område som kan påverkas av utsläppen på grund av åtgärder som har vidtagits av bl.a. den medlemsstaten.

Bilagan till direktivet innehåller ännu en förteckning, Lista II:

- ämnen som hör till den första förteckningen men för vilka gränsvärden enligt artikel 6 inte har bestämts,
 - följande enskilda ämnen och kategorier av ämnen:
1. Zink, 2. Koppar, 3. Nickel, 4. Krom, 5. Bly, 6. Selen, 7. Arsenik, 8. Antimon, 9. Molybden, 10. Titan, 11. Tenn, 12. Barium, 13. Beryllium, 14. Bor, 15. Uran, 16. Vanadin, 17. Kobolt, 18. Tallium, 19. Tellur, 20. Silver

Vidare:

1. Biocider och deras derivat som inte upptas i den första förteckningen,
2. Ämnen som negativt påverkar smak eller lukt hos varor avsedda att förätläras av människor och som härrör från vattenmiljön och föreningar som kan orsaka att sådana ämnen bildas i vatten,

3. Giftiga eller svårnedbrytbara organiska föreningar av kisel samt ämnen som kan orsaka att sådana föreningar bildas i vatten, dock med undantag för sådana som är biologiskt ofarliga eller snabbt omvandlas till ofarliga ämnen i vatten,

4. Oorganiska fosforföreningar och elementärt fosfor,

5. Lätt nedbrytbara mineraloljor och kolväten som härrör från petroleumprodukter,

6. Cyanider och fluorider,

7. Ämnen som har en skadlig inverkan på syrebalansen, särskilt ammoniak och nitriter.

För att begränsa vattenförorening genom sådana ämnen som avses i den

andra förteckningen skall medlemsstaterna upprätta program som skall genomföras med vissa metoder:

Prop. 1992/93:60
Bilaga 1

Förhandstillstånd skall krävas för alla utsläpp som sker till de vatten som omfattas av direktivet och som kan innehålla något av de förtecknade ämnena. Genom tillståndet skall utsläppsnormer fastställas vilka skall grundas på kvalitetsmål enligt direktivet.

Programmen skall innehålla kvalitetsmål för vatten. Dessa mål skall överensstämma med befintliga rådsdirektiv. Programmen får även innehålla särskilda bestämmelser om sammansättningen och användningen av ämnen eller grupper av ämnen och varor, varvid hänsyn skall tas till de senaste tekniska framstegen i den utsträckning det framstår som ekonomiskt rimligt.

Programmen skall innehålla tidsfrister för genomförandet. Sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande skall lämnas till kommissionen.

Medlemsstaterna skall se till att genomförandet av de åtgärder som de beslutat enligt detta direktiv inte leder till en ökning av föroreningen av sådana vatten som inte omfattas av direktivet. De skall dessutom förbjuda varje handling som utförs i syfte att kringgå eller som leder till kringgående av bestämmelserna i detta direktiv. Genomförandet av åtgärder enligt direktivet får inte i något fall direkt eller indirekt leda till en ökad förorening av de vatten som omfattas av direktivet.

Om det är lämpligt får en eller flera medlemsstater enskilt eller tillsammans vidta strängare åtgärder än de som föreskrivs genom direktivet. Den behöriga myndigheten skall upprätta en förteckning över utsläpp som sker till de vatten som omfattas av direktivet och som kan innehålla sådana ämnen i den första förteckningen som omfattas av utsläppsnormer.

Dotterdirektiv

Direktiv om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från kloralkaliindustrin 82/176/EEG, kadmiumutsläpp 83/513/EEG, kvicksilverutsläpp från andra källor än klor-alkaliindustrin 84/156/EEG, utsläpp av hexaklorcyklohexan, HCH 84/491/EEG, utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EE-86/280/EEG, 88/347/EEG, 90/415/EEG.

Genom direktiven

- fastställs i enlighet med artikel 6.1 i direktiv 76/464/EEG *gränsvärden för utsläppsnormer* gällande kvicksilver i utsläpp från sådana industrianläggningar i vilka kvicksilverceller används för elektrolys av alkaliska klorider 82/176/EEG, kadmium i utsläpp från industrianläggningar i vilka kadmium eller ett kadmiumhaltigt ämne hanteras 83/516/EEG, andra industrianläggningar i vilka kvicksilver eller ett kvicksilverhaltigt ämne hanteras än sådana anläggningar som avses i direktiv 84/156/EEG samt gränsvärden för utsläppsnormer avseende HCH i utsläpp från anläggningar i vilka HCH eller något annat ämne som innehåller HCH behandlas 84/491/EEG,
- fastställs i enlighet med artikel 6.2 i direktiv 76/464/EEG *kvalitetsmål* för

- kvicksilver i vattenmiljön 82/176/EEG, 84/156/EEG, kadmium i vattenmiljön 83/516/EEG, HCH i vattenmiljön 84/491/EEG,
- fastställs utsläppsgränser och kvalitetsmål avseende industriella utsläpp och förekomsten i vattenmiljön av koltetraklorid, DDT, pentaklorfenol 86/280/EEG, aldrin, dieldrin, endrin, isodrin, hexaklorbensenen, hexaklorbutadien, kloroform 88/347/EEG, samt 1,2 dikloretan, trikloretylen, perkloretylen och triklorbensenen 90/415/EEG,
 - fastställs i enlighet med artikel 6.4 i direktiv 76/464/EEG tidsfrister för uppfyllande av villkoren i de tillstånd som har lämnats av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och som avser redan förekommande utsläpp,
 - fastställs i enlighet med artikel 12.1 i direktiv 76/464/EEG referensmätmetoder som gör det möjligt att fastställa kvicksilverhalten, kadmiumhalten samt koncentrationen av HCH i utsläpp och i vattenmiljön,
 - inrättas ett övervakningsförfarande i enlighet med artikel 6.3 i direktiv 76/464/EEG,
 - åläggs medlemsstaterna att samarbeta när utsläpp påverkar vattnen i mer än en medlemsstat.

När det gäller utformningen av gränsvärdena hänvisas till direktivtexterna. Gränsvärdena för kvicksilver och HCH skall i normalfallet gälla den punkt där kvicksilverhaltigt avloppsvatten lämnar industrianläggningen. Om kvicksilverhaltigt avloppsvatten eller avloppsvatten som innehåller HCH behandlas utanför industrianläggningen i en behandlingsanläggning för borttagande av kvicksilver eller HCH, får gränsvärdena gälla den punkt där avloppsvattnet lämnar behandlingsanläggningen. Motsvarande gäller enligt direktiv 86/280/EEG.

I direktiv 84/156/EEG föreskrivs att medlemsstaterna skall utarbeta särskilda program som avser kvicksilverutsläpp från källor som förekommer i stort antal, vilka inte är industrianläggningar och för vilka utsläppsnormerna inte kan tillämpas i praktiken. Syftet med programmen skall vara att undvika eller eliminera förorening. De skall innefatta de åtgärder och metoder som är mest lämpliga för ersättning, avskiljning och återvinning av kvicksilver. Slutligt omhändertagande av kvicksilverhaltigt avfall skall utföras i enlighet med rådets direktiv 78/319/EEG om giftigt och farligt avfall.

De tillstånd som avses i artikel 3 i direktiv 76/464/EEG skall innehålla villkor som är minst lika stränga som de som anges i bilaga 1 om inte en medlemsstat istället följer uppställda kvalitetsmål.

Tillstånden skall omprövas minst vart fjärde år.

Utan hinder av bestämmelserna i direktiv 76/464/EEG och de skyldigheter som följer av punkt 1 och 2 får medlemsstaterna meddela tillstånd för nya anläggningar endast om tillstånden innehåller en hänvisning till standarder som motsvarar bästa tillgängliga teknik för att undvika kvicksilverutsläpp.

Oavsett vilken metod som används skall medlemsstaten om de planerade åtgärderna av tekniska skäl inte motsvarar bästa tillgängliga teknik lämna uppgifter till kommissionen som visar på de tekniska svårigheterna innan tillstånd meddelas. Enligt direktiv 86/280/EEG får medlemsstaterna utan hinder av bestämmelserna i direktiv 76/464/EEG och de skyldigheter som följer

av punkt 1-3 (om gränsvärden) i 86/280/EEG meddela tillstånd för nya anläggningar endast om bästa tillgängliga teknik tillämpas och det är nödvändigt för att eliminera förorening i enlighet med artikel 2 i direktiv 76/464/EEG eller för att förhindra snedvriden konkurrens.

I flera av dessa dotterdirektiv finns den till synes självklara föreskriften att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet inte får leda till ökad förorening med de ämnen som omfattas av direktivet.

Tillämpningen inom EG

Inom detta område finns det alltså ett antal direktiv som gäller skyddet av vattenmiljön mot föroreningar genom farliga ämnen. De grundläggande reglerna finns i ett ramdirektiv från år 1976 (direktiv 76/464/EEG). Olika farliga ämnen anges i detta direktiv genom två listor. Lista I innehåller ämnen som är särskilt farliga på grund av toxicitet, persistens och bioackumulering medan sju olika grupper farliga ämnen omfattas av Lista II. För Lista I-ämnen, föreskrivs att gränsvärden skall upprättas. För att undvika att dessa gränsvärden överskrids skall det finnas utsläppsvillkor för enskilda utsläppskällor. I stället för gränsvärden kan medlemsstaterna välja utsläppsstandards baserade på av EG antagna kvalitetsnormer.

Tills gränsvärden och kvalitetsnormer har blivit bestämda för Lista I-ämnen skall dessa behandlas enligt de bestämmelser om program och förhandstillstånd som gäller för Lista II-ämnen. Medlemsstaterna skall upprätta program för Lista II-ämnen baserade på nationella eller Gemenskapens kvalitetsnormer. Programmen skall leda till minskad vattenförorening.

Kommissionen har angett 1500 ämnen lämpliga att föra in på Lista I. Av dessa skall 129 undersökas med prioritet. Kvalitetsnormer för Lista II-ämnen har ännu inte införts.

De ifrågavarande direktiven har ännu inte uppfyllts till form och innehåll i alla medlemsstater. Endast vissa länder har dragit upp program för minskning av föroreningar för vissa ämnen på Lista II. En jämförelse mellan de enskilda programmen, såsom har föreskrivits i direktiv 76/464/EEG, har inte genomförts av kommissionen. Kommissionen har inte heller producerat jämförande bedömningar av implementeringen av direktiven om kvicksilver, kadmium och HCH.

Gemenskapsarbetet försenades avsevärt genom en meningsskiljaktighet mellan Storbritannien och de andra medlemsstaterna. Storbritanniens åsikt är att beslutsnormen för alla ämnen är den utsträckning i vilken de är skadliga för miljön. Följaktligen skulle det endast vara nödvändigt att bestämma och kontrollera kvalitetsnormer. Detta stod i motsats till uppfattningen att de särskilt farliga ämnena på Lista I borde regleras genom gränsvärden för högsta utsläpp eller belastningar. Kompromissen som är inskriven i direktiv 76/464/EEG och som tillåter medlemsstaterna ett val mellan de två metoderna innebar inte ett slut på denna diskussion. Dessutom har kommissionen inte underrättat rådet om de tillfällen då den har accepterat tillämpning av alternativet med kvalitetsnormer, fastän ramdirektivet innehåller särskilda regler om detta. Vidare har jämförande bedömningar av de faktiska effekterna av direktiven än så länge inte skett.

I kommissionens övervakningsrapport för år 1990 sägs i fråga om direktivet 74/464/EEG att ingen medlemsstat till kommissionen överlämnat uppgifter om sina åtgärder för att fastställa kvalitetsnormer för ämnena i Lista II, och åtminstone tio medlemsstater har underlåtit att underrätta kommissionen om vidtagna reningsåtgärder. Rapporterna som gäller tillämpningen av åtgärderna för de olika sektorerna enligt Lista I är snarare undantagsvis överlämnade till kommissionen och ger ingen tillfredsställande bild vad gäller en effektiv tillämpning av direktiven.

Överväganden och förslag

Ramdirektivet 76/464/EEG innehåller krav på förhandstillstånd och program med kvalitetsmål för att hindra vattenföroreningar. Rättsläget inom EG är oklart.

I Sverige används inte generellt bestämda gränsvärden och utsläppsnormer för utsläpp av de aktuella ämnena till vatten. Utsläpp av ämnena från enskilda industrianläggningar kan dock regleras i form av gränsvärden inom ramen för provningen enligt miljöskyddslagen. Därtill är användningen av samtliga aktuella ämnen antingen förbjuden, under avveckling eller föremål för andra begränsningar enligt föreskrifter med stöd av lagen om kemiska produkter.

Begränsningarna av kvicksilverutsläpp i direktiven 82/176/EEG och 84/156/EEG är i Sverige i princip i kraft för alla berörda verksamheter. EG:s krav på noggrannhet och precision i analysmetoderna för kvicksilver och kadmium är relativt låga och tillåtna koncentrationer i avlopps- och recipientvatten höga. HCH (84/491/EEG) får ej användas inom landet. Det förekommer ej heller tillverkning, varför utsläppsgränser ej är aktuella. När det gäller direktiven 86/280/EEG och 88/347/EEG är EG:s krav på utsläppsbegränsningar i princip i kraft för alla berörda verksamheter. I flera fall förekommer ingen tillverkning. Samtliga ämnen som regleras genom direktiv 90/415/EEG är föremål för begränsningar. Sådana kemikalier omfattas av förordningen (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel.

De begränsningar som enligt svensk rätt gäller i förhållande till de ämnen som regleras genom dotterdirektiven framgår schematiskt och ungefärligt av följande uppställning.

Ämne/användningsområde	Begränsningsåtgärd
84/491 Lindan (bek.medel)	All.anv.förbj-88
86/280 CCl ₄ (Gift)	Begränsad anv.
DDT (bek.medel)	Förbud som bek.medel
Pentaklorfenol	" " "
88/347 Aldrin Bek.medel	Förbud 1970
Dieldrin	Förbud 1970
Endrin	Förbud 1966
Isodrin	Används ej i Sverige
Hexaklorbensen	Ingen tillverkning i Sverige
Hexaklorbutidien	Ingen tillverkning i Sverige
Kloroform	Mindre mängder används

90/415 1,2-Dikloroetan	Begränsad kontrollerad användning	Prop. 1992/93:60
Trikloroetylen	Användningen avvecklas 1995, tillverkas inte	Bilaga 1
Perkloroetylen	Kraftig begränsning	
Triklorbensen	Kontrollerad användning	
82/176 Kvicksilver	Kraftig begränsning	
84/176 Kvicksilver	Kraftig begränsning	
83/513 Kadmium	Förbud	

EG-reglerna avser utsläpp av vissa kemikalier från industrianläggningar. Regleringen går ut på att i författningstexten direkt ange de farliga ämnena. Miljöskyddslagen medger en total reglering av alla vattenföroreande utsläpp från en industrianläggning utan att de reglerade ämnena eller gränsvärdena för dessa anges direkt i lagtexten. Föreskrifter om hantering av farliga ämnen utfärdas med stöd av lagen om kemiska produkter.

EG-direktiven anger som ett alternativ till gränsvärden att en miljökvalitet skall uppnås. Direktiven medger alltså olika metoder för att kravnivåerna skall uppnås. Det kan vara gränsvärden, tillståndskrav, kvalitetsgränser och miljöprogram. Gränsvärden och tillståndskrav innebär regler som riktar sig mot enskilda och kräver lagstiftning. Program med kvalitetsnivåer kan uppnås utan lagstiftning. De nu behandlade direktiven har därmed inte samma tydliga kravspecifikation som grundvattendirektivet. För sistnämnda direktiv finns det – i motsats till övriga vattenskyddsdirektiv flera vägledande utslag i EG-domstolen. Av den utredning som hittills föreligger framgår att den svenska miljölagstiftningen och den svenska miljöpolitiken – samt det förhållandet att vissa i direktiven berörda verksamheter inte förekommer i Sverige sammantaget har lett till att utsläpp som överstiger dotterdirektivens gränsvärden inte förekommer i Sverige. Det kan hävdas att detta vid en prövning inför EG-domstolen inte skulle vara tillräckliga skäl för att inte genomföra en fullständig lagteknisk anpassning av den svenska lagstiftningen till EG:s bestämmelser. Till detta kommer dock en betydande osäkerhet om hur man bland EG:s medlemsstater ser på tillämpningen av dessa direktiv.

I länder som saknar motsvarighet till EG-reglerna, där man lagstiftningsmässigt börjar från noll, borde de rättstekniska problemen vara minst. Ändå har det inte gått att från EG-kommissionen få uppgifter om medlemslagstiftning som enligt kommissionen skulle vara exempel på en lämplig anpassning till EG-direktiven.

Direktiven är uppenbart konträra till miljöskyddslagen i vad avser kravet på fyraårig omprövning av tillståndsvillkor samt de generellt bestämda utsläppsgränserna. Miljöskyddslagen har som huvudregel en tioårsgräns för villkorsprövning samt har som nyss nämnts endast individuellt bestämda gränsvärden. Genom de ändringar som föreslås i miljöskyddslagen med anledning av grundvattendirektivet sker visserligen redan nu ett genombrott i dessa principer enligt miljöskyddslagen om individuella tillstånd och om omprövning. Detta genombrott är dock i praktiken av synnerligen begränsad omfattning. Dessutom kan knappast hävdas att den skärpning av miljöskyddslagen som detta skulle kunna innebära inkräktar på tillståndshavarens berättigade rättssäkerhetskrav. Men på det stora hela finns inte tillräckliga

skäl att enbart under den relativt korta tid det här är fråga om – mellan EES-avtalets ikraftträdande och ikraftträdandet av den lagstiftning som blir ett resultat av miljöskyddskommitténs arbete införa regler som generellt rubbar de grundläggande principerna i miljöskyddslagen om individuell prövning av vattenföreningar. På sikt kanske EG:s regelverk kommer att föranleda ändringar i miljöskyddslagen vad gäller individuella tillstånd och omprövningsfrister. Ett EG-sammanhang förutsätter ett mera explicit regelsystem. Det finns inte heller anledning att ifrågasätta behovet av att i EG-kretsen ha kravnivåer och gränsvärden angivna i bindande författningar. Liksom miljöskyddslagen förutsätter EG:s direktiv avvägningar mellan å ena sidan miljöskyddets krav och å andra sidan den berörda verksamhetens tekniska och ekonomiska förutsättningar. Det är rimligt att anta att sådana avvägningsregler kommer att finnas även i den framtida svenska miljöskyddslagstiftningen. Det ingår dock i miljöskyddskommitténs uppdrag att föreslå sådana skärpningar av dessa regler att större hänsyn kan tas till miljöskyddets intressen. Detta strider inte mot EG:s direktiv eftersom dessa har karaktären av minimiregler.

Omprövningsreglerna i EG:s direktiv har en något annorlunda utformning än den svenska lagstiftningen. Det kan givetvis diskuteras vad som är bäst från miljösynpunkt. Sveriges internationella åtaganden påkallar dock att den svenska lagstiftningen rättstekniskt anpassas efter dessa åtaganden. Även härvidlag kan dock inskjutas att EG:s regler har karaktären av minimiregler eller golv.

Som en form av alternativ reglering finns i EG:s direktiv bestämmelser om vattenkvalitetskontroll. Sådan kontroll förekommer sedan länge i Sverige, även om den inte är författningsreglerad. Det är också rimligt att de fastställda gränsvärdena följs upp med kvalitetskontroller. Huruvida dessa kontroller bör bli föremål för lagstiftning på vattenföreningssidan är tveksamt både av rättsliga och andra skäl. I det nyss nämnda kortsiktiga perspektivet finns dock inte anledning att införa generella bestämmelser om kvalitetskontroller när det gäller förekomsten i vattnet av sådana farliga ämnen som omfattas av EG:s nu behandlade direktiv.

Även om det nu anförda leder till att en detaljreglering i svensk lagstiftning inte föranleds av EG:s direktiv om skydd mot vattenförening genom farliga ämnen, bör det ändå finnas en bestämmelse som vid prövningsförfarandet ålägger myndigheterna att beakta förekommande EG-regler. Detta kan ske genom att det i miljöskyddslagen införs en bestämmelse som ålägger myndigheterna att vid tillstånds- och villkorsprövning fastställa sådana villkor att det inte blir tillåtet att överskrida gränsvärdena enligt EG:s direktiv. En sådan bestämmelse kan knappast kritiseras för bristande precisering. Redan den gällande lagtexten i 18 § miljöskyddslagen ger avsevärt utrymme för en skönsmässig bedömning från prövningsmyndighetens sida.

Som har nämnts tidigare skall tillståndsbeslut enligt EG:s direktiv omprövas vart fjärde år. Enligt 24 § miljöskyddslagen får koncessionsnämnden, efter vad som är skäligt, ändra eller upphäva gällande villkor för en miljöfarlig verksamhet eller meddela nya villkor för den när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft. Paragrafen innehåller flera andra förutsättningar för omprövning av tillstånden. Dock finns det ingen bestämmelse

som gör det möjligt att regelmässigt ompröva inom fyra år eller i andra fall när tillståndet innehåller villkor som är lindrigare än EG:s gränsvärden. För sådana eventuella utsläpp som inte följer EG:s gränsvärden bör således en sådan omprövningsmöjlighet införas. Detta är inte första gången som en begränsad ändring har skett i miljöskyddslagens omprövningsregler (se prop 1987/88:85 s 268 f.f.).

Prop. 1992/93:60
Bilaga 1

3.3 Rening av kommunalt avloppsvatten

Förslag: Vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen skall direktivets kravnivåer alltid innehållas.

Rådets direktivet 91/271/EEG om rening av kommunalt avloppsvatten i tätbebyggelse gäller hopsamling, transport, rening och utsläpp av avloppsvatten samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer.

Det skall finnas avloppsledningsnät i alla tätorter, senast den 31 december 2000 i tätorter med mer än 15 000 personekvivalenter (pe) och senast den 31 december 2005 i tätorter med mellan 2 000 och 15 000 pe. I fråga om känsliga områden med mer än 15 000 pe skall ledningsnät finnas senast den 31 december 1998. Vad som avses med känsliga områden anges i bilaga 2 till direktivet.

För känsliga områden gäller särskilda reningskrav i tabell 2 till bilaga 1 B. Dessa krav skall vara uppfyllda senast den 31 december 1998.

Avloppsvattnet skall renas sekundärt eller på motsvarande sätt, senast den 31 december 2000 om utsläppen härrör från tätorter med mer än 15 000 pe och senast den 31 december 2005 om utsläppen härrör från tätorter med mellan 10 000 och 15 000 pe samt senast den 31 december 2005 i fråga om utsläpp i sötvatten eller flodmynningar, om utsläppen härrör från tätorter med mellan 2 000 och 10 000 pe.

För utsläppen skall gälla särskilda krav.

På visst sätt definierade känsliga områden skall anges senast den 31 december 1993. Ett land behöver dock för tillämpningen av direktivet inte bestämma vilka områden som är känsliga om reningsåtgärderna är likartade inom hela medlemsstatens territorium. Direktivet medger staterna att i vissa fall uppställa mindre stränga regler för sådana områden som enligt särskilda kriterier anges som mindre känsliga. Detta gäller utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mellan 10 000 och 150 000 pe och som sker till kustvatten, samt i fråga om utsläpp från tätorter med mellan 2 000 och 10 000 pe som sker till flodmynningar i mindre känsliga områden. De särskilda kraven för känsliga områden behöver inte tillämpas, om det kan visas att den sammanlagda belastning som tillförs samtliga reningsverk för avloppsvatten i ett område reduceras med minst 75 % såvitt avser total mängd fosfor och kväve.

Indelningen i känsliga och mindre känsliga områden skall ses över med fyra års mellanrum.

Avloppsvatten från tätbebyggelse som tillförs ledningsnäten skall senast

den 31 december 2005 renas på lämpligt sätt innan utsläpp sker till sötvatten och flodmynnningar med mindre än 2 000 pc eller utsläpp sker till kustvatten från tätorter med mindre än 10 000 pc.

Industrispillvatten som skall ledas till ledningsnät och reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse skall senast den 31 december 1993 omfattas av på förhand fastställda villkor eller särskilda tillstånd. För sådana tillstånd skall gälla ett antal allmänt hållna krav, t.ex. att reningen skall vara sådan som krävs för att säkerställa att utsläppen från reningsverken varken skadar miljön eller förhindrar att de krav på recipienten som gäller enligt andra direktiv kan uppfyllas.

Även utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse skall omfattas av på förhand fastställda villkor eller särskilda tillstånd. Därvid skall i direktivet angivna krav och kontrollförfaranden tillämpas.

Överväganden och förslag

Direktivet innehåller dels bestämmelser om i vilka fall avloppsanläggningar skall finnas, dels krav på de anläggningar som skall finnas.

Enligt 7 § miljöskyddslagen får avloppsvatten inte släppas ut i vattendrag, sjö eller annat vattenområde om det inte är uppenbart att det kan ske utan olägenhet. Detta gäller avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som inte undergått längre gående rening än slamavskiljning.

Enligt 8 § miljöskyddslagen kan regeringen under vissa förhållanden för en särskild del av landet förbjuda allt utsläpp av avloppsvatten. Den bestämmelsen behöver dock inte tillämpas för implementeringen av direktivet. Dock skall mer och mindre känsliga områden anges senast den 31 december 1993. Till vem dessa uppgifter skall lämnas framgår i och för sig inte av direktivet. Enligt artikel 18 skall EG-kommissionen biträdas av en särskild kommitté. Granskningen av tillämpningen kommer därför att ske av dessa organ. Hur motsvarande situation skall se ut på EFTA-sidan är oklart.

Skyldigheten att anlägga allmänna avloppsanläggningar ligger enligt 2 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar på kommunen. Lagen innehåller inte någon kvantitativ gräns som anger när kommunens skyldighet inträder. För bostadsbebyggelse är det dock uppenbart att gränsen vida understiger de gränser som anges i EG-direktivet. Sannolikt inträder skyldigheten redan när några tiotal fastigheter har behov av avloppsanläggning.

Enligt 7 § hälsoskyddslagen (1982:1080) gäller att avloppsvatten skall avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att sanitär olägenhet inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar inrättas.

Sammantaget innehåller svensk lagstiftning redan regler som behövs när det gäller anläggningsskyldighetens inträde.

Reningsnivån bestäms enligt svensk lag inom ramen för miljöskyddslagens provningssystem. Sådana utsläpp av avloppsvatten som omfattas av direktivet skall alltid tillståndsprövas. Detta följer av 3 § samt avsnitt 92 i bilagan till miljöskyddsförordningen. Tillståndsvillkoren för anläggningarna utformas individuellt och skall enligt 18 § miljöskyddslagen noggrannt anges i till-

ståndsbeslutet. Det finns också vägledande allmänna råd (86:3) som har fastställts av Naturvårdsverket. Dessa allmänna råd har stor betydelse vid villkorsprövningen.

Frånsett de krav på kvävereduktion som finns i EG:s direktiv torde vid den svenska villkorsprövningen de av EG uppställda kraven innehållas.

Kraven i direktiven framstår i många avseenden som högst detaljerade. Men samtidigt finns i flera avseenden möjligheter till undantag. För just dessa direktiv framstår det förfarande som redan gäller enligt miljöskyddslagen som en lämplig metod för att implementera direktivet. Tills ett rapporteringsförfarande inom EFTA har upprättats gäller det också reglerna om mer eller mindre känsliga områden. Bestämmelsen att EG-direktiv skall beaktas (se avsnitt 3.2) kan gälla även detta direktiv.

De övergångstider som finns i direktivet gör det möjligt för de svenska myndigheterna att i samband med omprövningsförfaranden enligt miljöskyddslagen bevaka att EG-reglerna beaktas. En bestämmelse om att detta skall ske bör tas in i miljöskyddslagen. Denna bestämmelse kan få samma utformning som den författningsändring om omprövningsgrunderna som föranleds av vattenföroreningsdirektiven (se avsnitt 3.2).

4 LUFT

4.1 Miljökvalitetsdirektiv

Förslag: Direktiven om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid, svavel-dioxid och sot samt bly bör föranleda lagstiftning i form av tillägg till hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. Plan- och bygglagen bör innehålla en bestämmelse om att översiktsplanen skall beakta kvalitetsnormer i enlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Enligt inledningen till *direktiv 85/203/EEG om luftkvalitetsnormer för kvävedioxider* är det nödvändigt att medlemsstaterna fastställer ett gränsvärde för kvävedioxid i luften, vilket värde under bestämda perioder inte får överskridas. Gränsvärdet skall bygga på det arbete som utförts för Världshälsoorganisationen. Utöver ett gränsvärde bör även riktvärden fastställas för att på så sätt förbättra skyddet för människors hälsa och miljön. För att kontrollera gränsvärdet är det nödvändigt att inrätta mätstationer.

Syftet med direktivet är att fastställa ett gränsvärde och riktvärden för att på så sätt skydda människor och miljön mot verkningar av kvävedioxid. Gränsvärden för kvävedioxid i luft anges bidra till att skydda människor mot verkningar av kvävedioxid i miljön medan riktvärdena anges förbättra skyddet för människors hälsa och samtidigt bidra till ett långsiktigt skydd för miljön.

Artikel 1 hänvisar till bilagorna 1 och 2 som anger vilket gränsvärde som skall gälla i medlemsstaternas område som helhet och vilka riktvärden som skall vara vägledande för medlemsstaterna.

Genom *artikel 3* förpliktas medlemsstaterna att iakttä det i bilaga 1 fastställda gränsvärdet och att vid fastställandet av koncentrationen kvävedioxid i luften följa de mätmetoder som anges i bilaga 3. Om mätningarna, den dag direktivet träder i kraft, visar att gränsvärdet överskrids, åligger det medlemsstaten att underrätta kommissionen om detta och så snart som möjligt lämna en plan till kommissionen. Denna plan skall ange hur luftkvaliteten inom berörda områden gradvis skall förbättras och vilka åtgärder som medlemsstaten har vidtagit eller avser att vidta för att åstadkomma detta. Målet skall vara att snarast och senast till den 1 januari 1994 nedbringa koncentrationerna kvävedioxid i luften inom berörda områden till det fastställda gränsvärdet.

Medlemsstaterna har i enlighet med *artiklarna 4 och 5* rätt att fastställa lägre gränsvärden än vad som anges i bilaga 1 till direktivet. För områden, där en medlemsstat anser särskilda åtgärder till skydd för miljön nödvändiga, bör lägre värden än riktvärdena fastställas.

Mätstationer skall placeras särskilt i områden där gränsvärdena överskrids eller sannolikt kommer att överskridas samt i områden där medlemsstaten anser att det är nödvändigt att begränsa eller förhindra en väntad ökning av sådana föroreningar som förorsakas av utsläpp av kväveoxider.

De åtgärder som vidtas enligt direktivet får inte leda till en väsentlig försämring av luftkvaliteten i sådana områden som ligger utanför tätorterna, d.v.s. områden där nivån på luftföroreningarna är låg jämförd med i direktivet angivna värden.

Direktivet innehåller regler om förfaranden för tillämpningen av direktivet och anpassningen till tekniska framsteg i fråga om analysmetoder m.m. Medlemsstaterna är skyldiga att underrätta kommissionen om de tillfällen då gränsvärdet har överskridits. Senast ett år efter utgången av den årliga referensperioden skall enligt artikel 7 den berörda medlemsstaten meddela kommissionen om orsaken till överskridandet och vilka åtgärder som har vidtagits.

Medlemsstaterna skall på begäran lämna kommissionen upplysningar om bl.a. vilka koncentrationer som har uppmätts och vilka åtgärder som har vidtagits. Kommissionen i sin tur är skyldig att regelbundet sammanställa och offentliggöra en rapport om hur direktivet tillämpas. Företrädare för kommissionen och medlemsstaterna skall ingå i en särskild kommitté, som skall anpassa direktivet till vetenskapliga och tekniska framsteg.

Bilaga 1 avser som nämnts gränsvärde och bilaga 2 riktvärde. Bilaga 3 redogör närmare för val av lämpliga mätplatser m.m. och bilaga 4 hänför sig till analysmetoder för tillämpningen av direktivet.

Luftkvalitetsnormen för kvävedioxid enligt bilaga 1 är $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ vid vissa temperaturer och tryck och beräknat som 98-percentilen av timmedelvärdena över ett år.

Direktivet trädde i kraft den 1 januari 1987.

Direktiv 80/779/EEG, ändrat 89/427/EEG om gränsvärden och kvalitetsnormer för svaveldioxid och sot innehåller gränsvärden (bilaga 1) och vägledande värden (bilaga 2) för svaveldioxid och sot i luften samt prov-, mät- och referensmetoder (bilaga 3, 4 och 5).

Medlemsstaterna skall gradvis tillämpa strängare vägledande värden. De

vägledande värdena gäller för åtgärder som vidtas i två områdestyper som kan pekats ut för att förebygga en förutsebar ökning av föroreningarna som en följd av den urbana eller industriella utvecklingen eller i områden som behöver vara särskilda miljöskyddsområden.

Luftkvaliteten får inte försämrats väsentligt i sådana områden som redan ligger under de i direktivet fastställda gränsvärdena.

Medlemsstaterna skall upprätta övervakningsstationer och regelbundet sända upplysningar till kommissionen. När det rör sig om gränstrakter mellan flera stater skall medlemsstaten konsultera grannlandet och kommissionen innan ett gränsvärde bestäms.

Kommissionen skall publicera en årsrapport som är baserad på de uppgifter som medlemsstaterna har sänt in till kommissionen.

Direktiv 82/884/EEG om gränsvärde för bly i luften innehåller regler om ett maximalt gränsvärde för blykoncentrationen i luften på $2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ uttryckt som årlig medelkoncentration. Det gäller dock inte yrkesmässig påverkan. Strängare gränsvärden får införas.

Provtagning skall ske på platser där enskilda under längre perioder kan bli utsatta för konstant exponering och där det finns risk för att gränsvärdet överskrids. Efter den 9 december 1987 fick gränsvärdet inte överskridas.

På sådana platser, där gränsvärdet överskreds fyra år efter direktivets antagande den 3 december 1982, ålåg det medlemsstaterna att fastställa program för förbättring av luftkvaliteten och sända dessa program till kommissionen. Senast den 9 december 1989, sju år efter det att direktivet meddelades, skulle gränsvärdet innehållas även på sådana platser.

Medlemsstaterna skall före den 1 juli årligen informera kommissionen om var gränsvärdena överskrids, och med hur mycket, samt vilka åtgärder som vidtas för att nedbringa blykoncentrationen under gränsvärdet.

I en bilaga till direktivet anges kriterier för urval av provmetoder och referensmetoder för att bestämma blykoncentrationen i luften.

Tillämpningen inom EG

Alla direktiv till skydd mot luftföroreningar innehåller krav om en kontinuerlig aktivitet av de administrativa myndigheterna för en effektiv tillämpning av de skyddsåtgärder som omfattas av direktiven. Detta gäller i första hand luftkvalitetsdirektiven 80/779/EEG, 82/884/EEG och 85/203/EEG. I praktiken kräver dessa direktiv att medlemsstaterna inrättar mätstationer där föroreningarna är som högst. För områden där gränsvärdena har överskridits eller riskerar att överskridas skall särskilda program utarbetas i syfte att föroreningarna skall reduceras så snart som möjligt.

Reglerna i direktiven i fråga om det nödvändiga antalet mätstationer är oprecisa. Detta har skapat skilda förhållanden i medlemsländerna. Medan Tyskland har mer än 200 stationer, Frankrike 85 och Holland 42 (gäller direktiv 85/203/EEG), har Spanien 15 och Storbritannien endast sex. Kravet att gränsvärdena inte får överskridas någonstans inom en medlemsstats territorium är likaså omöjligt att kontrollera. Vid upprepade tillfällen när kommissionen frågat en medlemsstat om uppgifter om koncentrationerna av kvävedioxid eller svaveldioxid på en viss plats, har svaret blivit att mätstation saknats på den platsen.

Det finns också allvarliga problem med de program för reduktion av föroreningar i de områden som medlemsstaterna särskilt har angett. Antalet program – åtta i 56 svaveldioxidområden, inget i de fyra "blyzonerna" och inget i de 35 kvävedioxidområdena – och åtgärderna när det gäller reduktion av föroreningar framstår som ineffektiva. (EG-kommissionens årsrapport 1990).

I fråga om direktivet om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid finns ett avgörande av EG-domstolen från oktober 1991 rörande Frankrikes implementering av direktivet (C-14/90). Domen är tillämplig på samtliga nu berörda direktiv (jfr. C-13/90 och C-64/90).

Domstolen prövade om Frankrike inom föreskriven tid hade vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att implementera direktivet.

Bakgrunden till målet var följande. Kommissionen hade den 25 maj 1987 från Frankrike erhållit texten till ett cirkulär utfärdat av det franska miljöministeriet och ställt till vad som närmast kan betecknas som länsstyrelserna (préfets) om direktivet. Cirkuläret informerade länsstyrelserna att det låg dem att bevaka den lokala tillämpningen av direktivet.

Som grund för sin talan åberopade kommissionen att Frankrike inte hade fullgjort sina skyldigheter i enlighet med direktivets artiklar 2 och 3, d.v.s. att Frankrike hade brustit i sina skyldigheter genom att inte för hela landet införa en bindande regel i syfte att förbjuda överskridande av gränsvärdet. Frankrike å sin sida hävdade att man hade planer att införa korrekta regler och att det inte hade förekommit några problem i praktiken att tillämpa direktivet.

Domstolen, som hänvisade till tidigare avgöranden, påpekade att implementeringen av ett direktiv i den nationella rättsordningen inte med nödvändighet kräver ett ordagrant återgivande av direktivet. Det är enligt domstolen i och för sig tillräckligt att – utan ändring i sak – med allmänna formuleringar återge direktivets innebörd så länge som detta förfarande på ett effektivt sätt säkerställer att hela direktivet tillämpas på ett så klart och entydigt sätt att, i de fall direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda, en person kan utläsa sina rättigheter och också åberopa dessa rättigheter inför nationella domstolar.

Det franska cirkuläret ansåg domstolen varken vara tillräckligt klart eller juridiskt bindande. Domstolen underkände också argumentet att direktivet fungerade i praktiken. Domstolen fann därför att Frankrike hade brutit mot Romfördraget.

Överväganden och förslag

Kvävedioxid, bly, svaveldioxid och sot som luftförorening

Trafiken anses vara den dominerande källan till utsläpp till luften av olika kväveoxider. En annan stor utsläppskälla är energianläggningar. Även utsläpp från industrin bidrar till halten kväveoxider i luften.

Bättre rening av bilavgaser har varit ett medel att minska utsläpp av kväveoxider från trafiken. Samtidigt har dock antalet fordon ökat. Vägtrafik, sjöfart och flyg anses svara för ca 60 % av kvävedioxidutsläppen. I storstäder

som Stockholm och Göteborg svarar enbart vägtrafiken för mer än 60 % av utsläppen av kvävedioxider. Luften i Stockholm innehåller tidvis i särskilt starkt trafikerade områden föroreningshalter över de nivåer som Världshälsoorganisationen har angett som riktvärden för halten kvävedioxid i luft.

Naturvårdsverket gav år 1990 ut Allmänna Råd för riktvärden för luftkvalitet i tätorter. Riktvärdena omfattar värden för koldioxid, kvävedioxid, svaveldioxid och sot och är i första hand avsedda att skydda befolkningen mot hälsoeffekter och att minska korrosionen hos olika material.

Riktvärdena skall i första hand tillämpas av länsstyrelser och miljö- och hälsoskyddsnämnder och avser att vara ett hjälpmedel för att bedöma luftföroreningssituationen i tätorter och utgöra underlag för olika former av kommunal trafik-, energi- och bebyggelseplanering.

Riktvärdena för kvävedioxid är följande:

1 timmes medelvärde	110 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
1 dygns medelvärde	75 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
vinterhalvår	50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$

De båda första värdena avser 98-percentiler för vinterhalvår, medan det tredje värdet avser aritmetiskt medelvärde.

I propositionen (1990/91:90) En god livsmiljö har som mål för miljön i tätorterna angetts att vid år 2000 skall halterna av luftföroreningar underskrida de riktvärden som utarbetats av naturvårdsverket. Detta är alltså ett mål som lagts fast av riksdag och regering och som anger vilken miljö kvalitet som skall uppnås.

Luftkvaliteten i tätorter bör bestämmas genom mätningar, helst i långa tidsserier. Två principiellt olika metoder finns, och naturvårdsverkets allmänna råd innehåller anvisningar om hur mätningarna bör genomföras för att ge en bild av den allmänna föroreningssituationen i en tätort. Som ett komplement till mätningar finns också beräkningsmetoder. Beräkningsmetoden för bilavgaser kan användas för kartläggning av bilavgassituationen på olika gator i en tätort.

I allmänhet svarar kommunerna för mätningar av luftföroreningar och övervakningen av luftkvaliteten i tätorter. Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL) har i det s.k. Urban-projektet genomfört mätningar i 51 kommuner. Av resultatet framgår att de flesta kommunerna klarar riktvärdena för kvävedioxid ovan taknivå. Däremot förekommer troligen över-skridanden på enskilda hårt trafikerade vägar av timriktvärdet.

SCB har genom särskilda enkäter kartlagt mätprogrammen i kommunerna samt resultaten av mätningarna. En ny sammanställning från december 1991 visar resultat i allmänhet klart under riktvärdena enligt SNV:s allmänna råd. Detta innebär i praktiken att även de krav som ställs i EG:s direktiv är uppfyllda i allt väsentligt. (Statistiska centralbyrån, Luftkvalitet i tätorter 1986-1991, Statistiska meddelanden, Beställningsnummer NA 24 SM 9201).

I Sverige saknas – med undantag för lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud – lagstiftning om kvalitetsnormer i form av fastställda gränsvärden för förorenande ämnen. Kvävedioxiddirektivets gräns- och vägledandevärden stämmer med naturvårdsverkets allmänna råd. De anbefallda värdena

bygger på Världshälsoorganisationens rekommendationer om luftkvalitet, vilket återspeglas såväl i direktivet som de allmänna råden. Emellertid finns det enligt naturvårdsverket vissa praktiska problem i form av ändrade mät-rutiner som måste anpassas till direktivet.

Det kan vidare noteras att riksdagen har fastlagt riktlinjer för en fortsatt minskning av utsläppen. Dessa skall naturligtvis beaktas när åtgärder över-vägs på området även om de inte är bindande i varje enskilt fall.

Mot den redovisade bakgrunden kan det inte finnas anledning att vidta några särskilda generella åtgärder i form av lagstiftning för att nedbringa hal-ten av kvävedioxid i luften på grund av direktivet.

Naturvårdsverkets allmänna råd gäller också svaveldioxid och sot. Enligt uppgifter från naturvårdsverket stämmer verkets råd med motsvarande för-oreningsvärden enligt direktiv 80/779/EEG. Sverige har dock inte årsmedel-värden utan endast vinterhalvårsmedelvärden. Ändringar av svenska rutiner kan också bli aktuella när det gäller mätrutiner och val av mätstationsplace-ring.

I fråga om bly i luften finns i Sverige inga gränsvärden.

Den mängd bly som släpps ut till luften har i Sverige halverats på tio år. Fortfarande kommer merparten, ca 600 ton per år, från blytillsats i bensin. Blytillsatsen i bensin började sänkas 1970, och skall på sikt helt försvinna.

Blymätningar i trafikerad gatumiljö visar att blyhalten i luften har minskat under senare år och ligger under WHO:s rekommenderade riktvärde, 0,5-1 mikrogram/m³ och år. Analyser av blyhalten bl.a. i blod visar att halterna i människorna också sjunker.

Luftföroreningssituationen har förändrats under de senaste decennierna. Utsläppen av svaveldioxid i Sverige kulminerade i slutet av 1970-talet. De har minskat kraftigt sedan 1970 vilket återspeglas i minskade halter av sva-veldioxid i tätorterna. De värden som har uppmätts under senare år i svenska tätorter ligger långt under EG:s luftkvalitetsnormer.

Sothalterna i svenska tätorter är relativt låga och ligger under 40 ug/m³ som medelvärden för vinterhalvåret. Högre sothalter kan förekomma vid s.k. episoder och vid hårt trafikerade gator. En svagt ökande trend finns idag i de större städerna på grund av en ökande trafik. Sotpartiklarna är viktiga ur hälsosynpunkt då de är bärare av cancerframkallande ämnen.

Riksdagen har lagt fast att utsläppen av cancerframkallande ämnen i tätor-ter skall begränsas. Som ett delmål har angivits att utsläppen skall halveras till år 2005. För att uppnå målet krävs en kraftig minskning av partikelutsläp-pen, vilket är möjligt genom skärpta krav på såväl fordon som dieselbräns-len.

Även om direktiven inte kräver åtgärder i form av lagstiftning för att ned-bring luftföroreningarna i luften krävs enligt EES-avtalet att Sverige anpas-sar sin lagstiftning till att reglera de krav om miljökvalitetsnorm m.m. som finns i direktivet. *De lagar som därvid kan beröras behandlas i det följande.*

Hälsoskyddslagen

Hälsoskyddslagen (1982:1080) kan utnyttjas till att ingripa mot alla typer av störningskällor, d.v.s. även mot motorfordon, under förutsättning att olä-

genheten förorsakar eller kan förosaka sanitär olägenhet. Eftersom höga halter kvävedioxid m.m. i luften är föroreningar som typiskt finns i storstädernas stadskärnor och då ett stort antal människor på grund därav utsätts för olägenheter som kan skada deras hälsa, d.v.s. en sanitär olägenhet, ligger det nära till hands att införa bestämmelser om mätningar av aktuella föroreningar i anslutning till hälsoskyddslagen. Det är, som tidigare påpekats, vanligt att kommuner med stöd av bemyndigande i lagen och hälsoskyddsförordningen reglererar tomgångskörning med motorfordon. Att införa regler som rör luftkvalitet med stöd av hälsoskyddslagen framstår därför som naturligt.

Av EG-domstolens dom beträffande Frankrikes implementering av direktivet om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid framgår att bestämmelser som har utfärdats med stöd av direktivet skall gälla på samma sätt i hela landet.

För att regleringen skall få en sådan generell karaktär bör det ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med stöd av hälsoskyddslagen meddela föreskrifter om mätningar av luftföroreningar. Enligt den tidigare nämnda övervakningsrapporten är kommissionen av den uppfattningen att de värden som skall gälla för en stats hela territorium, bör implementeras i den nationella lagstiftningen på så sätt att gränsvärdet framgår av den nationella lagstiftningen. Tyskland är av en annan uppfattning och en process pågår i EG-domstolen. Ärendet är, såvitt bekant, inte avgjort. Av föreskrifterna bör dock framgå att EG-direktivens gränsvärden inte får överskridas även om gränsvärdena som sådana inte förs in i lagtexten.

Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skydd mot sanitär olägenhet finns i 13 § hälsoskyddslagen. Detta bemyndigande bör utvidgas till att omfatta åliggande för kommunerna att utföra de mätningar som krävs för att utröna förekomsten av farliga föroreningar i luften. Vidare bör det finnas en lagstadgad skyldighet att till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna rapport i de fall EG:s gränsvärden överskrids.

Genom hälsoskyddsförordningen kan de svenska åliggandena närmare regleras. Det bör ankomma på Statens naturvårdsverk att utfärda sådana föreskrifter. Enligt dessa föreskrifter bör kommunerna vara skyldiga att följa de mätmetoder som föreskrivs i EG:s direktiv.

Även om en kvalitetsnorm, om så behövs, skall ha en styrande effekt är det samtidigt klart att enskilda inte kan göras ansvariga om ett visst gränsvärde för luftkvaliteten har överskridits. Ett eventuellt överskridande av ett gränsvärde för kvävedioxid i luften orsakas normalt av utsläpp från flera störningskällor och andra samverkande faktorer som t.ex. väder och vind, förhållanden som har stor betydelse för nivån på halten luftförorenande ämnen. En norm av nu angivet slag kan därför inte göras bindande för enskilda personer.

Även om regler om mätningar av luftföroreningar införs med stöd av hälsoskyddslagen så är det genom olika administrativa förfaranden, d.v.s. en kombination av tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen, fysisk planering inklusive trafikplanering och åtgärder vid genomförandet av planerna i form av förbud m.m. som en norm i praktiken kan iakttas. En kvalitetsnorm blir därför i första hand styrande för myndigheternas verksamhet och endast in-

direkt mot medborgarna. Det nu sagda innebär att det också finns skäl att överväga om en miljökvalitetsnorm också skall återspeglas i den reglering som gäller myndigheternas tillståndsgivning, planering och andra åtgärder, d.v.s. i första hand NRL, PBL, miljöskyddslagen, väglagen och vägtrafik-kungörelsen.

Naturrekurslagen

Vid övervägandet av frågan hur direktivet rör annan lagstiftning än hälso-skyddslagen framstår det som naturligt att inledningsvis behandla NRL. Till denna lag är ett flertal andra lagar knutna, bl.a. PBL och miljöskyddslagen. NRL kan i frågor om planering och hushållning sägas vara överordnad annan lagstiftning. Lagen, som innehåller föreskrifter för avvägning mellan olika intressen skall tillämpas vid beslut enligt NRL-anknutna lagar. Det är också att märka att hälsoskyddslagen, som reglerar lokala förhållanden, inte är knuten till NRL. Mot denna bakgrund saknas anledning att på grund av ifrå-gavarande direktiv göra någon ändring i NRL.

Plan- och bygglagen

PBL innehåller bl.a. bestämmelser om planläggning av mark och vatten. I PBL:s plansystem ingår regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdes-bestämmelser. Av intresse i detta sammanhang är översiktsplan och detalj-plan samt områdesbestämmelser.

Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kom-munen. Översiktsplanen skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske. Översiktspla-nen är inte bindande för myndigheter och enskilda. I översiktsplanen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Av planen skall framgå bl.a. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan är bindande för myndigheter och en-skilda. Den omfattar endast en begränsad del av kommunen, i praktiken ofta endast en eller ett par registerfastigheter.

Områdesbestämmelser, som får användas för begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan medger en mindre omfattande reglering än en detaljplan. Områdesbestämmelser får endast användas för vissa i lagen angivna syften.

Det förhållandet att de rättsligt bindande planformerna detaljplan och områdesbestämmelser i allmänhet omfattar relativt små områden innebär att de i allmänhet inte är några lämpliga instrument för att i t.ex. en stads-kärna komma till rätta med förhöjda värden av de ämnen som omfattas av t.ex. luftkvalitetsnormer. Den ändring som föreslås i hälsoskyddslagen om en skyldighet för kommunerna att utföra mätningar kommer emellertid att utgöra ett värdefullt planeringsunderlag, som man kan förutsätta att kom-munerna beaktar vid planarbete.

Det är av stor vikt att luftkvalitetsnormer beaktas i ett tidigt skede i planeringsprocessen. Detta bör också tydligt framgå, särskilt mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden. Grunddragen i tätorternas framtida markanvändning och bebyggelseutveckling studeras i allmänhet i den kommunala översiktsplaneringen. Det bör därför införas en bestämmelse i reglerna om översiktsplan som understyrker vikten av en omsorgsfull planering i syfte att främja en god luftkvalitet.

Miljöskyddslagen

I miljöskyddslagen finns inte någon klart angiven gräns för hur mycket omgivningen får påverkas i negativ riktning. Detta gäller såväl generellt som för särskilda verksamheter. Lagen reglerar i huvudsak endast enskilda verksamheter. Mot bakgrund av lagtexten går det inte att få ett klart besked huruvida en planerad ny verksamhet ryms inom tillåtlighetsreglerna eller om miljön skulle bli så mycket sämre på grund av den nya verksamheten, att den därför inte kan tillåtas. Likväl har bedömningsgrunder motsvarande kvalitetsnormer haft ett avgörande inflytande över tillståndsgivningen av miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen. Detta har varit särskilt tydligt i fråga om lokaliseringen av nya verksamheter. Det har således inte varit ovanligt att en ansökan om miljöfarlig verksamhet av visst slag inte har bifallits med hänvisning till att tillkomsten kan befaras leda till en önskad ökning av belastningen på omgivningen. Det skulle mot bakgrund därav och direktivets krav kunna övervägas att med stöd av miljöskyddslagen införa konkreta miljökvalitetsnormer i svensk lagstiftning. Då är det väsentligt vilka störningskällor som skall bli föremål för reglering.

Med stöd av miljöskyddslagen regleras i bilagan till miljöskyddsförordningen (1989:364) vilka verksamheter som är underkastade tillstånds- eller anmälningsplikt. Industri- och energianläggningar med en tillförd effekt av mer än 10 MW, kräver tillstånd. En tillståndsgivande myndighet skall pröva frågor om utsläpp av luftföroreningar.

För att uppfylla EES-avtalet finns det skäl att i reglerna om tillstånd enligt miljöskyddslagen införa bestämmelser för prövningen med innebörden att föreskrifterna i en miljökvalitetsnorm skall beaktas. Huruvida hänsynstagandet till EG:s gränsvärden om luftföroreningar påverkar redan givna tillstånd och ger anledning till omprövning av meddelade villkor kan inte med säkerhet avgöras. I flertalet fall torde omprövningsreglerna redan ge tillräckligt stöd för att begära omprövning. Med hänsyn till EES-avtalet bör dock bristande överensstämmelse med EG-reglerna upptas som en ny omprövningsgrund. Den angivna ändringen i miljöskyddslagen bör lämpligen utformas som ett allmänt åliggande för tillstånds- och tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen att i sin verksamhet beakta att i miljöfarlig verksamhet de krav som finns i de EG-regler som omfattas av EES-avtalets innehåll samt som en ny omprövningsgrund. En sådan bestämmelse stämmer överens med förslagen i avsnitt 3.2 om vattenföroreningar.

Det bör ännu en gång anmärkas att miljöskyddskommittén enligt sina direktiv skall presentera förslag till bestämmelser om miljökvalitetsnormer.

Föroreningar i luften från fasta anläggningar som energianläggningar och industrier regleras med stöd av miljöskyddslagen. Utsläppen från vägtrafiken låter sig dock inte inordnas i ett sådant system med mindre en utvidgning av tillståndsplikten kommer till stånd så att befintliga vägar underkastas provning enligt miljöskyddslagen eller lagens tillämpningsområde ändras till att också avse användningen av motorfordon. Frågan om planerade trafikanelläggningar skall underkastas provning enligt miljöskyddslagen har vid upprepade tillfällen behandlats av riksdagen, men frågan väntar ännu på sin lösning. Den kommer att prövas av miljöskyddskommittén. En sådan ändring skulle förbättra möjligheterna till opartiska miljökonsekvensbeskrivningar vid nya vägar. Att föreskriva provning av befintliga fasta trafikanelläggningar har aldrig varit på tal och skulle innebära ett ofantligt arbete för provningsmyndigheterna. Redan detta skäl talar mot att använda miljöskyddslagen för att i fall som förevarande reglera trafikens miljöstörningar. I stället faller det sig naturligt att överväga om de befintliga reglerna för byggande av väg och trafikplanering i övrigt är tillräckliga.

Enligt väglagen skall en arbetsplan innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. En sådan reglering torde vara tillräcklig för att krav på en miljökvalitetsnorm skall iakttas. För tydlighetens skull kan dessutom vägkungörelsen i avsnittet om miljökonsekvensbeskrivningar tillföras en bestämmelse som hänvisar till eventuella kvalitetsnormer.

I 147 § vägtrafikkungörelsen ges utrymme att meddela lokala trafikföreskrifter. Redan i dag kan frågor som angår människors hälsa och miljön vara en omständighet som ligger till grund för en reglering med stöd av den angivna paragrafen. När bindande föreskrifter om en miljökvalitetsnorm som reglerar luftkvalitet, som påverkas av vägtrafiken, skall införas kan det finnas anledning att tydligare reglera vägtrafikens hälso- och miljöfrågor med stöd av 147 §.

4.2 Luftföroreningar från förbränningsanläggningar m.m.

Förslag: EG:s direktiv skall innehållas vid provning enligt miljöskyddslagen. Om utsläpp från en anläggning i Sverige överskrider gränsvärdena enligt EG:s direktiv skall detta vara en ny omprövningsgrund.

Rådets direktiv 84/360/EEG om luftförorening från industriella anläggningar är utfärdat med stöd av artikel 100 och artikel 235 i Romfördraget. I inledningen påpekas att olikheter mellan de bestämmelser om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar som redan tillämpades eller omarbetades i de olika medlemsstaterna kunde ge upphov till ojämlika konkurrensvillkor och direkt påverka den gemensamma marknadens funktion. Medlemsstaterna bör enligt direktivet införa ett system med förhandstillstånd för drift och väsentliga ändringar av sådana fasta industrianläggningar som kan orsaka luftförorening.

I fråga om områden som är särskilt förorenade och områden som är i särskilt behov av skydd bör särskilda bestämmelser kunna tillämpas. Ytterligare krav utanför ramen för direktiven får dock inte medföra oskäliga kostnader för den berörda verksamheten. Tillämpningen av de bestämmelser som antas genom direktivet bör ske stegvis i fråga om befintliga anläggningar, varvid särskild hänsyn bör tas till tekniska förhållanden och ekonomiska effekter. Tillståndspliktiga anläggningar anges i bilaga 1 till direktivet. Det är anläggningar inom sektorerna energiindustri, produktion och bearbetning av metaller, tillverkning av icke-metalliska mineralprodukter, kemisk industri, avfallshantering och framställning av pappersmassa (> 25 000 t/år). Om inte annat följer av nationella bestämmelser eller gemenskapsbestämmelser med andra syften än ifrågavarande direktiv, får tillstånd utfärdas endast om:

1. alla lämpliga förebyggande åtgärder mot luftförorening har vidtagits, inklusive tillämpning av bästa tillgängliga teknik, under förutsättning att sådana åtgärder inte medför oskäliga kostnader,

2. driften av anläggningen inte orsakar betydande luftförorening, särskilt på grund av utsläpp av:

1. Svaveldioxid och andra svavelföreningar
2. Kväveoxider och andra kväveföreningar
3. Kolmonoxid
4. Organiska föreningar, särskilt kolväten (utom metan)
5. Tungmetaller och tungmetallföreningar
6. Stoft i form av: asbest (luftburna partiklar och fibrer), glas- och mineralfibrer
7. Klor och klorföreningar
8. Fluor och fluorföreningar

3. inte något av de gällande gränsvärdena för utsläpp överskrids, och

4. samtliga gällande gränsvärden för luftkvalitet har beaktats.

Medlemsstaterna får ange särskilt förorenade områden, för vilka strängare gränsvärden får fastställas samt områden som särskilt skall skyddas. Staterna får också besluta att vissa anläggningar enligt bilaga 1 endast får uppföras eller drivas inom de skyddade områdena om särskilda villkor är uppfyllda.

I *artikel 8* i direktivet sägs att rådet, efter förslag från kommissionen, vid behov skall fastställa gränsvärden för utsläpp. Sådana gränsvärden skall bestämmas på grundval av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader och med beaktande av utsläppens art, omfattning och skadlighet. Efter förslag från kommissionen skall rådet vidare genom enhälligt beslut fastställa lämpliga metoder och förfaranden för mätning och utvärdering. Direktivet innehåller vidare vissa regler om offentliggörande av ansökningshandlingarna och om kontrollmetoder (*artikel 9–11*).

Enligt *artikel 12* skall medlemsstaterna följa utvecklingen i fråga om bästa tillgängliga teknik och miljösituationen och vid behov föreskriva om lämpliga villkor för tillståndspliktiga anläggningar med beaktande av att anläggningarna inte skall drabbas av oskäligt höga kostnader. Särskilt skall då beaktas den ekonomiska situationen för verksamheterna i den kategori som är aktuell.

Medlemsstaterna får i syfte att skydda folkhälsan och miljön anta strängare bestämmelser än de som föreskrivs genom direktivet. Medlemsstaterna skulle senast den 30 juni 1987 sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet och till kommissionen överlämna texterna till den nationella lagstiftningen.

Rådets direktiv 88/609/EEG om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar hänvisar inledningsvis till artikel 8 i direktivet 84/360/EEG om luftföroreningar från industriella anläggningar. Det är enligt förevarande direktivs inledning nödvändigt att dels sätta upp övergripande mål för en stegvis och förutbestämd minskning av de totala årliga utsläppen av svaveldioxid och kvävedioxid från befintliga förbränningsanläggningar och dels fastställa gränsvärden för utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider och stoft från nya anläggningar enligt de principer som redovisas i artikel 8 i direktiv 84/360/EEG.

Direktivet gäller för förbränningsanläggningar med en nominell termisk effekt på 50 MW och därutöver, oavsett vilket bränsle som används (fast, flytande eller gasformigt).

Medlemsstaterna skulle senast den 1 juli 1990 ha utarbetat lämpliga program för en gradvis reducering av de totala årliga utsläppen från befintliga anläggningar. Programmen skulle innehålla tidsplaner och en redogörelse för hur åtgärderna skulle genomföras.

Programmen skulle upprättas och genomföras i syfte att minska utsläppen så att åtminstone de krav i fråga om utsläppstak och procentuella reduktioner som fastställs för svaveldioxid i bilaga 1, kolumn 1-6, och för kväveoxider i bilaga 2, kolumn 1-4 uppfylls vid de tidpunkter som anges i bilagorna.

När programmen genomförs skall medlemsstaterna också bestämma de totala årliga utsläppen i enlighet med bilaga 9, punkt 6.

Kommissionen skall år 1994 på grundval av sammanfattande rapporter från medlemsstaterna avge en rapport till rådet om genomförande av direktivets artikel 3.

Om behovet av energi förändras på ett beaktansvärt och oväntat sätt eller om tillgången till vissa bränslen eller utnyttjandet av vissa energiproduktionsenheter medför allvarliga tekniska svårigheter för en medlemsstat vid genomförande av ett program, skall kommissionen på begäran från medlemsstaten, besluta om ändringar i fråga om utsläppstaken eller tidpunkterna i bilaga 1 och 2 såvitt gäller den medlemsstaten. Enligt bilaga XX till EES-avtalet finns för EFTA-länderna avvikande bestämmelser för utsläppstak, reduceringsmål och förfarande.

Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att samtliga tillstånd till uppförande eller, i avsaknad av ett sådant förfarande, samtliga drifttillstånd avseende *nya* anläggningar innehåller villkor som följer de gränsvärden för utsläpp som anges i bilaga 3-7 för svaveldioxid, kväveoxider och stoft.

Vissa undantagsregler gäller i förhållande till bilaga 3:

För nya anläggningar som använder fast inhemskt bränsle får gränsvärdena i bilaga 3 överskridas, om anläggningen på grund av bränslets särskilda beskaffenhet inte kan följa det för en sådan anläggning fastställda gränsvärdet för svaveldioxid utan att använda oskäligt kostsam teknik. Sådana an-

läggningar skall åtminstone uppfylla de krav i fråga om avsvavling som fastställs i bilaga 8.

De fastställda gränsvärdena får överskridas ifråga om anläggningar som använder inhemskt brunkol om det behövs med hänsyn till väsentliga problem som beror på brunkolens beskaffenhet och som uppstår trots att bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäligen kostnader har tillämpats, samt om brunkol är en väsentlig bränslekälla för anläggningarna.

I direktivet finns bestämmelser om åtgärder av den driftansvarige om gränsvärdena för utsläpp inte kan följas.

Den behöriga myndigheten får medge att skyldigheten att tillämpa gränsvärdena för utsläpp av svaveldioxid inte skall gälla för en period av högst sex månader i fråga om en anläggning som normalt använder bränsle med låg svavelhalt, om den driftansvarige inte kan följa gränsvärdena på grund av ett avbrott i försörjningen med svavelfattigt bränsle, vilket avbrott har orsakats av en allvarlig brist på bränslet i fråga. Motsvarande undantagsmöjligheter föreligger för anläggningar som normalt använder gasformiga bränslen.

Vid beviljande av ett tillstånd för en ny *flerbränsleanläggning* som samtidigt utnyttjar två eller flera bränsletyper, skall de behöriga myndigheterna fastställa gränsvärden för utsläpp enligt följande:

- för det första genom att använda det gränsvärde för utsläpp för varje bränsletyp och förorening som svarar mot anläggningens nominella tekniska effekt enligt bilaga 3-7,
- för det andra genom att bestämma de vägda gränsvärdena för utsläpp, vilka erhålls genom att multiplicera de individuella gränsvärdena med den termiska effekten för varje bränsletyp och därefter dividera produkten med summan av de termiska effekterna för samtliga bränslen,
- för det tredje genom att addera de bränslevägdade gränsvärdena för utsläpp.

Vidare finns bestämmelser för flerbränsleanläggningar som för egen förbrukning använder destillations- och omvandlingsprodukter från råoljeraffinering, separat eller tillsammans med andra bränsletyper. Det finns också regler om skorstenar och om effekttökningar med minst 50 MW.

Om sådana förbränningsanläggningar uppförs som kan förväntas ha betydande effekter på miljön i andra medlemsstater, skall medlemsstaterna säkerställa att tillräcklig information lämnas och samråd sker i enlighet med *artikel 7* i rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av effekterna på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för övervakning av utsläpp från de förbränningsanläggningar som omfattas av direktivet och av alla andra värden som behöver kontrolleras vid genomförandet liksom all annan utrustning som används för att utvärdera resultaten.

Artikel 14 innehåller regler om uppgiftsskyldighet med avseende på provresultatet.

Rådets direktiv 89/369/EEG, 89/429/EEG om förhindrande av luftföroreningar från nya resp. befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar är utfärdade med stöd av artiklarna 130 s och 130 t i Romfördraget. Det är alltså fråga om direktiv som beslutas enhälligt av rådet men som inte innebär

hinder mot att de enskilda medlemsstaterna upprätthåller eller inför strängare skyddskrav, om dessa är förenliga med Romfördraget.

Det finns ett generellt krav att alla nya förbränningsanläggningar skall konstrueras, utrustas och drivas så att temperaturen hos den rökgas som bildas vid förbränningen efter den sista insprutningen av förbränningsluft på ett kontrollerat och homogent sätt, även under de mest ogynnsamma förhållanden, ökas till minst 850° C under minst 2 sekunder och i närvaro av minst 6 % syre.

En ambition är att befintliga anläggningar skall hålla samma standard som nya anläggningar.

Följande utsläppsgränsvärden skall gälla för nya förbränningsanläggningar:

Förorening(mg/nm ³) kap:	1 t/h	1-3 t/h	>3 t/h
Pb + C + Cn + Mn	—	5	5
Ni + As	—	1	1
Cd och Hg	—	0,2	0,2
HCL	250	100	50
HF	—	4	2
SO ₂	—	300	300

I nya anläggningar får under betingelser som anges i direktiven koncentrationerna i förbränningsgaserna av kolmonoxid och organiska föroreningar inte överstiga 100 resp. 20 mg/nm³. Alla nya förbränningsanläggningar skall också vara utrustade med hjälpbrännare som skall slå till automatiskt om förbränningsgasernas temperatur sjunker under 850°C.

Vidare finns preciserade krav rörande tekniskt oundvikliga driftstopp i reningsanläggningen.

Befintliga förbränningsanläggningar skall i princip, om de har en nominell kapacitet som motsvarar minst 6 ton avfall per timme, uppfylla kraven för nya förbränningsanläggningar senast den 1 december 1996. Anläggningar under denna kapacitet skall senast den 1 december 1995 uppfylla vissa i direktiven angivna villkor och senast den 1 december 2000 samma villkor som fastställs för nya förbränningsanläggningar. Nödvändiga anpassningar skall utföras så snart som möjligt. De behöriga myndigheterna skall övervaka att detta sker.

För befintliga avfallsanläggningar skall under angivna omständigheter senast den 1 december 1995 följande utsläppsgränser gälla:

a) anläggningar vars nominella kapacitet är mindre än 6 ton avfall per timme men minst 1 ton per timme:

- total mängd stoft: 100 mg/nm³

b) anläggningar vars nominella kapacitet understiger 1 ton avfall per timme:

- total mängd stoft: 600 mg/nm³

För anläggningar vars kapacitet understiger 1 ton per timme gäller särskilda, preciserade regler.

De behöriga myndigheterna skall fastställa gränsvärden för utsläpp av

andra förorenande ämnen om de anser att detta är nödvändigt på grund av sammansättningen hos det avfall som skall förbrännas och på grund av förbränningsanläggningens egenskaper. För att fastställa dessa gränsvärden för utsläpp skall myndigheterna ta hänsyn till de förorenande ämnenas potentiella skadeverkningar på människors hälsa och på miljön, samt till bästa tillgängliga teknik som inte medför orimliga kostnader. Myndigheterna kan särskilt fastställa gränsvärden för dioxiner och furaner.

Befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar med en kapacitet på minst 6 ton per timme skall senast den 1 december 1996 uppfylla de förbränningsvillkoren att de gaser som resulterar från förbränningen av avfallet efter den sista injiceringen av förbränningsluft och även under de mest ogynnsamma villkor skall värmas till en temperatur av minst 850°C i minst två sekunder i närvaro av minst sex procent syre. Om detta medför större tekniska svårigheter skall emellertid bestämmelserna om tvåsekundersperioden tillämpas senast då ugnarna byts.

Andra befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar skall uppfylla följande förbränningsvillkor: De gaser som resulterar från förbränningen av avfallet skall efter den sista injiceringen av förbränningsluft och även under de mest ogynnsamma villkor värmas till en temperatur av minst 850°C i närvaro av minst sex procent syre under en tillräcklig tid som fastställs av de behöriga myndigheterna.

Inom de fastställda tidsfristerna skall alla befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar tillämpa ett gränsvärde under angivna normala betingelser av 100 mg/nm³ för koncentrationen av kolmonoxid (CO) i förbränningsgaserna när anläggningen är i drift.

Andra villkor får tillåtas om lämpliga metoder används i förbränningsugnarna eller i behandlingsutrustningen för förbränningsgaserna, under förutsättning att utsläppsnivåerna för polyklorerade dibenzodioxiner (PCDD) och polyklorerade dibenzofuraner (PCDF) svarar mot eller är lägre än de som uppnås under tekniska förhållanden som tidigare föreskrivits.

Den angivna temperaturen (850°C) och syrehalten är minimivärden som alltid skall iakttas när anläggningen är i drift.

Bestämmelser finns också om koncentrationen av kolmonoxid.

Beträffande stoftkoncentrationer som skall övervakas kontinuerligt (i enlighet med artikel 6) får inget av de löpande dygnsmedelvärdena över sju dagar för de uppmätta koncentrationerna överskrida motsvarande gränsvärden. Inte heller får något av dygnsmedelvärdena för de uppmätta koncentrationerna av dessa ämnen överskrida motsvarande gränsvärde med mer än 30 %.

Den totala stoftmängden får inte överskrida gränsvärdena.

Om mätningar visar att gränsvärdena har överskridits skall en behörig myndighet informeras om detta så snart som möjligt. Myndigheten skall säkerställa att anläggningen inte drivs vidare så länge utsläppsnormerna inte uppfylls, och den skall vidta alla de åtgärder som krävs för att säkerställa att anläggningen ändras eller att driften upphör. Tillsynsmyndigheterna skall fastställa den maximalt tillåtna tidsperioden för tekniskt oundvikliga driftstopp i reningsanläggningen, under vilken utsläppskoncentrationerna av de föroreningar som reningsanläggningen är avsedd att reducera överskrider

fastställda gränsvärden. Om ett haveri inträffar skall den driftsansvarige minska eller stoppa driften av anläggningen så snart det är praktiskt möjligt och till dess att den normala driften kan återupptas. Driften av anläggningen vid haveri får inte under några omständigheter fortsätta oavbrutet under mer än 16 timmar. Vidare skall den totala drifttiden under ett år under sådana förhållanden vara mindre än 200 timmar. Stofthalten i utsläppen får inte under några omständigheter överskrida 600 mg/nm^3 under de tidsperioder som angetts nyss och alla övriga villkor, särskilt förbränningsförhållandena skall då vara uppfyllda.

I undantagsfall kan medlemsstaterna göra undantag från vissa av bestämmelserna i direktivet om nya förbränningsanläggningar när det gäller anläggningar som är konstruerade särskilt för förbränning av bränsle som utvinns ur avfall. Direktivet innehåller en närmare precisering av vad slags bränsle som avses. Avvikelse tillåts endast under förutsättning att uppfyllandet av direktivets krav skulle innebära höga kostnader eller om direktivets bestämmelser på grund av anläggningens tekniska uppbyggnad är tekniskt olämpliga, under förutsättning att sådana anläggningar uteslutande används för förbränning av avfall samt bestämmelserna i direktiv 84/360/EEG uppfylls.

Tillämpningen inom EG

Medlemsstaterna skulle *senast den 1 december 1990* ha satt i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiv gällande nya och befintliga anläggningar. Ännu våren 1992 har direktiven inte omsatts till lagstiftning av medlemsländerna.

Överväganden och förslag

Enligt ramdirektivet anges det viktigaste målet för samordningen vara att berörda anläggningar blir tillståndspliktiga.

Sedan tillkomsten av miljöskyddslagen (1969:387) har verksamhet vid sådana anläggningar som avses med förevarande fyra direktiv varit tillståndspliktiga.

ENA-utredningen föreslog år 1986 krav på högsta tillåtna halter vid utsläpp av olika ämnen från sopförbränningsanläggningar. Regeringen beslöt år 1987 att kraven skulle vara uppfyllda för befintliga anläggningar före 1992. Samtliga 22 sopförbränningsanläggningar i Sverige har nu utsläpp som ligger klart under de av regeringen fastställda kraven.

De svenska kraven överensstämmer i huvudsak med de som gäller inom EG vilket framgår av nedanstående tabell.

Högsta tillåtna utsläpp från sopförbränningsanläggningar

	Sverige 1992 befintliga & nya anlägg. mg/nm ³	EG 1989 nya anlägg. av viss storlek mg/nm ³
Pb,Cr,Cu,Mn	–	5
Ni,As	–	1
Cd	–	0,2
Hg	0,08	0,2
HCl	100	50
HF	–	2
SO ₂	–	300
NO _x	–	–
Stoff	20	30
CO	100	100
Organiskt PCDD/PCDF (TCDD ekv enl Eadon)	– 0,1 (ng/nm ³)	–

För ett ämne, klorväte (HCl), har Sverige högre normer än EG. För vissa metaller, liksom för svaveldioxid (SO₂) och vätefluorid (HF) har EG men inte Sverige satt upp normer. De svenska normerna för dioxinutsläpp har ingen motsvarighet i EG. De svenska anläggningarnas utsläpp av HCl ligger i allmänhet i dag runt det svenska tillåtna värdet. Det finns dock inga hinder för att i tillgängliga anläggningar genom en ökad tillsats av kalk klara även EG:s krav. Det medför vidare att även HF-kravet klaras.

Avscende metallerna bly (Pb), krom (Cr), koppar (Cu), mangan (Mn), nickel (Ni) och arsenik (As) uppfylls EG-kraven med god marginal. Utsläppen av dessa metaller begränsas genom att stoftvillkoren klaras. I Sverige är dessutom stoftutsläppen i praktiken betydligt lägre än den uppsatta normen.

Utsläppen av svaveldioxid från svenska sopförbränningsanläggningar ligger i nivå med EG-kraven. Vad gäller dioxinutsläpp har Tyskland antagit samma normer som Sverige.

Sverige uppfyller alltså, såväl vad avser uppställda normer som i praktiken uppmätta halter, i huvudsak EG:s normer för högsta tillåtna utsläpp från sopförbränningsanläggningar.

Direktiven är att betrakta som minimiregler. Under EES-förhandlingarna har bedömts att berörda svenska anläggningar uppfyller kraven i sak. Vid förhandlingarna har bedömts att utsläppstak och reduceringsmål enligt bilaga 1 till direktiv 88/609/EEG skall kunna uppnås med stöd av gällande lagstiftning. I direktiven finns flera undantagsmöjligheter. Tillämpade svenska regler bygger på andra utsläppsparametrar än de parametrar som EG-direktiven omfattar. Mot angiven bakgrund kan inte Sverige anses ha skyldigheter att införa generella bestämmelser om anpassning.

Däremot bör vid tillstånds- och omprövningsärenden beaktas att villkoren i tillstånden uppfyller EG:s krav. Detta innebär att även de nu behandlade direktiven omfattas av de föreslagna ändringarna i miljöskyddslagen. Av de uppgifter som framkommit vid arbetet med denna promemoria framgår att de nya reglerna om tillståndsprovning och omprövning i förhållande till flertalet EG-direktiv som bedöms i denna promemoria visserligen behövs av

formella skäl. Den individuella tillståndsgivningen enligt miljöskyddslagen samt i vissa fall särskilda begränsningar enligt lagen om kemiska produkter gör att tillämpningen i Sverige för det mesta innehåller strängare krav än EG:s regler. När det gäller de nu behandlade direktiven framgår dock av de gjorda jämförelserna att de svenska kraven på vissa punkter inte är lika stränga som EG:s regler. Detta bör givetvis beaktas vid överväganden om tillämpningen av de nya bestämmelserna.

Tillsyns- och mättningsregler innehålls i motsvarande bestämmelser i miljöskyddslagen. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns bl.a. i 38 a § miljöskyddslagen.

För att uppfylla EES-avtalet framstår det mot denna bakgrund inte som nödvändigt att ändra den svenska lagstiftningen i större utsträckning än att prövningsmyndigheterna enligt miljöskyddslagen åläggs att beakta att tillståndsvillkoren aldrig medför större utsläpp än vad som följer av dessa direktiv. Det bör också vara en särskild omprövningsgrund att tillståndsvillkor inte uppfyller kraven enligt direktiven.

4.3 Asbest

Förslag: Det saknas anledning att ändra den svenska lagstiftningen med anledning av EG:s asbestdirektiv.

Rådets direktiv 87/217/EEG om att hindra och minska asbestförorening i miljön gäller luftförorening men också vattenförorening från asbesthantering. Vidare skall uppkomsten av asbestavfall i fast form så långt det är praktiskt möjligt minskas vid källan eller hindras.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att asbestutsläpp till luften och vattenmiljön samt uppkomsten av asbestavfall i fast form så långt det är praktiskt möjligt minskas vid källan eller hindras. I fråga om asbestanvändning skall dessa åtgärder inbegripa utnyttjandet av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader samt även återvinning eller behandling där så är lämpligt. För befintliga anläggningar skall vad som föreskrivs i artikel 13 i direktiv 84/360/EEG beaktas vid tillämpningen av kravet i punkt 1, att bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader skall utnyttjas för att minska och eliminera utsläpp av asbest till luften.

Om inte annat följer av vad som nyss sagts skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att koncentrationen av den asbest som släpps ut genom utloppskanalerna till luften i samband med asbestanvändning inte överstiger gränsvärdet $0,1 \text{ mg/m}^3$ (milligram asbest per m^3 utsläppt luft). Undantag gäller för anläggningar, vilkas totala gasformiga utsläpp per timme understiger $5\,000 \text{ m}^3$ och vilkas utsläpp av asbest till luften inte överstiger 0,5 gram per timme vid någon tidpunkt under normala driftförhållanden.

Allt spillvatten som uppkommer vid tillverkning av asbestcement skall återanvändas. Om en sådan återanvändning inte är genomförbar av ekono-

miska skäl, skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att spillvatten som innehåller asbest inte leder till förorening av vattenmiljön och andra delar av miljön, inklusive luften.

För det nyss angivna ändamålet skall

- gränsvärdet 30 gram suspenderat material per m³ utsläppt spillvatten tillämpas,
- de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna för varje berörd anläggning bestämma den volym som släpps ut till vatten eller den totala mängden suspenderat material som släpps ut per ton som produceras, med hänsyn tagen till de särskilda förhållandena vid varje anläggning.

Allt spillvatten som uppkommer vid tillverkning av asbestpapper eller asbestkartong skall återanvändas. Utsläpp av spillvatten som inte innehåller mer än 30 gram suspenderat material per m³ vatten får tillåtas i samband med rengöring eller underhåll av anläggningen som sker rutinmässigt.

Vidare skall de åtgärder vidtas som krävs för att säkerställa att verksamheter som innefattar bearbetning av produkter som innehåller asbest inte förorsakar betydande förorening av miljön genom asbestfibrer eller asbestdamm samt att rivning av byggnader, anläggningar och installationer som innehåller asbest samt bortforsling av asbest eller material som innehåller asbest, varvid asbestfibrer eller asbestdamm frigörs, inte orsakar betydande förorening av miljön.

Man skall vidare ombesörja att asbestfibrer och asbestdamm inte släpps ut till luften, att vätskor som innehåller asbestfibrer inte spills ut i samband med transport och deponering av avfall som innehåller asbestfibrer eller asbestdamm samt att avfall som innehåller asbestfibrer eller asbestdamm och som deponeras på platser som godkänts för detta ändamål med hänsyn till lokala förhållanden behandlas, förpackas eller täcks över på ett sådant sätt att utsläpp av asbestpartiklar till miljön förhindras.

Genom direktivet 91/659/EEG har EG:s asbestregler kompletterats med förbud mot vissa produkter som innehåller asbestfibrer. Detta direktiv ingår inte i EES-avtalet.

Överväganden och förslag

Den berörda svenska lagstiftningen utgörs av miljöskyddslagen (1969:387), lagen (1985:426) om kemiska produkter och arbetsmiljölagen (1977:1160) samt av föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar.

I Sverige har asbestproblemet främst behandlats som ett arbetsmiljöproblem med föreskrifter enligt arbetsmiljölagen. Regeringen har i en skrivelse (1986/87:68) redovisat de samlade åtgärderna mot asbest.

Som komplement till föreskrifterna enligt arbetsmiljölagen har föreskrifter meddelats i viss mån till skydd för den yttre miljön genom förordningen (1985:997) om anmälningsskyldighet beträffande asbest i ventilationsanläggningar och förordningen (1986:683) om asbesthaltiga friktionsbelägg i fordon.

Arbetsarkyddsstyrelsen har utfärdat kungörelsen (AFS 1986:2) med föreskrifter om asbest. Enligt kungörelsen gäller ett generellt förbud mot användning, bearbetning och behandling av asbest och asbesthaltigt material.

Den enda kända industriella asbesthanteringen som förekommer i Sverige sker i bromsbandsfabriken i Sollefteå med dispens från ASS i enlighet med den nyssnämnda kungörelsen. Sammantaget innebär den svenska regleringen ett förbud mot nyanvändning av asbest och så långt gående restriktioner mot befintliga asbestinstallationer att de begränsningar av asbestpåverkan som direktivet syftar till uppnås i Sverige. Det saknas därför anledning att ändra den svenska lagstiftningen till följd av det aktuella direktivet. Om den situationen inträffar, t.ex. vid prövning av villkor för en deponeringsanläggning att asbesthantering aktualiseras kommer enligt den tidigare föreslagna ändringen i miljöskyddslagen myndighetens prövning att omfatta även dessa direktiv.

5 AVFALL

Förslag: I miljöskyddslagen införs förbud mot viss användning av slam samt gränsvärden för tungmetallinnehållet i slam som används för jordbruksändamål. En hänvisning till EG:s regler införs i miljöskyddslagen rörande utsläpp vid förbränning av spillolja. I anslutning till lagen om kemiska produkter utfärdas dessutom en förordning om hantering av spillolja.

Rådets direktiv 75/442/EEG ändrat 91/156/EEG om avfall gäller inte radioaktivt avfall, gruvavfall, vissa typer av lantbruksavfall, avloppsslam samt avfall som underställs särskilda gemenskapsregler.

Direktivet innehåller sådana definitioner av avfall, hantering m.m. som väl stämmer överens med den svenska lagstiftningen på området.

Syftet med direktivet är främst att främja att avfall inte uppkommer och att avfall inte har skadliga egenskaper.

Mängden avfall och avfallets skadlighet skall begränsas, särskilt genom

- utveckling av ren teknik som förbättrar hushållningen med naturresurser,
- teknisk utveckling och saluförande av sådana produkter som inte bidrar till eller endast i minsta möjliga utsträckning bidrar till att öka avfallets mängd och skadlighet eller föroreningsriskerna, beroende på de sätt på vilka produkterna framställs, används eller slutligt bortskaffas,
- utveckling av lämplig teknik för slutligt bortskaffande av farliga ämnen som ingår i avfall som är avsett att återvinnas.

Syftet är också att främja att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinnig eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror. Man skall också främja att avfall används som energikälla.

De åtgärder skall vidtas som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, särskilt

- utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,
- utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,
- utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.

Övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall skall vara förbjudet.

I en bilaga anges återvinningsförfaranden som anknyter till reglerna om risker som skall undvikas. För varje företag eller inrättning som tillämpar de förfaranden som anges i bilagan skall det gälla tillståndsplikt.

Det förutsätts i 1991 års tilläggsdirektiv att medlemsstaterna anordnar ett nätverk av anläggningar för bl.a. bortskaffande av avfall.

För att uppnå de angivna målen för avfallshanteringen skall planer upprättas för avfallshanteringen omfattande

- typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas,
- allmänna tekniska krav,
- speciella åtgärder i fråga om vissa typer av avfall,
- lämpliga områden eller anläggningar för bortskaffande.

I planerna kan exempelvis anges de fysiska eller juridiska personer som får hantera avfall, beräknade kostnader för återvinnings- och bortskaffandeförfaranden samt lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall.

Den som ger upphov till avfall skall antingen överlåta avfallet till omhändertagande eller själv omhänderta avfallet i enlighet med reglerna i direktivet.

Företag som omhändertar avfall skall ha tillstånd som omfattar

- mängder och slag av avfall,
- tekniska krav,
- de säkerhetsåtgärder som skall vidtas,
- platsen för bortskaffandet,
- behandlingsmetoden.

Tillstånd kan beviljas för en bestämd period. Tillstånden kan utformas så att de skall förnyas och så att de innefattar villkor och förpliktelser.

Tillstånd behövs inte för inrättningar eller företag som själva bortskaffar sitt avfall på den plats där detta uppkommer och inrättningar eller företag som återvinner avfall.

I enlighet med principen ”förorenaren betalar” skall kostnaden för bortskaffande av avfall belasta den som avlämnar avfall för omhändertagande eller de tidigare innehavarna eller tillverkaren av den produkt från vilken avfallet härrör.

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 1 april 1993. Vart tredje år med början den 1 april 1995 skall medlemsstaterna sända en rapport till kommissionen om de åtgärder som har vidtagits för att genomföra direktivet.

Rådets direktiv 86/278/EEG om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket syftar till att reglera användningen av avloppsslam i jordbruket på ett sådant sätt att skadliga effekter på mark, vegetation, djur och människor hindras samtidigt som en riktig användning av sådant avloppsslam uppmuntras.

Direktivet innehåller gränsvärden för koncentrationen av ett antal tungmetaller i marken, i slam för användning i jordbruket samt för den årliga mängd tungmetaller som enligt ett tioårigt genomsnitt bör tillföras odlad jordbruksmark. Analysmetoder föreskrivs för slammet, förbud meddelas att under vissa perioder använda slam i bl.a. grönsaks- och fruktodlingar, betesmark etc. samt vissa regler för provtagning.

Användning i jordbruket av slam från reningsverk som behandlar avloppsvatten från hushåll eller tätorter eller avloppsvatten med liknande sammansättning får endast ske i enlighet med bestämmelserna i direktivet. Slam från flerkammarbrunnar eller liknande anläggningar får användas i jordbruket i enlighet med villkor som är nödvändiga för att skydda människors hälsa och miljön. Användning av slam från andra avloppsreningsverk får endast ske i jordbruket om användningen är reglerad i den nationella lagstiftningen.

I direktivet anges gränsvärden (mg/kg torr vikt från mark med ett pH-värde mellan 6 och 7) för halter av tungmetaller i marken (bilaga 1 A):

Kadmium	1-3
Koppar	50-140
Nickel	30-75
Bly	50-300
Zink	150-300
Kviksilver	1-1,5
Krom	—

Vidare finns det gränsvärden (mg/torr vikt) för halter av tungmetaller i slam avsett att användas i jordbruket (bilaga 1 B):

Kadmium	20-40
Koppar	1000-1750
Nickel	300-400
Bly	750-1200
Zink	2500-4000
Kviksilver	16-25
Krom	—

Slutligen finns en bilaga med gränsvärden (kg/ha/år) för den årliga mängden tungmetaller som i genomsnitt under en tioårsperiod får tillföras jordbruksmark (Bilaga 1 C):

Kadmium	0,15
Koppar	12
Nickel	3
Bly	15
Zink	30
Kviksilver	0,1
Krom	—

Det finns möjligheter att fastställa högre gränsvärden än vad som anges i tabellerna ovan, bl.a. i fråga om mark som endast används för framställning av djurfoder.

Användning av slam får inte förekomma om halterna av en eller flera tungmetaller i jorden överstiger gränsvärdena enligt bilaga 1 A.

Det skall finnas regler om användningen av slam, så att anrikningen av tungmetaller i jorden inte leder till att de gränsvärden som fastställs enligt bilaga 1 A överskrids.

Detta kan enligt direktivet ske på något av följande sätt:

Aningen skall det finnas regler om den största slammängd, som årligen får användas per ytenhet, med beaktande av de gränsvärden för tungmetallkoncentrationer i slam som fastställts i enlighet med bilaga 1 B.

Eller skall det finnas regler som säkerställer att de i bilaga 1 C fastställda gränsvärdena för mängden metaller som tillförs marken per ytenhet och tidsenhet efterlevs.

Slammet skall behandlas innan det används i jordbruket. Det är dock möjligt att i enlighet med särskilda villkor tillåta användning av obehandlat slam om detta nedbrukas i marken.

Det skall vara förbjudet att använda eller tillhandahålla slam för följande ändamål:

a) Användning på gräsbevuxen mark eller på mark där foder produceras, om marken skall användas som betesmark eller grödorna skall skördas inom en bestämd tidsperiod. Denna period skall fastställas med särskild hänsyn till de geografiska förhållandena och klimatsituationen, men får inte understiga tre veckor.

b) Användning på mark med odlingar av frukt och grönsaker utom fruktträd.

c) Användning på mark avsedd för odling av sådan frukt och sådana grönsaker som normalt är i direkt kontakt med jorden och normalt konsumeras råa, under tio månader före skörden samt under skörden.

Vid användning av slam skall följande regler gälla:

- Slammet skall användas med beaktande av växternas näringsbehov och på ett sådant sätt att kvaliteten hos jorden samt yt- och grundvattnet inte försämras.
- Om slam används på marker som har ett pH-värde lägre än 6, skall medlemsstaterna ta hänsyn till tungmetallernas större rörlighet och tillgänglighet för grödan och vid behov sänka de gränsvärden som de har fastställt i enlighet med bilaga 1 A.

Slutligen bör nämnas att det är tillåtet att införa bestämmelser som är strängare än de som föreskrivs i direktivet.

I Rådets direktiv om spillolja, 75/439/EEG och 87/101/EEG, regleras hantering och förbränning av spilloljor. I frågor som rör slutligt omhändertagande av spilloljor hänvisas också till andra direktiv särskilt direktivet 78/319/EEG om farligt och giftigt avfall.

I direktiven definieras spillolja som mineralbaserade smörjoljor eller oljor för industriellt bruk, vilka inte längre är lämpliga att användas för det avsedda ändamålet.

Direktiven innehåller krav på att medlemsstaterna skall ta hand om spilloljor på ett sådant sätt att skador på människors hälsa och miljön undviks. Det ställs också krav på att allmänheten skall informeras om hur spilloljor skall hanteras för att på så sätt undvika skador.

Direktiven betonar att spilloljor i första hand bör tas om hand genom rege-
nering, d.v.s. genom en process som avlägsnar föroreningarna och genom

vilken s.k. basolja kan erhållas. För regenerering och för sådana anläggningar där detta sker anger direktiven särskilda regler. Om regenerering inte är möjlig på grund av tekniska eller ekonomiska faktorer får oljan brännas under förhållanden som är godtagbara ur miljösynpunkt.

Direktiven stadgar tillståndstvång för dem som omhändertar spilloljor. Ett tillståndsförfarande innebär att myndigheterna utifrån hälso- och miljöskyddssynpunkter skall pröva sökandens lämplighet för att kunna ta hand om oljorna. Varje företag som samlar in, innehar eller omhändertar spilloljor skall på begäran lämna myndigheterna uppgifter om omhändertagandet och om spilloljan. Varje företag som samlar in spilloljor skall vara registrerat hos myndigheterna.

Medlemsstaterna är skyldiga att se till att förbud gäller i fråga om att släppa ut spillolja till grundvatten, andra vatten och dräneringssystem. Också i fråga om skydd för marken gäller att medlemsländerna genom förbud skall säkerställa att förvaring eller utsläpp inte skadar marken. Medlemsstaterna skall också vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att förbud gäller mot behandling av spilloljor som ger upphov till luftförorening utöver de nivåer som anges i direktivet.

Direktivet 87/101/EEG reglerar särskilt frågan om förbränning och de försiktighetsmått som skall iakttas. Sålunda skall medlemsstaterna förvissa sig om att särskilt angivna gränsvärden för vissa miljöfarliga ämnen, som anges i en bilaga till direktivet, inte överskrids vid förbränning av oljor i anläggningar med en tillförd värmeeffekt av 3 MW eller mer, beräknad som det lägre värmevärdet. I fråga om förbränning av spilloljor i anläggningar med en lägre tillförd effekt än 3 MW, beräknad som det lägre värmevärdet, gäller att medlemsstaterna skall vidta sådana åtgärder som de anser nödvändiga för att säkerställa att förbränningen sker under tillräcklig kontroll. I samma artikel (artikel 8) stadgas också att det åligger medlemsstaterna som använder spillolja som bränsle att se till att oljan inte utgör giftigt eller farligt avfall enligt direktiv 78/319/EEG eller innehåller PCB/PCT i koncentrationer över 50 ppm.

Direktiven ger medlemsstaterna möjlighet att med iakttagande av Romfördraget införa strängare nationell reglering till skydd för miljön än vad som stadgas i direktiven.

Överväganden och förslag

Det allmänna avfalldirektivet 75/442/EEG ändrat genom 91/156/EEG, har sin motsvarighet i den svenska lagstiftningen i miljöskyddslagen (1969:387) och renhållningslagen (1979:596). Dessa lagar innehåller också i allt väsentligt regler som behövs för att uppfylla kraven enligt direktivet.

Om särskilda skäl föreligger får enligt 18 § miljöskyddslagen ett tillstånd vara begränsat till viss tid.

Det omprövningsförfarande som finns enligt miljöskyddslagen (se bl.a. 24 §) torde från miljösynpunkt vara lika effektivt som reglerna i direktivet.

En skillnad mellan EG:s tillstandsregler och vad som föreskrivs i miljöskyddslagen är att EG-reglerna kräver tillstånd för vissa särskilt angivna förfaranden medan miljöskyddslagens tillståndskrav gäller hela anläggningen som sådan.

I EG-direktivet anges att – i enlighet med principen ”förorenaren betalar” – kostnaden för bortskaffande av avfall skall belasta den som lämnar avfallet till ett företag med tillstånd att slutligt ta hand om avfallet. I detta avseende är för svensk del en tillräcklig motsvarighet redan gällande genom renhållningslagens kommunala sophämningsavgifter som kan tas ut av den som lämnar avfall för bortforsling och slutligt omhändertagande. Dessutom skall dock enligt direktivet kostnaden för bortskaffande belasta de tidigare innehavarna eller tillverkaren av den produkt från vilken avfallet härrör. Med bortskaffande avses inte bara avfallstransporter. Begreppet omfattar också bl.a. deponering, permanent lagring, utsläpp av fast avfall i vattendrag samt förbränning. Ett motsvarande producentansvar för kostnaderna för avfallshanteringen har ännu inte införts i den svenska lagstiftningen. I miljöavgiftsutredningens betänkande (SOU 1990:59) Sätt värde på miljön! föreslogs en avfallsavgift. Ett förslag till en avgift är föremål för särskild beredning inom regeringskansliet. En särskild arbetsgrupp skall klarlägga effekterna av en avfallsskatt och pröva dess lämplighet som kostnadseffektivt styrmedel. Avsikten är att regeringen skall ta ställning till eventuella förslag före årsskiftet 1992-93. För att Sverige skall kunna fullgöra åtagandet mot EG torde dock krävas att det nyssnämnda beredningsarbetet resulterar i en utvidgning av producenternas ekonomiska ansvar för avfallet utöver vad som följer av den redan gällande svenska lagstiftningen.

Medlemsstaternas lagstiftning med anledning av direktivet skall sättas i kraft den 1 april 1993. Då skall kommissionen ha upprättat en specificerad lista över de avfallsslag som omfattas av direktivet. När denna lista har upprättats kan det finnas anledning att ånyo överväga ändringar i den svenska lagstiftningen på området.

Det kan tilläggas att den tidigare nämnda beredningen inom regeringskansliet omfattar inte bara en avfallsavgift utan även andra styrmedel för avfallshanteringen.

Den tidigare (avsnitt 3.2) föreslagna bestämmelsen att EG-direktiv skall beaktas vid prövningen enligt miljöskyddslagen kan komma att omfatta även detta direktiv.

Någon svensk lagstiftning som särskilt reglerar *slamhantering* finns inte. Miljöskyddslagen är dock tillämplig på användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som (eljest) kan medföra förorening av mark, av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten.

I förordningen (1979:426) om skötsel av jordbruksmark regleras bl.a. under vilken tidpunkt på året som stallgödsel och andra organiska gödselmedel inte får spridas. Reglerna grundar sig på ett bemyndigande i 6 b § lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark om föreskrifter om försiktighetsmått för gödselhanteringen. Bemyndigandet avser inte i första hand slamhantering. (prop. 1987/88:128 s 46 ff).

Naturvårdsverkets gällande allmänna råd (90:13) anger följande gränsvärden för metaller i slam för jordbruksanvändning och för grönytor (mg/kg torrsubstans):

Bly	100
Kadmium	2

Koppar	600
Krom	150
Kvikksilver	2,5
Nickel	100
Zink	1 500

Vid en jämförelse med EG:s direktiv framgår att naturvårdsverkets riktlinjer förutsätter betydligt lägre tungmetallhalter än direktivet.

Statens naturvårdsverk har i uppdrag att senast till den 1 juli 1992 redovisa regeringen förslag till åtgärder i fråga om slamhanteringen.

Förslaget skall innehålla program för stegvis avveckling av innehållet i slam av stabila organiska miljöskadliga ämnen samt åtgärdsprogram vad avser slam från kommunala reningsverk. I uppdraget ingår inte att utforma lagförslag eller att ta hänsyn till EG-reglerna.

För att uppfylla Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet bör den svenska lagstiftningen åtminstone innehålla regler om högsta tungmetallhalt i det slam som används för jordbruksändamål. Sådana föreskrifter bör utfärdas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Föreskrifterna bör ange tungmetallhalter som motsvarar de gränsvärden som anges i Naturvårdsverkets allmänna råd.

I direktivet anges inte hur stor den årliga slammängden får vara. Det får ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om detta.

I lagstiftningen skall finnas bestämmelser om att slam inte får användas på betesmark eller på mark där foder produceras inom en viss tid, lägst tre veckor före användningen eller skörd. Slam skall inte heller få användas på mark med odlingar av frukt och grönsaker utom fruktträd. Vidare skall det vara förbjudet att använda slam på mark avsedd för odling av sådan frukt och sådana grönsaker som normalt är i direkt kontakt med jorden och normalt konsumeras råa, under tio månader före skörden samt under skörden. Direktiven innehåller minimiregler. För att upprätthålla ambitionerna i Naturvårdsverkets riktlinjer bör de svenska bestämmelserna vara skarpare än EG:s regler. Slamhantering bör därför inte få förekomma inom ett år före användningen av marken eller skörden av grödan.

Med hänsyn till de övriga bestämmelserna i direktivet bör Statens naturvårdsverk bemyndigas att meddela föreskrifter om försiktighetsmått som skall gälla vid slamhantering.

Bestämmelserna bör tas in i miljöskyddslagen. I den lagen finns redan tillsynsbestämmelser som behövs med hänsyn till bestämmelserna i direktivet om uppgiftsskyldighet m.m.

Det bör tilläggas att direktivet, i bilaga 1 A och 1 C, anger andra metoder än den ovan föreslagna för reglering av tungmetallinnehållet i slammet. Gränsvärden enligt bilaga 1 B framstår dock som den mest praktiska metoden i sammanhanget.

De nu redovisade förslagen till lagstiftning beror på kraven enligt EES-avtalet på EFTA-länderna att anpassa sin lagstiftning till de EG-direktiv som ingår i avtalet. Skulle den tidigare nämnda rapporten från Statens naturvårdsverk innehålla förslag som gör andra lagtekniska lösningar lämpligare,

finns givetvis inget hinder mot detta, förutsatt att den valda regleringen överensstämmer med EES-avtalet.

För svenskt vidkommande kan konstateras att *spillolja* är en kemisk produkt och räknas till kategorin oljeavfall. I rättsligt avseende är det alltså lagen (1985:426) om kemiska produkter och närmast förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall som reglerar hanteringen av produkten. I den utsträckning det är fråga om utsläpp till omgivningen av spillolja eller rester därav kan också miljöskyddslagen (1969:387) vara aktuell att tillämpa.

Direktiven innefattar både generella och mer detaljartade regler till skydd för människors hälsa och miljön. De artiklar som är allmänt hållna täcks redan i dag av befintlig svensk lagstiftning. Även frågor om tillståndstvång och uppgiftsskyldighet finns reglerade. Den mer detaljartade regleringen t.ex vad som skall gälla i fråga om regenerering av spillolja saknas dock i Sverige liksom vad gäller de krav vid förbränning som framgår av artikel 8 i direktiv 87/101/EEG jämfört med bilagan.

Med hänsyn främst till att föreskrifterna i artikel 8 och den till artikeln knutna bilagan saknar motsvarande svensk reglering krävs en komplettering av befintliga svenska föreskrifter. Ett lämpligt sätt att lösa frågan är att genom förordning närmare reglera frågor som rör hantering av spillolja. En sådan förordning bör med hänsyn till den hantering och övriga användning som det kan vara frågan om bygga på bemyndiganden i lagen om kemiska produkter.

Redan i dag innehåller 5 § lagen om kemiska produkter ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått. Detta bemyndigande torde vara tillräckligt för att reglera själva hanteringen av produkten. Som ett komplement till förordningen om miljöfarligt avfall bör för genomförande av direktivet utfärdas en särskild förordning om hantering av spillolja. För att närmare reglera vad som släpps ut till omgivningen, särskilt vid förbränning av spillolja i någon form, bör dessutom miljöskyddslagen kompletteras med en särskild förbudsregel som hänvisar till gränsvärdet enligt EG:s direktiv. Därmed klargörs att förbudet även gäller sådan verksamhet som omfattas av tillstånd enligt miljöskyddslagen.

En förordning om hantering av spillolja kan utformas i nära anslutning till direktivet 87/101/EEG och alltså inledningsvis innehålla en definition av vad som avses med spillolja. Därefter anges de försiktighetsmått och övriga åtgärder som skall iakttas av den som befattar sig med spillolja på olika sätt. Särskilda regler om tillståndsgivning måste också ingå i förordningen. I frågor om tillsyn och ansvar kan hänvisas till lagen om kemiska produkter. Förordningen om kemiska produkter och förordningen om miljöfarligt avfall bör hänvisa särskilt till förordningen om spillolja.

6.1 Lag om ändring i miljöskyddslagen

8 b §

Paragrafen, som är ny, ansluter till EG-direktivet (80/68/EEG) om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen i dess lydelse enligt bilaga XX till EES-avtalet.

I artikel 1 i direktivet finns definitioner av grundvatten m.m. som bör beaktas vid tillämpningen av paragrafen.

Första stycket motsvarar direktivets lista över ämnen eller grupper av ämnen som det är förbjudet att släppa ut direkt i grundvattnet. Med direkt tillförsel avses tillförsel av ämnena utan infiltration genom markytan eller underliggande jordlager.

Bemyndigandet i andra stycket ger möjlighet till begränsningar av ämnen eller grupper av ämnen som avses i lista 2 i direktivet. Det kan vara både förbud eller begränsningar. Restriktionerna behöver inte anknytas till sådana föreskrifter om tillstånd som avses i 10 § miljöskyddslagen.

Med hänsyn till EES-avtalet måste restriktionerna enligt paragrafen kunna inkräkta på gällande tillstånd. Detta framgår av förslaget till ändring i 22 §.

8 c §

Paragrafen utgör en transformering av direktivet 86/278/EEG om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket.

Artikel 2 i direktivet innehåller definitioner som är relevanta vid tillämpningen av den nya paragrafen. Med slam avses enligt direktivet slam från reningsverk som behandlar avloppsvatten från hushåll eller tätorter eller från andra reningsverk som behandlar avloppsvatten med liknande sammansättning. Med slam avses också slam från flerkammarbrunnar och andra liknande anläggningar för rening av avloppsvatten samt slam från andra avloppsreningsverk än de nyss nämnda.

Enligt *första* stycket, som motsvarar artikel 7 i direktivet, får slam inte användas för vissa ändamål – på växande grödor under växtsäsongen. Slammet måste vara nedplöjt i jorden före sådd.

Enligt *andra* stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om högsta tillåtna tungmetallhalt i slam som används för jordbruksändamål. Som framgår av avsnitt 5 bör dessa föreskrifter motsvara de gränsvärden som anges i Naturvårdsverkets allmänna råd (90:13).

Enligt artikel 1 i direktivet är syftet med EG:s bestämmelser att reglera användningen av avloppsslam i jordbruket på ett sådant sätt att skadliga effekter på mark, vegetation, djur och människor hindras samtidigt som en riktig användning av sådant avloppsslam uppmuntras. För att Sverige skall nå upp till detta syfte innehåller *andra* stycket också ett bemyndigande att meddela föreskrifter om försiktighetsmått som skall iakttas vid slamhantering. Föreskrifterna om försiktighetsmått kan bl.a. avse hänsynstagande till

befintliga tungmetallhalter i marken. Som ett försiktighetsmått kan också föreskrivas att viss tid måste gå mellan nedplöjning av slam och sådd av grödan.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 1

8 d §

Paragrafen, som är ny, ansluter till EG:s direktiv 75/439/EEG, ändrat genom direktiv 87/101/EEG, om omhändertagande av spilloljor. Enligt paragrafen får de gränsvärden, som anges i bilagan till EG:s direktiv 87/101/EEG, inte överskridas vid förbränning av spillolja i en anläggning med en tillförd värmeeffekt av 3 MW eller mer. Bestämmelsen avser direktivet i dess lydelse enligt bilaga XX till EES-avtalet. Spillolja, förbränning, m.m. definieras i artikel 1 i direktivet. Eftersom det rör sig om ett minimidirektiv påverkar de nya reglerna inte strängare utsläppsregler som har fastställts som villkor i tillstånd som har meddelats med stöd av föreskrifter enligt 10 §.

18 §

Andra stycket i paragrafen är nytt.

När en myndighet – koncessionsnämnden för miljöskydd eller länsstyrelsen – lämnar tillstånd till en miljöfarlig verksamhet, skall myndigheten alltid beakta de utsläppsvärden som kan vara relevanta enligt de EG-direktiv som omfattas av EES-avtalet. Ett utsläppsvillkor skall aldrig vara mindre strängt än EG:s jämförbara gränsvärde.

Tredje stycket motsvarar utan ändring paragrafens tidigare andra stycke.

22 §

I paragrafen anges gränserna för verkningarna av ett tillståndsbeslut. I vissa avseenden har det varit ofrånkomligt att denna rättssäkerhet för en tillståndshavare har jämkats på grund av EES-avtalet. Det gäller i detta sammanhang för det första de nya bestämmelserna i 8 b och 8 d §§ med förbud mot utsläpp till grundvattnet av vissa farliga ämnen eller grupper av ämnen och gränsvärden vid förbränning av spillolja. Sådan slamhantering som avses i 8 c § omfattas inte av tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen.

24 §

I paragrafen har införts en ny omprövningsgrund som ansluter till EG:s direktiv.

Sett ur tillståndshavares synvinkel visar utredningen att EG:s gränsvärden – vilka särskilt förekommer inom områdena vattenföroreningar och luftföroreningar – är mindre stränga än de enligt miljöskyddslagen individuellt bestämda utsläppsvillkoren. För fullgörandet av EES-avtalet är det dock – som föreskrivs i den nya omprövningsgrunden – nödvändigt att omprövning får ske om villkoren för en verksamhet innebär att gränsvärden som anges i ett EG-direktiv får överskridas.

På grund av ändringen i 18 § har paragrafen ändrats redaktionellt.

45 §

Paragrafen har ändrats med hänsyn till de nya förbuden och bemyndigandena att meddela föreskrifter enligt 8 b – d §§.

6.2 Lag om ändring i hälsoskyddslagen

8 a §

Paragrafen är ny.

Genom EES-avtalet har Sverige att iaktta de gränsvärden som anges i bilaga 1 till direktiv 80/779/EEG om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet avseende svaveldioxid och svävande partiklar. När det gäller bly framgår av artikel 2 i direktiv 82/884/EEG att gränsvärdet är 2 mikrogram Pb/m³, uttryckt som årlig, genomsnittlig koncentration. Luftföroreningarna får inte heller överskrida det gränsvärde som anges i bilaga 1 i direktivet 85/203/EEG om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid.

Sverige har enligt EES-avtalet åtagit sig att utföra sådana mätningar av luftföroreningar som avses i direktiven 80/779/EEG om gränsvärden och kvalitetsnormer för svaveldioxid och sot, 82/884/EEG om gränsvärde för bly i luften samt 85/203/EEG om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid. Mätningarna som föreskrivs i andra stycket skall ha till avsikt att utreda om luftkvaliteten i kommunen är tillfredsställande med hänsyn till de gränsvärden som avses i första stycket.

Enligt tredje stycket skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela de föreskrifter som behövs om mätning och om redovisning av mätresultat. Detta innebär att de allmänna råd och riktlinjer som redan finns utgivna av naturvårdsverket får en juridiskt bindande form. Med hänsyn till de erfarenheter som verket redan har på området bör det ankomma på naturvårdsverket att besluta om sådana föreskrifter som avses i tredje stycket.

6.3 Lag om ändring i plan- och bygglagen

4 kap. 1 §

Enligt ett nytt andra stycke skall kommunen för sådana projekt som redovisas i översiktsplanen och som kan komma i konflikt med föreskrifter till skydd för människors hälsa och miljön som följer av Sveriges internationella åtaganden, redovisa hur kommunen avser att uppfylla föreskrifterna. Bestämmelsen innebär att det införs ett krav på att det i de aktuella fallen skall göras en sådan analys som visar att de aktuella föreskrifterna kan innehållas.

Som exempel på internationella åtaganden som omfattas av den nya bestämmelsen kan nämnas de EG-direktiv om miljökvalitetsnormer avseende luftföroreningar 80/779/EEG, 82/884/EEG och 85/203/EEG som omfattas av EES-avtalet. Det åligger enligt en ny bestämmelse, 8 a § hälsoskyddslagen,

kommunerna att mäta de luftföroreningar som omfattas av dessa direktiv. Härigenom får kommunerna ett underlag för bedömningen av om en redovisning enligt den nu aktuella bestämmelsen behöver ske.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 1

5 kap. 18 §

Av avsnitt 2 framgår att EG:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar 85/337/EEG saknar motsvarighet i svensk lagstiftning när det gäller anläggning av industriområden, projekt för tätortsbebyggelse, skidliftar och kabinbanor, fritidsbyar, hotellkomplex samt permanenta tävlings- och testbanor för bilar och motorcyklar.

Av den anledningen införs genom ett nytt andra stycke krav på att miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas när detaljplaner skall upprättas för sådana ändamål. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningar bör upprättas innan en detaljplan fått ett alltför konkret innehåll har programskedet gjorts obligatoriskt och miljökonsekvensbeskrivningen införts som en del av programmet. Av den allmänna motiveringen framgår att arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen bör följa hela planprocessen och att den obligatoriska miljökonsekvensbeskrivningen i programskedet således bör följas upp och ytterligare konkretiseras. Skyldigheten att upprätta miljökonsekvensbeskrivningar gäller för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av direktivet 85/337/EEG framgår vilka allmänna kriterier som bör gälla vid bedömningen av ett projekts miljöpåverkan.

5 kap. 21 §

I paragrafen har gjorts det tillägget att en miljökonsekvensbeskrivning som har upprättats som en grund för en detaljplan skall ingå i det underlag som redovisas vid samråd enligt 5 kap 20 §.

5 kap. 26 §

Enligt ett tillägg till första stycket 3 skall planförslaget under utställningstiden åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning i de fall en sådan har upprättats.

6.4 Lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

12 a §

Paragrafen, som är ny, ansluter till EG:s direktiv 85/337/EEG rörande bedömning av miljöeffekterna av vissa projekt.

När en ny allmän avloppsanläggning planeras skall enligt paragrafen göras en miljökonsekvensbeskrivning. En korrekt tillämpning medför att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas tidigt under planeringen.

4 kap. 1a, 4 och 6 §§

På grund av EG:s direktiv 85/337/EEG rörande bedömning av miljöeffekter av vissa projekt har i paragrafen föreskrivits om tillståndsprövning av järnvägsanläggningar för fjärrtrafik samt andra järnvägar som har en betydande miljöpåverkan. Med andra järnvägar som har en betydande miljöpåverkan avses enligt direktivet spårvägar, upphöjda eller underjordiska järnvägar, hängbanor eller liknande banor av speciell typ som endast eller i huvudsak används för passagerartransport. EG-direktivet innehåller ingen definition av uttrycket betydande miljöpåverkan. Det finns inte heller några vägledande avgöranden av EG-domstolen. Detta innebär att det måste finnas ett sådant utrymme att inte varje anläggning som sker utan tillstånd från regeringen innebär en lagöverträdelse. Dels kan den som avser att inrätta en anläggning medges undantag från tillståndskravet enligt ändringen i 4 §. Vidare innebär ändringen i 6 § att ringa överträdelser av 1 a § inte är straffbara.

6.6 Ikraftträdandebestämmelser

Enligt de föreslagna ikraftträdandebestämmelserna får regeringen föreskriva när lagändringarna skall träda i kraft. Bakgrunden är att en viss osäkerhet råder om när EES-avtalet kommer att träda i kraft.

1 INLEDNING

Efter remiss har yttrande över promemorian avgetts av Justitiekanslern, Riksåklagaren, Kommerskollegium, Socialstyrelsen, Statens Järnvägar, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Generaltullstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetarskyddsstyrelsen, Boverket, Statens va-nämnd, Sveriges geologiska undersökning, Affärsverket Svenska kraftnät, Närings- och teknikutvecklingsverket, Kammarkollegiet, Statistiska centralbyrån, Rikspolisstyrelsen, Konkurrensverket, Statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen, Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Svea hovrätt-Vattenöverdomstolen, Universitetet i Stockholm, Universitetet i Uppsala, Universitetet i Lund, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Göteborgs o. Bohus län, Länsstyrelsen i Skaraborgs län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Uppsala kommun, Norrköpings kommun, Kalmar kommun, Göteborgs kommun, Sundsvalls kommun, Umeå kommun (miljökontoret), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Industriförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska kraftverksföreningen, Värmeverksföreningen, Föreningen Skogsindustrierna, Tjänstemännens Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Företagens Uppgiftslämnardelegation, Kraftsam, Kommittén (ME 1989:04) om översyn av miljöskyddslagstiftningen, Svenska Gruvföreningen, Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen, Sveriges Kemiska Industrikontor, Utredningen (Jo 1990:03) om utvärdering och översyn av skogspolitiken och Vattenfall AB.

Något yttrande har inte inkommit från remissinstanserna Naturskyddsföreningen, Svenska Petroleum Institutet, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Föreningen för samhällsplanering, Fältbiologerna, Greenpeace, Jordens Vänner, Näringslivets byggnadsdelegation, Skogsägarnas Riksförbund och Svenska Lokaltrafikföreningen.

2 ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Socialstyrelsen, Arbetarskyddsstyrelsen, Statens va-nämnd, Landstingsförbundet och Grossistförbundet Svensk Handel har inga erinringar mot promemorieförslaget.

Generaltullstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Affärsverket Svenska Kraftnät, Kammarkollegiet, Kemikalieinspektionen, Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning och Utredningen (Jo 1990:03) om utvärdering och översyn av skogspolitiken har i remissyttrandena inte lämnat några synpunkter på promemorieförslaget.

2.1 Justitiekanslern

Beträffande främst den föreslagna tekniken med hänvisningar till olika EG-direktiv som förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:389) och förslaget till lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080) innehåller vill jag anföra följande författningstekniska synpunkter.

Den hänvisning till EG:s direktiv 80/68/EEG som gjorts i förslaget till normgivningsbemyndigande i 8 b § andra stycket miljöskyddslagen synes ha utformats i överensstämmelse med vad departementschefen anfört i prop. 1991/92:170, bil. 1, s. 187. För utnyttjandet av bemyndigandet synes det mig inte nödvändigt att direktivet som sådant måste införlivas med svensk rätt utan den föreslagna hänvisningen förefaller vara tillfyllest. En annan sak är att, i samband med att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer använder bemyndigandet, det får övervägas att inkorporera eller transformera direktivet. Införlivandet med svensk rätt av direktivet kommer därmed att kunna göras på lämplig konstitutionell nivå.

Även bestämmelserna i 8 d, 18 och 24 §§ miljöskyddslagen samt i 8 a § hälsoskyddslagen innehåller hänvisningar till olika EG-direktiv. Åberopandet av dessa direktiv är emellertid av annat slag än i den tidigare nämnda paragrafen. Innehållet i dessa direktiv blir av direkt betydelse för rättsstillämpningen bl.a. på straffrättens område. Genom de föreslagna hänvisningarna har dock direktivens innehåll i åberopade delar inte införlivats med svensk rätt genom inkorporering eller transformering. Det förekommer att man till vissa lagar och förordningar har lagt en internationell överenskomst i form av en bilaga och därmed genomfört inkorporeringen. Den tekniken är avsedd att kunna komma till användning i fråga om de till EES-avtalet bakomliggande rättsakterna. Jag anser de gjorda hänvisningarna i lagförslagen otillräckliga och förutsätter att direktiven fogas som bilaga till de här aktuella bestämmelserna och därigenom införlivas med svensk rätt.

I lagförslagen har inte någon notapparat tagits med, jfr dock vad som sagts om notapparaten i anförd prop, bil. 1, avsnitt 16.5.

2.2 Riksåklagaren

Jag har inte någon invändning mot den lagtekniska metod som har använts för att transformera de miljödirektiv som omfattas av EES-avtalet till svensk lagstiftning.

Min genomgång av förslaget har dock huvudsakligen ägnats frågan om ansvarsbestämmelsernas utformning. Jag instämmer i vad som anförts i bifogade yttranden avgivna av överåklagarna vid åklagarmyndigheten i Stockholm och regionåklagarmyndigheten i Karlstad. (Vad överåklagaren i Karlstad anförut utlämnas här.)

Åklagarmyndigheten i Stockholm: Jag har inga invändningar mot den lagtekniska metod man tillämpat för att uppfylla åtagandena enligt EES-avtalet.

Av naturliga skäl har jag i övrigt vid min genomgång av förslagen främst ägnat uppmärksamhet åt utformningen av ansvarsbestämmelserna.

Det är bl.a. av konstitutionella skäl viktigt att man vid utformningen av ansvarsregler gör klart för sig om en straffbestämmelse tar sikte på brott mot en lagregel eller överträdelse av handlingsnormer av lägre dignitet. De föreslagna ändringarna i 45 § miljöskyddslagen kan enligt min mening behöva förtydligas i dessa hänseenden. Saken kompliceras av att de nya materiella reglerna förekommer i tre olika former: direkt i lagen preciserade normer, i lagen genom hänvisning till vissa EG-direktiv angivna normer, samt normer som utfärdas med stöd av bemyndigande i lagen. 45 § skulle enligt min mening vinna i tydlighet om man mera konsekvent i anslutning till den systematik som föreslås i 8 b – 8 d §§ anger vilka brottsliga förfaranden som avses i de skilda punkterna i paragrafen. Det är enligt min mening ägnat att förvirra läsaren att exempelvis 8 b § och 8 c § anges i sin helhet i punkt 1 första ledet (som väl egentligen bara kan syfta på paragrafernas första stycken), medan 8 b § inte alls omnämns i tredje punkten (där väl 8 b § 2 st egentligen bör anges) och 8 c § åter anges där i sin helhet (i stället för 8 c § 2 st). I förslaget upptas 8 d § både under punkt 1 och punkt 3. Om jag tolkat bestämmelsen i 8 d § rätt har den väl närmast karaktär av en sådan lagregel som man endast kan bryta direkt emot, dvs. den hör med den systematik som i övrigt använts i 45 § hemma under punkt 1 i paragrafen.

2.3 Kommerskollegium

Den svenska miljöskyddslagstiftningen innehåller i de flesta avseenden strängare regler än EG:s minimidirektiv. Detta innebär att svensk produktion möts av strängare miljökrav än i många konkurrentländer. En ambition hos många EG-länder, liksom hos kommissionen, är att successivt skärpa miljölagstiftningen. Ett svenskt intresse måste vara att på allt sätt påskynda denna utveckling för att därigenom uppnå en internationell likvärdig lagstiftning.

Av stor betydelse för svensk industris konkurrensvillkor är att avtalets bestämmelser efterlevs i alla EES-länder. Eftersom en grundprincip är att förorenaren skall betala kommer annars konkurrensvillkoren att bli relativt sämre för de "laglydiga" än för producenter i de EES-länder, vilka inte fullt ut efterlever avtalets regler. Från svensk sida är det därför av stor betydelse att kontrollmöjligheterna utökas på detta område, så att efterlevnaden förbättras. Möjligheterna att i enlighet med EES-avtalets stödbestämmelser få kompensation för skillnader i miljökrav i form av offentligt stöd är mycket begränsade.

Eftersom de flesta miljöproblem inte kan begränsas till ett land, är det väsentligt att eftersträva internationella överenskommelser.

På två områden innehåller direktiven bestämmelser om direkta krav på produkters beskaffenhet, nämligen direktivet om avloppsslam och i viss mån direktiven om spillolja. I föreliggande lagförslag (8 c § miljöskyddslagen) ges lagstöd för föreskrifter om bl a högsta tillåten tungmetallhalt i slam. Förslag till sådana föreskrifter torde föranleda underrättelse till kommerskollegium och, om produkten är föremål för internationell handel, notifiering enligt

internationella handelspolitiska informationsprocedurer, särskilt som föreskrifterna förutsätts ange betydligt lägre tungmetallhalter än de halter som anges i direktiven (förordning 1990:986 om tekniska regler). I promemorian förutses även en förordning om hanteringen av spillolja, som under vissa betingelser kan behöva notifieras.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

2.4 Sjöfartsverket

Implementeringen av EES-avtalet till svensk rätt på miljöområdet bör ske så att man undviker att olika regler rörande miljön skall gälla för samma verksamhet. Omprövningen av fastställda tillståndsvillkor enligt miljöskyddslagen bör ske om EG-direktiven anger strängare krav än vad tillståndet medger. I samband med en ändring av miljöskyddslagen bör även frågan om tillståndsplikt diskuteras för sådan miljöfarlig verksamhet som inte är prövad enligt lagen.

Sjöfartsverket anser att det är viktigt att miljöreglerna utformas efter internationella överenskommelser då speciellt luft- och vattenföroreningar oftast är av gränsöverskridande karaktär.

2.5 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

SMHI anser det vara mycket tillfredsställande att svensk lagstiftning och föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar nu vidgas och kompletteras enligt förslaget till att omfatta alla de verksamheter som specificeras i EG:s direktiv 85/337/EEG.

Att de svenska kraven på utarbetande av miljökonsekvensbeskrivningar nu ökas aktualiserar behovet av att de myndigheter som utför mätningar i naturmiljön samt sammanställer och utvärderar sådan kunskap tilldelas de resurser som behövs för att fortsätta sina mätserier samt att bibehålla och utveckla sin kompetens och metoder för detta arbete. SMHI avser att för sin del närmare belysa detta i sin fördjupade anslagsframställan.

2.6 Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet har inte funnit anledning att ifrågasätta huvudinriktningen i den transformering av EG:s miljödirektiv till svensk lagstiftning som föreslås i promemorian, utan begränsar sig i det följande till att kommentera vissa delförslag.

2.7 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen har – mot bakgrund av de åtaganden Sverige gjort genom EES-avtalet – inget att erinra mot att de författningar som upptagits i promemorian kompletteras i de hänseenden som föreslagits.

Miljöskyddslagen

I förslagets 8 b § används begreppet grundvatten. Det anges i specialmotiveringen att EG-direktivets definition av detta begrepp bör användas vid till-

lämpningen. Det vore lämpligt att i författningstexten ta in denna definition eller hänvisa till den.

I förslagets 8 c § används begreppet slam. I EG-direktivet finns definierat vad som där avses med slam. Om avsikten är att EG-direktivets definition skall gälla vid tillämpningen av 8 c § bör definitionen tas in i författningstexten eller bör i densamma hänvisning göras till EG-direktivet.

I förslagets 8 d § används begreppen förbränning och spillolja. Det anges i specialmotiveringen att definitioner finns i EG-direktivet. Om dessa definitioner skall användas vid tillämpningen av författningen bör i författningstexten, på samma sätt som ovan angetts, antingen hänvisas till direktivet eller definitionerna tas med.

I förslagets 18 § och 24 § har beträffande värden hänvisats till EG-direktiv ingående i bilaga XX till EES-avtalet. Det vore enligt Skogsstyrelsens mening bra om det gick att i författningstexten hänvisa direkt till de EG-direktiv som kan vara tillämpliga.

Hälsoskyddslagen

I förslagets 8 a § har också beträffande gränsvärden hänvisats till EG-direktiv ingående i bilaga XX. På samma sätt som ovan angetts vore det bra om det gick att i författningstexten hänvisa direkt till de EG-direktiv som kan vara tillämpliga.

2.8 Fiskeriverket

Fiskeriverket har inget att invända mot de föreslagna ändringarna i miljöskyddslagstiftningen.

I Sverige finns redan lagstiftning som motsvarar EG:s regler varför EES-avtalet inte får så stora konsekvenser för den svenska miljöskyddslagstiftningen. Kravet på komplettering av miljökonsekvensbeskrivningar även i plan- och bygglagen samt i lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar är dock positivt ur fiskets synpunkt. I övrigt har fiskeriverket inget att anföra.

2.9 Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)

I sitt remissvar (Dnr 11-92-3006) till Departementspromemorian (Ds 1992:14) om EES-avtalets införlivande m.m. har NUTEK behandlat införlivandet av EES-avtalet till svensk rätt. Enligt departementspromemorian föreslås detta huvudsakligen ske genom inkorporering. Enligt verkets åsikt är detta ett ändamålsenligt tillvägagångssätt inte minst beroende på att regelverket kontinuerligt kommer att byggas ut och att införlivandet omfattar både EGs primärrätt och dess sekundärrätt.

I denna process är det nödvändigt att myndigheterna kontinuerligt följer rättsutvecklingen och får möjlighet att vidta de åtgärder som behövs för att löpande anpassa regelsystemen till gällande rätt enligt EES-avtalet. För att detta skall kunna ske på ett så enkelt sätt som möjligt föreslår NUTEK att aktuella förordningar tillförs en klausul som bemyndigar verket att vidta sådana åtgärder.

Det som anförts generellt angående införlivandet av EES-avtalet till svensk rätt gäller även miljöskyddslagstiftningen.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

2.10 Statistiska centralbyrån

Några statistiska aspekter på utredningens förslag föreligger inte. Vi vill dock påpeka att SCB i samverkan med SNV framställer statistik över miljöskyddslagens tillämpning. Denna statistik som skall genomföras avseende 1992, redovisar bl.a. antalet miljöfarliga verksamheter samt verksamheter med tillstånd och kontrollprogram. I framtiden kommer denna undersökning att påverkas av anpassningen av svensk lagstiftning till EG:s.

2.11 Rikspolisstyrelsen

Från de intressen som Rikspolisstyrelsen har att beakta finns i allt väsentligt inget att erinra mot vad som föreslagits eller eljest anförts i promemorian.

EES-avtalet innebär såvitt styrelsen kan bedöma inga större skärpningar i förhållande till den svenska lagstiftningen som oftast innehåller strängare krav än vad EES-direktiven stipulerar. I en del fall saknas svensk lagstiftning men de faktiska förhållandena i Sverige synes ändå vara bättre än EES-kraven.

Dock torde – som också anförts – det få anses väsentligt att de myndigheter som bevakar tillstånd och föreskriver villkor beträffande miljöfarliga verksamheter också åläggs att beakta de gränsvärden som anges i EG:s direktiv oaktat miljöskyddslagen inte nu innehåller några föreskrifter om generellt bestämda utsläppsgränser.

I några få avseenden krävs dock en skärpning av svenska regler samt en sänkning av nu gällande gränsvärden (ex saltsyra i utsläpp från sopförbränning, som måste sänkas från 100 till 50 mg/m³).

Styrelsen vill också särskilt framhålla vikten av att statsmakterna vid framtida mätningar av luftföroreningar och övriga miljöutsläpp samt vid brott mot gällande bestämmelser också beaktar de kostnader som de rättstillämpande och övervakande myndigheterna kan ställas inför. Ett utökat och intensifierat undersöknings- och utredningsförfarande rörande miljöbrotten torde i sig kunna medföra vissa kostnadsökningar för polisverksamheten, dels för den utbildningsinsats som erfordras och dels för den tekniska upprustning som kan komma att krävas för att uppnå en acceptabel standard.

2.12 Konkurrensverket

Enligt Konkurrensverkets uppfattning är skyddet av miljön en angelägen uppgift av utpräglat internationell karaktär. Det är därför viktigt att Sverige tillämpar stränga regler för skyddet av miljön samt på olika sätt verkar för internationella överenskommelser om miljöskydd. Verket vill dock samtidigt peka på att nationella särkrav i vissa fall kan få handelshindrande effekter och skapa etableringshinder, vilket kan leda till samhällsekonomiska förluster genom bl.a. försämrad konkurrens. Det är således angeläget att, vid fastställande av regler för miljöstörande utsläpp m.m., en avvägning görs

mellan miljöintresset och intresset av en fungerande internationell konkurrens.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

Konkurrensverket anser att EG-direktivens regler med fastställda gränsvärden för utsläpp m.m. ger möjligheter till en likformig tillämpning inom EES-området. Därigenom torde risken för uppkomsten av tekniska handels hinder vara liten, vilket är ändamålsenligt från konkurrenssynpunkt. Direktiven medger dock att de enskilda länderna tillämpar strängare regler än de föreskrivna minimikraven, om förhållandena i landet så kräver. Detta innebär bl.a. att nationella avvikelser vad gäller miljöproblemens storlek och viljan att komma till rätta med dessa problem på sikt kan komma att påverka lokaliseringsbesluten vad gäller olika miljöpåverkande verksamheter.

De ändringar som föreslås i promemorian avseende den svenska miljöskyddslagstiftningen torde, enligt Konkurrensverkets uppfattning, inte medverka till uppkomsten av sådana handels- eller etableringshinder som i någon väsentlig omfattning snedvrider konkurrensen. Verket har därför i huvudsak inget att erinra mot de föreslagna förändringarna.

I promemorian anges att man på vissa punkter enligt EG-direktiven kan finna strängare gränsvärden än vad som brukar tillämpas i praxis enligt den svenska miljöskyddslagen. I sådana fall bör det finnas anledning till omprövning av de nu gällande tillståndsvillkoren. Enligt Konkurrensverket är det angeläget att de svenska tillståndskraven snarast möjligt bringas i överensstämmelse med EES-avtalets krav.

I promemorian konstateras att tillämpningen av EGs miljödirektiv varierar starkt mellan medlemsländerna, och att övervakningen av att miljökonsekvensbeskrivningar görs delvis är bristfällig. Mot denna bakgrund är det enligt Konkurrensverket viktigt att man från svensk sida bevakar hur denna process fortgår inom EG och att man inte i Sverige inför detaljkrav som fungerar som etableringshinder.

2.13 Statens naturvårdsverk

Genom EES-avtalet kommer Sverige och övriga EFTA-länder att knytas närmare till det omfattande miljösamarbetet som pågår inom EG. Naturvårdsverket anser detta vara önskvärt, eftersom många av de stora miljöproblemen i Europa är gränsöverskridande och fordrar internationell samverkan för att kunna lösas.

Verket tillstyrker huvudparten av de förslag till ändringar i miljölagstiftningen som har föreslagits. I några avseenden förefaller det emellertid som om de föreslagna anpassningarna inte är fullt tillräckliga för att fullgöra de åtaganden, som följer av EES-avtalet. I dessa avseenden föreslår verket justeringar. I vissa andra fall har verket synpunkter på de sätt som föreslagits för att uppfylla innehållet av berörda direktiv.

Oavsett på vilket sätt den ifrågavarande implementeringen av EG-reglerna kommer att genomföras är det uppenbart att EES-avtalet kommer att kräva nya kunskaper inom alla berörda myndigheter. Det blir en viktig uppgift för Naturvårdsverket att medverka till erforderlig kunskapsförmedling till länsstyrelser, kommunala miljönämnder m.fl. I promemorian tas ingestans frågan om myndighetsresurser upp. För verkets arbete blir det viktigt

att det snarast klaras ut hur stor resursinsatsen förväntas bli samt att det klarläggs vid vilka tidpunkter föreskrifter senast måste föreligga med hänsyn till EES-avtalet.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

2.14 Svea hovrätt – Vattenöverdomstolen

Vattenöverdomstolen delar i huvudsak de bedömningar som görs i promemorian avseende vilka ändringar i den svenska miljöskyddslagstiftningen som bör göras i samband med att EES-avtalet träder i kraft. Vattenöverdomstolen tillstyrker följaktligen huvuddelen av de förslag till lagändringar som framförs i promemorian.

2.15 Universitetet i Stockholm

Juridiska fakultetsnämnden finner att departementspromemorian i huvudsak redovisar de ändringar som bör införas i svensk lagstiftning till följd av EES-avtalet särskilt vad avser miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, plan- och bygglagen samt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Det sätt på vilket föreslagna ändringar skall införas är dock inte alltid lämpligt. Juridiska fakultetsnämnden anser sålunda att föreslagna lagändringar genomgående bör omformuleras dels så att miljöfarliga substanser och gränsvärden införes på lista i särskild förordning och icke i själva lagen så att nämnda lista lättare kan revideras, dels, i rättsäkerhetens intresse, så att relevanta substanser, gränsvärden och förfarande klart anges i detalj och icke blott som skett i förslaget med hänvisning till EG-direktiven och deras bilagor.

2.16 Universitetet i Uppsala

Riktpunkter för yttrandet är främst följande:

1. Samtliga EG-miljöregler som följer av EES-avtalet ska bli gällande svensk rätt. Sverige ska i gott uppsåt eftersträva att införa samtliga aktuella regler i deras helhet.
2. Systematiken i svensk miljölagstiftning ska inte förändras i onödan till följd av de nya reglernas införande, såvida inte förändringen med goda skäl kan antas ligga i linje med det arbete som miljöskyddskommittén är sysselsatt med.
3. De nya reglerna ska så långt möjligt vara lätta att förstå även för dem som inte är utbildade i juridik.

Ett stort problem när det gäller att överblicka de i promemorian föreslagna lagändringarna i förhållande till EES-avtalet är att viktiga frågor som rör kemikaliehantering inte omfattas av promemorian. Därför måste detta yttrande ses som starkt avgränsat till sådana frågor som tas upp, eller klart borde ha tagits upp, i den föreliggande promemorian.

Promemorians utgångspunkt att svensk miljöpolitik redan uppfyller EG:s miljökrav är förhastad och i vissa hänseenden rent felaktig, under förutsättning av att man med svensk miljöpolitik avser inte endast allmänna uttalanden, utan vad som har gjorts gällande inom landet.

Detta yttrande utgår från att rådande svensk miljöpolitik endast är sådan som

– antingen återspeglas i svensk lag och i författningar med stöd i svensk lag - eller är uttalad av riksdag etc och helt och hållet tveklöst rymms inom gällande svensk lag.

Som ett exempel på skillnaden mellan svensk miljöpolitik och EG-regler kan pekas på att svensk rätt inte har några som helst bestämda gränser för hur förorenade vatten eller luft får vara. Av detta följer att svensk miljöpolitik ännu inte har satt någon smärtgräns för miljöpåverkan. Detta innebär en grundläggande skillnad mellan svensk rätt och EG-regler.

Promemorians felsyn när det gäller svensk miljöpolitikens förhållande till EG-regler har emellertid inte i sig medfört att lagförslagen blivit helt oanvändbara. Möjligen kan felsynen ha inverkat på beredvilligheten att införa de aktuella EG-reglerna. Problemställningen är dock främst en annan: Oavsett hurvida någon tror eller inte tror att svensk miljöpolitik når upp till EG-regler, så är uppgiften för landet och för promemorieförfattarna ändå att åstadkomma att EG-reglerna införs respektive att åstadkomma att de fullt ut återspeglas i den nationella rätten. Eftersom många av de aktuella EG-reglerna är minimiregler, kan Sverige gå längre, men inte kortare, än vad de aktuella reglerna innebär.

När EES-avtalets betydelse utvärderas angående vilka skyldigheter Sverige har när det gäller att genom lagstiftning genomföra olika direktiv, är det givetvis EG-rätten som måste vara grunden. Bland annat följer av detta att allt i direktiven på ett eller annat sätt måste återspeglas i nationell lag eller med full säkerhet kunna komma att genomföras inom ramen för redan gällande lag.

2.17 Universitetet i Lund

Matematisk-naturvetenskapliga fakultetsstyrelsen: Promemorian innehåller en saklig och tydlig genomgång av hur väl den svenska miljölagstiftningen överensstämmer eller inte med de direktiv som utfärdats av och skall tillämpas inom EG. Även hur väl övriga länder uppfyller kraven belyses. I vissa avseende krävs en justering av svensk lagstiftning och promemorians viktigaste del utgör dessa förslag.

Förslagen utgör en justering av olika svenska miljöparagrafer till EG:s direktiv. I flera avseenden utgör dessa justeringar en förbättring och förstärkning av de nuvarande svenska miljölagarna och kan hälsas med tillfredsställelse sett ur ekologisk synvinkel. Detta gäller t ex specificeringarna avseende utsläpp till grundvatten och markpåverkan av slam, krav på kommunerna rörande en ökad miljöövervakning avseende vissa luftföroreningar, ökade krav avseende miljökonsekvensbeskrivning i byggärenden och VA-anläggningar m m.

Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd: Materiellt sett uppfyller Sverige i de flesta fall EG:s miljöregler, här inbegripet även de nu aktuella direktiven, med god marginal. Inom vissa områden, särskilt när det gäller miljökrav på olika typer av produkter, skulle en EG-anpassning snarast med-

föra en nedrustning av svensk miljö rätt. De direktiv som behandlas i EES-avtalet är dock i huvudsak minimidirektiv, d.v.s. de tillåter strängare nationella regler (som inte strider mot övrig EG-rätt).

I lagtekniskt hänseende krävs däremot relativt stora förändringar vid en EES-anpassning av svensk miljö rätt. Som även konstateras i promemorian, lägger EG-domstolen vikt vid att direktiven transformeras på ett formellt korrekt sätt. Det räcker inte att myndigheterna faktiskt tillämpar dem i varje konkret beslutssituation.

Inom svensk miljö rätt pågår för närvarande åtminstone två stora och svåra projekt för förändring av lagstiftningen. Samtidigt med den här aktuella utredningen, arbetar miljöskyddskommittén med en genomgripande översyn av miljölagstiftningen i syfte att samordna lagreglering och procedurer i olika lagar. Fråga är om det inte hade varit lämpligt att i större utsträckning än vad som skett samordna dessa två utredningar. Möjligheten att utforma smidiga lösningar skulle vara större. Promemoriaförlaget om EES-anpassning av svensk miljölagstiftning tycks väl ägnat att ge kommittén ytterligare arbete.

Detta yttrande, i likhet med promemoriaförlaget, innebär i huvudsak ett försök att anpassa miljöskyddslagen till direktiven. Frågan är om detta är den smidigaste lösningen. De nödvändiga förändringarna innebär i stort sett en ny miljöskyddslag.

Direktiven reglerar i huvudsak begränsningar av utsläpp av olika skadliga ämnen. Det finns redan en svensk lag som behandlar just farliga ämnen, nämligen lagen om kemiska produkter. Syftet med denna lag är att förebygga skador som orsakas av kemiska ämnen. Lagen ger möjlighet att meddela generella föreskrifter av skilda slag. LKP:s konstruktion och innehåll ansluter mera till EG-direktiven än vad ML gör. En alternativ – och möjligen lämpligare – lösning vore därför att ändra LKP på de punkter som behövs.

De ämnen och ämnesgrupper som nämns i direktiven syns åtminstone för en lekman i huvudsak vara kemiska ämnen av olika slag. Skulle det visa sig att något av de aktuella ämnena faller utanför den snäva definitionen "kemiska produkter" i LKP kunde man lämpligen utvidga tillämpningsområdet.

En invändning mot denna lösning är frågan om hanteringsbegreppets omfattning. LKP är tillämplig på hantering m.m. av kemiska produkter. Hanteringsbegreppet omfattar bl.a. avfallshantering, men det är tveksamt om det omfattar utsläpp av ämnen i den utsträckning som krävs för att direktiven skall kunna överföras till förordningar under lagen. Direktiven ställer krav på generella utsläppsbegränsningar av olika ämnen, oavsett vilken typ av produkt som ger upphov till utsläppen. Problemet borde dock inte vara olösligt om man ansåg förlaget beaktansvärt.

Miljöskyddskommitténs arbete innebär förhoppningsvis att frågan om man skall utnyttja ML eller LKP relativt snart kommer att vara ointressant.

Sammanfattningsvis anser forskningsnämnden att de flesta av de i promemorian föreslagna metoderna att införliva de EGdirektiv som omfattas av EES-avtalet är klart otillräckliga och olämpliga för sitt syfte. För att genomföra så ingripande förändringar i svensk miljö rätt krävs omfattande utredning av vilka lagtekniska metoder som bör användas, och vad dessa får för

konsekvenser utöver den eftersträlvade EES-anpassningen. Denna utredning göres lämpligen av den kommitté som redan på regeringens uppdrag arbetar med förslag till förändring av miljöskyddslagarna, med beaktande av de synpunkter som framförts i detta yttrande.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

2.18 Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen har i sak ingen erinran mot de bedömningar som görs i promemorian beträffande behovet att på grund av EG-rättens krav på lagform samt EES-avtalets förpliktelser i vissa fall komplettera gällande lagstiftning. Länsstyrelsen vill emellertid anlägga den generella synpunkten att den lagtekniska utformningen av de föreslagna författningsändringarna bör bli föremål för ytterligare överväganden i syfte att om möjligt minska antalet detaljerade bestämmelser.

2.19 Länsstyrelsen i Östergötlands län

De upprättade lagförslagen innebär huvudsakligen kompletteringar av den svenska miljöskyddslagstiftningen och är till övervägande del förenliga med redan gällande svenska rättsregler. Vid tillkomsten av nyare svenska regler har det för övrigt ofta uttryckligen angetts att reglerna anpassats till EG:s standard, t.ex. utformningen av lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Direkt i strid med gällande svenska regler står några av de EG-direktiv som närmast har motsvarighet i miljöskyddslagen. I miljöskyddslagens ordning med individuella tillståndsprövningar ingår inte regler med generella utsläppsgränser. Införande av generella utsläppsgränser är dock inte främmande för svensk del. Frågan utreds för närvarande, liksom ett antal andra frågor som berörs i promemorian, av miljöskyddskommittén som dock inte hinner lämna sitt förslag innan den tidigaste möjliga tidpunkten för EES-avtalets ikraftträdande. Vissa direktiv (särskilt 80/68/EEG och 75/439/EEG) innebär vid implementering till svensk rätt risk för att miljöskyddslagens regler om tillståndets rättskraft måste urholkas. Länsstyrelsen anser dock att man i berörda delar med förslagen i promemorian på ett godtagbart sätt lyckats minska kollisionen mellan de båda rättssystemen. Länsstyrelsen har alltså i och för sig ingen invändning mot de upprättade lagförslagen, som syftar till att uppfylla en minimistandard motsvarande regleringen i EES-avtalet.

Av redovisningen i promemorian framgår vidare att EG:s medlemsstater beträffande flera av de direktiv som för svenskt vidkommande innehåller strängare regler antingen inte alls eller ofta bristfälligt omsatt reglerna till nationell lagstiftning eller på andra sätt inte efterkommit direktiven. Länsstyrelsen har därför ingen invändning mot att regeringen för närvarande och i avvaktan på miljöskyddskommitténs olika förslag inte föreslår detaljanpassning till EG:s regler på fler punkter utan istället föreslår sådana generella regler som 18 § 2 st och 24 § 8 p miljöskyddslagen.

Den inverkan på svensk miljölagstiftning som blir följden av EES-avtalet är i första hand ett utökat och mera uttalat krav på miljökonsekvensbeskrivningar för olika åsyftade verksamheter. Inom länsstyrelsens verksamhetsfält har sedan en tid redan sådana utredningar genomförts. De förändringar som EES-avtalet medför på denna punkt tycks därför inte särskilt dramatiska.

En utgångspunkt vid EES-förhandlingarna har varit att den svenska miljöpolitiken i praktiken uppfyller de krav som ställs i EG:s rättsakter och att den svenska lagstiftningen också skall uppfylla dessa krav i formellt avseende. De svenska miljöskyddskraven är i praktiken i många fall mer långtgående än de krav som gäller inom EG. Sverige tycks dock i avtalet ha fått behålla sina strängare krav mot bakgrund av att EG strävar efter att inom några år närma sig Sveriges ambitioner på miljöområdet.

Ett område som inte berörs i det aktuella EES-avtalet gäller de transnationella föroreningarna. Inom EG har man för avsikt att ta upp denna fråga till behandling under de kommande åren. För sydsveriges vidkommande är denna fråga betydelsefull eftersom en stor del av bl a de luftburna föroreningarna härrör från länder inom EG.

2.21 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län

Såsom framgår av promemorian uppfyller den svenska miljölagstiftningen på de flesta områden redan de krav som ställs på medlemsländerna enligt EG-s rättsakter. I vissa fall innehåller promemorian förslag till svenska regeländringar. För det mesta tillstyrker Länsstyrelsen dessa förslag och i så fall kommenteras de inte närmare.

Särskilt några övergripande synpunkter bör framhållas. Den svenska miljölagstiftningen är uppdelad på ett antal lagar med särskilda tillämpningsområden. Avgränsningarna mellan exempelvis miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter är dock inte särskilt klar. I flera fall överlappar lagarna varandra och detta ger upphov till praktiska problem vid tillämpningen av lagarna. När man nu genom EES-avtalet inför flera principiella nyheter i lagstiftningen, såsom generella utsläppsgränser och miljö kvalitetsnormer och en ny förordning under lagen om kemiska produkter, innebär detta en ytterligare uppluckring i systematiken i miljölagstiftningen. Tillämpningssvårigheterna kommer att öka liksom svårigheterna att förutse utgången av rättsliga tvister.

Först när en ny miljöbalk träder i kraft kan en mer enhetlig struktur på detta lagområde förväntas.

En principiell nyhet i miljölagstiftningen är föreslagen i 8 b §, 8 d § och 22 § ML att inkorporera kompletta EG-direktiv i svensk lag. Detta kan ses som en extrem utvidgning där det är svårt eller omöjligt att av en lagtext utläsa vilka rättigheter och skyldigheter som gäller för enskilda. Det är dock möjligt att det, med hänsyn till tidspressen att införliva EES-avtalet med dess bilagor i svensk lagstiftning och det pågående reformarbetet inom miljöskyddskommittén, är ofrånkomligt att nu tillämpa denna lagstiftningsmetod som emellertid medför stora problem för den som tillämpar lagarna.

Ändringarna i miljölagstiftningen berör ett stort antal olika verksamheter. De kommer att väcka stort intresse hos enskilda, organisationer och myndigheter och vara av största betydelse vid tillståndsprövningar i en mångfald ärenden. För att upprätthålla grundläggande rättssäkerhetskrav i fråga om enhetliga bedömningar och förutsebarhet i besluten måste alla de EG-direktiv som kommer att bli gällande lag översättas, sammanställas och spridas på ett effektivt sätt. Vidare behöver systematiken när de nya rättsreglerna införs i olika lagar att övervägas noggrant så att de nya reglerna kan återfinnas där de sakligt sett hör hemma. Slutligen är det önskvärt att berörda myndigheter informeras om vad lagändringarna egentligen innebär och får för följder i fråga om exempelvis omprövning av gällande tillståndsvillkor enligt miljöskyddslagen. Den omfattande textmassa som EG-direktiven utgör enligt remisshandlingarna visar i sig på att en kraftfull insats på informationssidan är nödvändig. Därtill kan man också informera om utvecklingen av miljörättspraxis från bl.a. EG-domstolen.

2.22 Länsstyrelsen i Örebro län

Länsstyrelsen anser att det är utomordentligt viktigt att Sverige upprätthåller en fortsatt hög ambitionsnivå på miljöpolitikens och miljölagstiftningens område. De lagändringar som nu föreslås för att uppfylla EES-avtalet är framtagna på relativt kort tid jämfört med det långsiktiga arbete som utförs av kommittén om översyn av miljöskyddslagstiftningen. Det är angeläget att nu inte införa fler ändringar och tillägg till svenska lagar än som är nödvändigt eftersom de ändringar som direkt måste göras i miljöskyddslagstiftningen på grund av EES-avtalet inte får försvåra införandet av en ny miljöbalk.

Länsstyrelsen anser att de förslag till lagändringar som nu föreligger i huvudsak kan tillstyrkas.

I departementspromemorian anges att de definitioner som finns i EG-direktiven inte behöver tas in i den svenska lagtexten. Enligt länsstyrelsens erfarenhet är det istället så att behovet av att definiera vissa termer i lagstiftningen ökar. Detta gäller kanske särskilt avfall och då i synnerhet miljöfarligt avfall. Den lagstiftning vi har idag har visat sig ha flera svagheter och det fria flödet av varor inom EG accentuerar behovet av gränsdragningar mellan "varor" och "avfall". Möjligheterna att kontrollera och ställa miljökrav på hantering, transport, destruktion m m av avfall riskerar annars att bli mycket små. De definitioner som anges i direktiv 75/439/EEG och 75/442/EEG bör skrivas in i lagen om kemiska produkter och i renhållningslagen.

2.23 Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Utifrån länets miljösituation noterar vi med uppskattning den bedömning som görs i rapporten att tillämpning av EES-avtalet över Europa kan ge högre miljöstandard (samordnad kravnivå) än vad de flesta enskilda medlemsstater i EG (därmed också ett utvidgat EG) ger, och att en ny, samordnad miljöpolitik kan generera ett ännu vidare kraftfält inom internationell miljövärd.

Vi noterar också att de föreslagna formella kraven på luftkvalitet och kontroll i tätorter i kombination med krav på miljökonsekvensbeskrivningar i samband med planläggning kan ge nya förutsättningar för den fysiska planeringen, bl.a. vad gäller energieffektivitet och trafik- och transportplanering. Vi ser detta som ändamålsenligt.

2.24 Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen har inga erinringar mot föreslagna ändringar i lagstiftningen.

Såvitt länsstyrelsen kan bedöma verkar det inte bli fråga om några påtagliga eller anmärkningsvärt ökade extrabördor på företagare och andra vars verksamheter berör eller påverkar miljön i olika avseenden.

I de fall där den föreslagna utformningen av lagtexten medger utrymme för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att utarbeta ytterligare föreskrifter, gränsvärden mm anser länsstyrelsen att dessa bör följa de strängare riktvärden och riktlinjer som redan tillämpas här i landet.

Länsstyrelsen vill avslutningsvis påpeka att lagstiftningen i sin tillämpning måste ge utrymme för en anpassning till regionala förhållanden. Det innebär att kraven på miljöinsatser måste kunna differentieras med hänsyn till naturens tålighet. I detta fall råder stora olikheter mellan ett glesbygdslän som Jämtland och stora delar av Centraleuropa.

2.25 Norrköpings kommun

Kommunen anser att den svenska miljöskyddslagstiftningen inte behöver ändras på grund av EG-direktiven. Lagstiftningen ger redan nu möjligheter att, vid behov, anpassa kraven på olika verksamheter efter EG:s direktiv. Det arbete som pågår med MKB bör utvärderas innan nya krav på MKB ställs.

2.26 Kalmar kommun

På sidan 32, 2 st. i promemorian sägs att de definitioner som finns i de olika miljödirektiv som omfattas av EES-avtalet inte behöver tas in i den svenska lagstiftningen. Vi hävdar tvärt emot att detta är nödvändigt om avsikten är att de presenterade lagförslagen ska få en faktisk rättstillämpning.

En svårighet i det praktiska tillsynsarbetet är nämligen att det inte finns några ur juridisk synpunkt otvetydiga definitioner av vissa allmänt förekommande och centrala begrepp som exempelvis avfall och spillolja. Det har i sin tur gjort att många angelägna miljöskyddsärenden fått låg prioritet eller helt fått anstå eftersom välbehövliga krav på åtgärder saknat stöd i lagstiftningen och därmed även i den juridiska tillämpningen.

Däremot instämmer vi i att definitionerna i de flesta fall inte bör föras in i själva lagarna. De kan i stället med fördel tas upp i underordnade förordningar eller verksförfattningar.

2.27 Göteborgs kommun

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

De i promemorian redovisade konsekvenserna av EES-avtalet för svensk miljölagstiftning är inte särskilt omfattande. Ur ett kommunalt perspektiv kan vi inte finna att EES-avtalet totalt sett medför några nackdelar på miljöområdet.

2.28 Sundsvalls kommun

Det är svårt att se några stora och omedelbara vinster med en anpassning av svensk miljölagstiftning till EES-avtalet. Den arbetsmodell som används inom EG med direktiv, domstol osv. ger dock möjligheter att i framtiden skärpa det totala miljöskyddsarbetet i Europa. Kraven kan då komma att ställas högre även mot Sverige.

Promemorians förslag för att anpassa den svenska miljöskyddslagstiftningen till EES-avtalet påverkar sannolikt inte kommunens arbete i någon större omfattning. Detta beror på den inriktning kommunen valt för miljöarbetet, med en hög ambition uttryckt genom egna miljömål och en plan antagen av kommunfullmäktige.

Med tanke på den långsamma takt i vilken EG-länderna själva genomför EG:s direktiv på miljöområdet ter det sig egendomligt att Sverige ska göra en snabb omläggning av sin miljöskyddslagstiftning för att anpassa den till EG-direktiven. Noggrannhet i utformningen av miljölagarna bör gå före en snabb anpassning till EES-avtalet. Detta motiveras också av att miljöskyddskommittén sedan flera år förbereder en radikal förändring av den svenska miljölagstiftningen. Resultatet av kommitténs arbete ska redovisas inom ett år.

2.29 Umeå kommun

Miljökontoret: Av utredningen framgår att den svenska miljöpolitiken i praktiken uppfyller de kravnivåer som anges i EG:s direktiv. Med utgångspunkt från detta kan ifrågasättas om det behöver vara sådan brådska med att nu införa föreslagna lagändringar.

Det är viktigt att lagändringarna föregås av en ordentlig analys dels för att lagstiftningen ska bli klar till sitt innehåll och dels för att få de ekonomiska konsekvenserna klarlagda. Det hade varit lämpligt att ge bl a miljöskyddskommittén i uppdrag att se över detta då de redan nu arbetar med många av de frågeställningar som berörs i promemorian.

Inom många områden är Sveriges miljökrav betydligt högre än EG:s krav. Sverige har en erkänt högklassig miljöpolitik som ligger som föredöme för många länder. Sverige bör därför på grund av sina insatser inom miljöområdet väl kunna hävda sina miljökrav och som nation få en ledande roll och bli ett riktmärke i miljöarbetet i Europa vilket skulle vara positivt.

I förslaget är det relativt små förändringar i lagen som föreslås, men det sägs också att EG:s regler ska tillämpas i Sverige. Detta kan skapa oklarheter. Det är ytterst viktigt att den svenska lagstiftningen utformas så att det alldeles klart framgår vad som ska gälla efter det att de nya reglerna trätt i

kraft. Detta är inte minst viktigt för tillsynsmyndigheterna som ska tillämpa bestämmelserna.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

I det praktiska tillsynsarbetet är det nödvändigt att de definitioner som finns i de olika miljödirektiven skrivs in i den svenska lagstiftningen som exempel kan nämnas begrepp som spillolja, slam och avfall. Vad menas med "betydande miljöpåverkan" och "skälig kostnad"?

Det finns också enligt promemorian möjlighet för de olika nationerna att notifiera kommissionen nationella regler. Bestämmelser och miljökrav som gäller i det egna landet och avviker från EG:s direktiv kan tas upp. Sådana anmärkningar torde kunna vara av vikt vid miljömål som behandlas i EG-domstolen. Denna möjlighet bör alltså utnyttjas där Sverige bedömer det påkallat.

2.30 Svenska Kommunförbundet

Styrelsen: I promemorian anges att en utgångspunkt vid förhandlingarna om EES-avtalet har varit att den svenska miljöpolitiken i praktiken uppfyller de krav som ställs i EG:s rättsakter. Styrelsen är mot denna bakgrund ytterst tveksam till om det finns anledning att forcera fram en anpassning till EG:s miljöregler – en anpassning som anges vara i allt väsentligt av formell karaktär. Forceringen synes också onödig i ljuset av att det bland EG-medlemsstaterna finns betydande brister i fråga om appliceringen av EG:s miljökrav.

Dessutom är såvitt styrelsen kan bedöma de förslag som läggs fram i promemorian inte av den karaktär som påstås vara det som erfordras för att EES-avtalet också formellt ska uppfyllas. Förslagen är i flera fall av påtagligt materiell karaktär.

Vidare har EG:s rättsakter på miljöområdet oftast karaktären av direktiv, som är bindande för medlemsstaten. Eftersom varje stat själv äger rätt att bestämma form och metod för att uppnå det i direktivet åsyftade resultatet, anser styrelsen att denna möjlighet bör utnyttjas så långt möjligt och på ett sätt som inte åsamkar samhället onödiga kostnader eller leder till mera omfattande ändringar i svensk miljöskyddslagstiftning än vad som just fordras för att uppfylla EES-avtalet. Styrelsen har inget att erinra mot en fortsatt utveckling av svensk miljöpolitik och därmed bl.a. svensk miljölagstiftning, men anser att detta bör ske inom ramen för särskilda utredningar med den insyn och påverkansmöjlighet som normalt präglar vår samhällsutveckling.

EES-avtalet är en uppgörelse mellan EG, dess medlemsstater och medlemsstaterna i EFTA och alltså bindande endast på statsnivå. Enligt artikel 7 i avtalet har de avtalsslutande parternas myndigheter rätt att välja form och metod för genomförandet av en rättsakt som motsvarar ett EG-direktiv.

Regeln har sin förebild i Romfördragets artikel 189, där det anges att ett direktiv är bindande för varje medlemsstat till vilket det är riktat med avseende på det resultat som ska uppnås men att man överlåter åt de nationella myndigheterna att välja form och tillvägagångssätt.

Styrelsen är därför också tveksam till att överföra avtalsintentionerna direkt på kommunerna utan djupare överväganden, särskilt som den svenska lagstiftningen på miljöområdet i flertalet fall väl uppfyller EG:s intentioner när det gäller miljöskydd.

Innan vi i Sverige har prövat hur vårt rättssystem med mera målrelaterade regler fungerar i EG-sammanhang, anser styrelsen att det saknas anledning att genomföra detaljusteringar i svensk lagstiftning, som leder till utökad byråkrati och begränsar möjligheterna för kommunerna att fullfölja decentraliseringsåtaganden och utveckla en lokalt anpassad samhällsutveckling.

Eftersom flera av de förslag som promemorian behandlar skulle få kända ekonomiska konsekvenser för kommunerna om de genomfördes, är styrelsen förvånad över att de ekonomiska effekterna av de materiella förslag som framförs inte har uppskattats.

2.31 Sveriges Industriförbund

EES-avtalet medför i regel inga större konsekvenser för svenska företag i deras miljöarbete. Den svenska miljöskyddslagens tillämpade regler för utsläpp till miljön medför i de flesta fall att utsläppen från svenska företag understiger EG:s minimikrav. Det svenska regelarbetet beträffande storskalig kemikaliehantering, som inte direkt har någon motsvarighet i EG:s s.k. Sevesodirektiv, motsvaras i stort av ASS-föreskrifter och Kemikontorets handböcker om riskhantering. EES-avtalet föranleder emellertid några kommentarer av mer speciell karaktär.

Det kan kanske tyckas väl anspråksfullt med de många direktivanpassningar som genomförs i Sverige bl.a. mot bakgrund att många direktiv inte ännu fullt tillämpas av alla EG-länder samt att Enhetsakten medger enskilda länder att införa eller bibehålla strängare regler på miljöområdet under förutsättning att de inte medför ett handelshinder.

2.32 Svenska kraftverksföreningen

Föreningen instämmer i de grundläggande tankarna i gemenskapens (EG) syn om att åtgärder för förbättring av miljön skall grundas på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att den som skadar miljön skall betala. Betalningen bör dock ha den formen att den verkar självavvecklande genom att orsaken till densamma minskar eller försvinner. Det innebär att avgiften inte bör ingå i den allmänna statsfinansiella skattesystemet utan bör ha riktad verkan för att styra miljöarbetet i önskad riktning.

2.33 Värmeverksföreningen

I stort delar föreningen utredningens bedömningar och förslag till lagändringar men önskar lämna några detaljsynpunkter.

Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ger utrymme för godtyckliga bedömningar. Även om förslaget om beskrivningar genomförs, kan varje enskilt land tillåta olika nivåer av miljöbelastning.

Det finns också risk för ökad byråkrati. I Sverige finns exempel på att projekt försvåras eller fördröjas på grund av alltför långtgående krav på utredningar och undersökningar. Föreningen ser dock fördelar med att kommunerna genomför MKB och noggranna luftundersökningar för att kontrollera

2.34 Tjänstemännens Centralorganisation

De förändringar och kompletteringar som föreslås i promemorian innebär att den svenska miljöskyddslagstiftningen anpassas till befintliga direktiv och förordningar inom EG i enlighet med avtalet om ett Europeiskt Ekonomiskt Samarbetsområde. TCO tillstyrker de föreslagna förändringarna.

TCO vill samtidigt framhålla det positiva i att gränsvärden m.m. hålls utanför den föreslagna lagstiftningen. De bör som hittills kommer att regleras via förordningar från relevanta myndigheter. Detta ger en större flexibilitet än ett system där faktiska värden skrivs direkt in i lagstiftningen.

TCO vill dessutom understryka vad som sägs i promemorian om att avtalet inte förhindrar någon avtalspart från att behålla eller införa strängare miljöskyddsåtgärder så länge de är förenliga med avtalet, dvs inte fungerar som handelshinder. Det är enligt TCO nödvändigt att Sverige bibehåller en hög ambitionsgrad på miljöskyddsområdet. Det måste således finnas en pågående kontroll av miljöeffekter och en medvetenhet så att EG:s minimigränser inte slentrianmässigt blir standardgränser.

2.35 Landsorganisationen i Sverige

LO instämmer med beaktande av nedan givna kommentarer i allt väsentligt i de förslag till kompletteringar av svensk miljölagstiftning som föreslås med anledning av EES-avtalets ikraftträdande.

En central fråga i EES-avtalet gäller de fria varuströmmarna. I promemorian berörs frågan om nationella regler som riskerar att klassas som kvantitativa restriktioner på handeln länderna emellan. Därvid redovisas också att restriktioner som utgör skydd för hälsa och miljö kan accepteras inom EG, om de ej utgör förtäckta handelshinder.

Sådana diskussioner om inhemska miljöregler har emellertid redan förekommit, bl a kring importförbudet av CFC-produkter och kring avgaskraven för motorfordon. LO anser att någon form av närmare analys av förutsättningar och konfliktrisker vore av värde när det gäller fortsatt tillämpning av handelsrelaterade miljöregler, i syfte att förebygga framtida problem.

2.36 Företagens Uppgiftslämnardelegation

Tillsynen över miljön i svenska företag har på senare år byggts ut med krav på exempelvis omfattande dokumentation i form av miljörapporter. Företagen har ambitiöst ställt upp för att klara detta uppgiftslämnande, men de har ofta erfarit att tillsynsmyndigheterna inte har förmåga att beakta det insamlade materialet, svara på frågor om rapporterna är tillfredsställande etc. Bl.a. mot denna bakgrund anser FUD att staten bör vara utomordentligt restriktiv med att tills vidare lägga ytterligare dokumentationskrav på företagen.

FUD anser att man borde pröva som ett handlingsalternativ att anmäl-

ningspliktiga verksamheter helt ska undantas från krav på miljökonsekvensbeskrivningar och miljörapporter.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

Dokumentationskraven gentemot myndigheterna borde f.ö. enligt FUD:s mening kunna minskas väsentligt genom att tillsynen sker som viss kontroll av att den s.k. egenkontrollen i företagen fungerar tillfredsställande. Det finns tyvärr exempel, i varje fall på kommunal nivå, på att myndigheterna ställer krav på både egenkontroll och mer rapportering till myndigheterna. Sådana dubbla krav leder till oklar ansvarsfördelning, merarbete och minskad förståelse för myndigheternas verksamhet. Statsmakterna bör stävja dylika utvecklingstendenser i tillsynen.

2.37 Kraftsam

Kraftsam noterar att de lagändringar som föreslås är relativt få och av liten omfattning. Kraftsam har generellt sett inte något att erinra mot dessa ändringsförslag.

2.38 Kommittén (ME 1989:04) om översyn av miljöskyddslagstiftningen

Sekretariatet har inte något att erinra mot de lagförslag som läggs fram i promemorian och som avses skola gälla i princip till dess en miljöbalk kan träda ikraft.

Genom de ändringar som föreslås i promemorian genomförs en stor del av den anpassning som krävs till EG:s rättssystem på miljöområdet. Ändringarna kan till stor del läggas till grund för kommitténs arbete med miljöbalken. De har emellertid en viss mån provisorisk karaktär. De kan karakteriseras av en hög men något ojämn detaljnivå. Miljöbalken synes böra få en mer generell utformning. Även de delar av balken som krävs för anpassning till EG:s rättssystem synes böra ges karaktären av ramlagstiftning. Bemyndiganderegler i balken i förening med föreskrifter meddelade av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bör alltså utgöra medel för EG-reglernas införande i svensk rätt.

EG:s direktiv innehåller allting från icke bindande deklarationer till synnerligen detaljerade bestämmelser. De kan inte rimligen i alla delar återges i svensk lagtext. En grundläggande princip för tillämpning av svensk lag som grundar sig på Sveriges internationella förpliktelser är att tolkningen skall vara konventionstrogen. Den svenska lagtexten skall sålunda ges samma innebörd som den internationella rättsakt som den grundar sig på. EG:s direktiv upptar exempelvis ett stort antal definitioner. När motsvarande begrepp används i svensk lag, som grundar sig på EG-rätten, skall begreppen alltså användas i enlighet med EG:s definitioner, utan att dessa behöver upprepas i den svenska lagtexten.

2.39 Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen

Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, VAV, har inget att invända mot de föreslagna anpassningarna av svensk lagstiftning till EGs miljödirektiv.

Vattenfall AB:s verksamheter berör eller kan komma att beröra EES-avtalet vad gäller: 1. Miljökonsekvensbeskrivningar 2. Skydd för grundvatten 3. Utsläpp av farliga ämnen i marin miljö 4. Utsläpp av industriellt spillvatten till kommunalt avloppsvattennät 5. Luftföroreningar från förbränningsanläggningar 6. Avfall – särskilt förbränningsavfall och kontaminerade oljor

Beträffande punkterna 1,3,4 och de delar av punkt 6 som berör kontaminerade oljor har Vattenfall inget att erinra mot den analys och de förslag som lämnas i promemorian.

3 MILJÖSKYDDSLAGEN

3.1 Allmänt

3.1.1 Sjöfartsverket: Den internationella sjöfarten omfattas inte av miljöskyddslagens bestämmelser utan regleras genom av Sverige antagna föreskrifter utarbetade inom IMO och Helsingforskommissionen. Regler är fastställda för hur utsläpp till marin miljö får ske. Det finns även regler för den nationella sjöfarten. Sjöfartsverket driver aktivt miljöfrågor inom ramen för arbetet i IMO och Helsingforskommissionen.

Avseende tidsaspekten rörande gällande villkor stöder Sjöfartsverket förslaget att en omprövningsmöjlighet införs i miljöskyddslagen.

3.1.2 Sveriges geologiska undersökning: Det kan konstateras att miljöskyddslagen inte innehåller föreskrifter om generellt bestämda utsläppsgränser. Villkoren i beslut om tillstånd provas individuellt för varje miljöfarlig verksamhet. EG-direktiven innehåller generella gränsvärden för utsläpp av farliga ämnen. SGU tillstyrker att myndigheter som prövar tillstånd och villkor enligt miljöskyddslagen åläggs att beakta tillämpliga gränsvärden i EGs direktiv.

3.1.3 Statens naturvårdsverk: Flertalet av direktiven som behandlas i promemorian berör miljöskyddslagens (ML) tillämpningsområde. Verket vill peka på att förslaget till lag om ändring i ML inte gör det möjligt att göra EG-normerna gällande på hela området tillståndspliktig verksamhet (bl.a. skulle verksamhet som oförändrat bedrivits sedan före ML:s ikraftträdande eller med s.k. dispens före 1981-07-01 inte nås av EG-normerna). Detta anser verket vara mindre tillfredsställande.

Även om EG-direktiven på ML:s område huvudsakligen rör sådan verksamhet som är tillståndspliktig, finns det vidare anledning att räkna med att utsläpp av ämnen, för vilka EG-kraven gäller, torde förekomma även från anmälningsskyldig verksamhet och verksamhet som varken är tillstånds- eller anmälningsskyldig. Mot denna bakgrund föreslår verket att EG-normerna infogas i ML så att de blir gällande för all sådan verksamhet. Detta kan ske så att normerna ifråga anknyts till ML:s tillåtlighetsregler och ges generell och omedelbar giltighet. Alternativt skulle möjligen kunna föreskrivas att kraven skall (som minimikrav) tillämpas vid prövning av miljöfarlig verksamhet. Det senare skulle dock innebära en väsentligt ökad prövningsbörda

särskilt för berörda kommunala nämnder. Bl.a. av detta skäl förordar verket det förstnämnda alternativet.

I avsnitt 3.2 i promemorian behandlas EG:s regler om utsläpp av farliga ämnen i vattenmiljön. Enligt artikel 2 i direktiv 76/464/EEG skall utsläppsnormer, d.v.s. gränsvärden, anges för utsläpp av varje ämne som finns upptaget i förteckning 1 i bilaga 1 till direktivet. Detta krav gäller oavsett om generella gränsvärden har fastställts i s.k. dotterdirektiv till direktivet 76/464/EEG. Med hänsyn härtill kan det ifrågasättas om inte ML behöver kompletteras med ett motsvarande krav t.ex. genom ett nytt stycke i 18 § (istället för det i PM:n föreslagna). Avsaknad av gränsvärden av det aktuella slaget borde också övervägas som en ny omprövningsgrund i 24 § ML (som därvid också skulle ersätta den i PM:n föreslagna nya omprövningsgrunden som skulle bli överflödigt vid genomförande av verkets nyss berörda huvudförslag om infogande i svensk rätt av de nu aktuella EG-normerna).

När det gäller hävdandet av EG-normerna på området pågående miljöfarlig verksamhet, anser verket att det är angeläget att ta ställning till vilka tidsfrister för att uppfylla villkoren som gäller för svenskt vidkommande, t.ex. vid tillämpningen av direktiven om utsläpp av farliga ämnen till vattenmiljön. Inte heller tycks frågan om i vilken utsträckning som redan meddelade tillstånd enligt ML systematiskt måste gås igenom för avstämning mot EG-normerna helt klarlagd.

Vissa av EG-direktiven anger att tillstånd endast får beviljas för en begränsad tidsperiod. Mot denna bakgrund anser verket det tveksamt om ML:s princip om att tillstånden gäller för all framtid kan bibehållas oförändrad.

3.1.4 Koncessionsnämnden för miljöskydd: När det gäller frågan om på vilken konstitutionell nivå som föreliggande direktiv skall införlivas föreslås i promemorian att en myndighet får bemyndigande att meddela föreskrifter när EG-direktivet ger ett handlingsutrymme för en myndighet. I övriga fall har bestämmelser tagits in direkt i lagen. Koncessionsnämnden anser att det är mycket olämpligt att på förslaget sätt tynga miljöskyddslagen med specialbestämmelser om utsläpp av vissa ämnen, bedrivande av vissa verksamheter etc. Den enda paragraf i lagen som för närvarande innehåller sådana bestämmelser är 7 §, som stadgar förbud mot att släppa ut vissa slags avloppsvatten. Flera av de nu föreslagna bestämmelserna ger ett egendomligt intryck i miljöskyddslagssammanhang.

Nya direktiv kommer att tynga miljöskyddslagen ytterligare och göra den ännu mera svåröverskådlig.

I den utsträckning som regeringsformen så medger och det är lämpligt bör nu ifrågavarande bestämmelser enligt Koncessionsnämndens mening i stället efter ett allmänt bemyndigande i lag av riksdagen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen meddelas av regeringen, som i sin tur bör få möjlighet att delegera till en myndighet. Nämnden anser härvidlag att det inte bör vara avgörande om ett EGDirektiv ger handlingsutrymme för en myndighet eller ej. Det kan vara lämpligt med en särskild EES-förordning på miljöskyddets område.

Bemyndiganden enligt 8 kap. 7 § regeringsformen har i miljöskyddslagen tidigare meddelats i 2 § tredje stycket och 10 §. I den mån man anser att

riksdagen bör ha en inblick i lagstiftningen, bör det räcka med att vidtaga lagstiftningsåtgärder med jämna mellanrum i efterhand anmäls i skrivelser till riksdagen.

När det däremot gäller föreskrifter i EG-direktiv som inte är förenliga med gällande bestämmelser i miljöskyddslagen bör sådana införas direkt i lagen. Sådana bestämmelser finns bl.a. i artikel 11 i direktiv 80/68/EEG.

Koncessionsnämnden föreslår därför att det i miljöskyddslagen tas in ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter i anledning av EG-direktiv såvitt gäller miljöskyddslagens tillämpningsområde och att regeringen därefter i en särskild "EG-förordning" inför sådana föreskrifter som behövs för att ett införlivande av EG-direktiven skall kunna anses ha skett. Med detta tillvägagångssätt kan de föreslagna paragraferna 8 b-8 d och 18 andra stycket utgå ur promemorians lagförslag.

Om regeringen väljer den i promemorian föreslagna metoden för införlivning av EG-direktiven direkt i miljöskyddslagen vill nämnden framföra följande synpunkter på de föreslagna lagändringarna. De synpunkter som lämnas nedan om promemorians förslag till ändringar i 22 § och 24 § första stycket 8 gäller även om nämndens förslag enligt ovan följs.

Innan nämnden går in på de enskilda lagförslagen vill nämnden erinra om följande. Enligt miljöskyddslagen kan Koncessionsnämnden eller en länsstyrelse lämna tillstånd till en miljöfarlig verksamhet. Tillståndet avser alltid något slag av verksamhet som bedrivs, t.ex. en fabrik, en energianläggning, en avfallsanläggning eller ett utsläpp av avloppsvatten. Tillstånd lämnas däremot aldrig till utsläpp av ett visst ämne eller grupp av ämnen. Vilka föroreningar, föroreningsmängder etc som ett avloppsvatten får innehålla bestäms i stället i villkor enligt 18 § för tillståndet till verksamheten. Detta har betydelse på det sättet, att ett tillstånd i princip blir gällande för all framtid, medan ett villkor kan prövas om. När det i EG-direktiven talas om tillstånd att släppa ut ett visst ämne bör ordet tillstånd därför inte anses ha samma betydelse som ett tillstånd enligt miljöskyddslagen, utan det bör i stället anses motsvara ett villkor i ett tillståndsbeslut.

8 b § andra stycket

Regeringen eller en myndighet torde inte kunna bemyndigas att genom generella föreskrifter meddela tillstånd till utsläpp av visst ämne. Det är vidare tveksamt vilken funktion inskränkningen "och som inte omfattas av tillstånd enligt denna lag" har i detta sammanhang. Koncessionsnämnden föreslår att stycket får följande lydelse:

- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om utsläpp av andra farliga ämnen eller grupper av ämnen till grundvattnet än som sägs i första stycket meddela föreskrifter som behövs för att uppfylla EG:s direktiv 80/68/EEG.

18 § andra stycket

För att markera att det föreslagna stadgandet endast gäller vid meddelande av nya tillstånd och inte gäller redan meddelade sådana bör det inledningsvis

Någon hänvisning till 8 b-8 d §§ behöver inte göras i 22 §. Som framgår av det tidigare sagda regleras nämligen frågor som avses i 8 b §, 8 c § andra stycket och 8 d § i villkor för ett tillstånd. Eftersom grundsatsen i promemorian är att bestämmelserna i nämnda paragrafer inte skall bli direkt tillämpliga på villkor, som redan föreskrivits för ett tillstånd utan först efter omprövning, omfattas de av hänvisningen i paragrafen till 24 §. Som anförs nedan kan det dock finnas skäl att reglera omprövning på grund av EG-direktiv i en särskild paragraf, varför den i så fall bör nämnas bland undantagen i 22 §.

24 § första stycket 8

Enligt 24 första stycket får Koncessionsnämnden (och länsstyrelsen) efter vad som är skäligt ändra eller upphäva gällande villkor etc. I EG-direktiven saknas utrymme för en skälighetsbedömning. Om denna skillnad skall finnas måste omprövningsbestämmelser med anledning av EG-direktiv därför införlivas genom en särskild paragraf. En sådan paragraf bör även omfatta sådana villkorsändringar som kan bli nödvändiga till följd av bestämmelserna i 8 b-8 d §§ och de andra direktiv som föreskriver att vissa föroreningshalter etc. inte får överskridas och att en omprövning skall ske senast efter fyra år.

3.1.5 Svea hovrätt-Vattenöverdomstolen: De direktiv som reglerar skydd för grundvatten samt utsläpp av farliga ämnen i marin miljö och som behandlas under avsnitten 3.1 och 3.2 i promemorian, föreslås medföra vissa ändringar i miljöskyddslagen (1969:389), såsom varande den relevanta författningen. Vattenöverdomstolen vill här peka på de samordnings- och gränsdragningsproblem som kan föreligga när företag i vatten omfattar olika moment och därmed kan falla under tillämpningsområdet för flera författningar, t.ex. miljöskyddslagen och vattenlagen (1983:291). Samordnings- och gränsdragningsproblemen belyses bl.a. i propositionen 1984/85:10 om ändringar i miljöskyddslagen m.m., s. 16 ff. Särskilt den möjligheten att ett företag, som faller under tillämpningsområdet för något av nu aktuella direktiv, kan komma att förprövas enligt vattenlagens bestämmelser, bör enligt vattenöverdomstolens mening beaktas och närmare övervägas i lagstiftningsärendet.

3.1.6 Universitetet i Uppsala: Yttrandet övergår nu till frågan om grundvattenskyddets reglering. Den teknik som där används för att granska hur direktivet i fråga överensstämmer med svensk rätt, förutsatt att promemorians förslag genomförs, kan fungera som förebild för hur även andra direktiv på miljöområdet måste gås igenom, något som inte har gjorts i promemorian och som inte heller kan ske i detalj i detta yttranden. För att föra över grundvattendirektivet till svensk rätt föreslår promemorian en ny paragraf i ML (8 b §). Av systematiska skäl bör den i stället ingå som en 7 a §. ML är rätt lag för denna regel. Emellertid bör begreppet "släppas ut direkt i grundvattnet" definieras; det visar sig att personer som sysslar med miljöskyddstillsyn står frågande – med viss rätt – inför uttrycket. Andra stycket i samma paragraf förefaller ge regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer en rätt att bestämma vissa saker.

Om man emellertid går till själva direktivet och utifrån detta letar sig tillbaka till svenska författningar, ser man att den föreslagna lagändringen är helt otillräcklig.

Promemorian anger att naturvårdsverkets allmänna råd har viss innebörd. Dessa råd är inte gällande svensk rätt och de följs heller inte om de skulle tolkas som att all tillförsel till grundvatten av farliga ämnen inte tillåts förekomma.

Kravet i direktivet på omprövning och även möjlighet till hävande av tillstånd återspeglas inte i promemorians förslag.

Kravreglerna i 5 och 6 §§ ML föreslås i promemorian oförändrade. Kravet i grundvattendirektivets art. 4.1 återspeglas inte i lagförslaget och går längre än ML:s kravregler. Samma gäller bl.a även för art 5.1.

Kravet på tillståndsprövningen i art 7 återspeglas inte i någon svensk författning, inte heller kravet i art 8, art 9 eller art 10. Den sistnämnda torde i stort sett ändå uppfyllas i praxis hos koncessionsnämnden, mera varierande hos länsstyrelserna. Även art 12.1 saknas i svenska författningar, medan art 12.2 får anses inbyggd i ML:s regler om rättsverkan av tillstånd och tillsyn, men den är illa efterlevd.

Denna genomgång av grundvattendirektivet och det svenska lagförslaget visar att betydande delar av direktivet inte heller efter genomförandet av lagförslaget kommer att återspeglas i svensk rätt. Promemorian har här inte löst uppgiften.

Frågan som då uppkommer är hur man bäst åstadkommer vad promemorian kallar en transformering med iakttagande av de kriterier som angetts i inledningen till detta yttrande.

Den metod som förefaller ligga närmast till hands är att i en 7 a § lägga de grundläggande kraven samt att i samma paragraf ange att grundvattendirektivets mera detaljerade bestämmelser ska gälla som minimikrav. Vidare kräver detta att 5 § ML ändras så att det där anges att dess nuvarande krav är minimikrav och att därutöver vissa angivna direktiv, bl.a. grundvattendirektivet, gäller som svensk rätt. Givetvis förutsätter detta att direktivet eller direktiven i fråga hålls tillgängliga på svenska.

Ett alternativ till att göra direktivet direkt tillämpligt är att transformera detsamma till en förordning som enligt en paragraf i själva lagen har giltighet utöver de mera allmänna bestämmelserna i själva lagen.

Det kan däremot inte anses tillräckligt från EES-rättslig synpunkt att bara ta över vissa delar av direktivet till en svensk kravregelparagraf och att sedan eventuellt förutsätta att tillståndsmyndigheter och andra ändå tillämpar direktivet. En sådan passiv hållning till transformeringsfrågor har redan underkänts av EG-domstolen, vilket för övrigt även promemorian som sådan har redovisat, uppenbarligen utan att för den skull låta denna insikt påverka lagförslagsarbetet.

Enligt regleringsformen sker utövandet av den offentliga makten under lagarna. Alltså måste det finnas ett slags oklanderlig kedja mellan i detta fall ML och det som står i direktivet. Promemorian har inte åstadkommit något sådant.

Promemorian förefaller inte helt entydigt ha löst överförandet av den tillståndsplikt som följer av olika EES-anknutna direktiv till ML. Antingen kan

miljöskyddsförordningen ändras så att den täcker 100 % av tillståndspliken i direktiven eller också görs en koppling mellan 10 § ML och EG-direktiven. Den förstnämnda lösningen förordas.

I 13 § ML, eller i miljöskyddsförordningen, måste införas, eller göras en koppling till, de olika regler i de aktuella direktiven som anger vad som (som minimum) ska vara föremål för prövning.

Det föreslagna andra stycket i 18 § är helt fel placerat. Stycket utgör, om det verkligen avses innebära ett överförande av direktivbestämmelser, en kravregel och inte en regel om vad som ska stå i ett tillståndsdokument.

Förslagställarna har här försökt, och misslyckats, att föra över de direktivbestämmelser som rör maximalutsläpp för olika ämnen och/eller anläggningstyper. Två stora problem orsakas genom promemorians förslag. Det ena är villrådighet när det gäller vad som är kravregler. Det andra är att, så som promemorian utformat lagförslaget, direktiven i dessa delar bara skulle bli gällande för sådana verksamheter som tillståndsprövas respektive omprövas efter den nya regelns ikraftträdande. Därmed uppfylls inte EES-avtalet.

Direktiven avser nämligen inte bara sådant som i Sverige tillståndsprövas efter en viss tidpunkt. Direktiven avser där angivna ämnen och verksamhetstyper. För samtliga dessa ska gälla att utsläppen inte får vara större än vad direktiven anger. Detta ska alltså gälla även verksamheter som är föremål för tillsyn enligt ML. Därtill kommer att Sverige måste införa tillståndsplikt och omprövningsplikt (det senare har promemorian inte åstadkommit).

Följaktligen föreslås att en 5 a § införs i ML och att det som i sak står i förslagets 18 § andra stycke formuleras bättre samt kommer att utgöra nämnda 5 a §. Där samt i 5 § ska framgå att EG-kraven är minimikrav, dvs. att de inte får medföra lägre krav än som följer av 5 § ML. Lämpligen bör det i 5 § framgå att ytterligare krav kan finnas i LKP och förordningar under denna, men ett sådant förtydligande är inte nödvändigt.

22 § ML är problematisk, även efter den föreslagna ändringen. Kopplingen till hälsoskyddslagen är här särskilt betydelsefull för den händelse att man håller fast vid att luftkvalitetsreglerna ska finnas i hälsoskyddslagen. I så fall kommer Sverige inte att uppfylla EES-avtalet, eftersom omprövningsförutsättningarna i ML samt skyddsreglerna i 22 § ML för tillståndshavare skulle skydda företagare från att drabbas av krav i områden, där luftkvalitetsnormer inte uppfylls.

24 § i den föreslagna lydelsen uppfyller inte EES-avtalet. Bristerna är främst följande.

Omprövningstiden tio år i 1 punkten måste för bl.a. ett antal verksamhetstyper ändras till 4 år.

Omprövningen måste göras obligatorisk, inte som nu vara beroende av initiativ från naturvårdsverket respektive länsstyrelsen. Detta är väsentligt inte bara vad gäller 4-årsomprövningarna m.fl. utan också omprövningen/skärpningen enligt den föreslagna helt nya 8 punkten. Den senare bör även anpassas så att skärpning kan ske för den händelse kvalitetsnormer för luft eller råvattentäkter inte är uppfyllda. Detta sistnämnda är dock inte tvingande till följd av EES-avtalet och direktiven i bilaga XX, men lämpligt för att Sverige ska kunna visa att man har ett genomförandesystem för sådana

kvalitetsnormer som följer av bilaga XX. För att förstå det ovan anförda om 24 § måste man ta i beaktande 26 § som måste ändras i konsekvens med ovanstående. Som denna nu är utformad, skulle det ligga i naturvårdsverkets respektive länsstyrelsernas händer huruvida omprövning verkligen sker. Detta stämmer inte med de aktuella direktiven.

Lämpligaste ändringen är att införa en skyldighet för utövarna av miljöfarlig verksamhet att i god tid före respektive periods slut (såsom 4-årsperioden) söka nytt tillstånd. Det är svårt att se någon alternativ lösning som skulle stämma lika bra med EES-avtalet och dess bilaga XX.

3.1.7 Universitetet i Lund: I promemorian sägs att svensk rätt i materiellt hänseende i allmänhet väl uppfyller EES-avtalets krav. Det finns ingen anledning att betvivla detta. Men EG:s miljö rätt innehåller vissa lagtekniska lösningar och tankesätt som inte förekommer i Sverige.

Hittills har svensk miljö rätt i stor utsträckning varit inriktad på att reglera speciella verksamhetstyper. EES-avtalets miljöregler går i huvudsak ut på att begränsa utsläpp av olika ämnen.

Sättet att formulera kraven på verksamhetsutövare är inte heller detsamma i Sverige som i EG. Enligt miljöskyddslagen skall var och en som utövar miljöfarlig verksamhet vidta skäliga försiktighetsmått – men inte mer. Prövningen av vad som är skäligt är individuell. Enligt EES-direktiven skall utsläppsnormer fastställas, vilka gäller för envar som vill släppa ut det aktuella ämnet. I många fall är dessa utsläppsnormer knutna till kvalitetsmål för luft och vatten.

Den principiella skillnaden är, att i Sverige bedöms kraven på miljöhänsyn utifrån den enskilde företagarens situation, medan EG-direktiven utgår från risken för miljöskador (graden naturligtvis beroende av vilka kvalitetsmål man sätter upp!).

En anpassning av svensk miljö rätt med anledning av EES-avtalet måste beakta dessa skillnader. Som framgår av det följande har detta enligt forskningsnämndens mening inte skett på ett tillfredsställande sätt i promemorieutredningen.

Direktiv 80/68/EEG innehåller bestämmelser om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen. Direktiv 76/464/EEG med följd-direktiv avser förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö.

Det ligger, som utredningen föreslår, närmast till hands att implementera dessa regler genom miljöskyddslagen. Direktivens regler om tillståndsplikt och skyldighet att begränsa utsläpp av farliga ämnen omfattas av miljöskyddslagen i nuvarande lydelse. (Möjligen får bilagan till ML justeras något, eftersom tillståndsplikten enligt ML grundas på verksamhetens omfattning, inte på förekomsten av speciella ämnen). De krav som ställs enligt miljöskyddslagen uppfyller i allmänhet mer än väl de materiella kraven enligt direktiven. Men direktiven innehåller några moment som inte passar in i miljöskyddslagen.

Generella utsläppsnormer är oförenliga med lagens nuvarande uppbyggnad. Miljöskyddslagens kravregler bygger på individuell prövning av varje enskild verksamhet. Generella föreskrifter om försiktighetsmått kan endast

meddelas i områden som utsetts till särskilt föroreningskänsliga områden. Sådana föreskrifter skall bestämmas med stöd av ML:s allmänna tillåtlighetsregler. De kan inte innehålla högre krav än vad som följer av ML:s regler i övrigt (prop. 1984/85:10 s.76 och s. 79 f).

Möjligheten att med stöd av ML förbjuda en verksamhet är mycket begränsad. Var och en som bedriver miljöfarlig verksamhet skall vidta skäliga försiktighetsåtgärder. Men endast om den medför olägenhet av väsentlig betydelse, och det inte finns andra faktorer som talar för att den ändå skall tillåtas, kan man hindra en verksamhet (6 §).

Ett tillstånd enligt ML gäller i princip för all framtid. Endast om särskilda skäl föreligger får tillståndet meddelas för begränsad tid (18 §), eller dras tillbaka (23 §). En av de grundläggande tankarna bakom miljöskyddslagen var just att verksamhetsutövaren skulle få en relativt trygg rättslig grund för sin verksamhet (se t.ex. prop. 1969:28 s 235). Villkor kan dock omprövas efter tio år eller om det dessförinnan föreligger någon angiven omprövningsgrund.

I promemorian lägger man fram förslag som innebär ingripande förändringar i miljöskyddslagens konstruktion. Förändringarna är dock bara avsedda att gälla punktvis, nämligen på de områden EG-direktiven reglerar. Det finns ingen principiell anledning att invända emot en förändring av miljöskyddslagen i den riktning promemorian föreslår, men denna bör då vara av mer generell karaktär. Den föreslagna detaljregleringen i en för övrigt allmänt hållen ramlag är anmärkningsvärd. Man får intryck av att skyddet för hälsa och miljö i huvudsak är beroende av hur man lyckas reglera spilloljeförbränningen. Dessa frågor regleras bättre i förordning eller andra bindande föreskrifter.

I promemorian har man vidare föreslagit bestämmelser i ML 18 och 24 §§ med innebörd att villkor inte kan meddelas i strid mot EG-direktiven. Men man har inte föreslagit någon möjlighet att ställa högre krav på en verksamhet än vad som följer av 5 §, vilket torde vara nödvändigt i en sådan situation.

Enligt forskningsnämnden bör miljöskyddslagen istället för den föreslagna lösningen kompletteras med befogenhet för regeringen eller myndighet som regeringen föreslår att meddela generella föreskrifter om utsläppsgränser, skyddsåtgärder och förbud. Därefter kan nödvändiga förordningar utfärdas i enlighet med direktiven. I dessa föreskrifter måste finnas möjlighet att ställa högre krav än vad som följer av ML 5 §. I något fall innehåller direktiven redan nu strängare utsläppsvillkor än vad som följer av tillämpningen av ML 5 §, och de innehåller anvisningar om att gränsvärden m.m. skall skärpas efter hand. Vi kan inte utgå från att Sverige i all framtid kommer att ha en materiellt strängare tillämpning av miljölagarna.

Generella föreskrifter måste, enligt forskningsnämndens mening, ange miniminivåer. I annat fall accepterar vi en nedrustning av den svenska miljöskyddslagen. Tillämpningen av ML 5 § resulterar ofta i högre miljökrav än vad direktiven anger. Om det är befogat enligt 5 § kan strängare krav gälla vid den individuella prövningen. Detta måste klargöras i lagtext på något sätt. En möjlighet är att i 18 § ange att villkor inte får strida mot tillåtlighetsreglerna.

Direktiven gäller även befintlig verksamhet. Efter en viss tidsfrist skall

också sådan uppfylla direktivens krav. För Sveriges del innebär detta att omprövningsreglerna i ML måste ändras. Villkor som innebär att generella föreskrifter överskrids kan omprövas. En sådan regel omfattar även den situationen att föreskrifterna skärpts.

Miljöskyddslagen måste också kompletteras med en utökad möjlighet att meddela tidsbegränsade tillstånd.

Visserligen kan en sådan ordning som den föreslagna generellt rubba de grundläggande principerna i miljöskyddslagen (jfr. promemorian s.74). Så länge reglerna endast utnyttjas för att implementera de aktuella EG-direktiven, torde de emellertid i praktiken inte göra detta i större utsträckning än den i promemorian föreslagna lösningen, samtidigt som den rent lagtekniskt klart är att föredra.

Den av forskningsnämnden ovan föreslagna lösningen är tillämplig även i fråga om implementering av Direktiv 91/271/EEG om rening av kommunalt avloppsvatten i tätbebyggelse. Det aktuella direktivet innehåller bestämmelser om dels när avloppsanläggningar skall finnas, och dels vilka krav som ställs på anläggningarna.

Som utredningen konstaterar innehåller svensk lagstiftning de bestämmelser om behövs för anläggningsskyldighetens inträde.

Rening av avloppsvatten regleras enligt miljöskyddslagen. Sådana utsläpp som omfattas av direktiven skall tillståndsprövas enligt ML. Bortsett från EG:s krav på kvävereduktion uppfyller villkorsprövningen direktivets bestämmelser. Dock har vi här samma problem som ovan, nämligen individuell prövning i Sverige och generella krav på utsläppsnormer o.d. i EG-direktivet.

Direktiv 84/360/EEG, om bekämpning av luftföroreningar från industri-anläggningar innebär krav på tillståndsplikt för vissa typer av anläggningar. Tillstånd får endast utfärdas om alla lämpliga åtgärder har vidtagits och anläggningen inte orsakar betydande luftförorening. Gränsvärden för utsläppsnormer och metoder för mätning och utvärdering skall fastställas för olika ämnen. Vid tillståndsprövningen skall utsläppsnormer och luftkvalitetsnormer beaktas.

Direktiven 88/609/EEG, 89/369/EEG och 89/429/EEG om begränsning av luftföroreningar från förbränningsanläggningar och kommunala avfallsförbränningsanläggningar innehåller mera detaljerade bestämmelser, bl.a. gränsvärden för olika ämnen, tekniska lösningar och regler för mätning. Direktiven innehåller bestämmelser om hur man skall förfara vid haveri eller tekniska fel i reningsanläggningen. Det finns ett uttalat krav på att driften begränsas eller upphör om utsläppsgränser inte kan hållas (art.8, 8 och 7).

Sverige har redan tillståndsplikt för de typer av verksamheter som avses med direktiven genom bestämmelserna i miljöskyddslagen.

Enligt promemorian uppfyller Sverige i praktiken de flesta av de gränsvärden som anges i direktiven. Det innebär inga större svårigheter att justera de värden som är för höga i Sverige. Svenska regler bygger dock på andra utsläppsparametrar.

Men liksom tidigare kräver EES-avtalet att vi skapar möjlighet att införa generella bindande gränsvärden i svensk lag. Det kan ske genom en förord-

ning med stöd av miljöskyddslagen enligt forskningsnämndens tidigare förslag.

Beträffande direktiv 87/217/EEG om att hindra och minska asbestföroreningar i miljön konstaterar forskningsnämnden liksom utredningen att svensk lag innehåller de bestämmelser som krävs. Asbesthantering är i princip förbjudet, och förekommer ytterst sparsamt i Sverige. De föreslagna tilläggen till ML är tillräckliga för att uppfylla formkraven.

3.1.8 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen delar – med utgångspunkt från sina erfarenheter som tillstånds- och tillsynsmyndighet – den i promemorian framförda uppfattningen att den svenska miljöpolitiken och den kravnivå som upprätts i vårt individuella provnings- och tillsynssystem i de flesta fall väl uppfyller de krav som ställs i EG:s rättsakter. En systematisk samordning mellan den svenska miljöskyddslagstiftningen och EG-rätten bör därför kunna ske på sätt föreslås i 18 § andra stycket respektive 24 § punkten 8 i förslaget till ny lydelse av miljöskyddslagen. Föreslagna ändringar och tillägg i miljöskyddslagen är enligt länsstyrelsens mening även i övrigt – med den generella reservation som gjorts ovan – ändamålsenliga anpassningar till kraven i EES-avtalet.

3.1.9 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Förslaget att i miljöskyddslagen ta in föreskrifter om utsläpps- och kvalitetsnormer innebär att en helt ny princip införs i miljöskyddslagen. Miljöskyddskommitten har bl.a. fått i uppdrag att utreda förutsättningarna och möjligheterna att i den svenska miljöskyddslagstiftningen införa utsläpps- och kvalitetsnormer. Att nu till del föregripa detta arbete förefaller tveksamt.

EG:s direktiv inom miljöområdet avser reglering av de miljöproblem som inom gemenskapen är särskilt angelägna att åtgärda. Många av dessa problem är gemensamma och därför också aktuella i vårt land. Det finns dock miljöproblem som är speciella för Sverige och minst lika angelägna att åtgärda. Införande av enbart de utsläppsnormer som gäller inom EG i miljöskyddslagen utan anpassning och komplettering med hänsyn till de svenska förhållandena kan därför komma att ge en felaktig bild och prioritering av de här aktuella miljöproblemen.

Förslaget innebär i flertalet fall att de nivåer för olika utsläpp som gäller inom EG också införs som bestämmelser i miljöskyddslagen. Dessa utsläppsnormer kan lätt komma att tolkas som den kravnivå lagen ställer. Vid tillämpning av lagens tillåtlighetsregler i 5 § torde i det enskilda fallet kraven i många fall komma att ligga avsevärt högre. En annan följd av förslaget blir att det i miljöskyddslagen införs förbud mot och gränsvärden för utsläpp av vissa ämnen vars tillverkning och användning inte är tillåten i Sverige eller där tillverkning inte förekommer och användningen av aktuella ämnen skall avvecklas enligt riksdagsbeslut och särskild lagstiftning. Detta ger felaktiga signaler till de som har att följa och tillämpa miljöskyddslagen.

Mot denna bakgrund anser länsstyrelsen att en ändring av miljöskyddslagen i den riktning som nu föreslås bör föregås av en noggrannare utredning och analys än vad som nu redovisats. Införandet av utsläpps- och kvalitetsnormer bör närmare analyseras i förhållande till lagens tillåtlighetsregler och övrig berörd lagstiftning inom miljöskyddsområdet exempelvis lagen om ke-

miska produkter. Normerna bör anpassas till svenska förhållanden och avse de miljöproblem som från svensk utgångspunkt är mest angelägna att åtgärda. Vidare bör gränsvärden för olika utsläpp fastställas med utgångspunkt från tillåtlighetsreglerna i 5 § miljöskyddslagen.

3.1.10 Länsstyrelsen Göteborgs och Bohus län: I de olika direktiv och dotterdirektiv som reglerar utsläpp av farliga ämnen i vattenmiljön ställs krav på generellt bestämda utsläppsgränser och omprövning av villkor vart fjärde år. I motsats till vad som anges i promemorian (sid. 73) utgår Länsstyrelsen från att det skulle medföra en högst avsevärd arbetsbelastning om villkoren skulle omprövas enligt direktiven, åtminstone med nuvarande omprövningsförfarande. Även rättsäkerhetskraven talar mot en så ofta återkommande omprövning om inte de förhållanden har inträtt som i övrigt anges i 24 § ML. Länsstyrelsen anser därför att det finns mycket goda skäl att låta miljöskyddskommittén noggrant överväga denna frågan innan den leder till ny lagstiftning.

Möjligheten att ompröva utsläppsvillkor som medger större utsläpp än vad som tillåts i berörda EG-direktiv innebär enligt promemorian inget större extraarbete för berörda myndigheter. Det är dock troligt att det finns en hel del villkor i gamla tillståndsbeslut som medger betydligt större utsläpp än vad som i dag brukar tillåtas och vad som är godtagbart enligt direktiven. Den föreslagna nya omprövningsmöjligheten i 24 § punkt 8 medför att tillståndsmyndigheterna måste inhämta kunskaper inom ett avsevärt utvidgat regelområde.

Föreskriften om att ett utsläpp inte får överstiga ett visst värde är sakligt sett en tillåtlighetsregel. Det är inte bra att en ändring av dessa fundamentala regler inte hinner föregås av ett noggrannare utredningsarbete. 18 § ML innehåller för närvarande vissa formella regler för beslut och står närmast under rubriken Tillståndsbeslut. Lagförslaget bör därför tas in under Tillåtlighetsreglerna i 4-8 a §§, förslagsvis som en ny 8 e § eller ett nytt femte stycket i 5 §. Effekt av detta skulle dessutom bli att vid förelägganden som tillsynsmyndigheter gör enligt 40 § ML skall minimireglerna enligt direktiven beaktas.

3.1.11 Länsstyrelsen i Örebro län: Tillägget till 18 § miljöskyddslagen angående vissa gränsvärden borde i stället stå under lagens tillåtlighetsregler, detta skulle innebära att även verksamheter som inte tillståndsprövats också omfattas av gränsvärdena. Lagändringen innebär att tillåtlighetsreglernas avvägning mellan vad som är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat, i vissa fall kompletteras med generella regler.

3.1.12 Norrköpings kommun: Kommunen anser att den svenska miljöskyddslagstiftningen mer än väl uppfyller de krav som ställs i EG-direktiven. Som redogörs för i promemorian innehåller miljöskyddslagen i dag inga krav på generellt bestämda utsläppsgränser. Detta medför att, i de fall då EG-direktiven ställer mer detaljerade krav än de svenska tillstånden till miljöfarlig verksamhet, det är inget som hindrar den tillståndsgivande myndigheten att redan nu anpassa kraven efter EG:s direktiv. I andra fall ställer EG:s direktiv lägre krav eller krav som är annorlunda formulerade (t ex kan tillstånd

enligt bubble-modellen, där flera anläggningar i en region får gemensamma gräns- eller riktvärden för sina utsläpp, inte ges enligt direktiven). I direktiven finns också flera möjligheter till dispenser från gränsvärdena. Det vore synnerligen olyckligt om en anpassning till EG:s direktiv medförde en tillbakagång för miljöarbetet i Sverige.

3.1.13 Umeå kommun: I betänkandet föreslås ett tillägg till 18 § miljöskyddslagen som säger att tillåtna utsläpp inte får överstiga motsvarande värden enligt EG:s direktiv. Denna paragraf gäller enbart tillståndspliktiga verksamheter, vilket innebär att kraven inte kommer att gälla för övrig miljöfarlig verksamhet.

3.1.14 Svenska Kommunförbundet: Styrelsen har inget att erinra mot en anpassning av skyddet av vatten till EG:s regler men också här förordar styrelsen att vi bör nöja oss med målrelaterade regler i själva lagen.

Med hänsyn till den betydande osäkerhet som råder inom EG när det gäller tillämpningen av direktiven på vattenområdet, anser styrelsen att det i nuläget saknas skäl till annat än en mycket försiktig anpassning som medger att Sverige har kvar sina i många stycken högre generella krav.

3.1.15 Sveriges Industriförbund: Vad avser 22 § ML saknas det skäl att i denna paragraf föra in en hänvisning till 8 b och d. För det fall ett tillståndsvillkor innebär överträdelse av en norm som omfattas av 8 b eller d skall villkoret omprövas. Att omprövning skall kunna ske följer redan av den föreslagna p 8 i 24 §. Hänvisningen i 22 § till 8 § b eller d är således överflödigt.

3.1.16 Landsorganisationen i Sverige: I promemorian bedöms de svenska miljökraven nästan genomgående uppfylla eller vara strängare än motsvarande EG-direktiv inom skilda sakområden som avloppsrening, utsläpp av farliga ämnen till vatten, luftföroreningar, avfallshantering etc. Genom vissa kompletteringar till befintlig lagstiftning, framförallt miljöskyddslagen, kan gränsvärden etc i EG-direktiven tillämpas i samband med sedvanlig tillståndsprövning. LO delar denna bedömning. LO vill särskilt understryka att EGs asbestdirektiv, vilka behandlas i luftvårdsavsnittet, ej föranleder ändringar i det svenska asbestförbudet.

En fråga som återkommer inom flera berörda områden gäller omprövningen av befintliga tillstånd. När gamla tillståndsvillkor riskerar åsidosätta EG-direktivens bestämmelse föreslås detta kunna utgöra grund för omprövning av tillstånden. Vilka effekter ett vidgat och påskyndat omprövningsförfarande kan få för berörda branscher och myndigheter redovisas ej. LO delar i princip promemorians synsätt men, med hänsyn till att en allmän översyn av omprövningsinstrumentet för närvarande sker inom miljöskyddskommittén, anser LO att en mer samlad bedömning bör ske inom denna.

3.1.17 Svenska Gruvföreningen: I det föreslagna tillägget till 18 § miljöskyddslagen talas om "motsvarande värden". Vad som avses måste rimligen vara "motsvarande gränsvärden", vilket i och för sig också framgår av specialmotiveringen till paragrafen. För att undvika sammanblandning med de kvalitetsmål, som anges för vissa ämnen, bör det dock för tydlighetens skull

även av lagtexten framgå att det är gränsvärden som avses. Jämför även hur den föreslagna texten till 24 § 8 är formulerad.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

3.2 Grundvattenskydd

3.2.1 Sveriges geologiska undersökning: SGU tillstyrker att särskilda bestämmelser införes om grundvattenskydd, för gränsvärden för tungmetaller i slam som används för jordbruksändamål samt för spillolja. Genom bestämmelserna skulle förbud införas bl.a. mot direkt utsläpp i grundvattnet av kadmium, kvicksilver m.fl. miljöfarliga ämnen. Förslaget är därmed längre gående än EG-direktivet som anger alternativ till gränsvärden innebärande att tillstånd kan meddelas på villkor att alla förebyggande tekniska åtgärder vidtas som krävs för att förhindra utsläpp.

3.2.2 Statens Naturvårdsverk: Verket kan stödja den föreslagna ändringen (en ny paragraf 8 b) om skydd för grundvatten. Det hade dock varit önskvärt om vissa frågor hade utvecklats i motivskrivningen. Det gäller bl.a. frågor om den praktiska konsekvensen av ett förbud mot direkt utsläpp i grundvattnet av vissa ämnen och vissa tolkningsproblem.

3.2.3 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Uttrycket "direkt i grundvattnet" kan innebära tolkningsproblem. En fri grundvattenyta är inte så vanlig samtidigt som grundvattennivåer i mark kan variera högst avsevärt. För att kunna medge infiltration måste då högsta grundvattenytan klarläggas. Infiltration i zoner alldeles över grundvattenytans läge kan vid rörelse av grundvattennivån medföra att grundvattnet når upp i infiltrationszonen. Vidare kan inte uteslutas att infiltration i grovt material gör att vissa ämnen relativt lätt kan nå grundvattnet med klar påverkan som följd. Kan infiltration godtas i en zon omedelbart över grundvattenytan (10 cm)?

I stället för att införa ett svårefterlevt förbud kan tillståndsplikt för sådan här verksamhet övervägas. För detta talar även att tillsynen efter tillståndsgivning i normalfallet ligger hos Länsstyrelsen medan övrig tillsyn ankommer på kommunernas Miljö- och hälsoskyddsnämnder att fullgöra. Miljö- och hälsoskyddsnämndernas möjligheter att fullgöra tillsynen är mycket varierande med hänsyn till kommunernas storlek, bemanning m.m.

Enligt direktivet gäller inte förbudet exempelvis avloppsvatten från glesbebyggelse, men organiska fosforföreningar kommer även genom avloppsvatten.

3.2.4 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Beträffande det föreslagna skyddet av grundvatten enligt 8 b § miljöskyddslagen, förutsätter länsstyrelsen att lydelsen inte innebär något hinder för infiltration av avloppsvatten, vilket är en vedertagen metod bl a i detta län. Specialmotiveringen (sid 127) anger att tillförsel genom infiltration inte omfattas av bestämmelsen.

3.2.5 Kalmar kommun: Direktutsläpp till grundvatten såsom det definieras i direktiv 80/68/EEG torde vara mycket sällan förekommande i Sverige. Med den formulering som föreslås i en ny 8b§ i ML skulle alla direkta utsläpp till grundvattnet av de åtta ämnena eller ämnesgrupperna bli förbjudna. Även de tre generella undantag som nämns i direktivets artikel 2 skulle enligt

vår bedömning komma att omfattas av förbudet som det formulerats i förslaget.

Är avsikten att trots allt behålla de tre undantagen bör för den praktiska tillämplighetens skull antingen de anges direkt i lagtexten efter ämnesgruppsräkningen eller ett tillägg göras till 2 st. i paragrafen. Tillägget kan förslagsvis ges följande lydelse och placering:....av grundvattnet föreskriva dels om undantag från förbudet enligt 1 st. för vissa typer av utsläpp, dels om förbud mot eller ... Detaljreglering kan därefter göras i exempelvis naturvårdsverkets författningssamling, där såväl definitionerna i artikel 1 som en precisering av undantagen i artikel 2 anges.

3.2.6 Göteborgs kommun: De förslag till tillägg i miljöskyddslagen enligt 8b och 8c §§ som utredningen redovisar finns inget att erinra emot. Grundvattnenskyddet blir genom förslaget tydligare samtidigt som reglerna för slamavvandring blir mer entydiga än hittills.

3.2.7 Umeå kommun: Under avsnittet skydd för grundvatten ges i EG:s direktiv möjligheter att i undantagsfall ge tillstånd till direkta utsläpp av ämnen tillhöriga lista 1. Det talas om utsläpp till grundvatten som inte står i kontakt med andra vatten där skada av utsläppet kan uppstå. Sådana grundvatten finns inte och indikerar brist på hänsynstagande till kretsloppen. Det måste vara ett grundläggande krav att utsläpp av farliga ämnen till grundvatten inte får förekomma. EG:s direktiv bör därför inte gälla den svenska lagstiftningen, vilket också föreslås i promemorian.

3.2.8 Sveriges Industriförbund: Lagförslag 8 b § ML har föreslagits en lydelse som innebär ett totalt förbud mot direkt utsläpp till grundvattnet av vissa ämnen och grupper av ämnen. Direktiv 80/68/EEG innehåller emellertid i artikel 4.2 en möjlighet att tillåta utsläpp om "det grundvatten till vilket utsläppen kommer att ske varaktigt är olämpligt för annan användning". Möjligheten att tillåta utsläpp av detta slag bör finnas även enligt den svenska lagstiftningen. Det bör också vara tillåtet med sådan återinfiltration av vatten som anges i artikel 4.3 i direktivet.

I 8 b § ML bör texten lämpligen förtydligas genom att orden "krav på" förs in mellan orden "mot eller ... tillstånd". Risken finns annars att man lätt kan få uppfattningen att regeringen kan ge tillstånd till utsläpp av ämnen som är förbjudna i annan lagstiftning.

3.2.9 Svenska kraftverksföreningen: Föreningen vill med anledning av direktivet 80/68/EEG, angående frekvensen för omprövning för grundvattenföroreningar vart fjärde år, framföra att för deponering av avfall från förbränningsanläggningar (slagg, flygaskor och gips) är det inte rimligt med så täta omprövningar. Härigenom förbättras inte miljöskyddet eftersom lakvatnenbildning uppträder först efter ca 50 år och föroreningshalterna är låga. Vidare medför ett sådant system att en administration byggs upp som inte ger något mervärde ur miljösynpunkt. Problemet med att uppfylla syftet med EG-direktivet kan lösas genom att Sverige driver frågan om att låta klassificera avfallet som miljömässigt ofarliga med standardiserade metoder.

3.2.10 Värmeverksföreningen: Risken finns att de lokala tillsynsmyndighe-

terna kräver mätningar av varje i EG-direktiv 80/68/EEG angivet ämne, oavsett om detta förekommer eller ej. Föreningen anser att denna risk måste beaktas och att endast de ämnen som anges i de enskilda tillstånden skall kontrolleras.

Övergången från tio-årstillstånd till fyra-års ökar osäkerheten i anläggningsägarnas långtidsplanering. Om EG:s system väljs, införs generella villkor vilket ännu ej tillämpats i Sverige. Anammats EG:s regler bör de helt ersätta de svenska, oavsett om dessa är lägre eller högre. Föreningen vill för sin del förorda att de individuella villkoren behålls.

3.2.11 Kraftsam: Dock vill Kraftsam fästa uppmärksamheten på den omprövning av tillstånden enligt direktiv 80/68/EEG som skall ske vart fjärde år. I de fall tillstånden gäller deponier för avfall från förbränningsanläggningar (bl.a. slagg, flygaskor och gips) är, enligt Kraftsams mening, så täta omprövningar inte befogade. Lakvattenbildning uppträder i dessa fall i regel inte förrän efter mer än 50 år och det är då fråga om lakvatten med mycket låga föroreningshalter.

3.2.12 Svenska Gruvföreningen: Vad avser den nya 8 b § i Miljöskyddslagen, har föreslagits en lydelse, som innebär ett totalt förbud mot direkt utsläpp till grundvattnet av vissa ämnen och grupper av ämnen.

Direktiv 80/68/EEG innehåller emellertid i artikel 4.2 en möjlighet att tillåta utsläpp om "det grundvattnet till vilket utsläppen kommer att ske varaktigt är olämpligt för annan användning".

Gruvföreningen anser att denna möjlighet att tillåta utsläpp bör finnas även enligt svensk lagstiftning. Är grundvattnet ändå otjänligt t ex till följd av gruvdrift eller annan industriell verksamhet under lång tid, finns ingen anledning till att det skall vara totalförbjudet att släppa ut mindre mängder av t ex kvicksilver eller kadmium. Gruvföreningen anser därför att ett sådant undantag, som är medgivet enligt direktivet, bör införas i lagen.

Gruvföreningen anser också att det enligt den svenska lagstiftningen bör vara tillåtet med återinfiltration av vatten som avses i artikel 4.3 i direktivet.

3.2.13 Vattenfall AB: Beträffande punkt 2 ovan (skydd för grundvattnet) liksom den del av punkt 6 (avfall-särskilt förbränningsavfall och kontaminerade oljor), som behandlar deponering av avfall från förbränningsanläggningar såsom slagg, flygaskor och gips menar Vattenfall att det generella kravet på omprövning vart fjärde år endast medför ökad byråkrati och högre kostnader utan att miljöskyddet förbättras. Skälen till Vattenfalls synsätt är dels att lakvattenbildning för de exemplifierade restprodukterna normalt inte inträffar förrän efter femtio år eller vanligen ännu senare, dels att lakvatten ifråga har mycket låga föroreningshalter. Vattenfall menar i anslutning till denna synpunkt att Sverige borde driva frågan om att EG-bestämmelsen inte skulle gälla avfall, som efter standardiserade laktester, kan klassificeras som miljömässigt harmlösa även om de innehåller ämnen som i annat sammanhang är skadliga för miljön.

3.3 Utsläpp av farliga ämnen i övrig vattenmiljö

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

3.3.1 Kalmar kommun: Vi instämmer i att de föreslagna tilläggen i 18 och 24 §§ ML är tillräckliga för att uppfylla minimikraven i direktiv 76/464/EEG inklusive följd direktiv. På lokal nivå har vi ett förslag till reviderat miljöskyddsprogram för kommunen formulerat kvalitetsmål för vissa av de ämnen som omfattas av direktivet. Kvalitetsmålen gäller både halter i vattnet och i vattenlevande organismer, i första hand sötvattenlevande mossor och blåmusslor. Vårt tillvägagångssätt borde kunna tillämpas på såväl annan lokal som regional och central nivå.

3.3.2 Lantbrukarnas Riksförbund: På sid 62 i promemorian behandlas utsläpp av farliga ämnen i marin miljö. Det första direktivet som behandlas – direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö – torde omfatta utsläpp till allt vatten och inte endast utsläpp till marin miljö som promemorian ger sken av.

Det bör klart framgå vilka utsläppskällor som omfattas av detta direktiv och dess dotterdirektiv. På sid 72 sägs att EG-reglerna avser utsläpp av vissa kemikalier från industrianläggningar. I listan över ämnen som har en skadlig inverkan på syrebalansen finns ammoniak och nitriter med, ämnen som lätt kan kopplas till jordbruket. Här efterlyses ett klarläggande över huruvida direktivet innefattar jordbruket eller inte.

LRF vill också uppmärksamma det s k nitritdirektivet, 91/676/EEG som antogs i december 1991. Direktivets motsvarighet i svensk lagstiftning finns i lagen om skötsel av jordbruksmark med bestämmelser om begränsningar av antalet djur, försiktighetsmått vid gödselhantering samt växtodling.

3.4 Rening av avloppsvatten

3.4.1 Kalmar kommun: Det aktuella direktivet (91/271) hör till de mest svårtolkade av de som ingår i miljöbilagan till EES-avtalet. Vi delar dock helt uppfattningen att de villkor som normalt ställs i samband med provning enligt ML gör att kraven i direktivet uppfylls för samtliga utsläppsparametrar utom kväve. Såvitt vi kan tyda texten kommer reningskravet vad gäller kväve att höjas jämfört med nuvarande svenska riktlinjer.

För Kalmar tätorts reningsverk (nuvarande anslutning knappt 90.000 pe) skulle kravet enligt direktivet bli minst 70% rening med avseende på kväve. Vi har då utgått från det rimliga antagandet att hela egentliga Östersjön inklusive dess avrinningsområde räknas som ett känsligt område enligt definitionerna i bilaga 2 till direktivet. Då direktivtexten innehåller ett flertal valmöjligheter behövs ett klargörande från central nivå om vad som ska tillämpas beträffande kväverening vid svenska avloppsreningsverk.

3.4.2 Umeå kommun: Kraven på rening av kommunalt avloppsvatten ställs i samband med provningen enligt miljöskyddslagen. Kravet i EG:s direktiv för utsläpp av kväve ligger högre än nuvarande svenska krav. Det bör närmare klarläggas på vilket sätt EG:s krav på kväverening ska tillämpas vid svenska avloppsreningsverk.

3.4.3 Svenska Vatten- och Avloppsverksförningen: Under pkt 2 i artikel 4 i

direktivet 91/271/EEG anges att för högt belägna bergsregioner (över 1500 m över havet) kan p.g.a. låga temperaturer mindre stränga reningskrav tillämpas avseende biologisk rening om det kan ske utan olägenhet. I norra Sverige råder sådana förhållanden som är grund för lindringen också på lägre höjder än 1500 m över havet. Vid fortsatta kontakter med EG angående detta direktiv bör man därför göra en framställning om tolkning av denna paragraf så att det minskade reningskravet kan hänföras till en viss temperatur eller ett visst klimat i stället.

Under artikel 11 i direktivet anges att "behörig myndighet" eller "annat behörigt organ" skall fastställa villkor eller utfärda tillstånd för anslutning av industrier till kommunalt ledningsnät och reningsverk. VAV förutsätter att med "annat behörigt organ" avses en anläggnings huvudman. Kraven enligt bilaga 1C i direktivet skall uppfyllas för att anslutning av en industri skall få ske. Ett av kraven för att tillåta anslutningen är att industrispillvattnet skall undergå sådan rening som krävs för att säkerställa att slammet kan omhändertas på ett säkert och miljömässigt godtagbart sätt. För att kunna innehålla bl.a. det kravet krävs sannolikt en ändring av va-lagen. Naturvårdsverket har nämligen i utredningen "Vägen till renare slam" framfört uppfattningen att en huvudman för ett avloppsanläggning ej skulle ha stöd i va-lagen för att neka en industrianslutning p.g.a. att slammet förorenas och har föreslagit en ändring så att en industrianslutning kan villkoras.

VAV föreslår att vid det fortsatta arbetet med direktivet en framställning görs till EG beträffande tolkning av reducerad biologisk rening i högt belägna bergsregioner. Den reducerade reningen bör kunna tillåtas också för kallt klimat i Norrland. En framställning angående tolkning av begreppet eutrofiering – dvs en definition av detsamma – bör också begäras.

Förutom det tillägg till va-lagen som föreslås i departementspromemorian föreslår VAV att – om så skulle visa sig nödvändigt – va-lagen kompletteras så att huvudmannen för allmän va-anläggning kan föreskriva villkor för eller neka anslutning av sådant industriellt avloppsvatten till anläggningen som kan äventyra slammets användning för jordbruksändamål eller medföra annan negativ miljöpåverkan.

3.5 Utsläpp av farliga ämnen i luft

3.5.1 Kalmar kommun: Enligt promemorian är de föreslagna ändringarna i ML och då främst i 18 och 24 §§ tillräckliga för att uppfylla minimikraven i de aktuella direktiven. Vi delar denna principiella inställning men ställer oss frågande till om inte de direktiv som ligger till grund för den föreslagna punkt 8 i 24 § ML gör att den första raden i paragraftexten behöver kompletteras eller formuleras om. Idag ges prövningsmyndigheten möjlighet att ändra villkor ("får" i texten). Med hänsyn tagen till många direktivs tvingande karaktär bör den nya punkt 8 kopplas till ett "ska".

3.5.2 Svenska kraftverksföreningen: Kraftverksföreningen anser det angeläget att beakta de stora reservkraftanläggningarnas (termisk effekt större än 50 MW) extremt korta drifttider och därmed låga utsläpp av luftföroreningar i absoluta tal. Härmed avses anläggningar av typen Karlshamnsverket

men även reservkraftanläggningar med gasturbiner. Dessa kraftanläggningar används för energiproduktion enbart vid torrår eller vid extremt kallt väder. För närvarande har Sverige hårdare bestämmelser än EG i övrigt, men vid en eventuell skärpning av utsläppsrestriktioner inom EG bör ovanstående användningssätt beaktas från svensk sida. Omprövning av villkoren för kraftanläggningar och speciellt för reservkraftanläggningar bör få avgöras från fall till fall av svenska myndigheter. Koncessionsnämnden har denna möjlighet redan idag. I lagförslaget bibehålls denna.

3.5.3 Värmeverksföreningen: I direktiven definieras "befintlig anläggning" som anläggning i drift före 1 juli 1987 eller som uppförts eller erhållit tillstånd före detta datum. I direktiven anges att det är dessa anläggningars utsläpp som skall minskas enligt överenskommen plan (Bilaga 1 och 2 i dir 88/609/EEG). Detta avviker från det synsätt som för närvarande gäller i Sverige som inkluderar alla anläggningar som är i drift. EGs definition gör det enklare att innehålla uppställda mål. Föreningen anser att det behöver klargöras att EGs tolkning även gäller EES-avtalet.

I direktiv 88/609/EEG artikel 15 redovisas regler gällande utsläppsvillkor. Reglerna avviker i sin konstruktion från dagens svenska regler. Föreningen anser i första hand att den nationella redovisningen skall följa dagens svenska regler och att myndigheterna i sin redovisning räknar om till EES-avtalets regler och metoder. Alternativt bör de svenska reglerna anpassas till EGs om de svenska ej kan existera på egen hand.

I bilaga 9 C 2 (dir 88/609/EEG) anges att den metod som skall användas vid redovisningen, är den som tillämpades vid fastställande av utsläppen 1980. Enligt föreningens uppfattning gjordes utsläppsberäkningarna 1980 mycket godtyckligt med hjälp av tillståndsvärden och enstaka mätningar och ifrågasätter det lämpliga i att denna metod skall tillämpas även i fortsättningen.

Rådets direktiv (89/369/EEG) anger en lägsta tillåtna temperatur för en zon varigenom rökgasen skall passera. Denna temperatur kan vara svår att klara under startförlopp och under korta driftstillfällen i CFB-pannor utan att förbränningen därför är dålig. Risker för rökgasstråk i dessa pannor är obefintliga. Föreningen anser att det bör klargöras om dessa tillfällen kan undantas t ex på samma sätt som för utsläppen av svavel.

Av direktiv 91/156/EEG bilaga 2B återvinningsförfaranden framgår att förbränning av avfall för produktion av fjärrvärme betraktas som en återvinningsmetod, en värdering som enligt föreningen bör gälla och dokumenteras även i svenska sammanhang.

Direktiv 84/360/EEG artikel 10 anger att nationell information även skall vara tillgänglig för övriga medlemsländer. Föreningen anser att ett klarläggande behövs i ansvarsfrågan, krav på eventuell översättning samt hur kostnader skall täckas.

3.5.4 Kraftsam: Kraftsam noterar vidare att de utsläppskrav för SO₂ och NO_x som EG tillämpar, och som enligt föreslagen ändring av 18 § i miljöskyddslagen minst måste uppfyllas i Sverige, är väsentligt mindre hårda än de som Sverige tillämpar eller enligt riksdagsbeslut kommer att tillämpa i framtiden. Vid eventuella framtida skärpningar av EG:s gränsvärden är det

dock viktigt att det från svensk sida tillses att det sätt på vilket de svenska oljekondenskraftverken används beaktas. Dessa verk utnyttjas mycket lite under flertalet år men kan under enstaka år – torrår i vattenkraftshänseende – få långa driftstider.

I den till remissen fogade kopian av bilaga XX till EES-avtalet anges under punkt 19 svenska utsläppsvärden för SO₂ och NO_x för år 1980 som inte kan återfinnas i annan statistik. Dessa utsläppsvärden avser enligt EG-direktivet (88/609/EEG) utsläpp från stora förbränningsanläggningar (större än 50 MW tillförd effekt). De för Sverige angivna siffrorna "känns låga" och bör kontrolleras eftersom de direkt påverkar de utsläppskvoter som EES-avtalet lägger på Sverige.

3.5.5 Vattenfall AB: Beträffande punkt 5 ovan om skydd mot luftföroreningar från förbränningsanläggningar, särskilt värmekraftverk med en tillförd effekt av 50 MW eller mer, är utgångspunkterna för EG:s krav om att bästa möjliga teknik skall tillämpas – en fråga som regelmässigt skall prövas vart tionde år väsentligt annorlunda än i Sverige. I det svenska kraftsystemet finns nämligen ett fåtal stora värmekraftverk, som endast har uppgiften att fungera som reservkraftanläggningar. För Vattenfalls del kan detta exemplifieras med Stenungsundsverket, som under de senaste åren haft drifttider på något hundratal timmar per år eller ännu mindre.

Om de stora svenska reservkraftverken skulle behöva byggas om vart tionde år skulle detta leda till orimliga kostnadskonsekvenser och att reservkraftfrågan får finna andra lösningar än dagens. För såväl Vattenfalls som den övriga kraftindustrins planering är det väsentligt att tidigt få kännedom om den svenska hållningen i omprövningsfrågan; dvs om Sverige inför EG kommer att hävda att utsläppens omfattning är så ringa att frågan om omprövning får avgöras av svenska myndigheter från fall till fall.

4 LUFTKVALITET

4.1 Allmänt

4.1.1 Sjöfartsverket: Genom att sjöfarten tillsammans med vägtrafik och flyg anses svara för ca 60 % av kvävedioxidutsläppen kommer de att bli berörda av en sådan lagändring. För sjöfartens del kan det innebära att kommuner och länsstyrelser ges möjlighet att med restriktioner ingripa i farleder och hamnar med för höga utsläppsvärden.

Sjöfartsverket ställer sig tveksamt till sådana ingripande åtgärder eftersom länsstyrelser och kommuner knappast har tillräcklig överblick över vilka realistiska krav som kan ställas på den internationellt verksamma sjöfarten. Principiellt kan dock trafikreglering vara en av de åtgärder som är aktuella för att minska luftföroreningarna från transportsektorn. En stor fråga som Sjöfartsverket nu driver internationellt är miljöklassning av fartyg varigenom fartyg som t.ex. installerar rökgasrening eller övergår till lägre svavelhalt i bränslet kan ges möjlighet att erhålla lägre kostnader i samband med hamnbesök.

4.1.2 Riksantikvarieämbetet: Svenska luftföroreningshalter ligger i dag, med mindre undantag, alltid långt under EG:s normer. Trots detta är en ytterligare sänkning angelägen. Koncentrationer av kvävedioxid, svaveldioxid och sot i nivå med EG:s luftkvalitetsnormer bedöms kunna orsaka betydande skador på kulturminnen utförda i känsliga material som sandsten och kalksten. En grundlig studie från Statens institut för byggnadsforskning visar att sådana luftföroreningsnivåer också medför påtagligt högre underhållskostnader på fastighetsbeståndet i tätorterna.

Huvudmålet i EG:s direktiv synes vara att förbättra miljön i de värst förorenade områdena, utan att en "väsentlig försämring" uppstår i andra områden. RAÄ:s uppfattning är att lagstiftning och tillämpningspraxis måste utformas så att miljön även i måttligt förorenade områden kan förbättras ytterligare. Förslagen i promemorian är som ovan nämnts, i avsnittet om behandling av hälsa och miljö i översiktsplan, inte ägnade att bidra till en sådan utveckling, utan kan i värsta fall till och med motverka denna.

4.1.3 Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket anser det önskvärt att man lagstiftar om miljö kvalitet och i synnerhet om luftkvalitet. Det bör ankomma på föreskrivande myndighet (SNV) att utforma ett system för hur kommunerna skall säkerställa att man klarar kraven. På det sättet kan man begränsa mätverksamheten. Det kan inte vara rimligt att alla kommuner skall genomföra mätningar, alltså även sådana kommuner som med säkerhet klarar normvärdena.

Verket föreslår därför att 2:a stycket i förslagen 8 a § utgår, och att 3:e stycket ändras enligt följande: "Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs om kommuners skyldighet och form för att redovisa förekomsten i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly". Om inte detta är tillräckligt för att uppfylla 8 kap. 5 § RF föreslår verket alternativt att 2:a stycket ändras enligt följande: "Det ankommer på kommunen att i erforderlig utsträckning mäta eller på annat sätt dokumentera förekomsten . . ."

4.1.4 Universitetet i Uppsala: Promemorian föreslår här att luftkvalitetsnormer ska införas i svensk rätt genom en 8 a § hälsoskyddslagen.

Med förslagen lydelse kommer Sverige därigenom att bryta grovt mot EES-avtalet. Som promemorian mycket riktigt på annat håll påpekar, med hänvisning till EG-domstolens hantering av mål rörande Tyskland och Frankrike, måste direktivens regler helt och hållet reflekteras i lag (eller likvärdig författning). Luftkvalitetsdirektiven handlar om mer än att man ska mäta luftkvaliteten. Direktiven innebär, sedda i ett EG-rättsligt sammanhang, att nationerna ska ha ett sådant regel- och genomförandesystem att luftkvaliteten verkligen blir och är den föreskrivna.

Den fundamentala bristen i promemorians förslag är att det inte finns någon adressat för själva kvalitetsnormerna annat än möjligen luften själv. Från vissa öststater, varav Sovjetunionen och Polen är två kända exempel, finns omfattande erfarenheter av totalt misslyckande när det gäller just den lagstiftningsteknik som promemorian föreslår.

En annan allmän nackdel i förslaget är att luftkvaliteten, om den regleras i hälsoskyddslagen, underordnas tillstånds rättsverkan enligt ML, något som har nämnts ovan.

Från systematiska synpunkter är det vidare direkt olämpligt att reglera luftkvalitet i annan lag än ML. ML är den primära svenska luftvårdslagen. Där ska luftkvalitetsnormerna tas in. Nedan återkommer yttrandet till en lämplig uppbyggnad av miljöregelsystemet där de kvalitetsnormer som följer av bilaga XX införs i svensk rätt.

Införandet i svensk rätt av kvalitetsnormer innebär stora förändringar, delvis berörda ovan i samband med luftkvalitetsdirektiven. Eftersom ML är både en vattenvårds- och luftvårdslag med en grupp gemensamma kravregler (4,5 och 6 §§) följda av vissa speciella kravregler (7 §), kan kvalitetsnormregeltekniken behandlas likartat för vatten och luft. Att miljöskyddskommittén arbetar med kvalitetsnormer är ingen EES-rättsligt godtagbar anledning för Sverige att inte nu i svensk rätt införa regler som motsvarar bilaga XX till EES-avtalet.

I ett kort perspektiv förefaller den lämpligaste systematiska lösningen vara att i nära anslutning till 6 § ML införa regler som reflekterar de EG-direktiv i bilaga XX till EES-avtalet, som avser kvalitetsnormer. Det är alltså dels nämnda ytvattentäktdirektiv, dels tidigare nämnda luftkvalitetsdirektiv.

Orsaken till att 6 § är lämplig som "angöringspunkt" i ML är att denna § är den enda som antyder ett perspektiv utifrån effekter (olägenhet av väsentlig betydelse) och inte utifrån vad olika verksamheter klarar av tekniskt och ekonomiskt.

De luftkvalitetsdirektiv och ytvattendirektiv som finns i bilaga XX och därmed hör till EES-avtalet måste på ett eller annat sätt göras till gällande svensk rätt. En klar bestämmelse i själva ML med antingen direkt koppling till de olika direktivens normer, eller med koppling till en förordning med samma direktiv, är det minsta som måste åstadkommas för att EES-avtalet i denna del ska uppfyllas.

Eftersom promemorian inte alls tar upp det aktuella ytvattendirektivet samt för luftkvalitetsdirektiven föreslår lagändringar som inte uppfyller direktiven och därmed EES-avtalet, saknas i promemorian ett förslag till det kanske mest omvälvande för svensk miljöskyddslagstiftnings del, nämligen kvalitetsnormer och sådana rättsliga genomförande.

Huruvida detta beror på att promemorieförfattarna avser att inte genomföra det som EES-avtalet kräver, eller annan orsak, är obekant. I detta yttrande kan inte hela frågan om denna del av de EES-anknutna reglernas införande i svensk rätt behandlas; det måste krävas åtminstone någon form av förslag i ett betänkande för att ägna ett yttrande åt en ingående sådan granskning. Huvudfrågorna måste dock behandlas här.

I EG-rätten och i princip därmed även i EES-rätten ligger det i direktivtekniken att medlemsländerna/avtalsparterna utifrån sina egna rättsordningars förutsättningar och sin rättskultur åstadkommer det resultat som direktiven anges.

Direktiven på miljöområdet är i många hänseenden mycket detaljerade och/eller precisa. Oavsett detaljeringsgraden är det dock en EG-rättslig och i princip därmed även en EES-rättslig skyldighet att aktivt verka för att verkligen åstadkomma det som direktiven föreskriver.

När det gäller kvalitetsnormer för luft enligt promemorians förslag kommer, om förslaget genomförs, svensk rätt inte att innehålla några regler som

medför att sämre luftkvalitet än normerna i ett bestämt område måste inverka på krav på olika slags verksamheter, på rättsliga beslut om markanvändning och liknande. Med andra ord saknar promemorian förslag till regler med rättsverkan. Detta är i klart motsatsförhållande till EG-rätten och EES-rätten, och att det är så följer i och för sig redan av det som skrivs på vissa ställen i promemorian, bl.a. ovan angivna sidor.

Det finns relativt ingående litteratur när det gäller olika metoder att genomföra kvalitetsnormer och att ge sådana rättsverkningar. I huvudsak finns följande metodgrupper.

1. Tvärstoppsmetoden. I ett område där kvalitetsnormer inte är uppfyllda, får ingen ytterligare verksamhet inledas och ingen befintlig verksamhet utökas eller på andra sätt förändras i för kvaliteten försämrande inriktning.

2. Osthylmetoden. I ett område där kvalitetsnormer inte är uppfyllda, måste alla föroreningskällor minska sina utsläpp med samma procentsats ända tills laglig luftkvalitet uppnås.

3. Utbytes- eller bubbelmetoden. I ett område där kvalitetsnormer inte är uppfyllda, får ingen föroreningskälla öka sina utsläpp och inget nytt tillkomma, utan att detta har samband (direkt eller indirekt) med att annan förorening av liknande slag minskas med en större mängd än nytillskottet. Denna metod är den som kan antas ha framtiden för sig och den är i bruk i USA.

Planläggning av utvecklat slag blir ett viktigt redskap för genomförandet av olika slags miljökvalitetsnormer.

I ett kort tidsperspektiv och i syfte att efterleva EESavtalet är det mest lämpligt att i ML, i nära anknytning till 6 § ML, införa sådana regler att de olika kvalitetsnormerna i bilaga XX får en rättsverkan som uppfyller EG-rättsliga och därmed i princip EES-rättsliga minimikrav.

4.1.5 Universitetet i Lund: Direktiven 80/779/EEG, 89/427/EEG, 82/884/EEG och 85/203/EEG innehåller bestämmelser om gränsvärden och vägledande värden för kvalitetsnormer beträffande svaveldioxid och svävande partiklar, bly och kvävedioxid i luften. Direktiven reglerar högsta tillåtna halter av dessa ämnen i luften, och mät- och analysmetoder för kontroll. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att fastställda kvalitetsnormer skall hållas. Om halterna överskrider i något område skall den berörda medlemsstaten upprätta planer för förbättring.

Enligt promemorian uppfyller Sverige i allt väsentligt de materiella bestämmelserna i direktiven. Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för kvävedioxid och svaveldioxid och sot stämmer med de gräns- och riktvärden som anges i direktiven. En sammanställning från december 1991 av kommunernas mätningar visar resultat som i allmänhet klart understiger dessa värden. Ändringar kan dock bli aktuella när det gäller mätrutiner och val av mätstationsplaceringar. Beträffande bly finns inga gränsvärden i Sverige.

Men, som tidigare sagts, även om den materiella rätten i huvudsak överensstämmer med direktiven, måste reglerna få formellt stöd i svensk lag. EG-direktiven innehåller regler om bindande luftkvalitetsnormer, medan naturvårdsverkets allmänna råd mera är att ses som rekommendationer.

I promemorian förelås ett tillägg till hälsoskyddslagen om luftkvalitetsnormer och mätning, och till PBL 4 kap om planer för att åtgärda överskridande av dessa normer.

Kvalitetsnormer enligt direktiven skall antas i första hand med hänsyn till skyddet för människors hälsa. Överskridande av normerna torde i sådana fall innebära "sanitär olägenhet", och därmed vara angripbart med stöd av hälsoskyddslagen. I den mån man fastställer lägre värden, t.ex. för att skydda miljön eller förbättra skyddet för människor, (se t.ex. art 1 andra strecksatsen i direktiv om svaveldioxid, art. 1.1 andra strecksatsen dir. om kvävedioxid) är hälsoskyddslagen inte tillämplig.

Kommunen bör, som utredningen föreslår, med stöd av hälsoskyddslagen åläggas att kontinuerligt mäta förekomsten av luftföroreningar.

Möjligheterna att åtgärda eventuella överskridanden av normerna med stöd av hälsoskyddslagen är emellertid begränsade.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen skall efterlevas. Dess tillämplighet är dock som redan påpekats begränsat till företeelser som kan betecknas som sanitär olägenhet. Åtgärderna skall riktas mot ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom. Regeringen, eller efter bemyndigande, kommunen, kan meddela ytterligare föreskrifter till skydd mot sanitär olägenhet.

Förelägganden eller föreskrifter får emellertid inte innebära åligganden utöver villkor i tillståndsbeslut enligt ML (ML 22 §). Man kan m.a.o. med stöd av hälsoskyddslagen endast reglera enskilda verksamheter som inte tillståndsprovats enligt ML.

Det i promemorian föreslagna tillägget till ML 18 § anges gälla utsläppsgränser för enskilda verksamheter, dvs. inte gränsvärden för miljökvalitet. I annat fall skulle det innebära tvärstopp för nya verksamheter i områden med risk för att kvalitetsnormerna kunde överskridas.

För att luftkvalitetsnormer skall kunna hävdas av myndigheterna måste det finnas möjlighet att ompröva tillstånd enligt ML (och NRL) i områden där kvalitetsnormer, meddelade med stöd av ML eller hälsoskyddslagen, överskrids. Dessa omprövningsregler måste utformas med stor noggrannhet. Svensk rättssäkerhet och EG:s konkurrensregler tillåter knappast en godtycklig omprövning av de företag myndigheterna anser svara för en alltför stor andel av utsläppen.

När det gäller kvävedioxidföroreningar i tätorter är trafiken ett stort problem. För att åtgärda detta måste man framför allt ställa höga krav på källan, dvs. fordonet. Ett närmande till EG torde tyvärr innebära försämrade möjligheter för Sverige i detta avseende. Det måste också finnas utrymme att meddela generella inskränkningar i rätten att fritt förgifta sina medmänniskor med hjälp av automobil och andra fordon. Lag (1990:1079) om tillfälliga bilförbud innehåller i viss mån sådan möjlighet, men bara för akuta situationer. På detta område behövs en skärpning av svensk lag, om det skall vara faktiskt möjligt att åtgärda för höga halter av kvävedioxid.

4.1.6 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen har ingen erinran i sak mot förslaget till lagstiftning om luftkvalitetsnormer. Enligt länsstyrelsens

uppfattning är ett konsekvent system med styrande miljökvalitetsnormer en förutsättning för att en god luftkvalitet skall kunna uppnås och upprätthållas i alla miljöer. Enligt förslaget kan medlemsstaterna tillämpa lägre haltnivåer än vad EG-normen anger. Enligt länsstyrelsens bedömning kan detta bli aktuellt för Sveriges del med hänsyn till de riktlinjer som anges i Naturvårdsverkets Allmänna Råd 90:9, Riktvärden för luftkvalitet i tätorter.

I EG-direktiven anges att luftkvaliteteten inte får försämrats väsentligt i de områden som redan ligger under de fastställda gränsvärdena. Avsevärda mätinsatser – lokalt och regionalt – kommer att erfordras för att kontrollera att direktiven innehålls i denna del. Spridning av luftföroreningar sker mellan kommuner, regioner och län. Därför är samordningen av luftkvalitetsövervakningen viktig. Länsstyrelsen har redan idag ett övergripande ansvar för miljöövervakningen i länet. Länsstyrelsens regionala ansvar och roll som samordnare bör fastställas i de föreskrifter som skall utfärdas med stöd av 8 a § tredje stycket hälsoskyddslagen.

4.1.7 Länsstyrelsen i Malmöhus län: På samma sätt som för miljöskyddslagen innebär införande av miljökvalitetsnormer i hälsoskyddslagen att en ny princip införs.

Förslaget avser gränsvärden för kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly. Krav ställs på kommunerna att mäta dessa luftföroreningar. I förhållande till naturvårdsverkets nuvarande riktvärden för luftkvalitet ingår i förslaget inte koloxid. Naturvårdsverkets riktvärde för kvävedioxid är strängare än EG-normen.

Ett relativt stort antal människor i våra större tätorter är utsatta för föroreningshalter över dessa nivåer. Trafiken är vanligen den dominerande luftföroreningskällan. Trafiken ger också upphov till buller. Avsevärt fler människor än beträffande luftföroreningar är utsatta för höga bullernivåer varför buller vanligen är ett större miljöproblem än luftföroreningar.

Mot denna bakgrund är det minst lika angeläget att införa immissionsgränser för buller som för luftföroreningar.

Förslaget krav på mätning bör ändras till krav på kartläggning då i många fall beräkning av såväl buller- som luftföroreningsnivån är ett bättre sätt än mätning. Särskilt gäller detta när trafiken är den dominerande föroreningskällan.

Luftföroreningsvärdena bör också omfatta koloxid i enlighet med naturvårdsverkets riktvärde.

4.1.8 Länsstyrelsen i Göteborgs o. Bohus län: Enligt direktiv 85/203/EEG skall medlemsländerna fastställa ett gränsvärde för kvävedioxid i luften. Ett gränsvärde får inte överskridas under angivna tidsperioder. Enligt den refererade domen från EG-domstolen angående Frankrikes implementering av direktivet är ett cirkulär från ett ministerium om att direktivet skall följas inte tillräckligt klart eller juridiskt bindande. I Sverige finns Allmänna råd och riksdagsuttalanden om begränsningar av kväveoxidutsläpp. – Enligt Länsstyrelsens bedömning uppfyller inte dessa svenska uttalanden om kvalitetsnormer för kvävedioxid i luft de krav som domstolen har ställt för att direktivet skall säkerställas i den nationella lagstiftningen (Jfr sid 90 fjärde stycket och sid 131 överst). Lagstiftningsåtgärder bör därför krävas för att

Sverige skall uppfylla EES-avtalet i fråga om utsläpp av kvävedioxid. Detta kan ske såsom också föreslagits i promemorian på sid 131 genom att SNV:s allmänna råd och luftkvalitet i tätorter görs om till bindande föreskrifter, utfärdade med stöd av hälsoskyddslagen. Trots att det vore lämpligt att alla regler om miljöskydd införs i miljöskyddslagen har de föreslagna miljökvalitetsnormerna ett sådant samband med hälsoskyddsfrågor att förslaget får godtas. Länsstyrelsen anser dock att det är olyckligt om uttrycket "gränsvärde" införs för en kvalitetsnorm som inte blir straffsanktionerad (se sid 91) och att miljökvalitetsnormer nu införs i hälsoskyddslagen som i övrigt syftar till att tillgodose hälsoskyddet och motverka sanitär olägenhet.

4.1.9 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Dessa bestämmelser kräver klara direktiv, från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, för inom vilka delar i kommunen mätningar skall ske och på vilket sätt det skall genomföras. Lämpligen bör detta ske i samråd mellan tillsynsmyndigheten och kommunerna.

4.1.10 Uppsala Kommun: I promemorian föreslås att EG:s luftkvalitetsnormer skall tas in i hälsoskyddslagen. Enligt Uppsala kommuns mening bör luftkvalitetsreglerna istället inarbetas i miljöskyddslagen. Argumenten här för är flera.

För det första är miljöskyddslagen huvudlagstiftning för luftvård och detta gör det naturligt att inarbeta luftkvalitetsnormer just i denna lagstiftning. För det andra viker hälsoskyddslagen för tillstånd enligt miljöskyddslagen. Ska EG-reglerna om luftkvalitet tillämpas i områden med föroreningskällor som redan har tillstånd kommer tillämpningssvårigheter att uppstå med den i promemorian föreslagna konstruktionen. För det tredje är det ur kommunal synvinkel att föredra att luftkvalitetsnormerna placeras i miljöskyddslagen eftersom det förbättrar finansieringsmöjligheterna för kommunen.

Är tanken att EG:s direktiv om luftkvalitetsnormer skall ges rättsverkan i Sverige framstår promemorians förslag som otillräckligt eftersom där enbart läggs en skyldighet på kommunerna att mäta luftkvaliteten. Därmed har ingen direkt rättsverkan knutits till mätningarna. I promemorians förslag läggs det direkta mätansvaret på kommunen. Uppsala kommun har i och för sig inget att invända mot att det görs till ett kommunalt ansvar att se till att erforderliga mätningar kommer till stånd, men det bör av lagtexten tydligt framgå att också annan än kommun kan få utföra de mätningarna. Detta framstår som angeläget, dels med tanke på de nya arbetsformer som nu är under utveckling i kommunerna, dels med hänsyn till promemorians påstående om att EG-direktiven i fråga om det nödvändiga antalet mätstationer är mycket oprecisa. Är sex mätstationer ett tillräckligt antal stationer för Storbritanniens del kan det ifrågasättas om minst en mätstation i varje kommun är kostnadseffektivt eller ens eftersträvänsvärt för Sveriges del.

4.1.11 Norrköpings kommun: I förslaget till ändring av hälsoskyddslagen ställs krav på kommunerna att mäta förekomsten av vissa luftföroreningar. Kommunen vill framhålla vikten av att den kunskap och erfarenhet som finns hos regionala luft- och vattenvårdsförbund även tas tillvara. Om beslut fattas som innebär ökade kostnader för kommunerna förutsätter kommunen att kommunernas ekonomi inte kommer att belastas.

4.1.12 Kalmar kommun: Förslaget om obligatoriska mätningar av luftkvaliteten överensstämmer helt med den ambition som miljönämnden redovisat i förslaget till reviderat miljöskyddsprogram för Kalmar kommun. Däremot ställer vi oss tveksamma till att bestämmelserna förs in i HL. Ett tillägg till de inledande bestämmelserna i ML vore enligt vår bedömning klart att föredra, vilket utvecklas under avsnitt 4.2.

Oavsett placeringen behövs emellertid en precisering av själva lagtexten såväl i form av föreskrifterna som riktlinjer, exempelvis om alternativ mätmetodik, placering av mätstationer samt rekommendationer om mätfrekvens i tätorter av olika storlek. Det kan exempelvis knappast anses vara behövligt att genomföra årliga mätningar på orter med omkring 10.000 invånare. Det är således av stor vikt att arbete med de av naturvårdsverket sedan lång tid föraviserade allmänna råden för övervakning av luftkvalitet i tätorter snarast slutförs och att publicering sker.

De lagstadgade mätningarna av svaveldioxid, kvävedioxid, sot och bly kommer att kräva extrapengar för de kommuner som i likhet med Kalmar idag inte har något löpande mätprogram. Årskostnaden för mätning i enlighet med de aktuella EG-direktiven kommer uppskattningsvis att bli minst omkring 70.000 kronor exklusive moms. I en tid av indragningar, nedskärningar och omfördelningar av den kommunala verksamheten är det nödvändigt att en eventuell ekonomisk skyldighet för kommunen regleras genom bindande föreskrifter.

Det är dock inte enbart kommunen som tillhör intressenterna vad gäller mätning av luftföroreningar. I de nämnda föreskrifterna måste det klargöras hur och av vem som mätningarna skall bekostas; av kommunen genom skattemedel, av de som förorenar t.ex. vägghållare, industrier och energibolag, av staten via miljötillsynsavgifterna i form av en utbyggd regional miljöövervakning eller gemensamt av samtliga nämnda intressenter.

Avslutningsvis kan det inte nog betonas betydelsen av att redovisningar av mätresultaten utformas på ett sådant sätt att de kan förstås av en genomsnittlig kommuninvånare.

Samtidigt måste vi peka på de negativa konsekvenserna av att som i lagförslagen föra imission- och emissionsnormer till olika lagstiftning (HL resp. ML).

Lydelsen av den föreslagna punkt 8 i 24§ ML innebär att utsläpp från t.ex. en förbränningsanläggning ska klara både utsläpps- och luftkvalitetskraven för exempelvis svaveldioxid. Detta överensstämmer också så vitt vi kan bedöma med artikel 4, punkt 4 i det allmänna direktivet om luftföroreningar från industrianläggningar (84/360).

Överskridande antingen av imissions- eller emissionsnormerna bör följaktligen vara lika goda grunder för omprövning av ett utsläppsvillkor. Mot den bakgrunden kan det knappast anses vara rationellt att placera in kvalitetsnormerna i en annan lagstiftning. Enligt förslaget ges de därtill lägre status genom placeringen i HL, en lagstiftning som enligt gällande svensk miljörättslig praxis är underordnad ML.

Vi föreslår därför att den föreslagna lydelsen av 8a§ HL lyfts över till ML som en ny 8e§. De föreslagna placeringen i HL kommer enligt vår bedömning att medföra helt onödiga administrativa problem när mätresultaten ska

tillämpas i det praktiska tillsynsarbete. Risken är stor för att mätningarna enbart kommer att göras för dess egen skull, det vill säga utan att resultaten kan ligga till grund för åtgärder.

4.1.13 Göteborgs kommun: Enligt EG:s direktiv skall de gränsvärden som gäller för luftföroreningar ha som utgångspunkt WHO:s riktvärden, dvs hälsoaspekter. Mot detta finns inget att erinra, eftersom de faktiska hälsorisikerna av olika luftföroreningar står i relation till exponeringen av olika föroreningar. Det är emellertid inte lämpligt att låta hälsoskyddslagen utgöra grund för miljöskydd.

Speciellt beträffande kväveoxiders miljöeffekter är sådana rekommendationer dock inte tillräckliga. Såvitt kan bedömas, finns det inget hinder i EES-avtalet att också i miljöskyddslagen låta t.ex. kvävebelastningen kombineras med känslighet för nedfall i olika delar av landet utgöra grund för vad som skall anses vara särskilt föroreningskänsliga miljöer.

Sothalt är en mätvariabel som i allt högre grad börjar ersättas av partikelhalt. Förekomst av partiklar har en större relevans för hälsoeffekter än enbart sot. Det vore därför bättre att införa krav på sådana mätningar i belastade områden.

Generellt sett varierar behovet av att genomföra de föreslagna mätningarna av luftkvalitet från kommun till kommun. En tvingande bestämmelse är inte bra ur svensk synvinkel. En glesbygdskommun i Norrland kan knappast anses ha behov av att genomföra de aktuella mätningarna. Här kan regionala mätsystem vara att föredra.

Mätning av blyförekomst i luft är inte särskilt aktuellt i Sverige. Blyproblematiken har minskat och fortsätter att minska i betydelse ur hälsosynpunkt – andra miljörelaterade parametrar växer i betydelse. Se exemplet med kväveoxidbelastning ovan.

4.1.14 Sundsvalls kommun: Sundsvalls kommun anser också att promemorians förslag till ändring i hälsoskyddslagen fått en alltför kategorisk lydelse. Lagtexten lyder enligt förslaget "Kommunen skall mäta förekomsten i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly". För många kommuner med små tätorter och små utsläpp av luftföroreningar kan ett sådant absolut krav leda till felaktiga prioriteringar av miljöarbetet

4.1.15 Umeå kommun: I hälsoskyddslagen föreslås att kommunen ska utföra mätningar för att kontrollera att luftkvalitetsnormen uppfylls. Det verkar orimligt att landets samtliga kommuner ska åläggas att utföra mätningar. Innan en sådan bestämmelse förs in i lagen bör det närmare klarläggas i vilken omfattning mätningarna ska genomföras och kostnaderna för detta samt hur finansieringen ska ordnas.

I stället för att alla kommuner ska mäta bör ett program för övervakning av luftkvalitetsnormerna utarbetas och bevakas på central nivå, lämpligen av naturvårdsverket. Pågående arbete med den nationella och regionala miljöövervakningen kompletterad med mätningar av tätortsluften i ett antal kommuner bör vara tillräcklig för att luftkvalitetsnormerna ska kunna övervakas. I dag utför många av landets kommuner mätningar och beräkningar på luftkvaliteten. Resultaten från dessa mätningar görs bl a för att kontrol-

lera att de svenska riktvärdena för god luftkvalitet uppfylls. Dessa värden bör användas.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

Det kan också diskuteras om bestämmelsen om övervakning av luftkvalitetsnormerna ska införas i hälsoskyddslagen eller om den istället ska skrivas in i miljöskyddslagen. Lagtexten bör också kompletteras med föreskrifter eller riktlinjer som närmare preciserar mätmetodik, mätplatser samt när och hur ofta mätningarna ska genomföras.

4.1.16 Svenska Kommunförbundet: Styrelsen kan inte ställa sig bakom de förslag till lagändringar som föreslås för att uppfylla EG:s direktiv till skydd mot luftföroreningar. EG-direktiven binder som styrelsen tidigare påpekat stater. Detta sammantaget med att EG i sina direktiv endast kräver provtagning på platser där enskilda under längre perioder kan bli utsatta för konstant exponering eller där det finns risk att gränsvärdena överskrids, gör att styrelsen inte kan inse att det skulle behövas ett obligatorisk krav på mätningar av luftkvaliteten för landets kommuner som en följd av EES-avtalet. Förslaget bemyndigar statliga myndigheter att avkräva enskilda kommuner mätningar, som i många fall är mycket dyrbara oberoende av om det över huvud taget föreligger risk för att gränsvärden överskrids.

Styrelsen anser att det ska åligga staten att svara för bevakningen av svensk luftkvalitet i ett Europaperspektiv. Eftersom många kommuner redan idag har infört kontinuerliga mätprogram, så finns möjlighet för staten att till rimliga kostnader införskaffa nödvändiga mätdata från kommunerna.

Styrelsen föreslår att frågan om en eventuell utvidgad reglering av luftkvalitetsfrågor överlämnas till miljöskyddskommittén för närmare överväganden, bl.a för att åstadkomma en ur tillämpningssynpunkt riktig samordning med tillståndsreglerna i miljöskyddslagen. Samordnas inte reglerna, kommer det att saknas möjligheter att ingripa vid överskridande av normerna om verksamheten har tillståndsprövats tidigare.

I nuläget är det fullt tillräckligt med en komplettering i svensk lag om att EG-direktivens gränsvärden inte får överskridas.

4.1.17 Sveriges Industriförbund: Lagförslag 8 a § hälsoskyddslagen omnämner krav på kommunal mätverksamhet. Sådan sker i många fall för att kartlägga industriutsläpp. Det är däremot tveksamt, om EES-avtalet medger att sådana mätningar skall ske överallt. Lagförslagets formulering kan tolkas som att alla kommuner skall genomföra mätningar. Det vore bättre om formuleringen omarbetas så att den föreslår mätverksamhet som kan motiveras av miljömässiga skäl.

4.2 Plan- och bygglagen (översiktsplan)

4.2.1 Riksantikvarieämbetet: I översiktsplan skall enligt förslaget anges hur kommunen avser att uppfylla sådana föreskrifter till skydd för människors hälsa och miljön som följer av Sveriges internationella åtaganden, om mark- eller vattenanvändningen kan innebära kränkning av dessa. Bestämmelsen är analog med det krav på redovisning av hur kommunen avser att tillgodose riksintressen, som redan ställs i denna paragraf.

4 kap. 1 § PBL har anknytning till 9 § i samma kapitel och till 12 kapitlet,

som behandlar statens roll i förhållande till den kommunala planeringen. Enligt dessa är hälsa och skydd mot olyckshändelser sådana frågor som i likhet med riksintressen skall bevakas av staten. Förslag har därför förekommit om att dessa frågor också skall tas in i 4 kap. 1 § PBL, men de har av olika skäl avvisats. Ett skäl är svårigheten att på förhand klarlägga vad som skall redovisas.

Den föreslagna konstruktionen innebär att sådana anspråk som följer av internationella åtaganden skall behandlas mer ingående i kommunernas översiktsplanering än sådana som följer av svensk lagstiftning i övrigt. Det exempel som nämns i specialmotiveringen är EG-direktiven om miljökvalitetsnormer avseende luftföroreningar. På detta område är EG:s miljökvalitetsnormer mer än tre gånger så toleranta som de svenska, vilka för övrigt är ifrågasatta som alltför toleranta även de (80 resp. 25 ppm för svaveldioxid). Det betyder att förslag som det borde vara utsiktslöst att få igenom en svensk miljöskyddsprövning skall behandlas särskilt i kommunernas översiktsplaner, medan det inte ställs något motsvarande krav i intervallet mellan svenska och internationella kvalitetsnormer, där ett sådant krav skulle fylla en praktisk funktion. Det urholkar trovärdigheten i översiktsplaneinstitutet som instrument för hantering av miljöfrågor och statens ambition att särskilt bevaka dessa i den fysiska planeringen.

Enligt Riksantikvarieämbetets mening bör eventuella anspråk på redovisning i översiktsplan knytas till de kvalitetsnormer som är dimensionerade för den bevakning av hälsa och säkerhet i planeringssammanhang som faktiskt skall ske enligt PBL. Där har strävan sagts vara att undvika bakslag vid efterföljande miljöskyddsprövning. Från den utgångspunkten är gränser som sätts av internationella överenskommelser ovidkommande. Sambandet mellan å ena sidan 4 kap. 1 § och å andra sidan 4 kap. 9 § och 12 kap. PBL behöver klarläggas närmare om den föreslagna ändringen skall tas in i PBL.

4.2.2 Boverket: Boverket instämmer i möjligheten att använda översiktsplanen för att hantera frågor om miljöhänsyn. Översiktsplanen, eller en fördjupning av den, har för många frågor den rätta nivån för att ge en samlad bild av problem och möjligheter. För att det ska vara möjligt att med framgång hantera en fråga, måste emellertid hela systemet ge förutsättningar till det, från kravet på kunskapsförsörjning via formella och materiella regler om process och tillstånd i olika former till reella möjligheter att genomföra slutsatserna. Det pågår arbete med några av dessa frågor bl a inom kommittéerna som behandlar en ny miljöbalk respektive kommunernas arbete för en god livsmiljö samt centralt och regionalt med regionala miljöanalyser (RMA). En fråga av avgörande betydelse för det aktuella förslaget är just anpassningen av nationella – och internationella – mål till lokala och specifika förhållanden. När RMA fullföljts bör kravet på den hänsyn som måste visas kopplas till översiktsplanen. Det bör då även klarläggas i vilka fall det är inom kommunens behörighet att påverka de förhållanden som avses. Frågor om ansvar och därmed ekonomiska förhållanden måste klarläggas innan en förpliktelse som den föreslagna åläggs kommunerna.

Boverket anser således att det ännu inte finns tillräckliga förutsättningar för att genomföra förslaget med konkret resultat.

Boverket har följande principiella synpunkter på förslaget i övrigt. Med tanke på att översiktsplanen inte är bindande, kan ifrågasättas om man genom denna koppling uppfyller kravet på att tillgodose de internationellt ingångna avtalen.

Vidare kan ifrågasättas om rätt plannivå föreslås. Förslaget innebär ett redovisningskrav på kommunerna, att ange hur vissa luftkvalitetsnivåer ska innehållas vid ändrad markanvändning, och detta torde kräva långtgående detaljredovisning av nuvarande förhållanden, den tänkta förändringens konsekvenser direkt och indirekt och tänkbara motåtgärder/förändringar och dess konsekvenser direkt och indirekt. Denna detaljerade och fördjupade beskrivning är systematiskt främmande i översiktsplanesammanhang. Det skulle innebära att detaljplanliknande avsnitt vävs in i den översiktliga planen. En koppling av kravet till detaljplaners genomförandebeskrivning skulle kunna ge den bindande form som torde krävas för att uppfylla kravet och då även för att binda parter utanför kommunen. Med stöd av de miljökonsekvensbeskrivningar som kunde krävas för planer med betydande miljöpåverkan, skulle även beslutsunderlaget vara på rätt detaljeringsnivå för att ge möjlighet till konkreta åtgärder.

En god tillämpning på detaljnivå förutsätter emellertid att man redan på strategisk, översiktlig nivå, behandlat konsekvenserna av markanvändning och samhällsutveckling. Detta är emellertid i vidare bemärkelse än för just de frågor som omfattas av de nämnda internationella åtaganden. Boverket har som ovan nämnts, framfört att ÖP kan användas på skilda sätt för dessa frågor. ÖP kan vara kommunens beställning av utredning inom särskilda områden, och då fungera som "varningsflagga" för exploatering inom t ex känsliga områden. De beskrivningar som finns i ÖP kan vidare utgöra basinformation, vara "skafteri", för MKB vid efterföljande detaljplaner eller prövningar enligt speciallagar. ÖP kan även i sig fungera som en översiktlig MKB, vara ett instrument för en samlad beskrivning av konsekvenserna av olika beslut. Det är det sistnämnda fallet som liknar utredningens förslag. Skillnaden är dock den, att det i ÖP rimligen handlar om just översiktliga beskrivningar och, som nämnts ovan, inte kan ge den detaljkunskap som torde krävas för att visa i vad mån gränsvärdena kränks och vilka skadeförebyggande åtgärder som skulle motverka de förhöjda värdena och som därmed rekommenderas vid senare, bindande prövning. Även i detta fall förordas således en generell tillämpning av MKB. Boverket avstyrker därför förslaget i denna del.

4.2.3 Statens naturvårdsverk: Lagstiftningen måste vara tydlig och lättillgänglig. I departementspromemorian föreslås beträffande miljöskyddslagen en rad konkreta åtgärder, då det däremot i PBL endast hänvisas till Sveriges internationella åtaganden.

Den konstruktion som nu valts i 4 kap. 1 § PBL om vad en översiktsplan obligatoriskt skall innehålla kan inte förväntas ge ett konkret resultat direkt i kommunerna. Det krävs omfattande kartläggning och resurser för att göra det omfattande och svåröverskådliga materialet tillgängligt och användbart i kommunerna. Vidare är det ingenting som säger att det är just vad som följer av internationella åtaganden som är det viktigaste från miljösynpunkt att få belyst i en översiktsplan.

Det är angeläget att miljö kvalitetsnormer, centrala miljömål och andra miljödirektiv blir överskådliga och tillgängliga för kommunerna i deras planering. En möjlighet att åstadkomma detta på något längre sikt är att i arbetet med regionala miljöanalyser (RMA) en av huvuduppgifterna för länsstyrelserna blir att reda ut och framför allt utkristallisera på vilket sätt miljö kvalitetsnormerna m.m. är tillämpliga i respektive län. I så fall måste RMA bli en författningsenlig uppgift för kommunerna och därmed underlag för den kommunala planeringen. Med den nu föreslagna lagtexten i 4 kap 1 § skulle framöver kunna göras ett tillägg av ungefär följande lydelse: "hur kommunen avser att tillgodose fastlagda miljö kvalitetsnormer i antagen regional miljöanalys".

Kommunen kan i en översiktsplan ställa krav på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Dessa krav blir annorlunda än i samband med enskilda projekt. Om föreskrifter om MKB:s obligatoriska innehåll utfärdas (av regeringen eller central myndighet) torde detta som regel räcka för att genom krav på MKB i översiktsplanesammanhang garantera att miljöfrågorna blir godtagbart belysta. Ett tillägg till 4 kap 1 § PBL kunde då ha följande lydelse: "vilka övergripande miljökonsekvenser de angivna grunddragen kan bedömas få samt i vilka fall kommunen kommer att ställa krav på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) enligt 5 kap NRL".

Oavsett innehållet i 4 kap 1 § PBL bör den konstruktionen som väljs återkomma i bestämmelserna i såväl 4 och 5 Kap. PBL om vad länsstyrelserna har att särskilt bevaka vid samråd. Likaså bör 12 kap PBL justeras så att kravet på miljöhänsyn i 4 och 5 kap blir en överprövningsgrund.

4.2.4 Länsstyrelsen i Östergötlands län: I detta sammanhang vill länsstyrelsen påpeka att förslaget till tillägg till 4 kap. 1 § plan- och bygglagen ställer stora krav på i första hand kommunerna men också på de statliga myndigheterna. När det gäller t.ex. miljö kvalitetsnormerna för luftkvalitet får kommunerna visserligen genom den i 8 a § hälsoskyddslagen föreslagna skyldigheten att utföra mätningar ett underlag för bedömning av den föreslagna skyldigheten att redovisa hur kommunen avser att uppfylla föreskrifterna. Sådana mätningar kan dock inte göras i förväg. Den föreslagna regeln i 4 kap. 1 § plan- och bygglagen ställer därför, enligt länsstyrelsens mening, i stället krav på ett fördjupat samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter, inte minst för att göra innehållet i Sveriges internationella åtaganden känt. Enligt länsstyrelsens mening skulle också en ökad användning av miljökonsekvensbeskrivningar kunna underlätta bedömningarna.

4.2.5 Länsstyrelsen i Göteborgs o. Bohus län: Den föreslagna nya bestämmelsen innebär troligen att ännu större resurser måste sättas av för arbetet att ta fram eller förnya en översiktsplan. Detta borde ha påpekats i promemorian.

För att kommunen, länsstyrelsen, allmänheten m fl skall kunna ta ställning till när det är risk att översiktsplanens föreslagna markanvändning kränker ett EG-direktiv ställs stora krav på information om dessa direktiv och deras innehåll.

4.2.6 Länsstyrelsen i Örebro län: Krav på kommunerna att i översiktsplaner

redovisa hur föreskrifter till skydd för att människors hälsa påverkas vid ändrad markanvändning, kan bli svårt att uppfylla. Vid översiktsplaneringen har man ofta inte den detaljkännedom om tillkommande verksamheter som krävs för att kunna göra erforderliga bedömningar av hur t ex luftkvalitetsnivåer påverkas.

4.2.7 Kalmar kommun: Som nämns i promemorian är det väsentligt att arbetet med MKB inleds redan i samband med översiktsplanen och fullföljs i detaljplanläggningen. Det är emellertid tveksamt om det föreslagna tillägget till 4 kap., 1§ PBL i praktiken kommer att ge det resultatet. Om ambitionen från statens sida är att få ett MKB-tänkande redan i översiktsplaneringen, om än bara för de väsentligaste intressekonflikterna, måste den föreslagna lagtexten göras betydligt klarare på den punkten. Den föreslagna skrivningen kan tolkas som enbart en bekräftelse i lag av det som svenska regeringsföreträdare under lång tid sagt gäller i Sverige, nämligen att vi följer vad vi åtagit oss internationellt exempelvis i olika konventioner.

4.2.8 Göteborgs kommun: Den föreslagna förändringen i 4 kap 1 § är bra, speciellt med tanke på den växande internationella samordningen av miljöåtgärder. Kopplat till utvecklingen av miljökonsekvensbeskrivningar skapas en bra utgångspunkt för en miljöinriktad fysisk planering.

4.2.9 Umeå kommun: I promemorian sägs att det är angeläget att arbetet med MKB påbörjas redan under arbetet med översiktsplan för att mynna i en komplett MKB i detaljplanläggningen. Utredningens förslag att i översiktsplan ta in hur kommunen avser att uppfylla föreskrifterna kan vara lämpligt men frågan är om det är tillräckligt då översiktsplan inte är juridiskt bindande.

4.2.10 Svenska Kommunförbundet: Förutom att regeln inte behövs med anledning av EES-avtalet, motsätter sig styrelsen förslaget till en komplettering av PBL 4:1 också av andra skäl. I PBL 2:1 finns redan allmänna formuleringar om god bostads-, arbets, trafik- och fritidsmiljö som bl.a. innebär att en god luftkvalitet ska främjas. Dessutom strider idén om komplettering av PBL 4:1 i grunden mot de ursprungliga intentionerna med översiktsplanen som kommunens plan för den framtida mark- och vattenanvändningen utan några som helst rättsverkningar.

5 AVFALL

5.1 Allmänt

5.1.1 Statens Naturvårdsverk: I departementspromemorian hävdas att de definitioner av avfall, hantering m.m. som finns i EG:s ramdirektiv väl stämmer överens med den svenska lagstiftningen på området. Någon legal definition av avfallsbegreppet finns inte i svensk rätt. Frågan har behandlats i flera rättsfall. Naturvårdsverket har lämnat synpunkter i arbetet med en ny miljöbalk som syftat till att en definition av avfall bör införas i svensk miljölagstiftning.

5.1.2 Universitetet i Lund: Kravet på tillståndsplikt för olika typer av avfallshandling finns i miljöskyddslagen. Möjligen måste bilagan kompletteras något. EG-direktivet reglerar olika typer av förfaranden, medan ML reglerar anläggningar utöver en viss storlek eller omfattning.

Utöver miljöskyddslagen gäller för avfall renhållningslagen och förordningen om miljöfarligt avfall. Dessa lagar innehåller de regler som behövs för att uppfylla de krav som ställs i direktivet.

5.1.3 Länsstyrelsen i Göteborgs o. Bohus län: Frågan om hur gränsen skall dras mellan en produkt som är en vara och en produkt som har övergått till att bli ett avfall är fundamental för all lagstiftning som gäller för avfall, särskilt förordningen om miljöfarligt avfall. I promemorian påstås avfallsdirektivet innehåller sådana definitioner av avfall som väl stämmer överens med den svenska lagstiftningen på området. Detta påstående är inte riktigt.

I direktivet definieras avfall som varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Den svenska lagstiftningen exempelvis produktkontrollagstiftningen innehåller inte någon motsvarighet till det sista understrukna ledet i direktivets definition av avfall. Om en spillolja är miljöfarligt avfall enligt definitionen i förordningen om miljöfarligt avfall kan oljan naturligtvis ändå ha ett ekonomiskt värde på marknaden för oljans ägare. Då är oljan definitionsmässigt inte längre ett avfall utan en vara som dess ägare kan sälja eller nyttiggöra för sig som vilken annan vara som helst. Jfr HD:s dom den 29 augusti 1991, DB 23, B 797/88.

EG-direktivet definierar avfall bl.a. som en produkt som ägaren är skyldig att göra sig av med medan svensk lagstiftning bygger på principen att det är ägarens bedömning av produktens värde som bestämmer om den är en vara eller ett avfall. EG-lagstiftningen förefaller i detta avseende vara betydligt effektivare än den svenska i frågor om att reglera hanteringen av de mest miljöskadliga restprodukterna.

Direktivet om omhändertagande av spilloljor anger att med spillolja avses bl.a. vissa oljor som inte längre är avsedda för det avsedda ändamålet. Även här bestäms begreppet i möjligaste mån objektivt och inte främst utifrån vilken avsikt ägaren har med oljan. Observera att 1975 års direktiv om omhändertagande av spilloljor hade en definition av sådana oljor som är ganska lik den nuvarande svenska men att den bestämningen av begreppet tydligen ansågs dålig och därför ändrades 1986.

För att direktiven om avfall och spilloljor skall kunna implementeras på ett sätt som gör det möjligt att tillämpa direktiven efter deras syften behöver det införas ett nytt avfallsbegrepp i den svenska lagstiftningen.

5.1.4 Kalmar kommun: Principen att förorenaren skall betala ("Polluter Pays Principle") slås klart och entydigt fast i det grundläggande avfallsdirektivet (91/156). I praktiken torde detta leda till att hanteringen av varje avfallsslag ska vara ekonomiskt självbärande. Då kan inte ett ekonomiskt överskott från hanteringen av ett avfallsslag användas för att i viss mån subventionera omhändertagandet av ett mer komplicerat avfall.

För kommunernas del kommer det i förlängningen att innebära behov av en utökad differentiering av avfallstaxan, där komplicerade och svårbehand-

lade avfallsslag åsätts väsentligt högre avgifter än enkla och mer lättbehandlade avfallsslag. Centralt utfärdade bestämmelser med krav på särskild behandling av olika avfallstyper skulle otvivelaktigt underlätta arbetet för kommunerna.

Det kan också ifrågasättas om ett kommunalt renhållningsmonopol är förenligt med EG:s allmänna avfallsbestämmelser (artikel 8, första strecksatsen i direktiv 91/156). Texten kan såvitt vi bedömer det inte tolkas på annat sätt än att det måste finnas såväl offentliga som privata insamlare av avfall. Ett snabbt klagörande på den här punkten från centralt håll vore av största vikt.

Av direktivtexten framgår också att EG prioriterar åtgärder som leder till minskad produktion av avfall före insatser för ökad återvinning och återanvändning av material. Liknande mål för avfallshanteringen finns även i Sverige med skillnaden att vi här inte gjort en prioritering mellan målen.

5.1.5 Sveriges Industriförbund: Vad avser kapitlet om avfall finns där överväganden och förslag på sid. 121 där det i 5:e stycket anges att enligt direktivet skall kostnaden för bortskaffande av avfall belasta de tidigare innehavarna eller tillverkaren av den produkt från vilket avfallet härrör. Enligt direktivet är det i själva verket avfallslämnare eller tidigare innehavare eller tillverkare av produkt som orsakat avfallet som skall belastas. Ur departementets tolkning dras slutsatsen att producentens ansvar för avfallet måste utvidgas utöver vad som följer av redan gällande svensk lagstiftning. Det är tveksamt om slutsatsen är riktig och under alla förhållanden kräver eventuell förslag i denna riktning ordentlig begrundan och klara avgränsningar, inte minst i fråga om vilka typer av produkter som skall innefattas av ett sådant förslag.

5.1.6 Landsorganisationen i Sverige: Vad slutligen avfallsfrågorna beträffar markeras i EG-direktivet ett ekonomiskt producentansvar för avfallet. Några egentliga förslag läggs inte i promemorian med hänvisning till annat utredningsarbete. LO vill för sin del uttrycka stöd för principen med avfallsavgifter som styrinstrument i syfte att begränsa och fraktionera avfallet.

5.2 Slamhantering

5.2.1 Jordbruksverket: Trots att det saknas lagstiftning i Sverige som särskilt reglerar slamhanteringen, har hanteringen och användningen av slam inom jordbruket i stor utsträckning styrts av de miljöaspekter som är förknippade med slamhanteringen.

Trots slammets stora värde från växtnäring- och jordförbättringssynpunkt har lantbrukarna intagit en restriktiv hållning till slam som innehåller tungmetaller och främmande organiska ämnen i sådan mängd att det föreligger misstanke om att en eventuell spridning på jordbruksmark äventyrar markens framtida produktionsförmåga.

Det är därför viktigt att den kommande lagstiftningen får en sådan utformning att den nuvarande inställningen bland lantbrukarna om stor hänsyn till människors hälsa och till miljön bibehålls i samband med slamspridning på jordbruksmark.

Med detta som bakgrund delar Statens jordbruksverk den uppfattning

som redovisas i promemorian att de föreskrifter som utfärdas för att uppfylla Sveriges åtagande enligt EES-avtalet bör ange tungmetallhalter som motsvarar de gränsvärden som anges i naturvårdsverkets allmänna råd. Detsamma bör gälla beträffande högsta tillåten årlig mängd som får spridas per hektar.

Enligt verkets uppfattning kan formuleringen av förslaget till 8c § ML tolkas så att slam inte får användas i samband med foderspannmålsodling. Detta är sannolikt inte avsikten. Däremot bör slam inte få spridas i växande gröda avsedd för bete, hö eller ensilage. Formuleringen "foder produceras" bör förslagsvis bytas mot "hö eller ensilage skall skördas".

5.2.2 Universitetet i Uppsala: 8 c § första stycket har ett syfte och en innebörd som gör att den inte har i ML att göra. Med slam avses såvitt kan förstås endast avloppsvattenslam (rötslam etc.).

Sådant slam är kemisk produkt enligt lagen om kemiska produkter och syftet är att förhindra att livsmedel från jordbruk försämras. Därför föreslås att 8 c § första stycket flyttas till en förordning under lagen om kemiska produkter.

5.2.3 Universitetet i Lund: Direktiv 86/278/EEG om användning av avloppsslam i jordbruk innebär att avloppsslam får användas endast om särskilda gränsvärden för halter av tungmetaller inte överskrids. Vissa ytterligare begränsningar av användningen anges. Den som producerar avloppsslam skall till användarna lämna uppgifter om halter m.m. Register skall föras med uppgifter om slammet, användarnas namn och adress och platsen där slammet skall användas.

Här aktuella frågor regleras i svensk lag genom miljöskyddslagen. Jordbruksfrågor regleras också i lagen om skötsel av jordbruksmark.

Direktivets regler är riktade till tre parter. Jordbrukarna får inte sprida avloppsslam om inte förutsättningarna är uppfyllda. Slamproducenten är skyldig att undersöka slammet och vidarebefordra relevanta uppgifter. Myndigheterna är skyldiga att tillse att användningen registreras.

De beslut som måste tas i producentledet kan redan idag meddelas med stöd av ML. Frågan är hur man skall gå till väga för att förbjuda användning av slam. Promemorieförslaget innebär ett tillägg till ML med förbud och möjligheter att meddela generella föreskrifter om slamhantering. Som tidigare påpekats är det olämpligt att i en lag av så allmän karaktär stoppa in en detaljerad specialregel som strider mot lagen. Den av forskningsnämnden tidigare föreslagna lösningen fungerar även i detta fall.

Beträffande jordbruk finns emellertid redan en speciallag, lagen om skötsel av jordbruksmark, enligt vilken regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela de föreskrifter som behövs ur miljösynpunkt. Forskningsnämnden anser det lämpligt att utnyttja den speciallagstiftning som finns för att reglera frågor som faller under sådan lags tillämpningsområde. Skötsellagen bör kompletteras med ett tillägg till 6 b §, i form av ett tredje stycke. "Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om användning av avloppsslam i jordbruket". Informations- tillsyns-, och ansvarsregler finns i lagen.

5.2.4 Länsstyrelsen i Malmöhus län: I förslaget till ny 8 c § anges bla att un-

der växtsäsongen får slam inte användas på växande grödor på betesmark eller på mark där foder produceras. Enligt länsstyrelsens tolkning får bestämmelsen i denna lydelse den tvacksamma konsekvensen att slam inte får användas vid odling av foderspannmål men väl vid odling av spannmål som skall användas till livsmedel.

5.2.5 Länsstyrelsen i Göteborgs o. Bohus län: I Sverige studerades avloppsslammets användbarhet i jordbruket intensivt under 1960-70-talen vid dåvarande Lantbrukshögskolan. Till en början undersöktes slammets effekt på grödornas avkastning. Senare koncentrerades verksamheten på slammets, den slamgödslade jorden och skördeprodukternas innehåll av tungmetaller som kadmium, nickel och bly. Undersökningarna ledde till att avloppsslam i olika former kom till användning i jordbruket. Dessutom lade slampproducenterna ner mycket arbete på att sänka metallhalterna i slammet genom att stoppa utsläppen av metaller vid källan.

Den allmänna uppfattningen vid Lantbrukshögskolan var att om slammet höll sig inom vissa gränsvärden kunde det utan risk användas i jordbruket för att på så sätt uppnå en önskvärd recirkulation av näringsämnen. Man var dock inte enig om slammets välsignelse utan några forskare varnade tidigt för tungmetallernas långsiktiga påverkan på mikroorganismerna i marken.

För att ta ett exempel från länet kan nämnas att Ryaverket i Göteborg satsade på kalkinblandning i slammet för att öka dess värde för jordbruket. Ryaslammet gick också under många år ut till jordbruket i Västsverige som ett populärt jordförbättringsmedel. Ryaverket hade också lyckats bra med att sänka tungmetallhalterna i slammet.

Under år 1987 kom användningen av slam på jordbruksmark åter under debatt. Förutom tungmetallerna togs då även upp slammets innehåll av organiska föroreningar, vars effekter på mark framtida effekterna av slammet på mark och gröda. Följden blev att slamanvändningen i jordbruket minskade drastiskt. För Ryaverkets del betydde det att större delen av slammet fick deponeras.

I EG:s direktiv anges att man skall förhindra skadliga effekter av slam på mark, gröda, djur och människor. Det redovisas också regler för slammets användning, samt gränsvärden för tungmetallhalter i slam och mark samt för den årliga tungmetalltillförseln till jordbruksmarken. Jämfört med svenska normer, skrivna och oskrivna, synes EG:s regler mycket "generösa". Exempelvis ligger gränsvärdena för tungmetallhalter i slam mellan två och tio gånger högre i EG än i Sverige.

Under rubriken "Överväganden och förslag" påpekas att de svenska bestämmelserna bör vara skarpare än EG:s regler. Detta håller Länsstyrelsen gärna med om men vill också peka på några detaljer där ytterligare skärpning är befogad.

1. Avloppsslam skall endast få spridas över mark där slammet kan brukas ned omedelbart. Det kan därför inte användas på mark med vallväxter avsedda för slåtter eller bete.

2. Inte heller skall slam få spridas över mark där man planerar att inom överskådlig tid odla grönsaker eller potatis.

Det är viktigt att slammets innehåll av kända och "okända" ämnen under-

söks och bevakas. Detta gäller då inte enbart tungmetallerna utan även organiska och oorganiska ämnen av mer komplex natur. Först när slammets kvalitet är sådan att konsumenter och lantbrukare accepterar att det sprids på åkermark kan vi åstadkomma en önskvärd recirkulation av viktiga näringsämnen.

5.2.6 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Följande lydelse föreslås "Under växtsäsong får slam inte användas i växande grödor ... osv".

5.2.7 Kalmar kommun: Vi ser det som positivt att bestämmelser om metallhalter i avloppsslam förs in i ML. Det bör öppna vägen för konstruktiva diskussioner mellan kommunerna och lantbrukets företrädare. För till syvende og sist är det ju lantbrukarna som bestämmer om slammets skall användas på åkermark eller inte och det oavsett hur lagstiftningen utformas.

Däremot är vi tveksamma till att den föreslagna 8c§ ML uppfyller minimikraven i direktiv 86/278. Av artikel 5 framgår enligt vår bedömning att det i Sverige måste finnas bestämmelser både för högsta tungmetallhalt i åkermark som ska användas för slamspridning och högsta metallhalt i slam. Alternativ till det senare är bestämmelser om högsta mängd slam som får spridas per ytenhet.

Den föreslagna lydelsen av 8c§ ML behandlar enbart det senare, det vill säga bara det som sägs under punkt 2 i artikel 5 i direktivet. För att uppfylla kraven bör texten kompletteras med förslagsvis följande: "... tillåten tungmetallhalt i åkermark och slam...".

Gränsvärden för metallhalter i åkermark måste enligt vad som sägs i artikel 8, andra stecksatsen, anpassas till svenska förhållanden. Halterna måste då justeras nedåt beroende på att en stor del av den svenska åkerjorden idag normalt har ett pH mellan 5 och 6. Ett alternativ är att i de aviserade föreskrifterna meddela förbud mot spridning av slam på åkermark med pH-värden under 6.

För kontroll av de faktiska halterna i åkermarken gentemot gränsvärdena krävs analyser. I föreskrifterna bör därför kostnadsfördelningen mellan slamproducent, främst kommuner, och lantbrukare för provtagning och analys klargöras.

5.2.8 Göteborgs kommun: De förslag till tillägg i miljöskyddslagen enligt 8b och 8c §§ som utredningen redovisar finns inget att erinra emot. Grundvattnetskyddet blir genom förslaget tydligare samtidigt som reglerna för slam användning blir mer entydiga än hittills. EG:s direktiv för slam användning är utformade som minimikrav, vilket inte förhindrar att en svensk tillämpning av EES-avtalet kan innehålla strängare villkor. Såväl klimat- som markkemiska förhållanden i Sverige (långsammare nedbrytning, försurningskänsligare mark) motiverar en sådan strängare tillämpning.

5.2.9 Lantbrukarnas Riksförbund: För att undvika missförstånd i den lagtext som föreslås på sid 6,8 c § första stycket i miljöskyddslagen föreslår LRF att ordet foder ersätts med grönfoder. Foder omfattar även fodersäd vilket inte är avsikten.

Beträffande regler (sid 124) avseende tiden mellan spridning av slam och skörd föreskrivs i EG-direktivet 10 månader medan utredningen föreslår 1 år. För denna avvikelse redovisar promemorian inga sakskäl.

LRF har principiellt inget att erinra mot 8 c § andra stycket i lagförslaget, men önskar i detta sammanhang påpeka att LRF förordar skärpta gränsvärden i förhållande till de riktvärden som SNV anger i sina Allmänna Råd. Om slam skall användas på livsmedelsproducerande åkermark räcker det inte med ett gränsvärdestänkande utan en källsortering av avlopp måste ske.

5.2.10 Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen: Direktivet "syftar till att reglera användningen av avloppsslam i jordbruket på ett sådant sätt att skadliga effekter på mark, vegetation, djur och människor hindras samtidigt som en riktig användning av sådant avloppsslam uppmuntras". (Sid 116 i departementspromemorian). I direktivet på sid 1 anges också att "Användningen av avloppsslam får inte negativt påverka markens eller jordbruksprodukternas kvalitet."

Trots vad ovan sagts påstås det på sid 124 i departementspromemorian att, "För att upprätthålla ambitionerna i Naturvårdsverkets riktlinjer bör de svenska bestämmelserna vara skarpare än EG:s regler".

EG-direktiven är utformade så att slamspridning ej får utgöra någon risk för människors hälsa och för miljön. EG-direktiven borde därför vara tillräckliga. Det får inte vara så att man t.ex. p.g.a. kunskapsbrist eller för att vara "på den säkra sidan" föreskriver att alla tungmetaller skall elimineras så långt det är möjligt. Detta är inte ekonomiskt försvarbart. Det måste finnas starka motiv för en så avsevärd skärpning av EG:s krav som SNVs riktlinjer innebär. Motiven bör redovisas.

Vi vill också påpeka att i direktivets artikel 9 står att både slammet och den jord på vilken det skall användas skall analyseras. Anvisningar bör alltså utarbetas för provtagning och analys för detta. Gränsvärden för tungmetaller i jord måste fastställas.

5.3 Spilloljehantering

5.3.1 Sjöfartsverket: Genom direktiven om avfall täcks de flesta reglerna av den svenska lagstiftningen utom vad gäller hantering av spillolja. Spillolja är en kemisk produkt och räknas till kategorin oljeavfall.

Inom sjöfarten förekommer mycket oljeavfall och Sjöfartsverket anser att det enbart är positivt att denna fråga kan regleras enhetligt genom en förordning om hantering av spillolja. Enligt nu gällande regler är hamnarna under vissa villkor skyldiga att kostnadsfritt ta emot bl.a. oljeavfall från fartygen.

5.3.2 Universitetet i Uppsala: 8 d § i förslaget använder en annan teknik än de tidigare nämnda, nämligen en direkt hänvisning till ett EG-direktiv. Om den föreslagna paragrafen är följande att säga.

Spillolja är en kemisk produkt enligt LKP, även om den används till bränsle. Det är svårt att tänka sig någon situation i Sverige där det skulle vara förenligt med substitutionsprincipen i 5 § LKP att använda spillolja som bränsle. Rättslig reglering av oljor har i Sverige hittills skett primärt genom antingen LKP eller speciallagstiftning rörande svavelhalt i olja.

Om man eftersträvar att göra systematiken så ren som möjligt, kan man överväga att i stället för en 8 d § i ML införa en särskild förordning om spillolja. Det finns positiva bieffekter av en sådan åtgärd, eftersom man där sam-

tidigt kan konkretisera substitutionsprincipen för spillolja som bränsle, en fråga som ger stora problem i den praktiska tillämpningen i stora delar av landet. Det är nämligen helt klart att substitutionsprincipen innebär att man måste använda bästa rimliga bränsle och det är aldrig spillolja, utom möjligen (vilket får bedömas från fall till fall utifrån just 5 § LKP och 5 § ML) i anläggningar med mycket hög och driftsäker reningsteknik. Detta gäller även anläggningar långt under den storleksordning som avses i EG-direktivet.

Alltså bör i en sådan förordning under LKP bestämmas att spillolja aldrig får användas som bränsle utom i anläggningar där en tillståndsprövning enligt ML har skett samt, i samma förordning, införs det som nu står i förslaget till 8 d § ML.

5.3.3 Universitetet i Lund: Direktiv 75/439/EEG och 87/101/EEG om spillolja bör, som promemorian föreslår, införlivas genom en förordning under LKP. Något tillägg till ML, såsom utredningen föreslår, behövs inte med anledning av detta, eftersom det redan nu framgår att annan lagstiftning gäller utöver reglerna i ML (2 § ML).

5.3.4 Kalmar kommun: Den särskilda förordning om spillolja, innehållande bland annat en definition av begreppet spillolja, som aviserats i promemorian hälsar vi varmt välkommen. I det praktiska tillsynsarbetet har vi upplevt avsaknaden av en juridiskt hållbar definition av begreppet spillolja som en allvarlig hämsko.

Däremot anser vi att den föreslagna lydelsen av 8d§ ML innebär en klar sänkning av den ambition som för närvarande råder vad gäller omhändertagandet av spillolja. Idag betraktas i princip all förbränning av spillolja, i likhet med förbränning av kabelskrot etc., som otillåten såvida inte förbränningsanläggningen har tillstånd enligt ML (punkt 92.05.02 i bilagan till MF). Vår erfarenhet är också att de största problemen med störande luftföroreningar från spilloljeförbränning uppstår vid små anläggningar, typ pannor för enskilda villor eller verkstadslokaler. Det hör till undantagen att sådana pannor har en tillförd effekt som överstiger 3 MW.

Förslaget bör därför enligt vår mening ändras till att omfatta all förbränning av spillolja oavsett anläggningens storlek. Något annat vore ett avsteg från det som nämns på flera ställen i promemorian och prop. 1991/92:170, nämligen att vi i Sverige gentemot EG ska upprätthålla våra i flera stycken högre ambitioner på miljöområdet.

5.3.5 Göteborgs kommun: Med hänvisning till EG:s intentioner att i första hand eftersträva regenerering av spilloljor, bör 8 d § kompletteras med en motsvarande prioritering, dvs. att förbränning av spilloljor endast bör tillgripas i den mån regenerering inte kan åstadkommas. Sådan förbränning av spillolja bör ske i för ändamålet särskilt utformade anläggningar.

Med tanke på möjligheten att införa strängare nationella bestämmelser om spilloljehantering, bör lagförslaget kompletteras med en skrivning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter.

5.3.6 Sveriges Industriförbund: Lagförslag 8 d § ML omnämner spillolje-

bränning, vilket emellertid kan vara olämpligt, då det kan ge intryck av en särskild legitimitet för sådana aktiviteter, som kanske inte alltid är önskvärd. En särskild förordning vore i stället att föredra.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

6 MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNINGAR

6.1 Allmänt

6.1.1 Statens Järnvägar: SJ vill understryka vad som sägs om miljökonsekvensbeskrivningarnas uppgifter och utformning i Rådets direktiv 85/337/EEG bilaga 3 – nämligen att beskrivningen bör innefatta inte endast den direkta inverkan på miljön av en verksamhet, utan också "varje indirekt, sekundär, kumulativ, kort eller långsiktig, bestående eller tillfällig, positiv eller negativ inverkan av projektet". När det gäller trafikanläggningar skulle detta direktiv, enligt SJ:s mening, innebära att inte bara störningar under anläggningstiden och marginaleffekter av tillkommande arbete skall beskrivas. Även långsiktiga omfördelningseffekter på trafikarbetet, och de miljöeffekter detta innebär – positiva eller negativa skall redovisas.

Detta skulle innebära en utvidgning av miljökonsekvensbeskrivningarnas omfattning jämfört med dagens förhållanden vid t.ex. väganläggningar. Enligt SJ:s uppfattning är dock en sådan utvidgning välmotiverad när det gäller infrastrukturinvesteringar med tanke på deras långsiktiga karaktär och styrande effekt på transportsystemet. Det är även i linje med de tankegångar om miljökonsekvensbeskrivningarnas uppgifter som redovisas i förarbeten till NRL. Enligt SJ:s mening borde de miljökonsekvensbeskrivningar som utförs enligt väglagen och luftfartslagen – och i framtiden enligt banlagen och lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn – samtliga utformas så att de lever upp till direktivets krav som de citerats ovan.

6.1.2 Banverket: Banverket upprättar normalt miljökonsekvensbeskrivningar för alla projekt vid byggande av nya järnvägar och vid väsentlig ombyggnad. Avsikten är att i ett så tidigt skede som möjligt beakta miljöfrågorna.

Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar uppfyller de krav som redovisas i utredningen vad avser såväl innehåll som arbetssätt. Verket har nyligen färdigställt anvisningar för hur dessa miljökonsekvensbeskrivningar skall utföras och redovisas. Detta har skett bl.a. i samråd med Boverket och Naturvårdsverket.

6.1.3 Vägverket: Principiella krav på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i vägplanering och vägprojektering finns inte endast i väglagen utan även i förordningen om rikstäckande vägghållningsplan, regionala vägghållningsplaner och planer för länstrafikanläggningar. Vägverket har givit ut en policy och föreskrifter om MKB.

Kravet på MKB omfattar i dag alla projekt som prövas enligt väglagen, dvs. det finns ingen begränsning till endast stora projekt som EG anger. Vägverket har i förslag till råd angett en modell för att klargöra när ingen djupare

miljökonsekvensbeskrivning erfordras. Förslaget innebär att en analys av miljöeffekter i samråd miljömyndigheter (länsstyrelse och kommun), skriftligt dokumenterad och underskriven, godkänns som miljökonsekvensbeskrivning. Detta liknar den sållningsprocedur som görs i USA. Denna sållning kommer vanligen att ske i samband med den förstudie som kommer att inleda projekteringsprocessen och som liknar den scoping som rekommenderas av Europakommissionen. Råd om förstudie avses ges ut av Vägverket i September 1992. Vägverket eftersträvar en integrerad miljöhänsyn varvid MKB-dokument ska tas fram som en del i den övergripande väghållningsplaneringen och i projekteringen. Detta stämmer väl överens med Esbokonventionens text om att MKB i skäligen utsträckning skall tillämpas även för planer och program. Enligt uppgift kommer EG inom kort med direktiv om MKB i planer och program.

Förslagen i departementspromemorian är enligt Vägverkets mening tillräckliga för att tillgodose syftet med EG:s direktiv. Obligatorisk prövning av vägprojekt enligt miljöskyddslagen skulle inte ge bättre resultat miljömässigt jämfört med dagens system. En jämförelse av prövning enligt miljöskyddslagen respektive väglagen har gjorts i rapport till regeringen (VV publ. 1990:26 (bifogas)). Efter att den jämförelsen gjordes har även krav på länsstyrelsens godkännande av MKB tillkommit i väglagstiftningen. Vissa tolkningsproblem förekommer nu beträffande vad godkännande innebär. Det är därför bra att som i promemorian anges att godkännande avser kvalitetskontroll.

EG-direktiven om MKB uppmärksammar inte behovet av att dela in projekteringsplaneringen i flera skeden. Det anges att MKB skall göras så tidigt som möjligt. Krav på tidighet står alltid i motsättning till detaljinformation och redovisning av åtgärder. Stegvis MKB tillämpas inom vägsektorn och har börjat uppmärksammas internationellt som ett lämpligt arbetssätt för att göra MKB effektiv.

Eftersom de vägprojekt som kan komma att prövas enligt 4 kap naturresurslagen troligen är stora och berör flera kommuner är det rimligt att för vägar liksom för vissa järnvägslinjer inte tillåta kommunalt veto. Det skulle därför vara lämpligt att även större vägprojekt får prövas på motsvarande sätt som nu föreslås för järnvägslinjer.

6.1.4 Sjöfartsverket: Verket vill när det gäller farleder och liknande, som nämns i bilaga 1, påpeka att det kommunala vetot enligt NRL inte bör vara tillämpligt.

Efter 1 juli 1992 omfattas ärenden enligt lagen om inrättande, utvidgning och avlyssning av allmän farled och allmän hamn av miljökonsekvensbeskrivning genom en ändring i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (§ 8).

Sjöfartsverket anser att det är positivt om det i Plan- och bygglagen införs ett krav på miljökonsekvensbeskrivning därför att det är viktigt att frågan om miljöpåverkan i ett planärende kommer in i ett tidigt skede. Samtidigt ställer sig Sjöfartsverket tveksam till att kravet skall gälla generellt då det innebär att varje mindre detaljplan skall miljökonsekvensbeskrivas.

6.1.5 Riksantikvarieämbetet: Behovet av miljökonsekvensbeskrivningar

inom jord- och skogsbruket utreds för närvarande av skogspolitiska utredningen (Jo 1990:03) och av jordbruksverket. Den senare utredningen, som föreligger i koncept, redovisar uppfattningen att bruksåtgärder inom jordbruket inte är tillståndspliktiga i den utsträckningen att anspråk på miljökonsekvensbeskrivning av sådana åtgärder blir meningsfulla. Däremot menar sig Jordbruksverket ha skäl att miljökonsekvensbeskriva många av de beslut som verket fattar med generell verkan för jordbruket. RAÄ stöder i huvudsak denna uppfattning, men menar att skalan och därmed miljöpåverkan, av många av de beslut om bruksåtgärder som fattas inom jordbruket, är sådan att MKB kan vara motiverad i större omfattning än vad som svarar mot kravet på tillstånd till olika slag av åtgärder. Detsamma gäller i princip storskaliga åtgärder inom skogsbruket.

6.1.6 Skogsstyrelsen: I båda dessa författningar (Plan- och bygglagen samt Va-lagen) föreslås införandet av bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. I förslaget till ändring i plan- och bygglagen har hänvisats till naturresurslagens 5 kap. I naturresurslagen finns inte – liksom inte heller i den särskilda förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar – några mer precisa bestämmelser om vad som skall finnas med i en miljökonsekvensbeskrivning. I EG-direktivet finns däremot bestämt vissa minimikrav på en miljökonsekvensbeskrivning. Med hänsyn härtill borde dessa krav tas in i författningarna, eller borde en hänvisning till EG-direktivet göras i författningstexten, eller borde kanske de i direktivet angivna minimikraven tas in i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar med en kompletterande bestämmelse om att dessa minimikrav skall gälla i samtliga fall där det i en författning anges att en miljökonsekvensbeskrivning skall göras.

6.1.7 Boverket: MKB-kravet utökas till VA-lagen (längre vattenledningar) och i denna del har Boverket inga synpunkter. Beträffande tillämpningen inom skog bör, som promemorian anger, skogspolitiska utredningen avvaktas. Utredningen inom jordbrukets område är emellertid klar, och slutsatserna är att krav på MKB inte behöver införas i något fall, utom då Jordbruksverket utfärdar föreskrifter eller genomför utredningar inom jordbruksområdet. Slutsatsen grundar sig i princip på att i de fall det är möjligt och lämpligt, utförs motsvarande utredningar redan i dagsläget. Det är enligt Boverkets mening tveksamt, om de projekt som anges i bilaga II nu utreds på ett sätt som uppfyller EGs krav på MKB. Ytterligare förslag skulle därmed vara nödvändiga inom detta område.

6.1.8 Sveriges geologiska undersökning: SGU tillstyrker att krav på miljökonsekvensbeskrivningar införs för att uppfylla det nyssnämnda EG-direktivet även för större järnvägar och för järnvägsanläggningar med större miljöpåverkan samt för detaljplan enligt plan- och bygglagen om ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

6.1.9 Universitetet i Lund: De flesta av de verksamheter som nämns i direktivet omfattas av någon form av regler för miljöbedömning enligt svensk lag. De svenska reglerna är dock utspridda i ett stort antal lagar och förordningar, och utformningen av reglerna är långt ifrån enhetlig.

I direktivet ställs inte krav på att bestämmelserna måste genomföras enligt

särskild lag. Tvärtom, bedömningen kan integreras i det befintliga tillståndssystemet enligt art 2. Men medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en bedömning i enlighet med direktivet kommer till stånd.

I förarbetena till nya 5 kap. NRL diskuterades innehållet i MKB. Dep.ch. ansåg det olämpligt (prop. 1990/91:90 s. 187) att i detalj ange vad en MKB skall innehålla. Detta är säkert riktigt. En detaljreglering skulle förmodligen leda till ett stelbent och formellt system. Det måste finnas utrymme att utforma en handling av denna typ ganska individuellt för att den skall fylla sin funktion i det enskilda fallet. Men även regeringen ansåg att kraven på en MKB måste ställas höga.

Med hänsyn bl.a. till EG-anpassningen vore det kanske på sin plats att Sverige lämnade den lagstiftningsteknik som innebär att all väsentlig information måste hämtas i förarbetena. Det är rimligt att man i lagtexten i grova drag anger vad en MKB skall innehålla.

De i promemorian föreslagna lagändringarna är nödvändiga i någon form. En rimlig åtgärd borde vara att införa en lagreglering av MKB som är någorlunda begriplig och överskådlig. Man frågar sig om det finns någon tanke bakom att vissa MKB regleras i lag och andra i förordning. Det behövs en total översyn och samordning av regleringen av miljökonsekvensbeskrivningar i Sverige, något man kan hoppas att miljöskyddskommittén är i full gång med.

Tillsvidare föreslår forskningsnämnden att NRL 5 kap. bör utformas som en (självständig och) fullständig lag om miljökonsekvensbeskrivningar. Åtminstone så mycket som nämns i direktivets art. 5.2 bör ingå i svensk lagtext. Det torde vara svårt att ta fram en ändamålsenligt MKB utan att beröra de punkter som anges i bilaga 3, varför det inte framstår som någon nackedel om även dessa får vara med i lagen. I lagen bör tydliga hänvisningar finnas till de övriga lagar som berörs av miljökonsekvensbeskrivningar, och vice versa.

6.1.10 Länsstyrelsen i Göteborgs o. Bohus län: Det är viktigt att beakta, när man nu gör ändringar i NRL, PBL, ML med flera lagar, att det får vitt skilda konsekvenser för sökanden, allmänheten, och prövningsmyndigheterna om en verksamhet föranleder myndighetsprövning genom att den utlöser regeringsprövning enligt 4 kap NRL, detaljplanekrav enligt PBL, yttrande över en MKB, tillståndsprövning enligt miljölagen eller prövning enligt någon av de andra nämnda lagarna. I departementspromemorian utnyttjas de flesta av dessa vägar när man implementerar EES-avtalet.

6.1.11 Länsstyrelsen i Örebro län: De lagändringar som föreslås när det gäller att införa utökade bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar innebär enligt länsstyrelsens bedömning risk för att detta viktiga beslutsunderlag kan bli urvattnat. Lagändringarna måste följas upp med föreskrifter om vad miljökonsekvensbeskrivningar skall innehålla i samband med prövning enligt de olika lagarna. Svårigheter finns, enligt länsstyrelsens uppfattning, redan nu när det gäller olika myndigheters bedömningar av miljökonsekvensbeskrivningarnas omfattning i olika fall.

6.1.12 Norrköpings kommun: Vad gäller förslaget om krav på miljökonse-

kvensbeskrivningar (MKB) så har detta utretts så sent som förra året. Slut-satsen då var att kommunerna arbetar aktivt med att ta fram MKB för olika projekt, och att någon lagstiftning på området, utöver de tillägg i olika lagstiftningar som gjordes då, inte var aktuell förrän mer erfarenhet av MKB erhållits. Någon sammanställning och utvärdering av det arbete som pågår med MKB inom landet har inte skett. Det finns därför inget skäl att i detta skede ställa nya krav på MKB.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

6.1.13 Kalmar kommun: För att stimulera tillämpningen av MKB i planeringsarbete behövs dessutom riktlinjer eller liknande vad gäller innehållet. Några tillämpningsföreskrifter finns för närvarande inte till bestämmelserna i NRL om MKB. Vi vill därför betona att tillämpliga delar av direktiv 85/337/EEG snarast ges ut i boverkets författningssamling.

Erfarenhetsmässigt kan ett sådant arbete bli långt utdraget i tiden. Det förtjänar därför påpekas att det redan idag finns lagstöd för att nå det resultat som nämns i promemoriertexten. Med stöd av 4§ ML kan en "exploatör" avkrävas en redovisning av miljöeffekterna vid olika alternativa lokaliseringar. I praktiken förekommer sådana redovisningar enbart i samband med förprovning av verksamheter som är tillståndspliktiga enligt ML.

Genom ett mindre tillägg i bilagan till MF skulle det resultat som åsyftas i promemorian kunna uppnås åtminstone för de verksamheter som omfattas av det obligatoriska kravet på MKB enligt direktiv 85/337. Tillägget skulle då bestå i att motorvägar, motortrafikleder, järnvägslinjer för fjärrtrafik samt hamnar i likhet med flygplatser görs förprovningspliktiga enligt ML. Ett sådant tillvägagångssätt utesluter naturligtvis inte särskilda föreskrifter knutna till NRL. Däremot skulle det vara ett förhållandevis enkelt och snabbt sätt att uppfylla minimikraven i ovannämnda EG-direktiv och därigenom överbrygga tiden fram till dess att mer genomarbetade detaljföreskrifter antagits eller den nya miljöbalken förverkligats. Därigenom skulle även det föreslagna tillägget i form av en 1a § till 4 kap. NRL kunna utgå helt. Enligt vår mening skulle ett tillägg till MF också på ett bättre sätt jämställa olika kommunikationsslag ur miljösynpunkt än vad som är fallet idag.

I proposition 1991/92:170, sidan 5 i bilaga 13 framhåller departementschefen att "Sverige inom EES-avtalets ram (kan) driva på det miljöpolitiska arbetet i Europa". En lämplig åtgärd i den riktningen är enligt vår bedömning att kommande tillämpningsföreskrifter om MKB innehåller som krav att "exploatören" alltid måste redovisa miljöeffekterna av andra alternativa lokaliseringar inklusive det s.k. nollalternativet. En sådan åtgärd skulle innebära att Sverige gick ett steg längre än EG i tillämpningen av 2 st, bilaga 3 i direktiv 85/337, samtidigt som vi för övriga länder betonade vikten av en genomtänkt planering för att förebygga miljöproblem innan de uppkommer, det senare en av EG:s miljöpolitiska hörnstenar.

Avslutningsvis vill vi framhålla det väsentliga i att skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark – de lagrum som behandlar två av våra viktigaste naturresurser snarast omfattas av bestämmelserna i NRL.

6.1.14 Sveriges Industriförbund: EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar 85/337/EG samt de nya möjligheter till inskränkning och omprovning av tillståndsbeslut som omnämns i 22 § och 24 § ML, kan uppfattas

stå i visst motsatsförhållande till varandra. Omständigheter som föreslås medföra inskränkning resp. omprövning av ett tillståndsbeslut bör ställas i relation till miljöeffekterna i omgivningen. Anpassningen av svensk lagstiftning till EG:s direktiv får inte leda till att vare sig rättssäkerheten eller möjligheten att genomföra en tillförlitlig miljökonsekvensbeskrivning äventyras. En tillståndshavare måste ges tillräcklig tid för att ordentligt utreda miljöeffekterna samt medges möjlighet att inrätta sig efter ny lagstiftning.

6.1.15 Landsorganisationen i Sverige: EGs krav på miljökonsekvensbeskrivningar i beslutsunderlaget (MKB) inför olika miljöpåverkande projekt motsvaras enligt promemorian till stor del av de bestämmelser om MKB som nyligen införts i skilda delar av svensk miljölagstiftning. Vissa kompletteringar erfordras dock i PBL, VA-lagen m m. LO delar denna uppfattning.

MKB ska omfatta påverkan på såväl hälsa som miljö. Med hälsa avses vanligen hälsoeffekter i allmänhet, utan särskild koppling till arbetsmiljöeffekter. LO vill i detta sammanhang poängtera att ingenting hindrar att svenska tillämpningen mer uttalat omfattar arbetsmiljöeffekter. I synnerhet bör detta göras i frågor där direkta samband mellan inre och yttre miljöskydd finns och då inte minst i de fall "konfliktrisker" kan förekomma.

6.2 Plan- och bygglagen (detaljplan)

6.2.1 Vägverket: Vägverket har tidigare efterfrågat samma krav för vägprojekt, oavsett om prövningen sker enligt PBL eller väglagen. Vi tillstyrker därför föreslagen ändring i PBL.

I förslaget till ändring i PBL anges att MKB skall göras för detaljplaner med "betydande påverkan". I likhet med många andra länder vore det bra om terminologin kunde förenklas så att Sverige kunde enas om ett begrepp som motsvarar den engelska termen "significant". Eftersom "påtaglig" används i naturresurslagen vore det naturligt att använda samma begrepp även i andra lagar och regler, under förutsättning att samma innebörd åsyftas.

6.2.2 Riksantikvarieämbetet: 5 kap 18 § PBL har anknytning till 5 kap 1 § PBL som reglerar när detaljplan skall upprättas. Den knyter i sin tur an till 8 kap 2 § PBL som anger vilka anläggningar som berörs av detaljplanekravet till följd av att de kräver lov. Av promemorian framgår att endast en del av de anläggningar som berörs av detaljplanekravet behöver omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning och dessa räknas därför upp i förslaget till 5 kap 18 §. Uppräkningen skiljer sig dock terminologiskt från den uppräknings som görs i 8 kap 2 § PBL och den synes heller inte i sak motsvara den uppräknings av anläggningar som görs i specialmotiveringen till den föreslagna lydelsen av paragrafen. Om t.ex. ordet fritidsanläggningar i förslaget innebär att alla anläggningar enligt 8 kap 2 § 1 PBL omfattas av kraven i 5 kap 18 § bör detta klarläggas.

Skillnaderna i terminologi skapar osäkerhet om huruvida den föreslagna uppräknings av åtgärder syftar till en precisering i förhållande till 5:1 och 8:2 PBL, eller om det är samma krets av åtgärder som avses i 5:18, men uttryckt på annat sätt. Om uppräknings syftar till en precisering och avgränsning i förhållande till 8:2 PBL, bör denna göras helt entydig. I annat fall är

den mer allmänt hållna formuleringen "som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan" att föredra.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

Huvudmotivet för att ställa ett obligatoriskt krav på program för detaljplanläggning i vissa situationer är uppenbarligen önskan att kunna knyta ett krav på miljökonsekvensbeskrivningar till detta. I sak kan detaljplaneprogrammets funktion i många fall fyllas av en fördjupning av översiktsplanen för det berörda området. I valet mellan ett specifikt detaljplaneprogram och en fördjupning av översiktsplanen är den senare ofta att föredra, då den kan väntas ge en mer allsidig belysning av den aktuella markanvändningen. Det obligatoriska programkravet bör därför kunna anses uppfyllt av översiktsplanen eller en fördjupning av denna i den mån man där tillfredsställande behandlat den aktuella markanvändningen i sak och därvid upprättat en miljökonsekvensbeskrivning. Detta bör framgå av lagtexten. I annat fall reduceras programkravet till en formell galge att hänga MKB-krav på, där i värsta fall – av resursskäl – detaljplaneprogrammet får ersätta en fördjupning av översiktsplanen i områden där en sådan kanske är som mest motiverad.

6.2.3 Boverket: Boverket tillstyrker att MKB-krav införs för detaljplaner, men förordar ett generellt utformat krav.

PBL karakteriseras bl.a. av ett generellt synsätt/uttryckssätt på likartade frågor. Den föreslagna lydelsen av 5 kap 18 § PBL är i sin detaljrikedom artfrämmande och överensstämmer inte heller med den terminologi som i övrigt används i 5 kap. Det är t.ex. otydligt om den föreslagna kategorin "fritidsanläggningar" avser fritidsbyar, tävlingsbanor och skidliftar endast, eller även de fritidsanläggningar som avses i 8 kap 2 § 1 st 1 p. Uppräkningen tycks dessutom inte motsvara den som görs i bilaga II. Om MKB införs endast för vissa i lagtexten angivna detaljplaneprojekt, måste det vara otvetydigt vilka projekt som avses.

PBL:s grundtankar om aktivt och tidigt deltagande av medborgarna samt om utvecklingsarbete från program till färdig plan, passar väl samman med förutsättningarna för att använda MKB som "styrmedel" mot en hållbar utveckling, till skillnad från annan lagstiftning där beslutsunderlaget MKB ska föreligga först när det i realiteten är för dyrt att ändra i någon väsentlig omfattning. Boverket förordar således att det införs ett generellt krav på MKB för detaljplaner med betydande miljöpåverkan, och att de uppräknade projekten, jämte andra som anses väsentliga, anges i motivtexten som exempel på projekt som förväntas innebära betydande miljöpåverkan.

Boverket har följande detaljsynpunkter i övrigt.

De projekt som berör PBL i EG's bilaga II är anläggning av industriområden, projekt för tätortsbebyggelse, skidliftar och kabinbanor, fritidsbyar, hotellkomplex samt permanenta tävlings- och testbanor för bilar och motorcyklar. Det kan ifrågasättas om den föreslagna termen "industriplanläggningar" motsvarar EG:s "anläggning av industriområde", vilket snarare tycks begripa mer av helhetssyn på och utveckling av ett område än blott en anläggning.

Formuleringen av 18 § beträffande "betydande miljöpåverkan" är otydlig, då lydelsen syftar endast på hotellkomplex men torde vara avsett för samtliga uppräknade projekt.

Det avgörande begreppet "betydande miljöpåverkan" är inte närmare definierat. Det är nödvändigt att detaljplanens följder och därmed krav på MKB bedöms tidigt, för att inte tidsödande "steg tillbaka" ska bli följden. I likhet med vad ovan angavs för järnvägar, är det lämpligt att det sker i samråd med länsstyrelsen. Det är också av betydelse att allmänheten ges möjlighet att delta i det initiala skedet, för att få de avgörande frågorna belysta från början. Förslaget med obligatoriskt program för de fall då man i förberedelseskedet funnit att förändringarna medför betydande miljöpåverkan, är därför lämpligt. Programmet torde emellertid kunna undvaras i de fall översiktsplanen, eller en fördjupning av den, har behandlat frågan tillräckligt. I den rapport över erfarenheterna av översiktsplanarbetet som Boverket tillställt regeringen i juni 1992, behandlas frågan om ÖP och MKB. En utveckling av det förslag som lämnas där, att kommunen i ÖP kan redovisa de områden där kommunen ställer särskilda krav på MKB med tanke på områdenas förutsättningar, kunde komplettera kravet på program. Om översiktsplanen innehåller en beskrivning av följderna för miljön, hälsan och hushållningen i den aktuella frågan kunde program således utgå. Boverket framhåller i rapporten översiktsplanens möjligheter att styra MKB så att inte onödig utredningsverksamhet bedrivs och besluts- och planeringsprocesser förlängs i onödan. (sid 41 ff)

6.2.4 Statens Naturvårdsverk: Kravet på miljökonsekvensbeskrivning i detaljplanesammanhang är bra. Likaså är det bra att i lagbestämmelsen ställa krav på att program i de angivna fallen skall utarbetas som underlag för detaljplanarbetet. Verket vill dock föreslå ett tillägg i 5 kap 18 § PBL, som gör det möjligt att driva programarbetet i form av fördjupad översiktsplan. Därmed säkerställs att programmet stämmer med översiktsplanens övergripande intentioner samtidigt som samråds- och beslutsförfarandet garanterar förutsättningar för ett brett deltagande från medborgare och myndigheter.

Verket vill också peka på nödvändigheten att sådana detaljplaner som omfattar trafikanläggningar åtföljs av en MKB. Till de anläggningar som redan angivits i 5 kap 18 §, 2 st bör därför trafikanläggningar föras.

Verket vill emellertid hävda som huvudförslag, att det mest ändamålsenliga och konsekventa alternativet, som också är det mest tydliga, är att som regel föreskriva krav på MKB vid upprättande av detaljplan. Härigenom skulle regelsystemet stämma överens med vad som i övrigt gäller för NRL och MKB-systemet. Det ansluter också till vad Boverket och Naturvårdsverket år 1990 föreslog i sin gemensamma utredning om MKB i det svenska planerings- och beslutssystemet.

Verket vill slutligen understryka att det är nödvändigt att preciseringen av terminologi och definitioner ägnas stor omsorg när det slutliga förslaget utarbetas. Det är avgörande för den framtida regeltillämpningen att begreppen är entydiga, d.v.s. har samma innehåll oavsett om svensk lagstiftning eller EG-lagstiftningens terminologi används.

6.2.5 Universitetet i Uppsala: PBL 5:18 föreslås ändrad genom ett andra stycke där kraven i EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar införs för detaljplan vissa typer av markanvändning inklusive sammanhållen bebyggelse som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Detta räcker inte för att uppfylla EG-direktivet och därmed EES-avtalet. Bristen är främst följande.

Kravet på detaljplan i PBL är vagt och dessutom illa tillämpat, vilket medför att en del av de projekt, som avses i EG-direktivet, kan komma att genomföras i Sverige utan detaljplan (genom områdesbestämmelser plus bygglov eller bara bygglov). För att uppfylla direktivet måste antingen plankravet ändras och skärpas avsevärt vad gäller innebörd och framför allt vad gäller tillämpning (den sistnämnda ändringen kan inte förväntas ske utan författningsändring som inskräper detta), eller också kravet på MKB knyts till projekt och verkningar på samma sätt som i direktivet.

6.2.6 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Beträffande plan- och bygglagen anser länsstyrelsen att regeringen, oavsett EG-anpassningen bör överväga ett generellt krav på att miljökonsekvensbeskrivningar skall ingå i beslutsunderlaget vid planläggning. Vid t.ex. byggande av allmän väg gäller ju att miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i beslutsunderlaget. Den nu föreslagna lagtekniska lösningen medför, förutom olikhet i kraven beroende på vilken lag som ett aktuellt projekt omfattas av, ofta svåra förhandsbedömningar av betydelsen av kommande miljöpåverkan. För tydlighetens skull bör förslaget till tillägg till 5 kap. 18 § plan- och bygglagen därför innehålla en hänvisning till vad som sägs i direktivet 85/337/EEG om hur ett projekts miljöpåverkan bör bedömas.

6.2.7 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen har ingen erinran beträffande förslagen till ändringar i plan- och bygglagen.

Enligt länsstyrelsens uppfattning finns emellertid de största problemen i dessa hänseenden när det gäller byggande i befintlig tätortsmiljö. Det finns därför starka skäl att ställa krav på miljökonsekvensbeskrivning även i de fall då tveksamhet råder om planerad bebyggelse kan bli utsatt för sådan extern miljöpåverkan från befintliga verksamheter att områdets lämplighet för t.ex. bostadsbebyggelse kan ifrågasättas.

6.2.8 Länsstyrelsen i Göteborgs o. Bohus län: I promemorian föreslås ett tillägg om miljökonsekvensbeskrivningar för vissa infrastrukturprojekt genom en ändring i 5 kap 18 § PBL. Härigenom kommer en MKB att krävas när detaljplan upprättas för vissa angivna ändamål. En för en detaljplan för industriändamål blir med nödvändighet ganska opreciserad eftersom man på planeringsstadiet oftast inte har detaljerade uppgifter om de industrier som avses etableras inom området. Det innebär att en ny MKB kommer att få upprättas senare vid industrietableringar för tillståndspliktiga verksamheter. Detta förefaller vara en tungrodd dubbelprövning.

Det framgår inte av departementspromemorian om och på vilket sätt länsstyrelsen skall ta ställning till innehållet i MKB i planärenden.

6.2.9 Uppsala kommun: Uppsala kommun har inga allvarigare invändningar mot att miljökonsekvensbeskrivningar införs i planprocessen på sätt som föreslås i promemorian. Från byggnadsnämndens sida har dock påpekats att det i praktiken kan visa sig svårt att åstadkomma bra konsekvensbeskrivningar redan på programstadiet i detaljplanearbetet. Det är mer troligt att programmet måste ges formen av en fördjupad översiktsplan för att miljökonsekvensbeskrivningen skall bli godtagbar.

6.2.10 Kalmar kommun: Vi hälsar med tillfredsställelse förslaget att MKB införs som krav för vissa detaljplaner. Förslaget överensstämmer med den linje som miljönämnden under senare år drivit internt inom kommunen. En stor svårighet i arbetet har dock varit att vi saknat en juridisk grund för vårt förslag.

I praktiken kommer lagförslaget att omfatta merparten av alla detaljplaner som produceras i kommunen. Förslaget kan även indirekt få den positiva effekten att detaljplanerna i fortsättningen kommer att omfatta större områden i stället för de kvartersplaner eller s.k. frimärksplaner som ofta förekommer i dag.

6.2.11 Umeå kommun: MKB är ett viktigt underlag för de beslut i mark- och vattenanvändningsfrågor som tas inom ramen för PBL. MKB skapar förutsättningar för ett ökat hänsynstagande till miljön och hushållningen av naturresurser. En väl genomtänkt planering är det bästa sättet att förebygga miljöproblem innan det uppkommer vilket också är en grundläggande princip inom EG.

6.2.12 Svenska Kommunförbundet: I yttrandet (1990-10-05) över betänkandet "Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i det svenska planerings- och beslutssystemet" har förbundsstyrelsen ställt sig bakom en mera systematisk användning av MKB. Men förbundet har samtidigt pekat på det olämpliga i att under det utvecklingsskede som vi fortfarande befinner oss i dels ge breda bemyndiganden till statliga myndigheter att på otillräcklig kunskapsgrund föreskriva om innehållet i MKB, dels kräva miljökonsekvensbeskrivningar i samband med fysiska planer enligt PBL. Den centrala utgångspunkten för styrelsens ställningstagande var och är fortfarande att det är olämpligt att lagstifta kring ett begrepp vars definition, innehåll och funktion behöver utvecklas ytterligare innan slutlig ställning tas till lämplig lagstiftning.

Ett formellt krav på MKB i fysiska planer ger i sig inga miljövinster. Grunden för en större hänsyn till miljöfrågorna finns enligt styrelsen mening i PBL:s och NRL:s inledande bestämmelser. Kraven på avvägningar mellan olika intressen, som utgör basen för arbetet med fysiska planer, uppväger mer än väl de krav på miljökonsekvensbeskrivningar som ställs i EG-lagstiftningen. Det saknas därför enligt styrelsens mening skäl att förändra vår internationellt erkända fysiska planeringsprocess med hänvisning till EES-avtalet.

Förbundet har i en s.k. minirapport 1990 utvecklat idéer om hur MKB kan utnyttjas som ett stöd vid projektering och fysisk planering och därmed integreras i den svenska fysiska planeringstraditionen utan att försvåra denna. Enligt styrelsen är det behoven i det enskilda fallet som ska avgöra hur en s.k. MKB kan förtydliga och förbättra de ställningstaganden som ska göras i en fysisk plan och inte ett formellt krav.

Styrelsen kan heller inte ställa sig bakom promemorians resonemang om att påbörja en MKB-process i översiktsplanen och fullfölja den i detaljplanens programskede. Fysisk planering och MKB utgör parallella och till stora delar sammanvävda skeenden. I de inledande och mera översiktliga skedena handlar det mera om att klargöra förutsättningar och bedöma behoven av mer detaljerade utredningar i senare skeden. I de allra flesta planuppdrag

ingår redan nu en form av miljöanalys i klarläggandet av planeringsföresattningsarna. Alternativt kan givetvis en MKB göras eller ännu bättre en s.k. riktninganalys, det senare något som förbundet presenterade i en annan minirapport 1991 och som enligt styrelsens mening kanske är det bäst lämpade instrumentet för att verkligen utröna hur ett planförslags miljökonsekvenser påverkar möjligheterna att åstadkomma en uthållig samhällsutveckling. Riktninganalysen är för närvarande föremål för utvecklingsinsatser.

Mot bakgrund av vad som nu anförts, anser styrelsen att de allmänna kraven på planeringsunderlag och avvägningar i fysisk planering, som återfinns i 2 kap. PBL, tillsammans med reglerna om MKB i naturresurslagen (NRL) samt förordningen om MKB väl uppfyller de intentioner som ligger bakom EG:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar. Styrelsen avstyrker därmed förslaget att MKB ska ingå i underlaget för fysiska planer enligt PBL.

6.3 Naturresurslagen (järnvägsprojekt)

6.3.1 Statens Järnvägar: SJ delar promemorians bedömning att de miljökrav som ställs i EG:s rättsakter i praktiken så gott som alltid uppfylls i Sverige. SJ delar också bedömningen att miljökonsekvensbeskrivningar bör vara obligatoriska för större järnvägsprojekt. Här är dock parallellitet med väglagen en viktig princip. SJ ställer sig därför helt avvisande till en särskild skrivning i 4 kap NRL angående järnvägsanläggningar, och förordar i stället att bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar inarbetas i den s.k. "banlagen", dvs. det förslag till lag om markanvändning för järnväg (Ds 1989:69) som f.n. bereds inom Kommunikationsdepartementet, och som kan väntas föreligga redan under hösten 1992. I promemorian konstateras (s 45) att en skrivning enligt ovan i banlagen innebär att de aktuella EG-direktiven blir uppfyllda utan särskilda tilläggsregler i NRL.

6.3.2 Banverket: Banverket förordar en prövning enligt särskild järnvägs- lagstiftning. Fördelarna är främst följande:

- Den föreslagna banlagen är väl genomarbetad och har i sina huvuddrag tillstyrkts av de väsentliga remissinstanserna.

- Banlagen ger en med väglagen helt analog lösning bl.a. innebärande att väg- och banprojekt kan prövas samtidigt. Detta är av stor betydelse då om- och nybyggnad av järnväg kräver betydande omläggningar av vägnätet för att skapa planskilda korsningar mellan väg och järnväg.

- Banprojekt bör prövas på ett enhetligt sätt och beaktande att den tekniska lösningen uppfyller skäligen krav på ett ekonomiskt rimligt sätt. Det väsentligaste är att avsett ändamål uppnås vilket ofta är en svår teknisk-ekonomisk avvägningsfråga med aspekter som regional utveckling och alternativa kommunikationslösningar. Därvid måste alltid intrång och olägenheter för omgivningen minimeras men är ändå enbart en delfråga i den totala sammanvägningen.

- Banlagen innehåller inte bara regler för tillståndsprövning av järnväg utan även bestämmelser om borttagande av vägkorsningar i samma plan samt möjlighet till skogsröjning utefter befintlig järnväg. Dessa senare aspekter av väsentlig betydelse för trafiksäkerheten och driften av banan.

- Kravet på miljökonsekvensbeskrivningar för järnväg kan utformas helt analogt med kraven för vägobjekt.

- Genom den med väglagen analoga delegeringen till en myndighet vad gäller den grundläggande prövningen kan regeringen avlastas arbete genom den sortering som sker på lokal och regional nivå genom markägare, kommun respektive länsstyrelse så att endast de frågor som är av riksintresse eller är stridiga på lokal respektive regional nivå förs vidare. Bred erfarenhet från väglagens tillämpning finns såväl hos kommuner och länsstyrelser som hos konsulterna.

- Hittillsvarande prövning med användning av expropriationslagen har visat sig mycket tidsödande och ohanterlig och bör snarast ersättas.

Banverket kan endast i andra hand tänka sig en prövning av järnvägsprojekt enligt naturresurslagen (NRL). Denna ska då enbart omfatta objekt där betydande påverkan på miljön kan antas. En förutsättning är dock att ett tillägg görs i naturresurslagens 4 kap. liknande det som föreslagits, dvs. en ny paragraf (1a) införs.

Tillägget får dock inte ha den föreslagna lydelsen, om ett generellt krav på tillståndsprövning av järnvägsprojekt för fjärrtrafik. Departementets förslag till tillägg i naturresurslagen bör därför omformuleras. Prövningen bör avse alla järnvägsprojekt som avser ny- eller väsentlig ombyggnad som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

En generell prövning är både kostsam, tidskrävande och ur miljösynpunkt onödig. Risker är uppenbara att angelägna projekt försenas och fördyras utan att några egentliga miljövinster görs. EG-direktiven har inte heller för avsikt att få till stånd en generell tillståndsprövning.

Fördelen med att införa en speciell paragraf (1a) i 4 kap. naturresurslagen är att inte bestämmelserna om det kommunala vetot enligt 4 kap. 3 § inte blir tillämpliga. Järnvägsprojekt berör ju och korsar regelmässigt ett stort antal kommuner.

Länsstyrelsen bör ensam få rätten att hos regeringen begära att en anläggning ska NRL-prövas.

Som ett tredje alternativ kan en prövning av järnvägsprojekt ske enligt miljöskyddslagen i de fall en betydande påverkan på miljön kan antas. Länsstyrelsen torde vara mest lämplig för att hålla i en sådan tillståndsprövning. Länsstyrelsen svarar ju normalt för tillsynen över plan- och byggväsendet inom länet och ska samverka med kommunerna i deras långsiktiga planläggning av mark- och vattenområdena. Enligt plan- och bygglagen åligger det länsstyrelsen att särskilt att bevaka riksintressen, mellankommunala intressen och olika hälso- och säkerhetsfrågor.

Järnvägsprojekt som berör flera län kan prövas av koncessionsnämnden.

Krav på tillstånd för vissa järnvägsprojekt införs då i miljöskyddsförordningen med ev. följdändringar i miljöskyddslagen. Denna prövning skulle då ersätta en NRL-prövning.

6.3.3 Riksantikvarieämbetet: Riksantikvarieämbetet har sedan länge önskat en järnvägslagstiftning knuten till NRL och förslaget är från den utgångspunkten välkommet. Till formen framställs det som en övergångslösning, som kan komma att ersättas med en ny lag efter mönster av Väglagen, vad

gäller kravet på miljökonsekvensbeskrivningar. Tekniskt har förslaget utformats så att det inte omfattas av det kommunala vetot enligt 4 kap 3 § NRL och att underlåtenhet att söka tillstånd inte är straffbart enligt 4 kap. 6 § NRL, om förseelsen är ringa. Detta kan möjligen vara praktiskt motiverat i avsaknad av en särskild järnvägslag, men bryter mönstret i 4 kap. NRL på ett sätt som gör att det inte kan ses som ett tillfredsställande alternativ till en sådan lag.

6.3.4 Boverket: Syftet med att införa 4 kap prövning för järnvägslinjer är att uppfylla EG:s krav på miljökonsekvensbeskrivningar. EG:s krav på MKB för järnvägar återfinns dels i bilaga I med obligatorisk MKB (järnvägslinjer för fjärrtrafik) och dels i bilaga II där MKB kan villkoras (spårvägar, upphöjda eller underjordiska järnvägar m m i huvudsak för passengertrafik). Förslaget innebär att EG-kraven på MKB uppfylls.

Förslaget följer i flera avseenden inte det mönster som nu präglar 4 kap. Det framgår inte direkt av lagen vilka projekt som är prövningspliktiga. Undantag görs för det kommunala vetot och ringa förseelser undantas från straffansvar. Det bör föreligga starka skäl för sådana artfrämmande förändringar, och enligt Boverkets mening är enbart kravet på MKB inte tillräckligt skäl.

För förslaget talar emellertid det förhållandet, att det nu saknas möjlighet till en tidig prövning av järnvägar, där planeringstrygghet erhålls genom besked om projektets tillåtlighet och lokalisering. Detta gäller inte bara järnvägar utan även andra infrastrukturprojekt som t ex vägar. Av detta skäl anser Boverket att förslaget ändå är acceptabelt som en temporär lösning. En bredare översyn av NRL bör följa.

En möjlig lösning, som Boverket i samarbete med Banverket för närvarande undersöker, är att använda reglerna om områdesbestämmelser. Det avser såväl möjligheten att skapa en form av lösensrätt (jämför begreppet vägrätt) som att reglera de fysiska åtgärderna för att minimera ingreppen i miljön.

Boverket har följande detaljsynpunkter på förslaget.

Inte alla fjärrjärnvägar medför sådan miljöpåverkan att en 4 kap prövning är behövlig, och möjligheten att medge undantag med stöd av 4 § är därför viktig. I dessa fall torde emellertid inte MKB-kravet bli tillgodosett, med mindre kravet återfinns i annan prövning av projektet. Så är inte fallet i dagsläget, då lagen om markanvändning för järnväg inte fullföljts.

För övriga järnvägar krävs att de innebär betydande miljöpåverkan, för att prövning enligt 4 kap ska bli aktuell. Närmare stöd för tolkningen av detta väsentliga kriterium anges inte, utöver hänvisning till EG's kriterier att projektets art, storlek samt lokalisering inverkar på bedömningen. En inledande bedömning av projektets följder bör, till stöd för projektörens bedömning av prövningsplikten, göras tillsammans med berörda länsstyrelser, med tanke på länsstyrelsens bevaknings- och samordningsroll i MKB-sammanhang samt 4 kap 2 § 2 st. Detta bör framgå av exempelvis MKB-förordningen.

Hanteringen av undantag enligt 4 § kan komma att innebära en onödig arbetsbelastning för regeringen. Boverket vill framhålla möjligheten att

även i denna del nyttja länsstyrelsen, som normalt deltar i tidiga samråd i projekten, för att göra en initial bedömning i frågan.

Undantaget från det kommunala vetot är motiverat vid infrastrukturprojekt. Boverket har närmare utvecklat synpunkterna i yttranden till miljödepartementet angående Arlanda och Rödskobbsleden (M90/3590 resp 3015/7):

6.3.5 Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket anser det angeläget att en särskild järnvägslag snarast utarbetas med bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar som överensstämmer med väglagens bestämmelser.

Verket har i avvaktan på utarbetandet av en sådan lag övervägt två alternativ, antingen en lösning som föreslagits i promemorian om en utvidgning av NRL eller genom att införa förprövningsplikt enligt miljöskyddslagen, som innehåller en MKB-bestämmelse som motsvarar NRL:s.

Enligt verkets mening åstadkommas syftet, att temporärt finna en lösning som säkerställer att en MKB utarbetas som beslutsunderlag vid utbyggnad av järnvägsföretag, på ett smidigare sätt genom att järnvägsanläggningar göras förprövningspliktiga enligt miljöskyddslagen. Anläggningar som ingår i fjärtrafiknätet skulle därvid kunna införas som "A-anläggningar" och mera lokala sträckningar som "B-anläggningar".

I fall att regeringen ändå väljer att använda NRL vill verket bl.a. peka på följande. Den föreslagna 1 a § i 4 kap NRL anger som prövningsgrund att anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I 4 kap 2 § föreskrivs att regeringen i ett visst fall kan besluta att anläggning eller åtgärd av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet inte får utföras utan tillstånd enligt bestämmelserna i detta kapitel. Om NRL-lösningen bibehålls är det angeläget att det i motivskrivningen klarläggs på vilket sätt de båda prövningsgrunderna skiljer sig åt. Prövningsgrunden i 1 a § kan snarast uppfattas snävare än i 2 § och skulle kunna tolkas som att t.ex. hushållningsaspekterna inte utgör motiv för en prövning.

Förslaget om undantag i 4 § från 1 a § är inkonsekvent och bör utgå. Behovet av att ha en undantagsregel föreligger endast vad gäller 1 §, enligt vilken samtliga däri angivna anläggningar och åtgärder, oavsett omfattning och karaktär, är prövningspliktiga.

I det fall en NRL-lösning välj i avvaktan på att en angelägen järnvägslag läggs fram, föreslår verket att byggande av järnvägslinje för fjärtrafik tas in i 4 kap. 1 § som ett tredje stycke, medan övriga anläggningar för spårbundna trafik hänförs till 2 §.

6.3.6 Universitetet i Uppsala: Konsekvenserna av den föreslagna 4 kap 1 a § är omfattande och den föreslagna ändringen förefaller gå längre än som behövs för att uppfylla EES-avtalet. Paragrafen innebär en kortslutning av ML utan kommunal vetorätt. Det skulle vara i bättre enlighet med utvecklingen av svensk miljölagstiftning att tillståndsplikten för där angivna projekt infördes i ML samt att koncessionsnämnden blev tillståndsmyndighet. Även på det sättet utlöses krav på MKB.

Den föreslagna ändringen i 4 § gör det svårt att överblicka kravet på MKB i enlighet med EG-direktivet. En MKB-lag (i framtiden ett MKB-kapitel i en miljöbalk) skulle däremot lösa detta och många andra liknande problem. Då kan en enkel och hundraprocentig koppling mellan svensk lag och EG-direktivet bättre åstadkommas.

6.3.7 Universitetet i Lund: Vad gäller den i promemorian föreslagna nya § NRL 4:1 a, vore det kanske mer i linje med kapitlet i övrigt att i 4 kap 1 § införa en punkt 12, och, om det befins nödvändigt, ett tillägg till 4:3.2.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

Om man tillsvidare väljer att behålla den splittrade regleringen av MKB borde det i promemorian (s. 45) omtalade alternativet att reglera MKB för järnvägar i en särskild lag om markanvändning för järnväg vara att föredra.

6.3.8 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen har i flera sammanhang med anledning av aktuella projekt inom regionen framhållit önskvärdheten av en reglering av förfarandet vid byggande av järnväg. – De föreslagna ändringarna i naturresurslagen tillstyrks.

6.3.9 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Förslaget att införa krav på prövning även för järnvägsprojekt tillstyrks mot bakgrund av den omfattning och betydelse för miljön dylika projekt för med sig. En sådan prövning innebär automatiskt krav på en miljökonsekvensbeskrivning. Användandet av sådana beskrivningar vid större järnvägsprojekt i länet har redan börjat tillämpas.

6.3.10 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Det är bra att konsekvenserna för infrastrukturen beaktas, men dessa kan tydligare belysas om väg- och järnvägsbyggandet jämföras, vilket bäst sker i en egen järnvägslag.

6.3.11 Uppsala kommun: Under rubriken miljökonsekvensbeskrivningar behandlas i promemorian också ett förslag till utvidgning av 4 kap 1 a § i naturresurslagen. Den föreslagna bestämmelsen innebär att "tillstånd av regeringen krävs för att bygga järnvägslinjer för fjärrtrafik eller anläggningar för annan spårbunden trafik som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan". Den föreslagna utformningen och placeringen i lagtext innebär att ett kommunalt veto inte kan göras gällande. Uppsala kommun avvisar tanken på en sådan konstruktion och hävdar att det är naturligt och skäligt att kommunal vetorätt kan göras gällande i detta sammanhang.

6.3.12 Göteborgs kommun: Att större järnvägsanläggningar omfattas av tillståndsplikt förefaller rimligt.

Väglagen föreskriver endast att miljökonsekvensbeskrivningar utarbetas i arbetsplanerna. I konsekvens med förslaget om järnvägsanläggningars tillståndsplikt förefaller det rimligt att införa tillståndsprövning baserad på en miljökonsekvensbeskrivning också för större väganläggningar.

6.3.13 Umeå kommun: I promemorian föreslås att järnvägslinjer för fjärrtrafik eller anläggningar för annan spårbunden trafik som kan antas medföra betydande miljöpåverkan prövas enligt naturresurslagen 4 kap 1a §. Detta bedöms rimligt då denna typ av anläggningar har stor påverkan på omgivningen. Den kommunala vetorätten skall dock gälla också här.

6.3.14 Svenska Kommunförbundet

Styrelsen är positiv till att järnvägslinjer för fjärrtrafik blir föremål för prövning enligt bl.a. naturresurslagens regler i fjärde kapitlet. Utan tvekan har sådana järnvägslinjer så stor omgivningspåverkan att de bör prövas. Men styrelsen kan inte förstå att järnvägslinjers interkommunala utbredning mo-

tiverar ett undantag från den kommunala vetorätten med hänvisning till EES-avtalet. Ska vetorätten åter ifrågasättas, bör detta ske från andra grunder och utredas i särskild ordning med möjligheter till bred lokal debatt. Därvid bör uppmärksammas att flertalet av de anläggningar som f.n. omfattas av reglerna i 4:c kapitlet NRL i regel påverkar fler än den kommun dit de lokaliseras. När det gäller järnvägar finns det enligt styrelsen många skäl till att kommunerna ska kunna påverka bl.a. linjesträckningen så att säkerhets- och miljöproblem så långt möjligt kan förebyggas. Kommunernas pådrivande arbete i de järnvägsprojekt som nu är aktuella i Mälardalen, längs Norrbottenskusten och längs västkusten visar att kommunerna knappast lär fördröja prövning genom att missbruka vetorätten. Hittills har denna utnyttjats endast i fem fall. Styrelsen kan inte finna att EES-avtalet kan motivera att undandra stora järnvägslinjer från den kommunala vetorätten.

6.4 Va-lagen

6.4.1 Svea hovrätt-Vattenöverdomstolen: Vattenöverdomstolen är tveksam till förslaget att i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) låta införa en bestämmelse om krav på miljökonsekvensbeskrivningar. I promemorian (s. 50) hänvisas till punkten 10 i) i bilaga 2 till direktivet 85/337/EEG som avser anläggning av vattenledningar över långa avstånd. Många av de anläggningar som regleras av va-lagen, kanske till och med de flesta, torde emellertid inte vara sådana som avses i direktivet. Mot bakgrund av syftet med direktivet passar också den föreslagna bestämmelsen mindre väl in i va-lagens regelsystem. De miljökonsekvensbeskrivningar som upprättats i enlighet med direktivet skall bl.a. göras tillgängliga för allmänheten och skall, tillsammans med berörda myndigheters och enskildas yttranden, beaktas vid tillståndsgivningen. Va-lagen reglerar huvudsakligen förhållandet mellan anläggningens huvudman och brukarna av denna och lagen innehåller inte några bestämmelser om tillståndskrav eller informationsplikt.

Vattenöverdomstolen ifrågasätter om inte det behov av miljökonsekvensbeskrivningar som möjligen kan föreligga i fråga om va-anläggningar blir tillräckligt tillgodosett genom den i promemorian föreslagna ändringen i 5 kap. 18 § plan- och bygglagen. Förslaget innebär att paragrafen i ett nytt andra stycke upptar bestämmelser med krav på program och miljökonsekvensbeskrivning i fråga om detaljplaner som innebär att ett område får användas för bl.a. sammanhållen bebyggelse, industrianläggningar och fritidsanläggningar. Med hänsyn till kraven på god hygienisk standard är det självfallet nödvändigt för kommunen att samordna bebyggelseplaneringen och genomförandet av planerna med utformningen av det allmänna va-nätet. Mot denna bakgrund synes det enligt vattenöverdomstolen naturligt att såväl den planerade bebyggelseutvecklingen som dess effekter för va-nätet behandlas i miljökonsekvensbeskrivningen enligt 5 kap. 18 § plan- och bygglagen. Om förslaget i denna del genomförs, förefaller därmed det eventuella behovet av miljökonsekvensbeskrivning för va-utbyggnader bli tillgodosett.

I detta sammanhang vill vattenöverdomstolen erinra om att bestämmelser om anläggande av va-ledningar m.m. finns även i expropriationslagen (2

kap. 3 §), ledningsrättslagen (2 §) och vattenlagen (8 kap. 1 §). Krav på miljökonsekvensbeskrivning finns endast i vattenlagen (13 kap. 19 §). Det kan finnas anledning att beakta även dessa bestämmelser när behovet av miljökonsekvensbeskrivningar för vattenledningar nu övervägs.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 2

6.4.2 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Enligt länsstyrelsens mening finns inte skäl att generellt kräva miljökonsekvensbeskrivningar vid planering av allmänna va-anläggningar. Sådana anläggningar har vanligen i sig mycket liten miljöpåverkan. Däremot medför användningen av en allmän avloppsanläggning stora miljövinster. Länsstyrelsen anser således att kravet på miljökonsekvensbeskrivning i va-lagen endast bör avse större allmänna va-anläggningar som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan exempelvis vattenledningar över långa avstånd.

6.4.3 Länsstyrelsen i Örebro län: Länsstyrelsen vill understryka behovet av miljökonsekvensbeskrivningar när det gäller planering av allmänna VA-anläggningar. Behovet av miljökonsekvensbeskrivningar är redan ofta tillgodosett eftersom många allmänna va-anläggningar omfattas av tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen.

6.4.4 Göteborgs kommun: Större enskilda va-anläggningar omfattas inte av kravet på miljökonsekvensbeskrivning enligt va-lagen (12 a §). Sådana anläggningar bör rimligen omfattas av samma villkor som allmänna anläggningar. Frågan kan prövas inom ramen för utredningen om en sammanläggning av miljölagstiftningen till en miljöbalk.

6.4.5 Svenska Kommunförbundet: Styrelsen är också tveksam till behovet av särskilda regler om MKB för allmänna va-anläggningar med hänvisning till EES-avtalet. Eftersom alla va-anläggningar med betydande miljöpåverkan prövas enligt reglerna i miljöskyddslagen, där det redan finns ett krav på MKB, så ser styrelsen inget behov av en ändring av va-lagen i samband med EES-avtalet. Det är enligt styrelsens uppfattning under inga omständigheter rimligt att kräva MKB vid planering av alla nya allmänna va-anläggningar eftersom många av dessa är mycket begränsade. Styrelsen konstaterar också att enskilda va-anläggningar kan ha stor omgivningspåverkan. Dessa faller utanför kravet på MKB med den lösning som presenteras i promemorian.

1 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

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

dels att 22 och 45 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om miljöfarlig verksamhet meddela sådana föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsning av verksamheten och försiktighetsmått i övrigt som behövs för att uppfylla Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

22 §

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan *ej* på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsoskyddslagen (1982:1080) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna *vidtaga* försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om *ej* annat följer av 23-25 §§, 29 § andra stycket eller 40 § andra stycket.

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan *inte* på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsoskyddslagen (1982:1080) eller i renhållningslagen (1979:596) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna *vidta* försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om *inte* annat följer av *föreskrifter som meddelats med stöd av 5 a § eller av 23-25 §§, 29 § andra stycket eller 40 § andra stycket.*

45 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

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

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 10 §,

3. åsidosätter beslut, villkor eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av 8 a § andra stycket, 18 § första stycket, 19 – 21 §, 21 a § andra stycket, 24 §, 25 §, 27 §, 29 § andra stycket, 38 a §, 38 b § andra stycket eller 41 §,

3. åsidosätter beslut, villkor eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av 5 a §, 8 a § andra stycket, 18 § första stycket, 19 – 21 §, 21 a § andra stycket, 24 §, 25 §, 27 §, 29 § andra stycket, 38 a §, 38 b § andra stycket eller 41 §,

¹ Lagen omtryckt 1989:363

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

5. i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för prövning av en fråga om tillstånd eller för tillsynen, döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst två år. Har brottet begåtts med uppsåt och avsett förpliktelse av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

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

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

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

2 Förslag till Lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080)

Prop. 1992/93:60
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att det i hälsoskyddslagen (1982:1080) skall införas en ny paragraf, 14 a §, samt närmast före den nya 14 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
Gränsvärden för luftföroreningar

14 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i den utsträckning det behövs med hänsyn till Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet meddela föreskrifter om gränsvärden för högsta tillåtna halt i luften av föroreningar i form av kvävedioxid, svaveldioxid, sot och bly.

Om det kan antas att gränsvärdena 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.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

3 Förslag till Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Prop. 1992/93:60
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 18, 21 och 26 §§ och 8 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. 18 §

Detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen.

En detaljplan som medger en användning som har betydande miljöpåverkan skall grundas på ett sådant program som anges i första stycket om detaljplanen innebär att ett område får tas i anspråk för

- 1. industriändamål,*
- 2. ny sammanhållen bebyggelse,*
- 3. skidliftar eller kabinbanor,*
- 4. hotellkomplex eller fritidsbyar eller*

5. permanenta tävlings- eller testbanor för bilar eller motorcyklar.

I de fall som anges i andra stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. lagen (1987:12) omushållning med naturresurser m.m. upprättas vid utarbetandet av programmet.

21 §

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program för planen, skall också programmet redovisas.

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program eller en miljökonsekvensbeskrivning för planen, skall också dessa redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

26 §

Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. program för planen, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,

3. program för planen, miljökonsekvensbeskrivning, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,

¹ Lagen omtryckt 1987:246

4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning. Beskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

Annat tillgängligt material som belyser förslagets innebörd, bör också ställas ut.

8 kap.

2 §²

I fråga om andra anläggningar än byggnader krävs bygglov för att

1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,

2. anordna upplag eller materialgårdar,

3. anordna tunnlar eller berggrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta anläggningar för kemiska produkter, som är hälso- och miljöfarliga, och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser,

5. uppföra radio- eller telemaster eller torn,

6. uppföra vindkraftverk, om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket skall fast monteras på en byggnad,

7. uppföra murar eller plank,

8. anordna parkeringsplatser utomhus,

9. anordna begravningsplatser,

10. väsentligt ändra anläggningar som avses i 1-9.

Bygglov för att inrätta eller uppföra en anläggning enligt första stycket 4 eller 5 eller för att ändra anläggningen krävs inte, om det är fråga om en mindre anläggning avsedd endast för en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärder enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § och 6 § tredje stycket 2 får kommunen besluta om undantag från kravet på bygglov eller om längre gående krav. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar avsedda för totalförsvaret.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

² Senaste lydelse 1991:604

4 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och
avloppsanläggningar

Prop. 1992/93:60
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och
avloppsanläggningar¹ skall införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §

*När en allmän va-anläggning eller
en utvidgning av en sådan planeras
skall, om anläggningen kan antas
medföra en betydande miljöpåver-
kan, huvudmannen upprätta en mil-
jökonsekvensbeskrivning som möj-
liggör en samlad bedömning av den
inverkan anläggningen har på mil-
jön, hälsan och hushållningen med
naturresurserna.*

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

¹ Lagen omtryckt 1976:842

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1992-11-05

Närvarande: f.d. justitierådet Boret Palm, justitierådet Lars Å Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 8 oktober 1992 har regeringen på hemställan av statsrådet Olof Johansson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387),
2. lag om ändring hälsoskyddslagen (1982:1080),
3. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
4. lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessor Lars-Eric Hult.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

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

5 a §

I 4-8 a §§ miljöskyddslagen i nu gällande lydelse finns bestämmelser som skall reglera tillåtligheten av s.k. miljöfarlig verksamhet enligt lagen (jfr. 1 § lagen). Av särskilt intresse här är 5 §, som innehåller regler om skyldighet för den som utövar eller skall utöva sådan verksamhet att vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt "som skäligen kan fordras" för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Vid bedömningen av åliggandena skall ske den avvägning i olika hänseenden som framgår av paragrafens andra och tredje stycke. Hänsyn skall tas till vad som är tekniskt möjligt och till allmänna och enskilda intressen, varvid bl.a. frågor om nyttan med verksamheten i förhållande till kostnaderna för aktuella skyddsåtgärder etc. skall prövas.

Bestämmelserna skall ligga till grund vid den tillståndsprövning som är föreskriven för olika verksamhetsformer som omfattas av lagen.

Flertalet av de EG-direktiv som rör miljöskyddslagens tillämpningsområde föreslås i lagrådsremissen bli transformerade till svensk rätt genom föreskrifter av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Ett bemyndigande med detta syfte har i det remitterade lagförslaget tagits upp under en ny paragraf bland de s.k. tillåtlighetsreglerna, nämligen 5 a §.

Frågan uppkommer därmed hur föreskrifterna kommer att förhålla sig till de nyss angivna bestämmelserna i 5 §.

Prop. 1992/93:60
Bilaga 4

Det framgår av lagrådsremissen, att de aktuella EG-direktiven, som genomgående är minimidirektiv, ställer upp gränsvärden och andra kravnivåer som sannolikt är mindre stränga än de värden som faktiskt tillämpas i den svenska miljöpolitiken och således när tillståndsfrågor prövas. Avsikten synes inte vara att miljökraven i Sverige skall sänkas. Detta måste betyda att föreskrifterna enligt bemyndigandet inte skall fylla funktionen av en precisering av hur bestämmelserna i 5 § skall tillämpas.

Syftet med den nya regleringen synes i stället vara att de allmänna kraven i 5 § skall gälla som hittills i den mån de är strängare än eller likvärdiga med föreskrifterna (EG-kraven). Samtidigt skall föreskrifternas gränsvärden alltid ta över, om en avvägning enligt 5 § skulle leda till lägre krav. Denna innebörd kan inte utläsas av den lagtext som föreslagits. Lagrådet förordar att bemyndigandet i stället tas in som ett sista stycke i 5 § med följande lydelse:

"Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar de föreskrifter angående skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt som på grund av Sveriges av riksdagen godkända åtaganden enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet inte får åsidosättas."

Om lagrådets förslag godtas skall i 22 och 45 §§ i det remitterade lagförslaget "5 a §" bytas ut mot "5 § sista stycket".

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 november 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Olsson, Svensson, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Statsrådet Johansson anmäler *förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m.*

Regeringen beslutar att genom proposition lämna förslag till riksdagen om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m. i enlighet med bilagan till detta protokoll.

Ur protokollet:

Maud Melin

Innehållsförteckning

Prop. 1992/93:60

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Ärendet och dess beredning	2
2 Allmän motivering	2
2.1 Bakgrund	2
2.2 Miljöskyddslagen	7
2.3 Hälsoskyddslagen	17
2.4 Miljökonsekvensbeskrivningar m.m.	21
3 Upprättade lagförslag	25
4 Specialmotivering	25
4.1 Lag om ändring i miljöskyddslagen	25
4.2 Lag om ändring i hälsoskyddslagen	26
4.3 Lag om ändring i plan- och bygglagen	27
4.4 Lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar	28
4.5 Ikraftträdande bestämmelser	28
5 Ärendet till riksdagen	28
Propositionens lagförslag	29
Bilaga 1 Departementspromemorian (Ds 1992:43) EES-avtalet och den svenska miljöskyddslagstiftningen.	35
Sammanfattning	35
Lagförslag	36
1 Inledning	45
2 Miljökonsekvensbeskrivningar	52
3 Vatten	62
4 Luft	76
5 Avfall	95
6 Specialmotivering	103
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden över departements- promemorian (Ds 1992:43) EES-avtalet och den svenska miljöskyddslagstiftningen	108
Bilaga 3 De till Lagrådet remitterade lagförslagen	183
Bilaga 4 Lagrådets yttrande	189
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 november 1992	191