

## Jordbruksutskottets betänkande

1983/84:1

om miljö- och naturresurspolitik m. m.

### Motioner

I motion 1982/83:486 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en översyn om omorganisation av miljövärden i enlighet med vad som i motionen anförts och att härvid ett särskilt miljödepartement inrättas,

2. att riksdagen hos regeringen begär sådan förändring i miljövärdens organisation att kommunerna ges ökat inflytande över miljöfrågor som berör dem och att det s. k. kommunala vetot flyttas till miljöskyddslagen,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i gällande lagstiftning att ideella organisationer ges rätt att överklaga beslut av koncessionsnämnden för miljöskydd utan att samtidigt företräda sakägare,

4. att riksdagen hos regeringen begär sådan översyn av kungörelserna inom miljöområdet att tillämpningen av gällande lag ytterligare konkretiseras med syfte att snabbare kunna ingripa mot miljöbrott utan långtgående beviskrav.

I motion 1982/83:994 av Lars Ernestam och Börje Stensson (båda fp) yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av miljöskyddskungörelsen för att förenkla handläggningen i ärenden av rutinkaraktär och som endast i ringa mån har miljöstörande effekter.

I motion 1982/83:1094 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 1, 6 och 7),

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära redovisning av samordningen mellan svenskt och internationellt miljöarbete till grund för fortsatt agerande,

6. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till system med offentliga utfrågningar och vetenskaplig medling i miljö- och naturresursarbete,

7. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till inrättande av ett system för naturresursräkenskaper.

### Skrivelse

I ärendet har inkommit en skrivelse från Sveriges kemiska industrikontor beträffande motion 1982/83:994.

## Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande några under riksmötet 1982/83 väckta motioner om miljöskyddslagstiftningen, miljö- och naturresurspolitiken m. m.

### *Miljövårdens organisation m. m.*

Enligt motion 1982/83:486, yrkande 1, (vpk) ankommer det på samhället att reglera konflikterna mellan exploateringsintressen och miljöintressen. Denna reglering grundas på lagstiftning, som beslutas av politiskt ansvariga organ. Eftersom lagstiftningen ofta är allmänt hållen fordras tillämpningskungörelser som konkretiserar vad lagen avser. Intresseavvägningen i det enskilda fallet är i själva verket mera av politisk än juridisk art. Därför bör, anser motionärerna, alla viktiga miljöpolitiska beslut fattas av politiskt ansvariga organ och inte av ämbetsmän.

En miljövårdsförvaltning under ämbetsmannaansvar behövs ändå för övervakning och kontroll av hur lagstiftningen efterlevs. Motionen utmynnar i denna del i ett yrkande om översyn och omorganisation av miljövården i enlighet med anförda synpunkter och med inriktning på att ett särskilt miljödepartement inrättas.

Utskottet erinrar om att frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av vederbörande länsstyrelse, av koncessionsnämnden för miljöskydd eller av regeringen, enligt närmare bestämmelser i miljöskyddslagen (1969:387) och miljöskyddsförordningen (1981:574). För den övergripande planeringen och samordningen inom miljövårdsområdet ansvarar statens naturvårdsverk. Det praktiska miljövårdsarbetet styrs av lagar och förordningar som beslutats av riksdag och regering. Likaså är tilldelning och fördelning av budgetmedel på miljövårdsområdet resultatet av en politisk prövning. Representanter för allmänpolitiska intressen finns bl. a. i länsstyrelsernas styrelser och i styrelsen för naturvårdsverket. I flertalet miljöskyddsärenden – t. ex. tillstånd till miljöfarlig verksamhet – kan ett beslut överklagas till regeringen. Om den tillämnade verksamheten kan föranleda särskilt stora skador på allmänna intressen sker tillståndsprövningen direkt hos regeringen (6 § andra stycket ML). Utskottet finner mot angivna bakgrund att motionärernas önskemål om politiskt inflytande i beslutsprocessen i viss mån är tillgodosett och anser sig i vart fall inte kunna tillstyrka ett så långtgående krav på ändringar i miljöskyddsadministrationen som motionen innebär. Motion 1982/83:486, yrkande 1, avstyrks således.

### *Förprövningssystemet*

I motion 1982/83:994 (fp) anføres att de ökade insatserna inom miljöområdet medför att miljöenheterna vid länsstyrelserna fått ökad arbetsbelastning.

Genom tillkomsten av miljöskyddsförordningen år 1981 infördes tillståndsplikt för många företagstyper som tidigare prövats på ett enkelt sätt genom anmälan till länsstyrelsen. Många verksamheter som skall prövas är av sådan karaktär att miljöaspekterna är obetydliga. Enligt motionärerna borde det i ärenden av rutinkaraktär finnas möjlighet att förenkla handläggningen och undvika den tidsspillan och de administrativa problem som tillståndsprövningen innebär. I motionen föreslås en översyn av miljöskyddsförordningen som syftar till en enklare handläggning i ärenden av rutinkaraktär, där verksamheten endast i ringa mån har miljöstörande effekter.

Utskottet vill nämna att regeringen med stöd av bemyndigande i ML har infört förprövningsplikt för olika typer av miljöfarlig verksamhet som närmare anges i miljöskyddsförordningen (MF). Genom en uppräkningsbilaga A till MF har fastställts vilka företagstyper som skall tillståndsprövas av koncessionsnämnden för miljöskydd resp. vederbörande länsstyrelse. I bilaga B anges de verksamheter för vilka endast anmälningsplikt gäller. Före 1981 års ändringar i ML hade statens naturvårdsverk befogenhet att efter prövning i varje enskilt fall medge undantag från skyldigheten att söka tillstånd (dispens). En viss del av dispensprövningen var delegerad till länsstyrelserna. Ett av syftena med 1981 års reformer var att förenkla och effektivisera förprövningssystemet i olika avseenden. Bl. a. avskaffades i nämnda sammanhang naturvårdsverkets och länsstyrelsernas dispensrätt.

I propositionen med förslag till ändringar i ML (prop. 1980/81:92 s. 29 f.) behandlade föredragande departementschefen utförligt vilka principer som framgent borde gälla för länsstyrelsernas tillståndsprövning m. m. Bl. a. underströks vikten av en flexibel handläggning, anpassad till den aktuella verksamhetens förmodade större eller mindre påverkan på miljön. De enklaste ärendena borde, framhölls det, kunna handläggas på i stort sett samma sätt som då skedde i vissa anmälningsärenden.

Utskottet vill tillägga att naturvårdsverket i början av detta år skickat en rundskrivelse till samtliga länsstyrelser och begärt synpunkter på miljöskyddsförordningen, bl. a. uppdelningen mellan tillståndspliktiga och anmälningspliktiga företag. Svaren bearbetas f. n. i verket och kommer att läggas till grund för eventuella förslag till ändringar i MF.

Utskottet anser det självfallet viktigt att reglerna om handläggningen av miljöskyddsärenden utformas så att länsstyrelserna inte i onödan belastas med administrativt rutinarbete m. m. Med hänsyn bl. a. till den översyn av hithörande bestämmelser som pågår inom naturvårdsverket anser utskottet emellertid inte att motion 1982/83:994 f. n. påkallar någon särskild åtgärd från riksdagens sida.

#### *Kommunalt inflytande i miljöfrågor. Besvärsmät*

Enligt motion 1982/83:486 (yrkandena 2 och 3) är det viktigt att miljöpolitiken kan påverkas av de direkt berörda människorna. Vid tillämpningen ute

på fältet måste kommuner och ideella organisationer ges mer inflytande än vad som nu är fallet. Det s. k. kommunala vetot i byggnadslagen måste få en motsvarighet i miljöskyddslagen. Möjligheten att överklaga beslut i miljöfrågor bör vidgas så att utöver sakägare också ideella organisationer ges besvärsmätt.

Utskottet erinrar om att riksdagen så sent som under riksmötet 1982/83 behandlade en motion med krav på en ytterligare utvidgning av besvärsmätten enligt ML till att omfatta vissa ideella organisationer (JoU 1982/83:17). I det av riksdagen godkända betänkandet hänvisades till tidigare uttalanden att ideella föreningar och andra organisationer på miljöskyddets och naturvårdens område utförde ett betydelsefullt arbete. Det var viktigt att tillvarata dessa organisationers erfarenheter i miljövårdsarbetet. Utskottet var dock inte berett att tillstyrka att man på ML:s område gjorde avsteg från allmänna förvaltningsrättsliga principer genom att låta de ideella organisationerna över lag få en självständig besvärsmätt. På utskottets förslag avslög riksdagen ifrågavarande motion.

Utskottet har inte funnit anledning att på grund av den nu aktuella motionen föreslå något ändrat ställningstagande från riksdagens sida angående besvärsmätt för ideella organisationer m. m. Motion 1982/83:486, yrkande 3, avstyrks således.

Vad beträffar yrkandet om ökat kommunalt inflytande m. m. erinrar utskottet om att det genom 1981 års ändringar i ML skapades bättre möjligheter för kommunerna att utöva inflytande i miljöfrågor. Som exempel härpå kan nämnas den utökade informations- och samrådsskyldigheten enligt 12 a § ML och möjligheten för kommunen att efter åtagande enligt 44 a § få ta över den fortlöpande tillsynen enligt ML. Vidare erhöll kommunerna (48 §) rätt att överklaga beslut i frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet m. m.

Syftet med det nya informations- och samrådsförfarandet var (se JoU 1980/81:21 s. 24) att ge allmänheten, sammanslutningar samt kommunala och statliga myndigheter möjlighet att på ett tidigt stadium sätta sig in i verkningarna av en planerad miljöfarlig verksamhet och kunna påverka verksamhetens lokalisering och utformning från miljösynpunkt.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet även yrkande 2 i motion 1982/83:486.

### *Sanktionssystemet*

Enligt motion 1982/83:486 (yrkande 4) bör tillämpningen av gällande lagar ytterligare konkretiseras så att man snabbare kan ingripa mot miljöbrott utan långtgående beviskrav. Riksdagen bör enligt motionärerna hos regeringen hemställa om en översyn av kungörelserna på miljöområdet med detta syfte.

Utskottet får anföra följande. I ML:s ansvarsregler fanns tidigare ett brottsrekvisit som innebar att vissa gärningar – t. ex. överträdelser av villkor

eller föreskrifter i tillståndsbeslut – skulle ha kränkt allmän eller enskild rätt för att föranleda straffansvar. För åklagarmyndigheterna innebar det ofta betydande svårigheter att inför domstolen visa att t. ex. ett förorenande utsläpp i vatten inneburit ett kränkande av allmän eller enskild rätt. Nämnda brottsrekvisit har emellertid avskaffats med verkan fr. o. m. den 1 juli 1981. Ett huvudsyfte med 1981 års ändringar i ML var att gränsen mellan det straffbara och icke straffbara området skulle bli klarare, varigenom tillämpningen av ansvarsreglerna borde underlättas för åklagare och domstolar (JoU 1980/81:21 s. 38). Genom ett tillägg till 38 § ML slogs vidare fast att det åligger tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelser av lagen beivras.

I samband med 1981 års ändringar i ML höjdes maximistraffet för brott mot ML från ett till två års fängelse. Samtidigt infördes i brottsbalken (BrB) ett allmänt miljöbrott (13 kap. 8 a § och 9 §). Sistnämnda bestämmelser kan bli tillämpliga om gärningen är av mera allvarlig art och medför eller kan medföra hälsorisker för människor, skador på djur eller växter som ej är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön. Om brottsbalken blir tillämplig på gärningen skall ej ansvar ådömas enligt ML. Maximistraffet för miljöbrott är i normalfallet två års fängelse. Är brottet grovt blir maximistraffet sex års fängelse (prop. 1980/81:108, JuU 1980/81:37).

ML:s sanktionssystem utökades vidare i ovannämnda lagstiftningssammanhang med en särskild miljöskyddsavgift (52–63 §§) som kan påföras såväl fysiska som juridiska personer vid miljöbrott.

Under föregående riksmöte behandlades några motionsyrkanden (s) som bl. a. syftade till ett effektivare sanktionssystem vid miljöbrott (JoU 1982/83:17). På utskottets förslag förordade riksdagen därvid i ett tillkännagivande till regeringen viss ytterligare översyn av ML:s regler om ansvar och skadestånd. Utskottet uttalade i detta sammanhang bl. a. att det var ett vitalt samhällsintresse att miljöbrott inte lämnades obeivrade. De förbättringar som gjorts genom 1981 års ändringar i ML uteslöt givetvis inte att det alltjämt kunde kvarstå vissa brister i rättstillämpningen som kunde motivera ytterligare förbättringar av samhällets möjligheter att förebygga och beivra miljöbrott. Utskottet ansåg det angeläget att rättstillämpningen på miljöområdet fortlöpande följdes och att regeringen tog de initiativ till förbättringar i sanktionssystemet som kunde anses påkallade.

Av det anförda framgår att sanktionssystemet i ML blivit föremål för betydande uppmärksamhet från statsmakternas sida. Någon ytterligare åtgärd i enlighet med motionen är ej påkallad. Utskottet avstyrker således motion 1982/83:486, yrkande 4.

### *Naturrekurs- och miljöpolitik i övrigt*

Enligt motion 1982/83:1094, yrkande 1, (c) är det nödvändigt att de globala miljöfrågorna länkas ihop med det nationella arbetet på motsvarande område. Den svenska förståelsen för och inställningen till de globala

miljöfrågorna måste genomsyra vårt internationella agerande och inte minst vår biståndsverksamhet. En konkret och handfast plan för hur sambandet mellan nationellt och internationellt agerande skall kunna samordnas bör upprättas, anser motionärerna. Motionen utmynnar i ett krav på redovisning från regeringens sida av samordningen mellan svenskt och internationellt miljöarbete.

Utskottet vill framhålla att Sveriges insatser på det internationella miljöområdet grundas på i huvudsak samma miljöpolitiska principer och överväganden som styr det nationella miljöarbetet. Flertalet av de internationella överenskommelserna på miljövärdområdet har f. ö. – i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen – ingåtts med riksdagens godkännande, efter proposition från regeringen. I dessa sammanhang har således riksdagen fortlöpande erhållit redovisning för regeringens agerande på det internationella planet. Och omvänt har riksdagen självfallet, med eller utan samband med sådana regeringsförslag, möjlighet att ge synpunkter på det internationella miljövärdarbetet. Enligt motionsyrkandet skulle vid sidan härav krävas en särskild redovisning av samordningen mellan regeringens åtgärder nationellt och internationellt. Utskottet kan för sin del inte finna annat än att syftet med en sådan redovisning väl kan tillgodoses inom ramen för de arbetsrutiner som redan nu tillämpas i förhållandet mellan riksdag och regering. Motionen avstyrks därför i nu aktuell del (yrkande 1).

I yrkande 6 i motion 1982/83:1094 framförs önskemål om ett system med offentliga utfrågningar och vetenskaplig medling i miljö- och naturresursarbetet. I yrkande 7 hemställs om förslag till inrättande av ett system för naturresursräkenskaper. I motiveringen anförs bl. a. att vårt nuvarande system för att bedöma knappheten hos en råvara är bristfälligt. Det behövs, anser motionärerna, ett särskilt system för naturresursräkenskaper som möjliggör att bedömningarna av dessa resurser tas med i samhällets övergripande ekonomiska långtidsplanering och i liknande sammanhang. Sådana räkenskaper kan antingen beskriva naturresurs- och miljöeffekter av ekonomiska beslut eller beskriva effekter på ekonomiska variabler (sysselsättning, betalningsbalans etc.) av beslut i naturresurs- och miljöpolitiken. Systemet kan enligt motionen i stort baseras på redan befintliga planeringsmodeller och data.

De frågor som sålunda i övrigt tas upp i motion 1094 har nära anknytning till de problemställningar som diskuteras i den år 1978 tillsatta naturresurs- och miljökommittén. Denna kommitté har bl. a. till uppgift att utforma riktlinjer för en långsiktig hushållning med naturresurserna inom de ramar som en ekologisk grundsyn anger. Kommittén beräknas avlämna sitt slutbetänkande under hösten 1983. Utskottet vill tillägga att riksdagen på utskottets förslag nyligen uttalat sig för en utredning om behovet av en övergripande lagreglering med vars hjälp kraven på hushållning med och omsorg om naturresurserna kan ställas (JoU 1982/83:4). Med hänvisning till

det anförda föreslår utskottet att motion 1982/83:1094, yrkandena 6 och 7, ej föranleder någon särskild åtgärd från riksdagens sida.

## Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *miljövårdens administration m. m.*  
att riksdagen avslår motion 1982/83:486 yrkande 1.
2. beträffande *förprovningssystemet*  
att riksdagen lämnar motion 1982/83:994 utan vidare åtgärd.
3. beträffande *kommunalt inflytande*  
att riksdagen avslår motion 1982/83:486 yrkande 2.
4. beträffande *besvärsmät i miljöskyddsärenden*  
att riksdagen avslår motion 1982/83:486 yrkande 3.
5. beträffande *sanktionssystemet*  
att riksdagen avslår motion 1982/83:486 yrkande 4.
6. beträffande *naturresurs- och miljöpolitik i övrigt*  
att riksdagen avslår motion 1982/83:1094 yrkandena 1, 6 och 7.

Stockholm den 8 november 1983

På jordbruksutskottets vägnar

EINAR LARSSON

*Närvarande:* Einar Larsson (c), Håkan Strömberg (s), Arne Andersson i Ljung (m), Ove Karlsson (s), Hans Wachtmeister (m), Gunnar Olsson (s), Martin Segerstedt (s), Kerstin Andersson (c), Margareta Winberg (s), Jens Eriksson (m), Börje Stensson (fp), Åke Selberg (s), Bengt Kronblad (s), Bo Arvidson (m) och Berit Edvardsson (vpk).

## Reservationer

### 1. Besvärsmät (mom. 4)

Berit Edvardsson (vpk) anser att

*dels* den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Utskottet erinrar" och slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är viktigt att miljöpolitiken kan påverkas av de direkt berörda människorna. Ramarna för den nationella miljöpolitiken måste bestämmas av riksdag och regering, men vid tillämpningen ute på fältet måste de ideella organisationerna ges mer inflytande än vad som nu är fallet. Möjlighet att överklaga beslut i

miljöärenden bör vidgas, så att utöver sakägare också ideella organisationer ges sådan möjlighet. Utskottet förordar sålunda att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i gällande lagstiftning att ideella organisationer ges rätt att överklaga beslut av koncessionsnämnden för miljöskydd utan att samtidigt företräda sakägare. Det anförda innebär att utskottet tillstyrker bifall till motion 1982/83:486, yrkande 3.

*dels* utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *besvär rätt i miljöskyddsärenden*

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motion 1982/83:486 yrkande 3.

## 2. Naturresurs- och miljöpolitik i övrigt (mom. 6)

Einar Larsson och Kerstin Andersson (båda c) anser att

*dels* den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "del (yrkande 1)" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill framhålla att Sveriges insatser på det internationella miljöområdet grundas på i huvudsak samma miljöpolitiska principer och överväganden som styr det nationella miljöarbetet. Flertalet av de internationella överenskommelserna på miljöområdet har f. ö. – i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen – ingåtts med riksdagens godkännande, efter proposition från regeringen. I dessa sammanhang har således riksdagen fortlöpande erhållit redovisning för regeringens agerande på det internationella planet. Och omvänt har riksdagen självfallet, med eller utan samband med sådana regeringsförslag, möjlighet att ge synpunkter på det internationella miljövarsarbetet. I motion 1982/83:1094 redovisas vikten av att vårt internationella engagemang på miljövarsområdet har en inriktning som överensstämmer med de strävanden som miljöpolitiken har i Sverige. Våra strävanden måste alltid vara att minska utsläpp av föroreningar, att minska förbrukning av råvaror och en hushållning med naturresurser, allt i syfte att uppnå en ekologisk balans, lokalt och globalt. Många av de allvarligaste problemen i u-länderna härrör från en ovarsam hantering av miljön, därför bör även vår biståndspolitik inordnas i denna målsättning. Vad utskottet här anfört med anledning av motion 1982/83:1094 i förevarande del (yrkande 1) bör riksdagen ge regeringen till känna.

*dels* den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "De frågor" och på s. 7 slutar med "riksdagens sida" bort ha följande lydelse:

De frågor – – – (lika med utskottet) – – – hösten 1983. För att kunna verka internationellt är det viktigt hur vi agerar här hemma. I motion 1982/83:1094 krävs att Sverige bör införa ett system med naturresursräkenskaper. Eftersom en stor del av våra naturtillgångar är ändliga och de förnyelsebara

till stor del är beroende av vårt handlande. t. ex. försurningen, är det enligt utskottet viktigt att genom ett system med naturresursräkenskaper redovisa hur vi hanterar våra naturresurser. En ekonomisk budgetering är för alla en självklar åtgärd för att få en möjlighet att styra den ekonomiska utvecklingen. Enligt utskottets mening är det också viktigt att på ett bra sätt hemma bedöma tillgång och förbrukning av naturresurserna. Genom ett sådant system blir det möjligt att påverka utvecklingen i en för hushållningen med naturresurser önskvärd utveckling. Riksdagen bör ge regeringen till känna vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion 1982/83:1094 i motsvarande delar (yrkandena 6 och 7).

*dels* utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *naturresurs- och miljöpolitik*

att riksdagen ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motion 1982/83:1094 yrkandena 1, 6 och 7.

